

Comentários ao texto “Qualidade da Educação: tentativa de definir conceitos e critérios de avaliação”

Lulz Carlos Eichenberg Silva*

Ainda que no momento atual haja um consenso sobre a má qualidade do sistema educacional brasileiro, a questão está longe de ter fácil resolução, conforme está apontado no texto de Pedro Demo, inclusive no que tange à conceituação e possibilidade de medição para efeitos de avaliação de que é qualidade da educação. Desnecessário se torna lembrar que a questão da qualidade educacional é permeada por um forte conteúdo de relatividade, à medida que o conhecimento científico, principalmente neste século, tem avançado com tal rapidez que os sistemas educacionais vêm sendo obrigados a reformarem-se continuamente para evitar que se manifestem defasagens indesejadas. Ademais, longe de ser uma preocupação exclusivamente nossa, a qualidade da educação está hoje na agenda de países desenvolvidos cujos sistemas de ensino aparentemente demonstraram no passado um desempenho considerado adequado às suas respectivas necessidades. Daí porque não é procedimento útil ignorar a complexidade do problema em todos os seus contornos.

O texto de Pedro Demo enfrenta a questão em suas diversas dimensões sem o vício das simplificações equivocadas, introduzindo mesmo novos complicadores conceituais, como são os casos da qualidade política da educação e do papel da pesquisa como princípio científico e educativo. Nesse sentido, meus comentários terão menor amplitude; em parte talvez por dever de ofício profissional de quem não se inclui entre os especialistas em educação, mas também por características pessoais que conduzem a tentativas de articulação do assunto com outras esferas da atividade, especialmente com a economia. Assim, em primeiro lugar, abordarei as principais repercussões provenientes do rápido processo de industrialização brasileiro; a seguir, indicarei algumas razões pelas quais, apesar da função modernizadora e integradora do crescimento industrial, criou-se uma economia de baixos salários, com certas condições propícias ao aumento da pobreza; depois, sugerirei como foi possível montar um parque industrial sofisticado e complexo com um nível educacional tão baixo da população; finalmente apontarei porque o ritmo de difusão tecnológico torna tão crucial a quantidade e, principalmente, a qualidade da educação.

* Do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA/CPS)

Inicialmente, uma sucinta incursão nos eventos mais significativos ocorridos no país nas últimas décadas, espaço que é aproximadamente concomitante com a criação de uma economia de base industrial. Nesse lapso de tempo, a sociedade brasileira passou por transformações profundas em quase todas suas dimensões. Um breve exame de algumas dessas transformações pode contribuir para visualizar com maior clareza os impasses atuais que atravessamos e traçar roteiros para a delimitação do quadro de opções que se afigurem mais adequadas para a superação de uma crise que se desenrola nas mais diferentes esferas da vida social.

Talvez o mais importante aspecto para começar seja a rapidez com que passamos de uma sociedade tipicamente agrária, com a maioria da população vivendo no campo, para a predominância inequívoca da urbanização, em uma economia comandada pela atividade industrial, cujos traços essenciais – ainda que com certas qualificações que abordaremos mais adiante – conferem com aqueles das economias capitalistas consideradas avançadas. Com isso quero dizer que em menos de quatro décadas foi montado um parque industrial integrado, diversificado e com grau de autonomia considerável. Como conseqüência, e a despeito das análises pessimistas dos anos sessenta que apontavam o dualismo como característica marcante na estrutura econômica brasileira, posteriormente, com o aprofundamento da industrialização, foi possível perceber que o processo de crescimento foi responsável pela criação de um volume significativo de postos de trabalho, tanto na própria indústria como no terciário moderno que lhe serve de apoio. Assim, pelo menos até o fim dos anos setenta, enquanto o ritmo de crescimento se manteve, tudo indicava que o capitalismo brasileiro retardatário, ainda que com certas peculiaridades, estaria cumprindo uma trajetória integradora no sentido de redução das disparidades setoriais e regionais dos níveis de produtividade e da formação de um mercado nacional de trabalho assalariado, cujas repercussões, em prazos mais dilatados, agiriam positivamente sobre o nível geral de vida da população.

Porém, mesmo considerando essas tendências globais, não se deve ignorar as peculiaridades que acompanharam todo o processo de transformações. Em primeiro lugar, há que sublinhar que a fase de montagem da indústria moderna coincidiu com aquilo que os especialistas denominam de explosão demográfica. O decréscimo da mortalidade e a manutenção de fecundidade elevada configuram elevadas taxas de crescimento populacional condicionando pressões sobre o mercado de trabalho bem como sobre o sistema educacional. Somou-se a isto a intensa migração rural-urbana que vai se constituir, por sua rapidez, em outro de nossos traços marcantes. O vertiginoso processo de urbanização altera substancialmente o caráter da estrutura econômica brasileira na medida em que grandes contingentes humanos com baixos níveis educacionais e de qualificação, antes submetidos a formas de trabalho não assalariadas onde a monetização ainda era escassa, passam a se concentrar nas periferias das cidades, sujeitos agora a regras econômicas mais estritas do que as que vigoravam na economia de subsistência.

Este rápido painel dá uma dimensão aproximada dos fatores que condicionaram os rumos e o ritmo da industrialização. Para enriquecê-lo, falta entretanto adicionar uma outra característica específica que prevalece no mercado de trabalho brasileiro: os baixos salários. Não caberia aqui aprofundar a análise sobre todas as causas que contribuam para um padrão tão reduzido da taxa de salários de base. Basta apontar aqueles que nos afiguram os mais relevantes e comentar a implicação que nos interessa mais de perto. A primeira constatação refere-se aos obstáculos político-institucionais à organização dos trabalhadores. Numa primeira fase, durante o período populista, as organizações sindicais

eram na verdade atreladas aos interesses do Estado. Os conflitos trabalhistas, fato normal em qualquer sociedade capitalista, eram escamoteados para dentro do aparelho governamental e tratados sempre como séria ameaça à estabilidade quando não à segurança pública. Além disso, através de constantes manipulações, as entidades sindicais serviam quase sempre aos propósitos políticos desses governos em função das oscilações da conjuntura. Isto, por sua vez, representou um considerável embaraço à constituição de sindicatos sólidos, com elevada representatividade e organizados para cumprir seu legítimo papel de representantes da sociedade civil voltados à defesa dos inúmeros interesses de seus integrantes e mesmo a desempenhar uma função importante na condução política do país como um todo. O curto período de normalidade democrática não foi suficiente para que esse quadro fosse alterado substancialmente. Após 1964, a repressão aberta aos sindicatos abalou consideravelmente qualquer reivindicação salarial. Daí porque foi durante o regime autoritário que foram implementadas políticas explícitas de contenção salarial, especialmente no que tange ao salário mínimo. Não creio, porém, que se possa incluir a educação como tendo qualquer função relevante nesse processo.

Dessa maneira, apesar do desempenho favorável do crescimento brasileiro entre 1950-1980, que se manifestou numa incorporação crescente de trabalho assalariado, na constituição de um parque industrial moderno e completo e na modernização das atividades agrícolas, essa fase foi também concomitante com certos fatores propícios ao aumento da pobreza, entre os quais se destacam a explosão demográfica, a fragilidade espontânea ou imposta aos sindicatos e a contenção dos salários de base. Ainda assim, até 1980, as tendências gerais apontavam numa direção positiva em razão da reversão dos condicionantes demográficos (o início da diminuição da fertilidade que se intensificaria na década seguinte) e o surgimento do novo sindicalismo que rompe os condicionantes apontados acima. Entretanto, nos anos 80 interrompe-se o longo ciclo de crescimento, alteram-se as condições internacionais impondo pesadas restrições à continuidade do processo expansivo, colocando impasses de ordem estrutural que ainda carecem de equacionamento.

Retomemos aqui o tema original que trata da questão educacional. Qual seria a constatação mais importante para discutirmos o tema da qualidade da educação? Sob todos os pontos de vista, a que emerge da breve incursão econômica feita acima é que o Brasil transitou para a sociedade de caráter industrial apesar do exíguo conteúdo educacional de sua população e de sua força de trabalho. Nenhum país com características similares e mesmo, muitos em estágio inferior, convivem com um quadro educacional tão precário. E isto ocorreu apesar da grande expansão quantitativa do sistema educacional brasileiro, a qual foi responsável pelo aumento das matrículas em todos os níveis de ensino, diminuindo o número de crianças fora da escola e o volume relativo do analfabetismo. Essa expansão se deu em todos os níveis de ensino, sendo o nível superior aquele que apresentou as taxas mais elevadas, tendo ocorrido com mais intensidade durante a década de setenta. Assim, visto sob a ótica quantitativa, o desempenho do sistema foi significativo, embora sua distribuição não seja equitativa, principalmente em termos regionais e que o desempenho geral do sistema esteja longe de ser adequado. Além disso, esses resultados positivos – inclusive a melhoria do conteúdo educacional da população ocupada – devem ser qualificados em função dos patamares iniciais extremamente baixos.

Nesse contexto educacional surge então uma questão inescapável: como foi possível montar um sistema industrial como o que dispomos com um quadro tão insuficiente? Ou, em outras palavras, quão importante é a contribuição da educação formal para adquirir

as habilidades necessárias ao trabalho produtivo? Bem certo trata-se de um debate antigo, repleto de análises brilhantes e controvertidas, que não se resolverá na exigüidade deste comentário. O propósito é apenas sugerir que aquilo que se denomina de paradigma tecnológico eletro-mecânico, predominante em grande parte deste século, era compatível com a utilização de pouco trabalho qualificado, enquanto o grosso da força de trabalho se compunha de trabalhadores semi ou não qualificados, organizados na base de um processo de trabalho cujas tarefas eram extremamente parcializadas, obedecendo a princípios organizacionais de inspiração taylorista ou fordista. Essa circunstância é consideravelmente agravada pelo fato do país ser um caso emblemático de industrialização retardatária, situado na periferia dos centros econômicos mundiais, sem controle sobre a direção do progresso técnico e com notórias dificuldades de assimilação da transferência de tecnologia. Nesse sentido, pode-se mesmo argüir que os processos de trabalho baseados na fragmentação das tarefas teriam que assumir aqui um caráter exacerbado face à baixa qualificação da mão-de-obra disponível.

