

## A UNIVERSIDADE E O ENSINO FUNDAMENTAL\*

ROSEANA CORTINA LEITE\*\*

Esta exposição tem um destinatário e cumpre um objetivo específico. Dirige-se, principalmente, aos alunos de graduação do Curso de Pedagogia, e procura examinar algumas questões educacionais, como parte do compromisso assumido de registro das reflexões suscitadas pelas leituras e discussões em classes em que tive oportunidade de trabalhar.

Diante da amplitude do tema torna-se necessário proceder a um recorte que nos permita focalizar alguns aspectos que possam contribuir para a discussão, que ora empreendemos neste encontro. Elejo para tanto o exame do tema a partir da perspectiva da política educacional proposta, neste final dos anos noventa.

A realidade com que nos defrontamos é a de uma crise, histórica, da educação pública, acentuada, nesta década, pelo ideário neoliberal que se propaga hegemonicamente no contexto mundial e orienta as ações governamentais a partir das determinações de instituições financeiras internacionais.

A política educacional formulada nasce sob o signo da **modernização**, idéia que extrapola o âmbito educacional para localizar-se na aspiração a uma sociedade moderna em suas diversas dimensões econômica, técnica, social e cultural. Modernidade e modernização, enquanto conceitos centrais, substituem o discurso do desenvolvimento e da revolução social na atuação do Estado e da sociedade civil na transformação da sociedade, conforme apontado por Casassus (1995).

Podemos dizer que tanto a modernidade quanto a modernização são temas que têm estado presentes nos debates

---

\*Trabalho apresentado em mesa redonda da "Jornada de Educação: novos tempos, novos caminhos (?)", FCL/UNESP/CAr., 1998.

\*\* Professora Assitente do Departamento de Ciências da Educação da Faculdade de Ciências e Letras/UNESP/Câmpus Araraquara.

em diferentes áreas do conhecimento, tanto em tentativas de compreensão desses fenômenos, quanto na formulação de questionamentos e críticas. Não nos deteremos aqui na discussão dos dois conceitos nem nas implicações desse debate, adotando, por ora, enquanto nortadores de alguns aspectos aqui examinados, os conceitos de modernização apontados por Casassus e Lima e dirigiremos nossa atenção à questão da política educacional, na tentativa de apreender alguns aspectos que nos permitam reconhecer o sentido da modernização presente nas ações governamentais.

Deter-nos-emos no exame da situação do ensino público paulista, tomado como caso exemplar, por dois motivos principais. Primeiro, porque a política educacional paulista para o ensino fundamental e médio encontra-se em sintonia com as orientações formuladas pelo MEC para o setor; segundo devido à concepção existente de que o Estado de São Paulo, de certa forma, se antecipa em relação a outros estados na implementação de reformas preconizadas pela legislação e orientação federais, particularmente em relação à LDB.

Verifiquemos alguns pontos acerca das propostas contidas no Comunicado SE, publicado pela Secretaria de Educação, que traça as diretrizes da política educacional do governo Covas (1995-98).

Os dois principais entraves à educação são atribuídos à ineficácia e a ineficiência do sistema e as diretrizes principais referem-se à reforma e racionalização da rede administrativa, à desconcentração e descentralização de recursos e competências e, finalmente, à mudanças no padrão de gestão.

O texto menciona, como a grande diretriz da atual gestão, “a revolução na produtividade dos recursos públicos que (...) deverá culminar na melhoria da qualidade do ensino” e, para que isto ocorra, prevê algumas mudanças imprescindíveis, entre as quais destaca a revisão do papel do Estado, que deverá passar de mero prestador de serviços educacionais à planejador estratégico da política educacional “voltada à realidade sócio-econômica do Estado e às aspirações de uma sociedade que se

pretende moderna e desenvolvida”, tendo em vista o fortalecimento do caráter redistributivo da atuação estatal.

Como diretrizes complementares na revisão do papel do Estado aparecem a reforma e racionalização da estrutura administrativa e mudanças nos padrões de gestão.

