NA "CHAPA QUENTE": IMPLICAÇÕES CONTEMPORÂNEAS ENTRE REESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL, MUTAÇÕES NA ESFERA ESCOLAR E FORMAÇÃO DOCENTE[1]

Eveline Algebaile - Uerj/Brasil - eveline@prolink.com.br

Introdução

A investigação a respeito das implicações históricas entre expansão escolar e ações de gestão da pobreza, no Brasil, tem nos permitido perceber que um elenco muito variado de medidas governamentais implementadas, pelo nível federal de governo, a partir do início década de 1990, tem contribuído para a consolidação de dispositivos que, em conjunto, operam importantes mudanças na configuração da escola pública de ensino fundamental.

Chama atenção, neste caso, a intensificação da municipalização da oferta escolar nessa etapa de ensino. Trata-se, afinal, de um processo fortemente implicado com relevantes modificações no alcance social e no perfil da escola, especialmente porque a expansão da oferta municipal vem sendo viabilizada, em grande parte, por meio da reedição de antigas estratégias de pronto atendimento – similares às identificadas por autores como Beisegel (1974), nos processos de expansão da oferta educacional desde o início do século XX – que reiteram a precarização das condições de escolarização. A criação de anexos escolares, a ampliação do número de turnos diurnos, a fusão de turmas, a reconversão de salas especiais (de leituras, de artes etc.) em salas convencionais e o rodízio na ocupação de salas, são exemplos bem representativos dessas estratégias.

Outro aspecto relevante dessa intensificação da municipalização é o fato de que, no contexto de ajuste estrutural do Estado, esse é o processo por meio do qual foi dada continuidade à lenta história de expansão do alcance territorial e populacional

[1] Este texto conjuga questões abordadas nos artigos produzidos como base para nossa participação no "II Seminário de Pesquisa: Novas e antigas faces do trabalho e da educação", realizado na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, na Universidade Federal Fluminense e na Escola Politécnica da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz – em dezembro de 2007, bem como no X Coloquio Internacional de Geocrítica, realizado na Universidade de Barcelona, em maio de 2008.

da escola elementar brasileira. Num momento em que se observa a retração do Estado em inúmeras ações do campo social, a expansão do alcance da escola reveste-se de importância analítica singular, por revelar, não um movimento de simples crescimento compensatório da escola, mas uma efetiva modificação do peso e das formas de participação da escola na composição da política social e na sua realização.

Se a análise da "política educacional" empreendida a partir da década de 1990 não se limitar às medidas educacionais em sentido estrito e considerar toda e qualquer disposição que, mesmo emanada de outros setores, apresente repercussões relevantes para o setor educacional, ficará evidente o sentido estratégico que a distribuição territorial da escola adquiriu em um país onde os demais equipamentos e serviços básicos, referidos a direitos sociais, jamais se expandiram na mesma medida.

É nesse contexto que a escola fundamental, ainda que material e funcionalmente empobrecida, tem se mantido em um estado de permanente e complexa expansão, conjugando a ampliação da oferta com a utilização reiterada do aparato material e funcional do setor educacional para a realização redutora de ações de outros setores cuja universalização não está prevista.

Se tivermos isso em consideração, perceberemos que as mudanças educacionais no contexto de reajuste estrutural do Estado, no Brasil, envolvem importantes mutações na esfera escolar, especialmente em decorrência da proliferação de programas assistenciais via escola, promovidos por diferentes níveis e setores governamentais, com impactos variados sobre a estrutura do setor educacional, a dinâmica escolar, as condições de trabalho na escola e, conseqüentemente, a formação docente daí derivada.

A discussão dos nexos entre essas mutações na esfera escolar e essa formação docente, sob inúmeros aspectos, "ampliada" é o foco deste trabalho. Nele, discutimos o quanto as mudanças contemporâneas no escopo, no alcance populacional e na estrutura organizacional das políticas sociais têm provocado modificações no setor educacional que, de nosso ponto de vista, não expressam simples movimentos de conjuntura, mas alterações estruturais relevantes na definição da esfera escolar, do trabalho docente e dos processos formativos que se constituem na escola. Buscamos, ainda, discutir os conteúdos e os sentidos da formação docente aí implicada, não necessariamente vinculada aos programas formativos oficiais, mas principalmente à reconfiguração do trabalho escolar resultante, em boa parte, das funções atribuídas ao setor educacional no interior da estratégia de reajuste redutor da política social.

