



Reformas educacionais: características e tensões daquelas que objetivam a equidade

Autoria

Ágnez de Lélis Saraiva - agnez.saraiva@bol.com.br

outro/FJP - Fundação João Pinheiro

Bruno Lazzarotti Diniz Costa - bruno.diniz@fjp.mg.gov.br

Mestr em Admin Pública/FJP - Fundação João Pinheiro

Agradecimentos

A Fundação de Amparo a Pesquisa de Minas Gerais

Resumo

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve um intenso ativismo dos entes da federação em promover reformas em seus sistemas e redes de ensino. O Programa Escola Plural, implementado neste contexto, tratava-se de uma reforma promovida pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte em seu sistema de ensino com vistas a assegurar oportunidades educacionais aos seus alunos mais vulneráveis. Passados mais de 20 anos desde o momento que fora anunciado como política de educação, ele ainda suscita debates pela abrangência e objetivos das mudanças propostas para as unidades escolares e pelas tensões que gerou entre os seus principais interessados. Assim, pergunta-se, como as características do tipo de reforma educacional implementado pela Escola Plural definiu as tensões e os conflitos entre os atores envolvidos com a política? O argumento desenvolvido sugere que as respostas devem ser buscadas nas análises de políticas públicas e nos aspectos específicos da implementação.





Reformas educacionais: características e tensões daquelas que objetivam a equidadeⁱ

Resumo

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve um intenso ativismo dos entes da federação em promover reformas em seus sistemas e redes de ensino. O Programa Escola Plural, implementado neste contexto, tratava-se de uma reforma promovida pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte em seu sistema de ensino com vistas a assegurar oportunidades educacionais aos seus alunos mais vulneráveis. Passados mais de 20 anos desde o momento que fora anunciado como política de educação, ele ainda suscita debates pela abrangência e objetivos das mudanças propostas para as unidades escolares e pelas tensões que gerou entre os seus principais interessados. Assim, pergunta-se, como as características do tipo de reforma educacional implementado pela Escola Plural definiu as tensões e os conflitos entre os atores envolvidos com a política? O argumento desenvolvido sugere que as respostas devem ser buscadas nas análises de políticas públicas e nos aspectos específicos da implementação.

Palavras-chave: reformas educacionais, implementação, Escola Plural

1- Introdução

Os anos que seguiram a promulgação do texto constitucional de 1988 foram marcados por um grande ativismo dos entes subnacionais na provisão de políticas públicas (ABRÚCIO, 2005; SOUZA, 2005). No caso das políticas educacionais, os municípios brasileiros historicamente desde o Império, tem a competência em prover a educação pública para crianças e adolescentes, o que fora reforçado na CF 1988 (CURY, 2008). No município de Belo Horizonte, no ano de 1994, a sua administração pública anunciou uma reforma educacional ampla de seu sistema de ensino denominada Programa Escola Plural. No ano seguinte este programa passou a ser implementado nas escolas de sua rede de ensino.

A reforma proposta era direcionada, principalmente, para o interior de as suas escolas e propunha uma nova forma de enturmação dos alunos, progressão contínua com critérios rígidos para reprovação ou retenção, reorganização dos tempos escolares, avaliação escolar participativa, estratégias de ensino construídas no diálogo com a comunidade, mudanças nas rotinas escolares, entre outras coisas (BELO HORIZONTE, 1994). Após 15 anos de vigência, o programa foi abandonado pela administração municipal e em seu lugar retomou-se muito daquilo que ela havia combatido como elementos de exclusão. Entretanto, todo este processo se mostra como um importante caso para estudos sobre o ciclo das políticas públicas, os problemas da implementação e as tensões que cercam reformas educacionais que propõem alterações na organização e nas rotinas escolares.

Diante da experiência da Escola Plural, este estudo se propôs a analisar o seu ciclo de produção a partir das análises de políticas públicas. E dedicou um olhar especial para as tensões originadas da sua implementação. Para isso, apresentou a seguinte questão, como as características do tipo de reforma educacional implementado pela Escola Plural definiu as tensões e os conflitos entre os atores envolvidos com a política educacional? Seu objetivo principal é analisar as tensões e os conflitos, originados desta reforma educacional, entre os atores interessados nesta política social no município de Belo Horizonte (BH).