O texto destaca a importância dada pela atual administração ao planejamento estratégico, ao mencionar a instalação de um sistema de informatização que visará, sobretudo, o controle da clientela, a racionalização do uso dos equipamentos e a construção de uma base para a tomada de decisões. Como concretização do controle da clientela foi efetuado o cadastramento e informatização dos alunos de todas as redes de ensino do Estado de SP e, em relação ao item racionalização do uso dos equipamentos, promoveu-se a reorganização da rede de ensino, em nome da melhoria das condições de trabalho e de ensino e da utilização do espaço físico e de materiais didático-pedagógicos, adequados ao desenvolvimento e necessidades de alunos de diferentes faixas etárias.

A reorganização da rede de ensino, que consistiu no término da experiência da oferta em uma mesma escola das oito séries do ensino fundamental, separando escolas que atendem as quatro primeiras séries de escolas que atendem as quatro séries finais, na verdade, prepara a municipalização de parte da rede de ensino e, por isso, liga-se a segunda diretriz principal da atual administração, a descentralização e desconcentração da educação.

O início da apresentação desse item menciona o significado dos dois termos: a democratização do Estado e da política, entendida como “a multiplicação dos centros de poder nas instâncias locais e procura do aumento da eficiência das políticas públicas pelo controle dos usuários”. E como se procurará concretizar esse processo? Mediante a reorganização da estrutura atual da Secretaria de Educação e a busca de novas parcerias para prestação dos serviços educacionais. A concepção de democratização do Estado e da política presente parece restrita e merece uma reflexão mais aprofundada.

Outro ponto destacado refere-se à busca de parcerias com diversas instâncias da sociedade, sendo os municípios considerados parceiros privilegiados. Alega-se que São Paulo apresenta o mais baixo índice de participação municipal no ensino fundamental, que os municípios têm-se responsabilizado apenas pelo ensino pré-escolar e pela oferta de creches, apesar da descentralização de recursos fiscais, ocorrida no final da década de 80, que representou um aumento de 2% do PIB dos recursos tributários destinados aos municípios. Afirma-se, ainda, que o Estado esgotou sua capacidade de investimentos num ensino de qualidade. Menciona-se a possibilidade de formas diferenciadas de parcerias ( na construção e manutenção de escolas, formas cooperativas, terceirização). Na prática, desde o início da atual gestão, a Secretária de Educação percorreu diversas regiões do Estado, elegendo como seus interlocutores principais, não o magistério, mas contatos com lideranças do poder político instalado nessas regiões, deputados e prefeitos. Não para o reconhecimento do cotidiano da rede de ensino, mas para o convencimento acerca do programa, a ser desenvolvido, de municipalização do ensino.

A terceira diretriz elencada estabelece a disposição da atual gestão de promover uma mudança nos padrões de gestão, por meio de alguns pontos complementares: “racionalização do fluxo escolar; instituição de mecanismos de avaliação de resultados; aumento da autonomia administrativa, financeira e pedagógica das escolas”.

A melhoria de desempenho das escolas, passível de verificação pela instituição da avaliação de desempenho, deverá embasar, também, o estabelecimento de uma política salarial de valorização do pessoal do magistério.

Feitas essas descrições preliminares sobre as propostas ou diretrizes centrais da política educacional paulista, no governo atual, podemos considerar, que estamos tratando de uma política educacional, cujo eixo norteador carrega uma idéia de modernização. Os conceitos chaves das propostas

referem-se à racionalização, otimização de recursos materiais e humanos, eficiência, eficácia e qualidade. A priori nada há contra esses conceitos, entretanto, devemos lembrar que não são conceitos neutros, pois só podem ser entendidos relacionados a metas, objetivos ou fins últimos a que se destinam, conforme fartamente explorado pela produção teórica educacional recente.