1 – Alguns aspectos relevantes da reestruturação contemporânea da política social

O ciclo atual de mudanças do capitalismo, deflagrado especialmente a partir da década de 1970, envolveu, simultaneamente, a retração das oportunidades econômicas, especialmente para os países periféricos e para as classes médias e pobres, e a retração da atuação social do Estado. Criou-se, nesse contexto, o paradoxo sobre o qual se reestruturaria a política social: como resultado das mudanças econômicas, o aumento do número de pessoas em situação de vulnerabilidade social, porque sem emprego ou submetidas a formas precárias de trabalho, instáveis e sem proteções, amplia uma demanda pela atuação do Estado no campo social, demanda esta não atendida exatamente porque a reestruturação econômica em curso envolve novas estratégias de apropriação seletiva dos recursos do Estado, implicando o fortalecimento de posições contrárias ao aumento dos gastos sociais.

Num país como o Brasil, onde o crescimento da economia e da participação política formal não se traduziu historicamente em aumento da participação no crescimento econômico e em outros aspetos da vida política, essa dupla retração, das oportunidades econômicas e da atuação social do Estado, teve efeitos dramáticos, já que representou o agravamento de um quadro de pobreza e desigualdades há muito instalado.

Em fins da década de 1980, acreditava-se que os avanços nas formulações de direitos enunciados na nova Constituição Federal do Brasil garantiriam uma importante via de redução das desigualdades. Mas a adoção de uma perspectiva neoliberal de gestão, por sucessivos governos em nível nacional, ao longo de toda a década de 1990, acabou levando ao gradual esvaziamento dos dispositivos constitucionais que apontavam para um novo horizonte de direitos. Essa orientação neoliberal tomou forma, em boa parte, num programa de reformas dirigido à redução do aparato institucional e dos gastos sociais do Estado, especialmente por meio do redimensionamento e da reorientação da política social. As medidas de privatização e

terceirização da ação e do investimento governamentais tiveram, aí, uma função central.

Porém, às medidas que repercutiam mais diretamente na redução do aparato institucional do Estado, somaram-se outras – não de redução direta, mas de reorientação da atuação do Estado no campo social – que tornaram mais intenso o processo de redução da esfera pública estatal como um todo. O recurso da focalização é, talvez, o que melhor permite perceber isso. Sob o argumento de que o Estado, no campo social, além de gastar muito, gasta mal, produzindo serviços que beneficiariam principalmente segmentos populacionais "não necessitados", uma série de medidas voltadas para a focalização da ação estatal em serviços considerados mais essenciais e em segmentos sociais considerados mais necessitados tem servido para desmontar, gradualmente, a concepção universalista que referenciava o debate público e os avanços jurídicos e institucionais implicados com a montagem, ainda que lenta, da política social brasileira.

É importante notar, portanto, que as medidas de focalização, ao possibilitarem ao Estado reduzir ainda mais a infraestrutura institucional utilizada na prestação de serviços, complementando o processo realizado pelas medidas de privatização e terceirização, permitem, ainda, a dissolução gradual dos compromissos sociais anteriormente assumidos. A idéia de direito social que regia a prestação universalizada de um serviço é substituída por "critérios de elegibilidade", por meio dos quais o Estado passa a arbitrar, conforme critérios próprios, o público que será atendido e o tipo de serviço que será oferecido.

O princípio de focalização tem regido tanto a reforma de serviços já consolidados quanto a implementação de novos serviços ou programas que, no atual contexto, dirigem-se exclusivamente para segmentos sociais em situação de pobreza extrema. Os exemplos principais, nesse último caso, são os programas de "nova geração", de caráter assistencial, que cobrem de forma residual, seletiva e focalizada algumas das mais graves situações de marginalização econômica e social, caracterizando-se, principalmente, pela concessão de uma renda mínima aos segmentos populacionais mais pobres, conforme as disponibilidades financeiras dos governos.