Para atingir o seu objetivo, além desta introdução, este estudo mostra que o conteúdo e os objetivos de uma reforma educacional apresentam diferentes tipos de tensões. Em seguida,



retoma algumas abordagens de políticas públicas para analisar a implementação da Escola Plural. Depois retoma os eixos centrais do Programa da Prefeitura de BH e, por último, destaca o seu percurso na implementação e as tensões geradas entre os atores interessados nesta política educacional. Ao final apresenta algumas considerações.

2- Reformas educacionais e tensões

A apresentação e a implementação do Programa Escola Plural não foi um fato isolado em relação as políticas educacionais no Brasil nos anos de 1990. Desde meados dos anos de 1980 que em diversos lugares do país, iniciativas de reformas dos sistemas de ensino eram implementadas. Estas possuíam amplitudes, objetivos e estratégias diversas. Entre os muitos modelos que se apresentavam, a literatura destacou pelo menos três: um grupo com foco no acesso, outro na qualidade e um terceiro na equidade (CARNOY; CASTRO, 1997; CORRALES, 1997; MOLINA, 2000; MARTINIC, 2001; FABRIS, 2004).

O primeiro conjunto com o objetivo de estimular o acesso procurava aumentar a disponibilidade de vagas no sistema escolar e melhorar as condições para que as crianças e adolescentes das diversas camadas sociais pudessem acessá-las. A preocupação era com a oferta educacional, ampliação da cobertura, melhoria dos insumos escolares, tais como livros didáticos, construção e ampliação do número de salas de aula, materiais didáticos em maior quantidade e a contratação de professores (MOLINA, 2000; RIVERO, 2000; MARTINIC, 2001; FABRIS, 2004; SARAIVA; COSTA, 2010). Apesar do aumento nos gastos públicos educacionais, estas reformas não questionavam o modelo de escola que existia e nem as suas rotinas (RIVERO, 2000).

O segundo conjunto de reformas nasceu de questionamentos sobre os resultados escolares e das dificuldades das escolas em atender as necessidades dos alunos provenientes de famílias com baixo nível socioeconômico. Estas políticas tinham como objetivo a qualidade, pelo menos diziam assim seus propositores. De acordo com Corrales (1999), elas procuravam tornar o sistema escolar mais eficiente e tornar o uso dos recursos públicos melhor aproveitado. Um dos seus objetivos centrais era melhorar o desempenho acadêmico dos estudantes e o desempenho geral dos sistemas escolares medidos pelas taxas de conclusão, reprovação, abandono e resultados em testes padronizados (CORRALES, 1999).

Para se obter melhores resultados, o investimento em insumos escolares e na formação dos docentes foram os pontos centrais destas políticas educacionais. A descentralização e a transferência de responsabilidades para implementação e de recursos para governos subnacionais e para unidades escolares foi uma estratégia adotada em muitos lugares (CARNOY; CASTRO, 1997). A gestão democrática também ocupou a agenda destas reformas. Esta era entendida como participação da comunidade na gestão e nas eleições dos diretores das unidades escolares (DUARTE; SARAIVA, 2016). Nas escolas foram criados os colegiados escolares e para o controle das políticas educacionais foram criados conselhos. Estes instrumentos participativos teriam a finalidade de aumentar a responsabilidade dos gestores públicos diante da comunidade escolar e a aproximação da gestão da política educacional com parte de seus interessados. As avaliações externas, por meio de testes padronizados aplicados a todo um conjunto territorial, foi outro instrumento que fez parte deste tipo de política educacional. Estas avaliações tinham por objetivo identificar o desempenho das unidades escolares e dos sistemas de ensino para responsabilizar e orientar os professores e os gestores escolares. Reformas educacionais para qualidade estiveram presentes no Brasil, nos anos de 1990, em grande medida, estimulada pelo governo federal e implementadas pelos subnacionais



e teve o apoio de agências multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (CARNOY; CASTRO, 1997).

No terceiro grupo de reformas educacionais está presente aquelas que têm como seu objetivo central a equidade. Nos modelos citados anteriormente, a melhoria do sistema educacional e o melhor desempenho escolar era para todos alunos. O terceiro tipo reconheceu a desigualdade de oportunidades e de desempenho educacionais entre os seguimentos sociais, principalmente, porque apenas recentemente, em muitos países da América Latina, particularmente o Brasil, a educação configurou-se como um direito universal e subjetivo (CURY, 2008). Por este motivo, os esforços governamentais foram direcionados para aqueles setores com maior dificuldade de acesso, permanência e desenvolvimento no sistema (FABRIS, 2004).