Para uma melhor compreensão da modernização educacional em curso, reportemo-nos à formulação weberiana de modernização, conforme apontado em Casassus (1995), que pode ser sintetizada como racionalidade econômica e administrativa, cujo objetivo central é aumentar a eficácia e eficiência do sistema, essencialmente, por meio da reestruturação das formas burocráticas do sistema. As reformulações, de um ponto de vista teórico, tal como ocorreu no passado, inspiram-se nos padrões de organização que predominam no âmbito produtivo.

Se agregarmos a essas considerações a contenção e redução de gastos educacionais, sentida por diversas medidas tomadas em diferentes instâncias educacionais, e a tendência a se reduzir a aplicação de recursos na área social, aliada a uma desobrigação do Estado no atendimento às demandas sociais, o quadro adquire contornos mais precisos.

Estamos falando de uma concepção que prega o ajuste estrutural da economia como condição para a modernização do país visando sua inserção no contexto mundial globalizado. Trata-se do ideário neoliberal que defende o mercado enquanto arena privilegiada, como centro de tudo de bom que existe na sociedade, sob a alegação de que o sistema de mercado competitivo maximiza a eficiência econômica e permite a liberdade individual, conforme sugere Giddens.

Destaquemos a ligação existente entre aqueles conceitos-chave da política educacional e um projeto político que coloca a condução econômica como ponto central. Sob esta ótica aqueles conceitos ganham significado. Trata-se da eficiência, da eficácia, da racionalização, da qualidade

dentro da lógica do mercado, que traduz-se em minimização dos recursos aplicados e priorização da aplicação em projetos que reduzam gastos. Não se trata, portanto, da eficiência, qualidade ou eficácia da perspectiva de atendimento das necessidades da população, das demandas sociais.

No entanto, não parece haver correspondência entre o mercado e a prestação de um serviço público, como, por exemplo, a educação. Sem nos determos na peculiaridade do processo educacional, podemos apontar uma distinção antagônica entre a administração pública e a administração privada, apoiando-nos nas considerações de Beetham em seu estudo sobre a burocracia. Para este autor, assim como existe uma diferença entre a eficácia de um serviço e a eficiência de custos do seu funcionamento, definir ou medir a eficiência de um serviço público são julgamentos qualitativos ou políticos, na medida em que o produto não é específico e mensurável como o de uma empresa. As decisões na empresa privada baseiam-se no lucro, sendo mais um julgamento técnico sobre o que o mercado pode suportar; no setor público o atendimento relaciona-se com as necessidades sociais, com a definição mesma dessas necessidades e até que preço devem ser satisfeitas. Como os custos de um serviço estão relacionados com os problemas de seu funcionamento, os julgamentos sobre sua eficiência tornam-se políticos.

A característica da administração pública é o caráter político dos seus serviços, que não são determinados por um critério único, o lucro, por exemplo, mas por valores concorrentes, defensáveis publicamente que, em última instância, determinam a própria política. Entre esses valores a eficiência em matéria de custos pode ocupar uma importância maior ou menor. A política e sua administração estão interligadas, conforme exemplifica o princípio da administração pública ao tratar de igual modo casos iguais e de agir de maneira impessoal e sujeita a regras, pois se trata não de um requisito instrumental a favor da eficiência, senão um valor

em si que corporifica idéias sobre a lei e a igualdade de direitos dos cidadãos.

Os resultados dessa política educacional já se fizeram sentir na vida de alunos, professores, instituições e o que é mais grave, o próprio modelo de educação pública encontra-se ameaçado. Não por acaso, entre as diretrizes centrais dessa política consta a descentralização, entendida como busca de parcerias, associada a declaração de que ao Estado não cumpre ser o gestor da rede pública, mas deve-se converter em articulador das redes existentes e de novas formas de oferta educacional que possam surgir. Estudos recentes apontam como risco concernente a este apontamento - a privatização - enquanto possibilidade futura; e a qualidade de ensino, tão propalada como meta prioritária para as reformas que nos são impostas, corre ao largo dos serviços ofertados.