É importante lembrar, a esse respeito, que programas desse tipo, comumente chamados de programas de renda mínima ou de complementação de renda, começaram a ser propostos, nos países de capitalismo avançado, como uma forma nova de garantir patamares mínimos de vida social para aqueles que, apesar das oportunidades

econômicas e da cobertura dos sistemas de proteção social, mantinham-se em uma faixa de renda e em condições de vida consideradas críticas para o "equilíbrio" social e político nacional. Seu objetivo, nesse caso, é *cobrir as lacunas* que aparecem em decorrência da reestruturação econômica em curso.

No Brasil, no entanto, programas que, em tese, teriam um papel similar, tendem a adquirir caráter ainda mais restrito, tendo em vista o quadro histórico de baixo acesso a direitos sociais em que se instalam. Como o Brasil jamais teve uma rede de serviços de qualidade acessíveis a toda a população, e como a reorientação da política social está se dando no sentido da contenção da expansão e redução do alcance de diversos desses serviços, corre-se o risco de que os novos programas assumam o papel de substitutos dos direitos sociais que jamais foram assegurados, e mesmo assim com um alcance populacional insuficiente, já que, na maioria dos casos, as linhas de pobreza que delimitam seu alcance são muito baixas e os recursos disponibilizados pelos governos, limitados.

Ao longo desse processo, portanto, à redução da estrutura material e funcional existente para a realização da política social, corresponde um esvaziamento das noções de direitos, agravado pelo desmantelamento dos canais por meio dos quais tais direitos, e o próprio sentido da política social, podiam ser discutidos e reivindicados. São modificações implicadas com a reorientação generalizada da política social, já que são instituídas mudanças nas definições jurídicas dos direitos, no escopo e na forma de prestação dos serviços sociais públicos; nas expectativas e no horizonte de possibilidades que mobilizavam as lutas dos trabalhadores por direitos; nos canais públicos para sua disputa, reivindicação e encaminhamento (Telles, 2001).

Quanto ao perfil do processo de mudanças aqui indicado, sua forma geral mais compreensível é a de uma reestruturação organizacional do Estado à qual correspondem relevantes perdas de direitos sociais, mas segundo um dinâmica de expansões e reduções não tão claramente apreensível. As mudanças nas formas de setorialização da ação do Estado e a participação do setor educacional no interior dessa dinâmica, de nosso ponto de vista, dão condições especiais de visibilidade a alguns aspectos relevantes desse processo.

2 – A nova setorialização

Nossos estudos sobre as mudanças recentes no "setor social", como setor de

atuação do Estado, têm nos indicado que há uma nova estrutura organizacional em formação, não decorrente unicamente de medidas intencionalmente traçadas com esse fim. De nosso ponto de vista, essa nova estrutura constitui-se como um dos efeitos históricos das inter-relações entre as mudanças intencionais de larga escala e as medidas e ações orientadas pelos jogos de poder produzidos nos contextos locais e pelas práticas típicas da "pequena política" (Gramsci, 2000).

Um primeiro aspecto a destacar, neste caso, é que, no diálogo entre os novos formatos de programas sociais e as suas apropriações locais, estão se formando, no campo social, espécies de "sub-setores" de ação referenciados em categorizações restritas dos segmentos sociais e das situações de vulnerabilidade passíveis de assistência. São categorizações principalmente referidas, no primeiro caso, a faixas etárias, gênero, etnia, situação familiar e situação ocupacional e, no segundo caso, a situações específicas de risco social. Trata-se, predominantemente, de sub-setores constituídos difusamente a partir da criação e reiteração de programas temáticos para cuja realização não estão sendo produzidas bases operacionais próprias, o que tem implicado o uso sistemático das bases institucionais de setores consolidados da política social, especialmente educação e saúde, mas também trabalho e renda, cultura e esporte e lazer, com inegáveis impactos sobre as condições de sustentação de suas ações centrais.