Entretanto, mesmo as reformas incluídas neste terceiro tipo apresentaram diferenças fundamentais, decorrentes de diferentes concepções acerca da equidade. Por este motivo, algumas tiveram como objetivo a equidade de acesso, outras a de oportunidades educativas e, por último, àquelas que tiveram como centro a diversidade de itinerários educativos. O Quadro 1 apresenta a síntese dos três tipos de equidade que fazem parte deste conjunto de reformas educacionais.

Quadro 1- Tipos ideais de reformas para equidade educacional

CRITÉRIOS	EQUIDAD COMO IGUALDAD DE ACCESO A LA EDUCACIÓN	EQUIDAD COMO IGUALDAD EN LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS	EQUIDAD COMO RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD DE ITINERÁRIOS EDUCATIVOS
Argumento principal explícito	la equidad escolar es otorgar a cada sujeto las mismas posibilidades de acceder a una escuela con el fin de integrarse eficazmente al sistema productivo laboral	la equidad escolar es otorgar a los sujetos más desfavorecidos un apoyo compensatório para acceder y permanecer en una escuela de calidad, con el fin de que posean las mismas oportunidades para mejorar sus resultados educativos	la equidad escolar debería significar otorgar a todos los sujetos oportunidades de integrarse a experiencias educativas que les permitan acceder a condiciones de vida más justas.
	cada actor elige un trayecto educativo que le permite acceder a una educación diferenciada. Así, se orientará con mayor éxito en el mercado laboral	si se apoya pedagógica y materialmente a las escuelas y sujetos más carenciados, se logra resultados educacionales más equitativos	al apoyar, dentro y fuera de la escuela, a todos los sujetos, se debería construir situaciones educativas y resultados más justos.
Rol del Estado	Subsidiário	Compensatório	Normativo
Rasgo principal del sistema educativos	Meritocrático	Compensador	Transformador social
Rasgo principal de enseñanza	Técnica	Técnica/política	Política

Fonte: Fabris, 2004.

Estas reformas tinham como ponto comum diminuir as diferenças e criar uma ambiente que pudesse recuperar a promessa de igualdade da educação escolar. Ao se considerar a equidade de acesso, os investimentos governamentais foram para a construção de escolas, transporte escolar, merenda e outros insumos escolares. Neste caso, a equidade estava em garantir condições iguais na partida da vida escolar das crianças. Quando as desigualdades foram diagnosticadas como aquelas situadas no interior das unidades escolares, os recursos



foram direcionados para a permanência e para que os alunos com dificuldades obtivessem resultados desejáveis de aprendizado. Neste caso, os investimentos foram direcionados para reforço escolar, ajuda financeira para as famílias, merenda e outros recursos necessários para superação das desigualdades no interior das escolas (FABRIS, 2004)..

O terceiro tipo, além daquilo que foi necessário nos dois modelos citados, ou seja, mudanças nos padrões de alocação de recursos e de oferta de políticas compensatórias que já são bastante conflituosas, exigiu alterações na organização das escolas e dos sistemas educacionais. Neste caso, os objetivos, as estratégias escolares, os espaços e os tempos de formação deveriam ter novas configurações e considerassem dimensões que ultrapassassem os limites da sala de aula e dos conteúdos didáticos (BELO HORIZONTE, 1994). As experiências educacionais não escolares dos estudantes deveriam ser consideradas como ponto de partida para a produção de conhecimentos. E o sistema de avaliação, a forma de enturmação, os recursos didáticos e as relações com a comunidade deveriam considerar a experiência cultural do aluno. A ênfase do processo educacional não esgotava nos conteúdos e metas a serem atingidas, mas nas experiências humanas e escolares dos alunos (BELO HORIZONTE, 1994; 1996; 2000; FABRIS, 2004; SARAIVA; COSTA, 2010).

Em relação as estratégias de implementação e as tensões decorrentes delas, destaca-se as dificuldades deste último tipo de reforma. Elas decorrem, em grande medida, da quantidade e intensidade dos conflitos que produzia. Estes estavam vinculados a ruptura com os modelos considerados tradicionais escola amplamente institucionalizado e pelas exigências que impunham a certos atores estratégicos. O modelo tradicional pela sua longa vida e pela relativa “naturalização” de seu funcionamento, permitiu que as escolas, os professores e os demais implementadores construíssem os seus meios para a implementação (ÉRNICA; BATISTA, 2012). Estes meios foram incorporados a rotina das escolas, o que gerou expectativas entre os diversos atores educacionais. Eram, portanto, difíceis de serem alteradas, mesmo que fosse reconhecido o seu caráter iníquo e insatisfatório por um bom número de interessados. Mesmo assim, a alteração da rotina destas escolas exigiria um grande esforço dos gestores públicos interessados em modifica-las e a disponibilização de grande quantidade de recursos. Neste caso,

A noção ambiciosa de equidade adotada e as mudanças propostas no cerne da organização do sistema educacional tradicional fazia com que o dissenso estivesse presente tanto nos fins quanto no dos meios e estratégias deste tipo de reforma (SARAIVA; COSTA, 2010, p. 25).

Entre os tipos apresentados, a Escola Plural se encaixa exatamente no modelo de reforma educacional direcionada para equidade enquanto reconhecimento da diversidade de itinerários educativos de seus estudantes. O que se destaca neste modelo é o seu potencial de conflito. Isto acontece, em larga medida, pelas mudanças que se propõe a fazer na estrutura da escola tradicional, o que exige, principalmente, dos professores a construção de novas práticas e novas tecnologias para as suas rotinas escolares. Disso decorre um elevado custo para estes atores e outros mais envolvidos na implementação da Escola Plural. Mas, para a melhor compreensão destes, é necessário percorrer os elementos centrais do ciclo das políticas públicas.

3- O ciclo das políticas públicas e as reformas educacionais

Uma das características presentes nas políticas públicas é a distribuição dos recursos públicos para minimizar os efeitos de um problema presente na agenda governamental. Este fato, faz da ação dos governos uma forma desigual de distribuição dos recursos públicos. O que pode ser percebido ou sentido pelos atores afetados direta ou indiretamente pela intervenção através da política pública. Neste sentido, Costa (2004, p. 33) considera que “a maneira pela



qual diferentes atores supõem que a política, programa ou projeto os afetará tende a influenciar as chances de que o projeto seja de fato implementado e o perfil que de fato apresentará”.

A forma como uma política modifica a distribuição dos recursos financeiros, políticos, institucionais, técnicos e humanos afeta o que já estava institucionalizado e, por isso, interfere na forma como já estava aceito a distribuição dos custos e benefícios entre os interessados. Para se ter uma dimensão das tensões em torno de uma política pública é necessário identificar como ela distribui os seus custos e os seus benefícios entre os atores a partir da sua implementação. Com esta compreensão é possível identificar o potencial de conflito presente e antecipar possíveis resistências a sua implementação (MENY; THOENIG, 1992; CORRALES, 1999; COSTA, 2004). O Quadro 2 sintetiza bem os possíveis cenários de tensões e conflitos originados da distribuição dos recursos de uma política.

Quadro 2- Tipos de política segundo a distribuição dos seus custos e os benefícios

	Custos dispersos	Custos concentrados
Benefícios dispersos	Ex: aumento de impostos para financiar seguridade social	Ex: Uma reforma educativa voltada para equidade educacional
Benefícios concentrados	Ex: A concessão de subsídios a agricultores ou uma reforma educativa orientada para o acesso	Ex: concessão a umas poucas empresas de transportes para que possam atender a uma cidade ou região.

Fonte: Corrales 1999, p 4

Nos tipos apresentados, o que mais interessa para as análises da implementação da Escola Plural é aquele que apresenta “custos concentrados e benefícios dispersos”. Este é um caso em que a política proposta apresenta potencial de conflito grande e, por isso, dificuldades para ser implementada e obter resultados satisfatórios frente aos objetivos desejáveis. No entendimento de Corrales (1999, p. 4),

Quando os custos de uma política recaem direta e intensamente em grupos de interesses específicos e seus benefícios são demasiadamente dispersos, a adoção desta política é difícil do ponto de vista político.

A concentração dos custos sobre grupos menores e mais homogêneos permite que estes tenham motivação maior para se mobilizar, agir e resistir às mudanças propostas pela política ou impedir que a mesma seja implementada. A ação coletiva, seja ela pública ou não, contrária ao programa proposto é menos custosa para eles frente às possíveis perdas decorrentes da ação governamental em função da política apresentada. Ao mesmo tempo, os benefícios não são direta e imediatamente percebido pelos grupos heterogêneos beneficiários da política em implementação. Isto acontece, em grande medida, porque estes últimos encontram-se dispersos e tem menos incentivos para se mobilizar e agir em defesa da política proposta. Ademais, quando os seus resultados são de longo prazo, difíceis de serem visibilizados e, as vezes, incertos, os questionamentos e polêmicas tendem a se ampliar, principalmente, sob o argumento do desperdício dos recursos públicos em momentos em que a eficiência é uma cobrança recorrente ao setor público (MENY; THOENIG, 1992).

Compreender as tensões e conflitos potenciais e reais na implementação da Escola Plural é fundamental para identificar os seus principais opositores. Levar em conta que esta reforma educacional, pelo seu desenho, implica em escolhas políticas por parte dos implementadores em favor de um público ausente ou invisível até então na educação escolar da rede municipal de BH, traz para o centro das análises o professor municipal. Grande parte destes se mobilizara ou se colocara contrário a implementação desta reforma educacional. O que se percebe nos seus



argumentos é que eles têm a compreensão de que os maiores custos decorrente da sua implementação decaíram sobre eles (SARAIVA, 2007). Este será o tema tratado a seguir.

4- A implementação da Escola Plural

A implementação da Escola Plural pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte começou no ano de 1995. O seu principal objetivo estava produzir modificações na estrutura e no funcionamento do sistema e das unidades escolares que compõem a sua rede de ensino, pois o diagnóstico elaborado na concepção e na justificativa do programa argumentava que “a estrutura de nosso sistema escolar e a cultura que o legitima são seletivas e excludentes” (BELO HORIZONTE, 1994). Por este motivo, o programa apresentava medidas de impacto na organização do sistema e das escolas municipais,

O Programa propôs uma alteração radical na organização do trabalho escolar, com a instituição de novos tempos e espaços escolares. Propôs o rompimento com os processos tradicionais e tecnicistas de ensino; a eliminação dos mecanismos de reprovação escolar próprios da concepção seletiva e excludente de avaliação e a introdução de nova relação educativa onde todos avaliam todos e buscam novos sentidos e significados para o conteúdo escolar e o processo de escolarização (DALBEN, 2000, P. 12).

Estes objetivos mostram a dimensão das mudanças proposta pela Escola Plural que merecem destaque pela sua importância e inovação naquele período: o tempo de nove anos para conclusão do Ensino Fundamentalⁱⁱ, dividido em três ciclos de três anos cada um; a reprovação e retenção escolar seria limitada, restrita a casos excepcionais, mediante um programa de recuperação dos alunos nesta situação. O objetivo desta medida é que os alunos acompanhassem a progressão do seu grupo de idade, o que exigia a enturmação flexível baseada na idade e não mais no desempenho escolar e a formação de turmas heterogêneas (BELO HORIZONTE, 1994).

A enturmação a partir do critério de idade considera que a noção de currículo escolar abandona a visão tradicional de lista de conteúdos a serem ministrados e apreendidos pelos alunos em um determinado período de tempo. Neste caso, a experiência não escolar dos alunos decorrentes da sua vida em sua comunidade deveria orientar a ação dos docentes em seus processos educacionais. Para isso, atrair a comunidade escolar para uma participação mais efetiva no cotidiano das unidades escolares possibilitaria aos educadores uma maior proximidade com os problemas, as lutas e a cultura local. Uma decorrência disso, é a alteração na concepção e na prática dos tempos e espaços de aprendizagem. Estes ganhariam outros lugares na escola ou em outros ambientes na comunidade onde a escola está inserida (BELO HORIZONTE, 1994). Esta nova concepção de espaço, tempo de vivências escolares e novos currículos, a avaliação adquiriu novo formato e passou a ser

Considerada um aspecto integrante do processo de ensino-aprendizagem e desenvolvimento do educando. Que a formação obtida nos processos avaliativos seja fonte de apoio ao educando em seu processo de escolarização, e não argumento de autoridade para excluir o aluno (BELO HORIZONTE, 1996).

Com este conteúdo, o Programa Escola Plural introduzia mudanças no funcionamento e nas rotinas das suas unidades escolares. Os professores, como implementadores, seriam o atores mais diretamente afetados pela reforma. Estes teriam alterar as suas rotinas, processos de trabalho e organização do seu tempo escolar para se adequar ao novo modelo política



educacional. Pois, parte de suas ações estavam centradas no que fora caracterizado como práticas tradicionais (BELO HORIZONTE, 1996).

Além disso, a Escola Plural assumiu o princípio constitucional de que a educação escolar é um direito (BRASIL, 1988, art. 6º), com isso, seria garantido o acesso a todos que buscassem as escolas da rede municipal, independente de processo seletivo que pudesse impor restrições a este direito. Fato este que exigiria mudanças na postura dos professores, pois teriam que trabalhar com crianças provenientes de estratos sociais estranhos a muitas escolas da rede municipal de BH (BELO HORIZONTE, 1994; DALBEN, 2000). Todas estas mudanças trouxeram consequências, como destacaram Saraiva e Costa (2010, p. 26),

Deste ponto de vista, há também uma alteração no balanço do poder, com uma relação menos assimétrica entre alunos e outros atores do sistema. Os limites ou eliminação das notas e da reprovação retiraram da escola e do professor um instrumento de coerção – a rigor, de poder – e a ordem e autoridade teriam que ser construídas com um pouco mais de legitimidade e um pouco menos de coerção.

Os desafios apresentados pela Escola Plural exigiram do sistema educacional de Belo Horizonte, das suas escolas e, principalmente, dos professores a adoção de novas práticas escolares (SARAIVA, 2007). O que exigiria esforços adicionais, sem a compensação esperada por parte destes atores. Além disso, com relações mais simétricas entre os envolvidos nos processos educacionais a partir da implementação do programa, implicaria em visões diferentes da tradicional sobre o lugar do professor no sistema, o que resultaria em uma ideia de perda de importância e *status* (CORRÊA, 2000).

Assim, ao prever o fim da restrição de acesso da população originárias das comunidades vulneráveis, dos bairros periféricos e dos aglomerados urbanos de Belo Horizonte, ela buscou atrair um tipo de aluno que não era comum em muitas de suas unidades e que muitos professores não estavam acostumados com sua presença em sala de aula (SARAIVA, 2007). Somado a isso, ao propor mudanças nas rotinas das escolas com vistas a incorporar nos processos educacionais as experiências não escolares dos novos alunos, mostrou a sua aproximação do tipo ideal de reforma em que se busca a “equidad como reconocimiento de la diversidad de itinerários educativos” previsto por Fabris (2004). O que tornou o seu processo de implementação tenso em relação aos professores e muitas comunidades escolares que tiveram a sensação de perda com esta reforma educacional (SARAIVA, 2007).

5- À guisa de conclusão: tensões na implementação das reformas educacionais

A trajetória de uma política pública é tensa em todo o seu ciclo e pode produzir resultados diferentes do planejado. Políticas públicas, mesmo que tenham objetivos equitativos, são afetadas, em grande medida, por políticas prévias, trajetórias das instituições públicas, distribuição dos seus custos entre os atores afetados tendem a gerar tensões e conflitos de maiores, principalmente, no seu processo de implementação.

A Escola Plural parece ter seguido este caminho. Não é possível dizer com precisão quantas escolas e o percentual de docentes e outros atores importantes na sua efetivação mobilizaram-se ou resistiram a sua implementação. Também não há registros do número de escolas que se propuseram a alterar as suas rotinas para atender aos desafios e objetivos desta reforma educacional. Mas os estudos empreendidos pelo Game (2000) e por Saraiva (2007) mostram que um bom número das unidades escolares mantivera sua organização próxima daquela que o Programa buscava superar.