A desvalorização docente cresce na proporção do aviltamento salarial e da queda das condições de trabalho a que são submetidos os professores e, na mesma medida, os índices oficiais sobre evasão e repetência, obtidos por meio de medidas questionáveis, são ressaltados mais por representarem o estancamento do “ralo” por onde escoariam os recursos do que por representarem, mesmo porque não poderiam, uma rediscussão do papel da escola, do currículo ou de uma proposta pedagógica.

As Universidades não estão alheias a este processo. Como diríamos entre nós educadores, estamos “no mesmo barco”. Elas são alvo de críticas feitas de modo genérico, que sem apontar ou discernir especificidades e responsabilidades, servem para construir uma avaliação depreciativa dessas instituições e com isso justificarem-se a diminuição da destinação de recursos. Verbas destinadas à pesquisa são cortadas, programas de iniciação científica, aperfeiçoamento, e pós-graduação bem como agências financiadoras de pesquisa tiveram redução de recursos. Pedidos de auxílio a pesquisa são aprovados quanto ao mérito, mas as bolsas não são concedidas por indisponibilidade de verbas.

A justificativa para o engessamento das instituições universitárias vem com o perigoso argumento de que o ensino superior, destinado a uma elite que não precisa de ensino subsidiado, consome a maior parte dos recursos restando uma reduzida porcentagem aos ensinos fundamental e médio. As teses sobre a relevância da cobrança de taxas ou mensalidades dos alunos proliferam, bem como ataques a pesquisas ou desmoralização generalizada a professores universitários, visando a estigmatização da instituição e vida acadêmicas como um todo. Problemas existem e devem ser definidos e corrigidos, mas definindo locais e sujeitos e cobrando responsabilidades por meio de instrumentos democráticos internos e externos.

Há uma verdadeira orquestração contra o ensino público e uma insidiosa tentativa de provocar um dissenso entre a educação e os educadores dos níveis fundamental e médio de um lado, e o superior de outro.

Estamos diante de uma agenda que defende o emprego de mecanismos de mercado para o setor educacional, a substituição de valores democráticos por uma racionalidade administrativa e econômica, a difusão da crença de que o setor privado possui uma gestão mais eficiente e dinâmica. A modernização do sistema escolar, baseada numa racionalidade tecnocrática, relega a natureza política da educação, perspectivando-a como um serviço dirigido não aos cidadãos, porque retirada da esfera pública, mas a clientes e consumidores, enquanto objeto de escolha individual e não de discussão pública e coletiva.

Estudos recentes, apontados por Zibas (1995), que analisam as condições e as aceleradas mudanças da nova ordem mundial, mencionam a questão da despolitização da demandas sociais e suas conseqüências para a democracia. Na visão de parte dessas análises, a pulverização das demandas sociais, o enfraquecimento da noção de interesse comum, a cessação de debates sobre as decisões de vida co-



letiva e a descentralização das políticas sociais colocam em risco o espaço público, a política e a própria democracia.

Podemos mencionar, ainda, como perspectiva para futuras incursões, as diferentes concepções produzidas historicamente em torno dos conceitos de modernidade e modernização, a observação de que não existe um único modelo de modernização e de que a cultura representa uma dimensão importante na realização de um processo modernizador.

### BIBLIOGRAFIA

- CASASSUS, J. Modernidade educativa e modernização educacional. : *Cadernos de Pesquisa* (São Paulo), nº 87, p. 5-12, 1993
- GIDDENS, A. *Para além da esquerda e da direita*. O futuro da política radical. Trad. Álvaro Hattner. São Paulo: Ed. UNESP, 1996.
- LIMA, L. C. Modernização, racionalização e otimização. Perspectivas neo-taylorianas na organização e administração da Educação. : *Cadernos de Ciências Sociais* (Minho-Portugal), n. 14, p. 119-139, 1994
- ZIBAS, D. M. L. *A escola pública e a escola privada diante das propostas de modernização do ensino médio*. Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 1995 (texto xerografado).
- SÃO PAULO (Secretaria de Estado da Educação). *Diretrizes educacionais do governo Covas*. Comunicado SE, de 22, publicado no DOE de 23-3-95, p. 8.