A criação desses programas temáticos, por parte do nível federal de governo, tem um significativo sentido inaugural nesse processo de reestruturação organizacional. Primeiro, porque os programas federais, ainda que inspirados em experiências pioneiras de estados ou municípios, foram os responsáveis pela instalação, em escala nacional, dessas sub-categorias como referência para a ação do Estado. Segundo, porque a realização local dos programas federais depende, invariavelmente, da adesão formal dos níveis sub-nacionais de governo, implicando contrapartidas que, de algum modo, pautam parte da ação governamental de estados e municípios. Um dos principais efeitos políticos e administrativos da disseminação desses programas, portanto, é a indução das administrações estaduais e municipais no que diz respeito ao conteúdo das suas ações e à destinação de parte de seus recursos e infraestrutura funcional. Além disso, o submetimento reiterado das administrações sub-nacionais às lógicas administrativas desses programas tem também efeito indutor no que diz respeito à adoção gradual de determinados modelos de administração e de controle de políticas.

Há, porém, outros aspectos indicativos de que a constituição de tais setores

também se dá, de modo relevante, pela replicação voluntária e pela apropriação instrumental dessa lógica organizacional por parte das administrações sub-nacionais. O caso exemplar é o da replicação de programas temáticos, que está ocorrendo, de um lado, em resposta às linhas de financiamento que estimulam a criação de ações circunscritas às novas categorias de assistidos, mas, de outro, também devido a apropriações locais "originais" de certas instrumentalidades dessa forma de organização da ação de cunho social.

Por essas características, e por outras, sobre as quais discorreremos adiante, entendemos que esses sub-setores em formação não constituem primordialmente novas frentes de ação que delineariam uma ampliação da esfera pública e uma integração de políticas setoriais. Trata-se, principalmente, de uma nova dinâmica de organização e funcionamento do setor social que permite ao Estado uma espécie de "nova liberdade", em relação aos parâmetros de ação e aos marcos regulatórios que vinham sendo estabelecidos ao longo dos processos de consolidação de políticas tendentes à universalização, uma liberdade especialmente configurada como maior poder de disposição sobre os recursos, incluindo sua destinação populacional e territorial efetiva.

A profusão de programas focalizados a partir de categorizações sociais e de "problemas" cada vez mais restritas e particularizadas; a pulverização desses programas por setores de ação muito diversos; a sobreposição de programas e ações; a relativa falta de integração entre programas e entre estes e as ações regulares de cada setor; a provisoriedade das equipes, bases institucionais e recursos designados para sua realização não nos parecem, nesse contexto, pura "desordem", mas elementos de uma lógica de ação, intimamente implicada com essa "nova liberdade", que altera as referências anteriormente pactuadas a respeito do que é *público*.

Cabe, aqui, qualificar um pouco mais as formas organizacionais que estão se repetindo, nesse contexto, de maneira a melhor estabelecermos seus nexos com as alterações na esfera dos direitos sociais e na esfera organizacional do Estado como um todo.

Um primeiro aspecto a observar é que a disseminação de práticas de pulverização de ações, às vezes de conteúdo similar, por várias secretarias evidencia o caráter sistêmico que o uso instrumental de estruturas disponíveis de políticas setoriais consolidadas está assumindo. A análise da organização das secretarias de governo em alguns municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro é fortemente

indicativa de que os setores clássicos da política social estão sendo cada vez mais usados como espécies de "barrigas de aluguel" de programas que têm orientação e espaços próprios de decisão, não dialogando com as ações clássicas desses setores, nem se subordinando aos seus princípios norteadores.

Outro aspecto importante de se destacar é a reiteração das práticas de execução desses programas por meio de equipes "móveis" (devido a sua composição instável e a sua transitoriedade) e não-orgânicas às ações realizadas, o que ocorre por meio de duas principais formas: a montagem de equipes a partir do deslocamento de servidores de suas funções originais ou a terceirização de ações por meio de convênios com ONGs, contratação de empresas ou cooperativas. As perdas graves daí resultantes – em termos da interação entre profissionais atuantes em cada programa, entre estes e as equipes permanentes dos setores nos quais tais programas estão alocados, e, ainda, entre estes e os usuários – envolvem a redução das possibilidades de produção de acúmulos coletivos que orientem as lutas e ações pela melhoria e expansão das condições de exercício de direitos.