Estes estudos identificam que por ser a Escola Plural uma reforma educacional com vista a equidade, ela apresenta um bom potencial de conflito. Para atingir os seus objetivos, as propostas de mudanças nos valores e no próprio ideal de justiça que a orientava, com consequência direta sobre muitos pontos considerados quase que tabus, como o fim da reprovação e a progressão continuada, trouxe para si a resistência dos professores que são os implementadores. Ademais, ao identificar como núcleo gerador de desigualdade e exclusão o centro da organização do sistema escolar tradicional, tais como a enturmação, avaliação, progressão, conhecimentos e experiências legítimas, exigiu alteração na sua organização, das suas unidades escolares e nas suas rotinas de funcionamento (BELO HORIZONTE, 1994; CORRÊA, 2000; GAME, 2000; SARAIVA, 2007; SARAIVA; COSTA, 2010).

As tensões estiveram presentes no processo de implementação da Escola Plural. Entretanto, há que considerar que houve esforços consideráveis de professores que viam neste programa a chance de melhorar as condições e os processos de aprendizagem das crianças e adolescentes provenientes dos setores sociais antes excluídos no modelo escola vigente. Por outro lado, a resistência de outra parte do professorado não foi menor. Esta se manifestava na negativa para implementar as novas regras que orientava a organização das unidades escolares. Em alguns casos, esta resistência adquiriu uma forma sutil em que o docente assumia o discurso de renovação de sua prática, mas na verdade mantinha a sua forma tradicional de atuação. Neste sentido, o processo educacional manteve-se centrado na transmissão de conteúdos, na utilização de livros didáticos com conteúdos sequenciais e organizados para etapas ou séries, a avaliação continuou baseada em provas e os seus registros mantiveram as notas ou créditos, a organização das turmas continuou tendo como referência o desempenho escolar e a participação da comunidade escolar manteve-se restrita a assembleias e reunião para reclamação do comportamento dos alunos (SARAIVA, 2007).

Se a administração municipal poderia ter utilizado dos seus recursos para induzir, ou mesmo forçar, o seu corpo docente a implementar a Escola Plural, percebe-se que isto não foi utilizado na quantidade certa. Saraiva e Costa (2010, p. 27) reconhecem os limites da atuação da Prefeitura de BH que afetaram a implementação da sua reforma educacional,

O incentivo seletivo para aqueles educadores que tomaram a nova política educacional para si funcionaria como um estímulo – ou pelo menos um reconhecimento – importante para continuar implementando a Escola Plural. Seria preciso apontar e reconhecer de maneira enfática e sistemática aquelas escolas em que houve maiores iniciativas de integração de integração com a comunidade, experiências educacionais diferenciadas e adaptadas as demandas de seus alunos, menor evasão, melhor desempenho nas avaliações externas, participação nas feiras e nas mostras educacionais, etc.

Diante dos imensos desafios que era implementar a Escola Plural pelos seus objetivos e conteúdo, ao tratar de maneira igual professores e unidades escolares que implementaram ou não a reforma, a administração municipal de BH pode ter criado um grande desincentivo àqueles que se empenharam a fazê-la e ter mostrado a falta de empenho ou de certezas quanto a reforma que se propunha.

Contudo, há que considerar que a Prefeitura de BH alocou uma grande quantidade de recursos na implementação da Escola Plural. Neste sentido, o orçamento para a educação municipal manteve-se ascendente durante mais de uma década. Parte importante destes recursos financeiros foi destinado a formação de professores, a melhoria dos recursos humanos e materiais das escolas. Percebe-se no discurso dos gestores municipais de educação da PBH um relativo otimismo quanto a implementação da reforma proposta. Muitos deles acreditavam que