As observações acima não pretendem, de forma alguma, reduzir o papel da educação no progresso das sociedades a um plano subalterno. Seria tolo, além de fundamentalmente equivocado, ignorar as correlações nítidas entre a educação e os processos culturais e o avanço da ciência e da tecnologia, mesmo entre os que não se filiam às interpretações algo esquemáticas do tipo da teoria do capital humano. O que pretendo sugerir – certamente conhecido para os estudiosos desta área – é que o processo educacional possui diversas facetas e que todas elas trazem uma contribuição clara para a formação de cidadãos tanto quanto para o desenvolvimento das capacidades que os tornam aptos para o trabalho produtivo e criador. Portanto, tendo a rejeitar as segmentações artificiais que isolam em compartimentos estanques essas facetas. Em razão disto, a alegação anterior de que o conteúdo educacional da força de trabalho foi e ainda é comparativamente baixo – essencialmente correta na sua essência – adquire certa parcialidade se não levarmos em conta o importante papel cumprido, na fase que estamos analisando, do sistema de treinamento e formação profissional, tanto no seu segmento organizado (SENAI, SENAC etc.) quanto nos processos pouco mensuráveis mas não menos importantes que ocorrem no próprio processo de trabalho. Partindo dessa premissa, torna-se mais fácil visualizar o porquê do relativo sucesso industrial de um país com nossas características.

Todas essas dimensões têm implicações óbvias sobre a qualidade da educação. Se, do lado produtivo, a experiência tem demonstrado um certo fracasso na submissão dos conteúdos e projetos educacionais aos ditames rígidos do mercado de trabalho, também não parece muito exitoso ignorá-lo por completo. É preciso então reafirmar que a questão educacional não deve ser tomada como um *deus-ex-machina* ao qual se deva atribuir um peso exagerado quer seja quanto à origem dos problemas ou quanto às soluções de cunho mecânico. Assim, retomo aqui o conceito de qualidade política de Pedro Demo a que me referi no início, porque me parece adequado a uma das facetas mais relevantes do processo educacional no seu sentido mais amplo. Talvez a ausência dessa qualidade tenha sido a marca mais evidente numa visão retrospectiva do sistema educacional brasileiro. Quer na sua função de socialização para o desempenho da cidadania consciente, quer na sua tarefa básica de equalização de oportunidade é preciso reconhecer que não avançamos muito. E esse atraso nas nossas concepções da escola, nos métodos pedagógicos por ela adotados e na distribuição desigual de seu acesso, exigirão estratégias bastante audazes e inovadoras daqui por diante.

Como dissemos no início, a perplexidade quanto aos rumos da educação é hoje um fenômeno generalizado. A velocidade do desenvolvimento tecnológico está a indicar que nos encontramos no limiar de um novo paradigma – uma revolução das técnicas produtivas e da organização da produção. Tudo indica que o novo contexto está afetando profundamente o modo de pensar a educação, revigorando as preocupações com o tipo de qualidade que será exigido no novo estágio. Em nossas circunstâncias a tarefa assume uma dimensão consideravelmente amplificada. Mesmo com todos os esforços já realizados, a quantidade da educação ainda está bastante aquém do desejável, em todos os níveis educacionais. O argumento de que já se dispõe, no caso do ensino de Primeiro Grau, de uma capacidade instalada suficiente para atender a faixa etária correspondente necessita ser cotejado com o número de turnos que as escolas oferecem, redundando em um período de aula claramente insuficiente. Enquanto outros países já generalizam o Segundo Grau, nossa capacidade de atendimento ainda é muito baixa.

Em se tratando de qualidade, e tomando-a numa definição mais estrita e pragmática, os estudiosos da educação apontam numa direção preocupante que permeia todo o espectro do sistema educacional, exceptuando-se um pequeno segmento, geralmente privado e muito dispendioso, nos dois primeiros níveis e alguns centros de excelência, geralmente concentrados nas Universidades públicas. Em outras palavras, mesmo para padrões convencionais de qualidade muito nos restaria a melhorar. Porém, se considerarmos a análise das experiências internacionais que vêm surgindo cada vez com mais intensidade, como reflexo do que chamamos de novo paradigma, o problema se magnifica. Isto porque os estudos e pesquisas vêm consistentemente apontando a exigência de um tipo de educação bem mais complexa, com extensiva formação em ciência, matemática e conhecimentos de linguagem que tornem o indivíduo mais apto e flexível para enfrentar uma realidade complexa; que o habilite a “aprender a aprender” constantemente. A idéia de superação do atraso, da integração competitiva na nova divisão internacional do trabalho e da incorporação das novas tecnologias extensivamente, irá depender muito de uma postura ativa no sentido da melhoria do conteúdo e da qualidade da educação.