Outra questão problemática é referente aos impactos dessa organização funcional sobre os registros das práticas e dos problemas abordados pelas ações e políticas, evidentemente prejudicados quando o corpo funcional – oriundo de áreas e com formações diversas, além de recomposto por meio de substituições constantes – não apresenta qualificação e acúmulos que permitam melhor significar as informações.

Os aspectos aqui apresentados, dentre outros não discutidos em decorrência dos limites deste texto, permitem-nos observar que a nova condição de ação do Estado aí delineada – sustentada na possibilidade de operar internamente com recursos, equipes, regulamentos, referências institucionais e informações "móveis", e não pautada em referências efetivamente públicas, que permitiriam aos diferentes sujeitos debater, exigir, acionar e intervir nas políticas – tem inegáveis efeitos sobre as condições de disputa e exercício de direitos sociais, especialmente porque a alteração no estatuto desses direitos, atualmente em curso, não está se dando predominantemente a partir de embates claros nos espaços destinados a sua discussão e formulação pública, mas a partir de um conjunto de modificações sistêmicas pouco visíveis como conjunto.

3. Repercussões na escola e na formação docente

Formulações como as de Thompson (1999), a respeito da formação de sujeitos coletivos, e as de Gramsci (2001 e 2002), a respeito dos componentes subjetivos dos processos de formação societária, trazem contribuições fundamentais para os estudos sobre formação docente, apresentando uma concepção ampliada de formação (Heckert e Algebaile, 2003) que destaca seu caráter processual e suas implicações tanto com as ações institucionalizadas dirigidas a finalidades formativas especializadas, quanto com as relações e as condições de trabalho, a partir das quais são afirmados valores, concepções, práticas e disposições influentes na produção de diferentes modos de pensar e agir. Nossas discussões sobre os efeitos das reconfigurações da ação do Estado sobre a configuração do trabalho docente partem dessas referências.

Cabe destacar, nesse caso, a necessidade de se considerar de forma ampliada as próprias "condições de trabalho", atentando-se para o fato de que estas são constituídas por elementos variados, envolvendo e inter-relacionando de modos complexos as condições e recursos materiais e funcionais, as demarcações da rotina escolar, as redes de atravessamentos institucionais, as condições a partir das quais se dão as relações entre a escola e as demandas locais, dentre outros aspectos que produzem contradições, tensões e direcionamentos nas ações e relações intra e extra-escolares.

A afirmação necessária de se fazer aqui é que essas condições de trabalho são formativas, porque interferem difusa ou sistematicamente na produção de modos de pensar e agir, na produção de tendências à agregação e à dispersão, de acúmulos compartilhados e diferenciações particularistas, de relações cooperativas e concorrenciais, de autonomia e subserviência intelectual, dentre outros aspectos.

É nesse sentido que a migração intensiva e intermitente de tarefas para o setor educacional e, dentro deste, para a escola, parece constituir, hoje, um dos principais fatores de formação docente, por modificar a esfera e a rotina escolar, ou, em termos mais precisos, modificar o conjunto de ações que se passa a considerar "próprias" da escola e, conseqüentemente, o conjunto de referências organizacionais e temporais para sua realização cotidiana.

A escola pública fundamental em contextos capitalistas dependentes (Fernandes, 1974 e 1975) é particularmente afetada por isso. Por ser um

equipamento público bem distribuído territorialmente, por sua condição de elemento componente de uma rede quantitativamente expressiva e facilmente articulável a outras redes de equipamentos e ações, bem como por seu largo alcance dos segmentos sociais pobres, é mais intensamente acionada para a realização dessa nova geração de ações no campo social.