a adesão decorreria da superação do desconhecimento dos seus objetivos e conteúdos. Havia uma crença que ao dispor de recursos materiais e informacionais, haveria empenho da totalidade dos docentes para implementar o Programa. Percebe-se que houve uma relativa negligência do potencial de conflito que o Programa possuía decorrentes dos custos adicionais, dos fundamentos do poder e da autoridade do professor (CORRÊA, 2000). Neste caso, a magnitude das mudanças propostas exigia um modelo de implementação mais articulado que ultrapassasse o seu principal instrumento de indução, ou seja, a persuasão.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- CARNOY, Martin e CASTRO, Cláudio Moura e. Como anda a reforma na educação na América Latina? 1997.
- CORRALES, Javier. Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas. PREAL, julho de 1999.
- CORRÊA, Maria Laetitia. Não-retenção e relações de poder: ponto focal da resistência ao projeto Escola Plural. In: DALBEN, Ângela Imaculada Loureiro de Freitas. Singular ou Plural? Eis a Escola em questão! GAME/FAE/UFMG. Belo Horizonte, 2000.
- COSTA, Bruno Lazzaroti Diniz. Política Instituições e Estratégias de Implementação: Elementos Para a Análise de Políticas e Projetos Sociais. In: BRONZO, Carla; COSTA, Bruno. Gestão Social, o que há de novo? Belo Horizonte, 2004.
- CURY, Carlos R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. www.scielo.com.br.
- DALBEN, Ângela Imaculada Loureiro de Freitas (Coordenação Geral) e BATISTA, José Rodrigues (Coordenação do banco de dados). Avaliação da implementação do projeto político-pedagógico Escola Plural. GAME/FAE/UFMG. Belo Horizonte, 2000.
- FABRIS, Maria Teresa Rojas. Formas de comprender el problema de la equidad escolar: una mirada desde las racionalidades de los actores sociales. *Revista Práxis* nº 4, Chile, junho de 2004, pp. 6 – 18.
- LOPEZ, Nestor. Desigualdades sociales y educativas en América Latina: algunas senales para repensar las políticas en la región. Seminário “Globalización, educación y pobreza en América Latina: para una nueva agenda política?” Barcelona, 27 e 28 de outubro de 2005.
- MARTINIC, Sergio. Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas en América Latina. *Revista Ibero-Americana*, nº 27, pp. 17 – 33, set - dez 2001.
- MENY, Ives e THOENIG, Jean-Claude. Las políticas públicas. Barcelona, Ariel, 1992.
- MOLINA, Carlos Gerardo. Las Reformas educativas em América Latina: hacia para una mayor equidad? INDES, novembro de 2000.



RIVERO, Jose. Reforma y desigualdad educativa en América. Revista Ibero Americana de Educação, nº 23, maio – agosto de 2000.

SARAIVA, Ágnez de L. Conflitos e constrangimentos que cercam a implementação de políticas educacionais voltadas para equidade: o caso da Escola Plural. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Administração Pública. Belo Horizonte, 2007.

SARAIVA, Ágnez de L. COSTA, Bruno L. D. Escola Plural: reflexões sobre a produção de políticas educacionais. Pensar BH/Política Social, nº 26, Belo Horizonte, junho de 2010.

SMED/PBH. Escola Plural: proposta político-pedagógica. Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte. 2ª ed. da 1ª versão. Outubro de 1994.

SMED/PBH. Construindo uma referência curricular para a Escola Plural: uma reflexão preliminar. Belo Horizonte 1996.

SMED/PBH. 3º Ciclo de formação: repensando nossa prática. Belo Horizonte, 1996.

SMED/PBH. Uma proposta curricular para o 1º e 2º Ciclos de Formação. Belo Horizonte, 1995/1996.

SMED/PBH. Relatório da política de educação 1993 – 1996. Belo Horizonte, 1996.

SMED/PBH. Relatório da política de educação 1997 – 1998. Belo Horizonte, 1999.

SMED/PBH. Avaliação dos Processos Formadores dos Educandos. Belo Horizonte, 1996.

SMED/PBH. 3º Ciclo Um Olhar sobre a Adolescência como Tempo de Formação. Belo Horizonte, 1996.

SMED/PBH. O Passo da Escola no Compasso da Vida: a construção de um novo tempo e espaço para jovens e adultos. Belo Horizonte, 1996.

SMED/PBH. Panorama da Educação Municipal. Belo Horizonte, 2006.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1988. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, nº 24, p. 105-121, jun. 2005.

ⁱⁱ Artigo produzido a partir da pesquisa para elaboração da dissertação de mestrado. Agradecimento a Fundação de Amparo a Pesquisa de Minas Gerais – FAPEMIG.

ⁱⁱ Naquele momento as redes de ensino do país ainda adotavam o período de oito anos. A ampliação do tempo de oito para nove anos para o Ensino Fundamental universalizou-se no país a partir da ampliação da obrigatoriedade da educação escolar ter passado a ser dos quatro aos dezessete anos de idade, mediante a Emenda Constitucional 59/2009 (BRASIL, 2009).