Merece destaque, neste caso, essa forma de uso da escola nas periferias metropolitanas, onde esta passa atuar quase que permanentemente como uma espécie de "posto avançado do Estado", apresentando modificações na esfera e na rotina escolares nitidamente implicadas com a formação dos novos "sub-setores" de ação social, acima mencionados, cujas ações têm sido garantidas pelo uso intensivo da infra-estrutura material e funcional do setor educacional, em geral, e da escola, em particular. Deve-se registrar, neste caso, que, no setor educacional, os usos instrumentais de recursos, equipamentos e funcionários para a realização dessa multiplicidade difusa de programas têm agravado as condições de trabalho, já atingidas por medidas das próprias políticas educacionais, que também parecem orientadas para a profusão de projetos com alcances, durações, normas, rotinas e calendários diversificados, e caracterizados por pouca interlocução e sentido de complementariedade.

A observação dos efeitos dessa nova dinâmica sobre a rotina escolar permite perceber seu caráter indutor de relações, valores, referências e práticas, de forte repercussão sobre a formação docente. As novas demarcações do tempo no cotidiano escolar, especialmente pautado pelas urgências; a efemeridade dos projetos; a sobreposição de tarefas e responsabilidades; a sobrecarga de atividades burocráticas; o encurtamento do tempo e do espaço para a realização de encontros e trocas regulares, não pautados totalmente de fora; o soterramento das pautas de reuniões aos problemas administrativos; a confrontação dos professores com novas ordens de problemas para os quais eles não têm respostas; parecem produzir uma desorientação formativa que dilui acúmulos coletivos, essenciais ao enfrentamento crítico desse contexto.

As expressões utilizadas pelos professores para ilustrarem seu cotidiano são elucidativas dos sentimentos de impotência e de subordinação que parecem condicionar, hoje, o trabalho docente. Repete-se a tendência a se descrever a escola como "um balcão", em que as pessoas "passam o dia atendendo, mas não resolvem nada"; a se entender que trabalhar em escolas de áreas pobres "é como enxugar gelo"; que o

"professor não tem que pensar, tem que fazer"; que "quando a gente está na 'chapa quente', discutir atrapalha". A sensação de risco e desespero é fortemente presente: "A gente está na linha de tiro".

Longe de definirem o professor, tais termos devem ser tomados como indicativos dos efeitos produzidos por políticas que desorganizam referências coletivas e possibilidades de compartilhamento, que acionam o professor para um ativismo desconectado de objetivos coletivamente traçados, que o destituem de autonomia na gestão do próprio trabalho e das próprias relações, verdadeiras políticas de desistência (Heckert, 2004) que concorrem com os objetivos de formação pedagógica, tão comumente apresentados por programas de formação permanente que parecem entender a formação docente como processo imune ao contexto formativo da escola.

Referências bibliográficas

ALGEBAILE, Eveline. 2004. *Escola pública e pobreza*: expansão escolar e formação da escola dos pobres no Brasil. Tese de Doutorado em Educação. RJ: UFF.

BEISEGEL, Celso de Rui. 1974. *Estado e educação popular*: um estudo sobre a educação de adultos. São Paulo: Pioneira.

FERNANDES, Florestan. 1974. Mudanças sociais no Brasil. São Paulo: Difusão Européia do Livro.

_____Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina. 1975. Rio de Janeiro: Zahar.

GRAMSCI, Antonio. 2000. Cadernos do cárcere, v. 3. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____. 2001. Cadernos do cárcere, v. 4. Temas de cultura. Ação católica. Americanismo e fordismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____. 2002. Cadernos do cárcere, v. 5. Il Risorgimento italiano. Para uma história das classes subalternas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

HECKERT, Ana L. C. 2004. Narrativas de resistência: educação e políticas. Tese de Doutorado em Educação. Niterói/RJ: UFF.

HECKERT, Ana L. C., e ALGEBAILE, Eveline. 2003. Formação e mudança: reflexões compartilhadas. Teias - Revista da Faculdade de Educação da UERJ, v. 5, p. 46-55.

TELLES, Vera. 2001. Pobreza e cidadania. São Paulo: Editora 34.

THOMPSON, E. P. 1999. A formação da classe operária inglesa – a árvore da liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra.