

# POLÍTICAS DE HABILITAÇÃO DE PROFESSORES LEIGOS: A DISSIMULAÇÃO DA INOCUIDADE

MARIA TERESA MARQUES DO AMARAL\*

## RESUMO

Esse trabalho pretende apontar a inocuidade das políticas que se propuseram habilitar os professores leigos em exercício no magistério de 1ª a 4ª série, em Minas Gerais. Tal inocuidade está revelada em três momentos: a inocuidade estatística, a inocuidade pedagógica e a inocuidade política.

## SUMMARY

This paper intends to appoint the harmlessness of the policies aiming to habilitate, in the State of Minas Gerais, the teachers in exercise, in the teaching from 1<sup>st</sup> to 4<sup>th</sup> grades. Such harmlessness is revealed in three aspects that is: statistical, pedagogical and political.

PALAVRA-CHAVE: Professor(a) - Habilitação do(a)  
Professor (a) Leigo (a)

KEY-WORDS: Lay teachers, Teachers habilitation

---

\*Prof. do Deptº de Métodos e Técnicas de Ensino - ΓAE/UFMG

Gostaria inicialmente de caracterizar o trabalho desenvolvido em "Políticas de habilitação de professores leigos" e de circunscrevê-lo ao espaço em que foi produzido. Trata-se de uma dissertação de mestrado realizada na Faculdade de Educação da UFMG. (AMARAL, 1986). Como trabalho acadêmico teve características próprias e independentes e o fato de a análise ter contemplado apenas o Estado de Minas Gerais acreditamos que não invalidou a tese defendida e a possível contribuição que possa vir a dar em termos ampliados.

Pretendeu-se fazer uma análise das políticas de habilitação de professores leigos que atuam na escola fundamental de 1ª à 4ª série. Mais especificamente, buscou detectar "os determinantes sociais" que, conforme foi defendido, são responsáveis pela inocuidade das políticas vigentes.

Afirmou-se, naquela análise, que não obstante o professor leigo, à primeira vista, apresentar um perfil resultante de específicas determinações sociais, numa análise mais profunda a sua existência e permanência no sistema de ensino se inserem na problemática geral da educação brasileira. Isso, sem dúvida, nos remete a uma outra discussão, qual seja a de examinar o processo de modernização da sociedade brasileira e seu modelo de crescimento econômico.

À medida que as estatísticas apontam um crescimento da rede escolar e um aumento efetivo de docentes, cresce, por outro lado, o contingente de excluídos dessa rede escolar. Amplia-se o número de Escolas Normais, cresce o número de programas de capacitação e aperfeiçoamento para professores leigos, mais diversifica-se e aumenta o número de professores não titulados que ingressam na rede.

Os números absolutos crescem, os números relativos baixam, mais baixam muito pouco. A queda relativa, percentual, é desproporcional ao esforço e aos recursos investidos.

Não basta dizer que há uma escassez de recursos orçamentários da União, em relação a outras rubricas. São pontos que fazem parte do quadro geral e devem ser analisados, mas que, isolados, não explicam o problema. Não basta também dizer que isto é fruto de uma incompetência administrativa generalizada, que se reverte, no fim à irracionalidade na estrutura de gastos e ao baixo perfil de racionalidade administrativa.

O trabalho realizado na dissertação em tela pretende analisar três questões fundamentais, vistas como fatores estruturais que determinam a permanência do professor leigo no sistema de ensino: 1º) o modelo econômico, que define os termos e as formas da política de ocupação da terra brasileira; 2º) os estilos de governança presentes nos meios rurais e nos pequenos

núcleos urbanos e 3º) a "necessidade" que o sistema de ensino vigente tem, de manter esses leigos como "exército de reserva", produto das condições concretas que geram esse ator social e que, por vezes, é o único com que conta a comunidade para um precário atendimento educacional.

Gostaríamos de esclarecer, de imediato, a relação que existe entre o professor não-titulado, "soi disant" o "leigo" e o professor rural. A questão do professor leigo não está necessária e exclusivamente vinculada à questão do professor rural, isto é, professores sem titulação não se encontram apenas e unicamente nos meios rurais. Também nas periferias das grandes cidades e nos pequenos núcleos urbanos vamos encontrar uma incidência significativa de professores não-titulados.

Entretanto, a baixa qualificação do professor incide, sobretudo, na escolas que se destinam às populações das zonas rurais e urbanas periféricas. Segundo dados do CENAFOR (1985) em 1980, dos 884.257 professores existentes no País, 226.247 eram "leigos", sendo que, destes, quase 70% estavam localizados na zona rural, em precaríssimas condições de vida e de trabalho. Portanto, é no meio rural que encontramos o maior número de professores não-habilitados, trabalhando em salas multisseriadas.

Esse contingente encontra-se ligado ao sistema municipal de ensino. É esse sistema que absorve essa mão-de-obra "desqualificada", mantendo-a como "exército de reserva" e à disposição do clientelismo político.

Atrair para essas áreas rurais professores qualificados coloca problemas técnicos e políticos não apenas ligados à valorização salarial e profissional dos docentes, mas também às hierarquias locais e às formas tradicionais de exercício do poder. Por outro lado, a mera capacitação do professorado leigo tampouco resolve o problema. A experiência tem mostrado que, quando eficaz, a capacitação torna-se, com frequência, trampolim para a mudança de profissão, fenômeno que reforça a rotatividade deste segmento do professorado. Tal rotatividade é provocada principalmente pela interferência política na sua indicação e pela dependência dos docentes municipais do sistema de reciprocidades característico da permanência de formas assumidas pelo poder local desde longo tempo.

O problema dos professores "leigos", desde a década de 20, foi objeto de preocupação dos "profissionais da educação" e vai-se apresentar mais agudamente no final dos anos 40 e, principalmente, nos anos 60. Entretanto, também nas décadas posteriores o problema esteve presente, se não como objeto de grandes

preocupações, pelo menos como motivo para a tomada de medidas, digamos, cartoriais, que intentaram resolver de algum modo a questão. Inegavelmente, foram medidas alternativas descontínuas implantadas nos Estados.

O Estado de Minas Gerais aceitou e procurou executar, em determinados momentos, as políticas de nível nacional; em outros momentos, elaborou e executou políticas próprias.

O trabalho de reflexão que desenvolvemos, a partir da reconstrução dessas políticas nacionais e das do Estado de Minas Gerais, e as conclusões a que chegamos, têm por objetivo demonstrar que as políticas implementadas para dar solução ao laicato no sistema de ensino foram inócuas. Do ponto de vista estatístico, não conseguiram reduzir o número de professores leigos. Se os números relativos baixaram um pouco, os números absolutos cresceram. Do ponto de vista pedagógico, em nenhum dos programas experimentados a tentativa de aprimoramento profissional esteve voltada para a prática docente dos professores leigos, constituída normalmente por meio da experiência empírica. Finalmente, a inocuidade política desses programas é evidenciada quando detectamos não haver nenhuma vontade política de superar a estrutura de poder e de barganha, definidoras das condições sociais e econômicas desses profissionais. As políticas de habilitação não conseguem enfrentar o clientelismo político que tem suas bases na estrutura econômica e social que prevalece no meio rural e são incapazes de subverter o sistema de recompensa da sociedade e as desigualdades por ela institucionalizadas.

Neste sentido, a inocuidade não é tão inócua, caso o referente seja o sistema de manutenção do **Status quo** no campo. Assim sendo, a inocuidade não deixa de ser uma espécie de dissimulação da manutenção das relações constituídas. As alternativas pedagógicas propostas em cada uma dessas políticas, desde a década de 40, obtiveram resultados pouco satisfatórios. Diante disso, pergunta-se para que e para quem serviram essas políticas de habilitação?

A explicação dessa questão é a tarefa que aqui se empreende, na intenção de demonstrar que o professor "leigo" não é um "desvio" do sistema. Pelo contrário, é parte necessária e imprescindível dele, não obstante ser considerado um desqualificado, oficial, legal e socialmente. Este "ator social" é o "exército de reserva" do sistema de ensino, principalmente para atender às zonas rurais e às periferias urbanas.

Ao incluir, na esfera da definição do que foram as políticas de habilitação dos professores leigos, outros fatos que não se configuravam inicialmente, passamos a tomar como "perspectiva metodológica de interpre-

tação", a afirmação de MARTINS (1981), quando fala da exclusão do camponês do pacto político:

*"Essa exclusão define justamente o lugar do camponês no processo histórico. A ausência de um conceito, de uma categoria, que o localize socialmente e o defina de modo completo e uniforme constitui exatamente a clara expressão da forma como tem-se dado a sua participação nesse processo - alguém que participa como se não fosse essencial, como se não estivesse participando. O escamoteamento conceitual é o produto necessário, a forma necessária e eloquente da definição do modo como o camponês tem tomado parte no processo histórico brasileiro - como um excluído, um inferior, um ausente que ele realmente é: ausente na apropriação dos resultados objetivos do seu trabalho, que aparece como se fosse desnecessário, de um lado, e alheio, de outro lado" (grifo do autor (p.25) )*

Isto se configurou como a "categoria de análise" norteadora em toda a extensão da pesquisa.

A história das "políticas sociais" que tentaram dar solução aparentemente técnica ao problema da permanência e da persistência do professor "leigo" nas quatro primeiras séries do 1º grau é a história desse escamoteamento.

A reconstrução do percurso e da definição dos caminhos que essas "políticas sociais" empreenderam e a sua relação com o processo político brasileiro é que possibilitam entendermos a contradição entre o esforço da implantação dessas políticas, a sua sistemática descontinuidade e a inocuidade de seus resultados.

### Os impasses da habilitação

Após focalizados na análise os programas que tiveram por objetivo habilitar o professor não titulado restaram, naturalmente, várias questões.

Uma delas, que aparece em toda a extensão da análise, é a dos interesses locais, especialmente a relação clientelismo-professor leigo. Esta questão só pode ser entendida dentro da totalidade concreta em que se inclui, e assim, no caso desta análise, não inclui apenas o ângulo setorial da educação, propriamente dita, mas inclui também os ângulos estrutural e conjuntural da realidade social. As ações do Estado dirigidas à educação dos estratos populares, principalmente no meio rural, sempre representaram uma preocupação marginal, dentro do conjunto das medidas de caráter social.

Cumprido, portanto, situar esse ator social, o professor não-titulado, buscando entender como são determinadas suas peculiaridades, tendo-se em vista a sua presença persistente no sistema educacional. Para isso é necessário que, antes de trabalharmos aquilo que julgamos como a inocuidade das políticas de habilitação

vigentes, consigamos entender o processo de desqualificação histórica, legal, social e política desse ator social.

## 1 - A desqualificação

O uso semântico do termo "leigo" surgiu no âmbito da religião significando aquela pessoa ignorante dos mistérios sagrados por não ter sido iniciada nas ordens sacras. A evolução se encarregou de fazer deste termo sinônimo de pessoa que ignora um assunto por estar não preparada para ele. Na linguagem religiosa, o leigo é o profano, contraposto ao sagrado. Quando se examina hoje a questão do professor "leigo", está-se claramente sugerindo tratar-se de professores que desconhecem ou são ignorantes do trabalho que fazem e, mais especificamente, daqueles professores que não possuem uma formação básica para lecionar em um determinado nível ou série.

Naturalmente que, em uma situação concreta, como a que ocorre no nosso ensino, ser professor leigo não significa que o mesmo não domine algumas técnicas ou conhecimento. Mas, em geral, o que se quer expressar e destacar é que o professor leigo é tido como menos apto a conduzir o processo de aprendizagem do que um docente habilitado.

Este processo de desqualificação foi lento, apesar de ter cumprido uma trajetória. À medida que o processo de urbanização e de industrialização avançou, uma nova organização do trabalho foi, concomitantemente, sendo implantada. Sob o ponto de vista social, o professor sem titulação, embora desprovido de todo o instrumental que o processo de escolarização mais amplo lhe fornecia, aparece, normalmente, como bem qualificado "id est" como um elemento aparentemente mais identificado com a realidade circundante da escola onde atua. No entanto, a nova organização do trabalho, a partir do processo de industrialização e urbanização dos centros mais avançados, impôs outros critérios de qualificação.

*"Para o trabalhador, o conceito de qualificação está ligado tradicionalmente ao domínio do ofício - isto é, à combinação de conhecimentos de materiais e processos com as habilidades manuais exigidas para o desempenho de determinado ramo da produção. O parcelamento das funções e a reconstrução da produção como um processo coletivo ou social destruíram o conceito tradicional de qualificação e inauguraram apenas um modo para domínio do processo de trabalho técnico e de engenharia do trabalho" (BRAVERMAN, 1980, p.375)*

Para os trabalhadores do ensino ditos leigos, atuantes nas escolas de ensino básicas, principalmente nas das zonas rurais e das periferias urbanas, este per-

fil de desqualificação é marcante e crescente. A referida nova organização do trabalho que chega também às escolas, vai retirar das mãos daquele que propriamente exerce o ofício a sua capacidade de se qualificar e passa a concentrar esta qualificação nas mãos da administração e de equipes de especialistas educacionais.

Como os professores leigos não têm, muitas vezes, sequer a primeira qualificação, esta via de acesso a níveis mais altos de qualificação está fechada. Como analisa BRAVERMAN (1980):

*"O que se deixa aos trabalhadores é um conceito reinterpretado e dolorosamente inadequado de qualificação: uma habilidade específica, uma operação limitada e repetitiva" (p. 375)*

A nova organização do trabalho torna-se então, paradoxalmente desqualificadora:

*"Com o desenvolvimento do modo de produção o próprio conceito de qualificação torna-se degradado juntamente com deterioração do trabalho e o gabarito pelo qual ele é medido acanha-se a tal ponto que hoje o trabalhador é considerado como possuindo uma "qualificação" se ele ou ela desempenham funções que exigem uns poucos dias ou semanas de preparo" (p. 375)*

No trabalho escolar os processos de habituação a uma organização do trabalho disciplinadora, que exige eficiência, qualidade e produtividade, podem não ser tão rigorosos como a organização do modo de produção capitalista, porém inexoravelmente seguem a mesma lógica.

*"No momento em que (o trabalhador do ensino) e a sua escola passam a fazer parte de um sistema que tem suas normas e seus interesses de classe, um novo quadro de valores e de conhecimento passa a normatizar o que ensinar, como, quando e onde" (Arroyo, 1985, p. 30)*

O próprio treinamento, para que o professor em geral e o não-titulado em particular, exerçam de forma satisfatória o trabalho que lhes é exigido, é em si mesmo desqualificador. Nesses treinamentos é que as técnicas de planejamento, de elaboração de aulas, totalmente desvinculadas do seu cotidiano, são impostas. Por ser considerado menos apto, o professor leigo é o trabalhador de ensino mais explorado, marginalizado e dependente de favores clientelísticos. E os treinamentos são inócuos em relação a estas questões.

Isto torna-se claro fazendo-se uma retrospectiva, sob o ponto de vista da legislação de ensino, no período que focalizamos. Historicamente, a legislação do ensino degrada o conceito de professor leigo ampliando a desqualificação profissional. A partir das Leis Orgânicas do Ensino Normal em 1946, esta questão se torna evidente pela criação de dois níveis diferenciados

para a formação do magistério: a Escola Normal de 1º ciclo, que habilitava o “regente de ensino” para atuar principalmente na zona rural e nas periferias urbanas, e a Escola Normal de 2º ciclo que habilitava professores primários.

O aparente é que, tratando-se do curso médio de 1º ciclo, a especialização não poderia alcançar o mesmo grau que o 2º ciclo. O não-aparente é a distribuição desigual do conhecimento. A desigualdade das condições de ensino se manifesta pela diferença do tempo de formação, pelo modelo pedagógico e pela “adaptação” ao meio rural. “O regente de ensino” que atenderia aos pequenos núcleos urbanos e à zona rural não necessitava, segundo os legisladores, da mesma formação que seria ministrada aos professores primários. Este raciocínio perpassou historicamente todas as políticas de habilitação de profissionais para as áreas carentes.

Por sua vez, a L.D.B. não deu maior atenção à formação de professorado primário. Apenas deu continuidade à estrutura da Lei Orgânica do Ensino Normal. Como assinala WEREBE (1960):

*“A Lei de Diretrizes e Bases ignorou pura e simplesmente o problema dos professores leigos, como se se tratasse de questão superada ou sem importância. Infelizmente, contudo, o problema existe, é extremamente grave e o Poder Público não tem cogitado sequer de determinar medidas para seleção, admissão e aperfeiçoamento dos elementos não qualificados que ingressem no magistério primário” (p.379)*

No entanto, é com a Lei 5692/71 que a questão torna-se mais grave. Pretendendo a expansão e a melhoria da qualidade do ensino do 1º grau, o Ministério da Educação e Cultura determinou uma política de formação de recursos humanos a partir dessa lei, cujo objetivo fixado no Artigo 29 propõe:

*“A formação de professores e especialistas para o ensino de 1º e 2º graus será feita em níveis que se elevem progressivamente, ajustando-se às diferenças culturais de cada região do País e com orientação que atente aos objetivos específicos de cada grau, as características das disciplinas, áreas de estudos ou atividades e as fases de desenvolvimento dos educadores”.*

A partir do objetivo fixado neste artigo, foram definidos os níveis de qualificação do magistério para o exercício profissional nas oito séries do ensino fundamental, os quais compreendem a habilitação em nível de 2º e 3º graus.

O Artigo 30 estabelece os mínimos de formação exigidos para o exercício do magistério.

Por outro lado, a própria Lei 5692/71 e agora a Lei 7044/82, reconhecendo as diferentes realidades

brasileiras, admitem a insuficiência de professores habilitados, e os artigos 77 a 79 desta última Lei 7044/82 ao tratar das Disposições Transitórias, prevêm, em caráter suplementar e a título precário, o exercício de professores sem a habilitação legal. Como tentativa de amenizar a desqualificação assim sancionada determina-se, no artigo 80 o desenvolvimento de programas para que esses professores gradualmente atinjam a qualificação.

Diante destes aspectos do corpo da Lei e de suas disposições transitórias reguladoras do mínimo exigido de formação para um professor - se tomarmos como referência, principalmente, as séries iniciais do ensino de 1º grau - encontraremos professores sem habilitação legal em várias situações que nos mostram que a desqualificação ampliou-se, pois agora os não-titulados atuantes no 1º grau da 1ª a 4ª séries são:

- os que não completaram as 4 primeiras séries do 1º grau;
  - os que completaram as 4 primeiras séries do 1º grau;
  - os que não completaram o 1º grau;
  - os que completaram o 1º grau ;
  - os que não completaram o 2º grau;
  - os que completaram o 2º grau, mas que não têm a habilitação para o magistério;
  - os de nível universitário que não têm a habilitação específica para o magistério,
- e todas estas pessoas, assim tão diversificadas na sua formação vêm-se juntar no chamado “exercito de reserva” na guerra do Ensino. É a população “excedente relativa estagnária”, no conceito de Marx. É aquela população cujo emprego é irregular, eventual, marginal, que habita o mundo do pauperismo econômico, social. A “ pobre educação pobre” se comprova na situação de pauperismo daqueles que têm a incumbência de transmiti-la.

Essa população irregular e ocasionalmente empregada está à mercê dos favores políticos e “fornece ao capital”, nas palavras de Marx citado por BRAVERMAN (1980)

*“Um reservatório inexaurível de força de trabalho disponível. Suas condições de vida afundam-se abaixo do nível normal da classe trabalhadora, isto faz dela ao mesmo tempo a ampla base de ramos especiais de exploração” (p. 328)*

A importância dessa população excedente para o sistema de ensino é proporcional ao processo de expansão e ao discurso de democratização deste mesmo sistema.

À política de expansão escolar e ao discurso de democratização do ensino básico sempre corresponderam a contratação e nomeação de muitos professores não qualificados. Como assinala MACHADO (1983), em geral,

*"O recrutamento de professores primários em nível estadual, mas principalmente em nível municipal é feito através de nomeações por designação interina que, passado um tempo, se tornam efetivas, através de contratos precários ou não, mas sem o enquadramento no funcionalismo público" (p.108/9)*

Mesmo nos casos de registro em carteira de trabalho, as exigências contidas no regime da CLT não são cumpridas, já que os próprios salários estão abaixo do mínimo legal estabelecido, não havendo também pagamento do 13º salário; quando despedidos, não recebem o F.G.T.S., uma vez que o Estado e/ou Municípios não fazem os depósitos correspondentes. Rebaixam-se, assim, os custos da expansão escolar, uma vez que a remuneração varia de acordo com a qualificação. Incorporar os não-habilitados, portanto, sempre significa baratear os cursos (258). Grosso modo, tanto maior é o número de professores leigos, isto é, professores não habilitados, quanto maior é o número de contratos precários que acabam tornando-se permanentes, indefinidamente. A contratação de professores leigos é instrumento portanto, da expansão escolar.

## 2 - A inocuidade das políticas de habilitação

### 2.1 - A inocuidade estatística

Se focalizarmos, nas diversas políticas de habilitação de professores leigos, tanto em nível federal como em suas correlatas no nível estadual, apenas o objetivo quantitativo de diminuição do número de professores não-titulados, o balanço é desanimador.

O professor leigo sobreviveu numericamente a todas as políticas formais e não formais de capacitação e aperfeiçoamento, às diversas teorias pedagógicas que fundamentaram os programas e aos arranjos administrativos que assumiram as políticas de habilitação dos leigos. Estas políticas, em Minas Gerais, foram situadas nos mais diferentes órgãos administrativos da SEE. Estiveram em comissões, no Serviço de Aperfeiçoamento, foram embrião do Centro de Recursos Humanos, tornaram-se uma Assessoria de Assistência ao Professor não-titulado para posteriormente ser um setor dentro do DESU. Receberam uma pluralidade de denominações e estilos de trabalho, quais sejam Programa de Ruralização, Programa de Aperfeiçoamento

do Magistério, Programa de Qualificação Semi-Financiado, Programa de Capacitação através de módulos de aprendizagem e, por último, Logos II. Não podemos negar que habilitação dos leigos esteve sempre presente, se não tanto para o Estado como definidor de prioridades, pelo menos para seus agentes preocupados com a questão e com os projetos que atendessem a esse ator social.

No entanto, se, em números absolutos, os professores leigos aumentaram, em números relativos diminuíram, de muito pouco, de modo insuficiente. A queda relativa percentual é desproporcional ao esforço e aos recursos investidos.

No plano nacional, de acordo com os dados do Quadro 1, podemos observar que, na década de 1973 a 1983, houve uma pequena diminuição no contingente de leigos - de 30,0% para 26,0%. Conseqüentemente, isto redundou em um leve aumento relativo de professores habilitados de 1º grau, de 70,0% para 74,0%. Não podemos esquecer, porém, que o contingente de professores habilitados no ensino de 1º grau também aumentou. Como mostram os dados, em 1973, havia 699.162 professores, enquanto em 1983 este número foi para 926.457

Todos esses números evidentemente estão ultrapassados, o que me levou a cortar vários quadros estatísticos, sem invalidar, porém, a análise da inocuidade estatística proposta no trabalho original.

**QUADRO 1:** Número de docentes leigos e número de docentes habilitados no ensino de 1º grau - Brasil - 1973/1983

ANO	Docentes Leigos		Docentes Habilitados		Total Geral	
	TOTAL		TOTAL			
	N.A	%	N.A	%	N.A	%
1973	209.121	30,0	490.041	70,0	699.162	100
1974	242.097	27,5	638.324	72,5	880.421	100
1975	241.924	27,0	654.728	73,0	896.652	100
1976	205.630	24,5	645.243	75,5	850.873	100
1977	201.012	22,5	696.151	77,5	897.163	100
1978	206.551	24,0	648.272	76,0	854.823	100
1979	216.674	25,0	646.661	75,0	863.335	100
1980	226.247	25,5	658.010	74,5	884.257	100
1981*	226.164	25,0	680.567	75,0	906.731	100
1982*	231.644	25,0	684.454	75,0	916.098	100
1983*	238.406	26,0	688.051	74,0	926.457	100

FONTE: Sinopse Estatística de Ensino de 1º Grau - 1973/1980 e MEC dados SEEC/MEC

\* DADOS ESTIMADOS

No ano de 1980, de um total de 884.257 professores no ensino de 1º grau, 226.247 (25,6%) eram leigos. Destes, 75.099 (33%) estavam localizados na zona urbana, e 151.148 (67%) na zona rural. Assim, podemos constatar que a maior concentração dos professores leigos encontra-se na zona rural.

Se observarmos o número de professores existentes, segundo as regiões geográficas (Quadro 2), verificaremos que é na Região Norte que se encontra a maior proporção de professores leigos em relação aos habilitados. De um total de 36.562 professores dessa região, 17.034 (46,6%) eram leigos, sendo que destes leigos, 6.391 (37,5%) encontravam-se na zona urbana e 10.643 (62,5%) na zona rural. Em seguida, vem a região Nordeste com 101.800 (44,1%) de leigos dos 230.902 professores da região. Destes leigos, 26.592 (26,0%) encontravam-se na zona urbana e 75.208 (74,0%) na zona rural.

QUADRO 2: Número de docentes Leigos por localização e número de docentes habilitados no ensino de 1º Grau segundo as Regiões geográficas - Brasil 1980

REGIÃO	DOCENTE LEIGOS				DOCENTES HABIL.				TOTAL GERAL	
	TOTAL		URBANO		RURAL		TOTAL			
	N.A.	%	N.A.	%	N.A.	%	N.A.	%	N.A.	%
NORTE	17.034	46,6	6.391	37,5	10.643	62,4	19.528	53,4	36.562	100
NORDESTE	101.800	44,1	26.592	26,1	75.298	73,8	129.102	55,9	230.902	100
SUDESTE	45.073	11,3	19.807	43,9	25.266	56,0	353.262	88,7	398.335	100
SUL	44.587	26,9	13.362	29,9	31.225	70,0	120.857	73,1	165.444	100
CENTRO-OESTE	17.753	33,5	8.947	50,3	8.806	49,6	35.261	66,5	53.014	100
BRASIL	226.247	25,6	75.099	33,1	151.148	66,8	658.010	74,4	884.257	100

FONTE: SEEC/SEINF/MEC  
CENAFOR, 1985

Em âmbito nacional, nos últimos dez anos, conseguiram se habilitar apenas 5, 24% de professores leigos. E isto é resultado concreto da própria situação social que gera este ator social, que inúmeras vezes é o único que a comunidade tem condições de oferecer para um precário atendimento à educação. Historicamente a organização do trabalho escolar foi degradando este profissional, desqualificando-o para o trabalho em melhor nível mas conservando-o sempre como um exército de reserva. Até que ponto podemos dizer que o professor leigo é uma decorrência do sistema ou que ele é, na verdade, um apoio do sistema, já que este é incapaz de recrutar e manter o profissional habilitado?

No caso específico do Estado de Minas Gerais, focalizando o período em que o Projeto Logos II foi implantado, os números confirmam também a inocui-

dade das políticas quanto ao objetivo de diminuição do número de professores leigos.

A implantação de um programa de maior vulto justificativa-se porque os números absolutos estavam na ordem de 16.100, significando com isso que o programa desenvolvido pelo Centro de Recursos Humanos não havia apresentado resultados significativos. No entanto, em 1984 os números aumentaram para 20.658.

Por outro lado, as estatísticas apontam um superávit de professores normalistas em todas as regiões brasileiras. Temos um enorme contingente de professores habilitados em torno de 100.000 por ano, que procuram a área terciária como profissão. Este professorado que está fora da escola é um contingente tão amplo quanto o que está dentro da escola, sem habilitação. Ou seja, pessoas capacitadas que não se incorporam à profissão e, portanto, às escolas.

Como assinala SOUZA (1979)

*"dos trabalhadores qualificados neste país poucos ganharão pior do que o professor. Especialmente o professor das séries iniciais do ensino de 1º grau, seja ele apenas normalista ou exiba diploma de licenciado".(p28).*

Tendo em vista este baixo nível de remuneração, o que ocorre é uma "seletividade negativa", isto é, a absorção do assim denominado "exército de reserva". "Não há como chegar a uma seletividade positiva segundo a qual os melhores optariam por esta profissão, sem passar pela melhoria da remuneração" (DEMO, 1978. p. 12)

E as políticas de habilitação não conseguiram solucionar esta questão.

## 2.2. A inocuidade pedagógica

Do ponto de vista pedagógico, as diversas alternativas implementadas ao longo dos períodos focalizados esbarram quase sempre nas características predominantes na zona rural e nas periferias urbanas. Características que se resumem na pobreza da população, no baixo padrão de vida pessoal e na precariedade de seus serviços públicos.

Todos os programas, quer sejam parcelados, intensivos ou de ensino à distância, como já dissemos, não consideraram estas questões.

As escolas, na sua maioria limitadas à sala única ou classe multisseriada (onde um único professor ensina para crianças de idades diferentes todas as discipli-

nas das quatro primeiras séries do 1º grau), são deficientes, funcionando em prédios que não foram construídos nem adaptados para o fim - sem iluminação, sem instalações sanitárias, sem água encanada, etc. São, freqüentemente, escolas na própria casa da professora. Na prática educacional desenvolvida nesse espaço doméstico, a professora oferece também algumas vezes, o mobiliário escolar (bancos de pau construídos por ela mesma), a merenda que ela prepara e ainda a assistência à saúde dessas crianças e de suas famílias. É nessas condições de extrema precariedade que normalmente atua o professorado leigo, professor este que, tanto na periferia urbana quanto na zona rural, é recrutado na sua maioria entre pessoas do sexo feminino.

Segundo BARRETO (1985),

*"para a mulher o magistério constitui basicamente a única oportunidade de emprego além do trabalho na lavoura, e, por vezes, do artesanal. De certa maneira, chega a se constituir um privilégio à medida que cria um canal institucionalizado de comunicação entre a cidade e o campo, que pode proporcionar o acesso a certos benefícios, tais como a previdência social e vantagens pessoais pela política de clientela, que não se computam entre os ganhos remunerados. O próprio controle da professora sobre a merenda a ser distribuída entre os seus alunos lhe favorece a oportunidade de melhor alimentar a própria família e, eventualmente, a outras famílias de sua escolha, o que, sem dúvida, se lhe apresenta como vantagem"* (p. 134 - 135)

Constata-se, também, o isolamento em relação à comunidade, caracterizando-se o desinteresse das famílias pela escolarização como impossibilidade de superação do tipo de vida que levam e que consideram indesejável.

Estas condições precárias de trabalho e de sobrevivência nos colocam em face da questão da inocuidade das políticas de habilitação, do ponto de vista interno das políticas em geral. Isto caracterizaria a discussão sobre o desempenho dos professores leigos após participarem dos programas. Afinal, o professor leigo, uma vez habilitado, é mais eficiente? Esta questão foge aos limites deste trabalho. A proposta desta pesquisa não foi um estudo dos resultados que estes diferentes programas produziram nos atores sociais a que se destinaram. No entanto, por termos focalizado a dimensão técnico-pedagógica dos vários programas e evidenciado não só a descontinuidade das políticas estabelecidas como também as várias alternativas técnico-pedagógicas propostas, podemos identificar algumas questões, embora não possamos generalizar sem maiores cuidados.

Em nenhum dos programas analisados a dimensão técnico-pedagógica esteve voltada para a prática pedagógica dos professores leigos, constituída através da experiência profissional, do fazendo é que se aprende. Esses programas, em momento algum, consideraram o conjunto de comportamentos e práticas, que constituem, de certa forma, "ritos" específicos para o exercício do magistério desses docentes. A pesquisa realizada por ANDRÉ (1981) sobre o projeto Logos II atestou largamente essa dimensão do distanciamento da realidade dos professores da zona rural, bem como a utilização alienada dos conteúdos estudados no programa. Por outro lado, a pesquisa de FRIGOTTO (1980) indicou que a proximidade existente entre o nível socioeconômico do professor e o do aluno é fator que influi positivamente na aprendizagem dos mesmos. Especialmente nas regiões periféricas, o fato de a professora ser membro da mesma comunidade a que pertencem seus alunos apresentou uma elevada correlação com as médias dos alunos em certos testes padronizados que foram aplicados. Enfim, esta é uma questão que não se resolve ingenuamente. Os programas de habilitação dos professores leigos interferem na proximidade entre o mundo do aluno e o mundo do professor. Paradoxalmente, os dados destas várias pesquisas indicam que o professor leigo, neste aspecto de proximidade, alunos-professor, leva vantagem em relação ao professor habilitado. Os programas de habilitação conduzem a uma reprodução dos "esquemas de ensino" com os novos habilitados passando a utilizar em suas aulas o material que os cursos lhes fornecem. Como assinala MARTINS (1982), na sua pesquisa sobre o conteúdo das aulas e o mundo dos alunos, em três escolas da 1ª à 4ª série, onde conviviam professores habilitados pelo "Projeto Logos" e professores leigos, num total de 10 docentes, ao serem indagados acerca da eficácia da utilização dos novos meios pedagógicos para transmitir aos alunos os conhecimentos ministrados, todos responderam que, se foram produzidos por pessoas competentes, não poderia haver nada de melhor. A eles compete apenas reproduzir aquilo que haviam aprendido. Isto foi constatado especialmente no caso dos professores que receberam habilitação pelo "Projeto Logos", no entanto, não é uma situação diferente dos programas que se utilizaram de cursos intensivos, com regime de internato, onde a tônica era a mudança de comportamento social, cultural e pedagógico.

Em resumo, os programas de habilitação provavelmente não seriam tão inócuos se considerassem a prática pedagógica do professor leigo na sua dimensão de educador. Não significa, no entanto, que seja pos-



sível desconhecer o abandono e o conformismo em que muitas vezes se arrasta a prática educactiva,

*“esse abandono e conformismo em que se arrasta a prática educativa em nossas escolas leva os professores a uma espécie de aculturação do meio, as professoras passam a proporcionar experiências à altura dos alunos e a solicitar deles o mínimo que se pode esperar em termos de desempenho gerando com isto uma espécie de cumplicidade de sobrevivência na miséria” (NORONHA, 1982, p. 38)*

No entanto, se é evidente a inexistência de sistematização do conhecimento adquirido inteiramente pela prática, de modo intuitivo, este conhecimento não deixa de apresentar uma riqueza substancial em termos educacionais (MARTINS, 1982). O aproveitamento dessas noções, a oportunidade de discutir e ordenar seus conhecimentos adquiridos a partir de sua experiência cotidiana dentro dos programas de habilitação dos professores leigos, resultariam, com certeza, em enorme benefício para o aumento da competência destes professores.

No processo pedagógico em que se efetivaram as diversas políticas, a ação educativa não se processou como modificador da realidade, mas como elemento de consolidação do abandono que o meio rural se encontra. O processo educativo levado a efeito neste meio tem uma função “retificadora”, na medida em que prepararia esses professores para enfrentar, de forma mais adequada, a nova organização do trabalho que permeia toda a escola. As políticas sociais de habilitação dos professores leigos, dentro do modelo de escolarização formal e urbana, tem mais o objetivo de garantir a reprodução das relações sociais de produção, do que propriamente de enfrentar a questão do analfabetismo e do baixo nível de escolaridade nas áreas rurais, bem como o melhor desempenho dos professores, as melhorias salariais e a estabilidade de seus empregos.

Em resumo, podemos levantar pontos comuns a todos esses programas:

- a) dicotomia entre teoria e prática;
- b) falta de acompanhamento na aplicação das experiências propostas, tendo somente uma supervisão esporádica e concentrada em minúcias da vida na sala de aula;
- c) dispersão pela falta de continuidade;
- d) alto custo devido a deslocamento, alojamento e alimentação do pessoal;
- e) falta de condições concretas para que pudesse ser desenvolvida uma prática mais próxima à realidade do professor que é submetido ao treinamento.

Do ponto de vista dos professores, os programas surgiram e se esgotaram sem que eles tomassem conhecimento das razões que motivaram ou que limita-

ram esses programas. As secretarias municipais, os setores de educação são informados quando os compromissos já estão firmados (pacotes prontos) e, portanto, não há uma efetiva participação por parte dessas instituições; isto é consequência da atitude paternalista e assistencialista da administração central, que define, a priori, o que é melhor para as áreas rurais e para as periferias urbanas.

Nesta ordem de idéias, CALAZANS (1979), ao realizar o **Estudo Retrospectivo da Educação Rural no Brasil**, destaca que:

*“não se nota, por exemplo, nos programas em estudo, preocupação no sentido de detectar as ressonâncias obtidas pelos esforços despendidos(...) Os “critérios técnicos” se esgotam no planejamento e na execução. Não há retorno. Quando determinado programa expira, às vezes por inanição de verbas, quase sempre por conveniência política ou mais adiante vem lhe suceder, sem atentar para as experiências passadas e, tediosamente, repetindo e reforçando “erros” e acertos”(p.22)*

*“cenciado” (p.28).*

Podemos detectar essas questões nos diversos programas que tentaram dar solução ao laicato do magistério. Ao se examinar cada programa desde a década de 40, não se percebe nenhuma análise mais profunda, mais substancial, das razões do laicato no magistério. Evidentemente, os agentes encarregados de implementar essas políticas tiveram sempre a tendência de avaliar os resultados, nos poucos momentos em que se deram a tal trabalho, mediante o critério de reparar onde seus objetivos foram alcançados. Esta tendência apareceu nas entrevistas com os coordenadores das diversas políticas, do PAMP, do Logos II, do CRH, bem como nos documentos de avaliação, de feed back desses programas. Estariam incorrendo numa tautologia? Aparentemente, porém, a tautologia não seria das avaliações mas da própria lógica de tais programas. E em nenhum momento constatamos que os programas possibilitassem a seus agentes questionar suas próprias premissas, expectativas e objetivos. A evasão e o abandono dos programas pelos professores leigos sempre foram avaliados como circunstâncias exógenas aos programas. A alegação de distância, “do afastamento da família”, das “dificuldades de transporte” eram as mais enfatizadas pelas avaliações; isto não quer dizer que estas questões não constituíssem dificuldades reais, porém, é de se supor que uma análise substancial indicasse os entraves endógenos aos programas que inevitavelmente conduziriam a uma questionamento das raízes sociais, das políticas que determinaram a permanência do professor leigo no sistema de ensino.

Mesmo quando o CRH/MG apresentou alternativas de programas, estas atendiam muito mais às dificuldades da administração dos cursos e mesmo às pressões externas (CEE) do que propriamente ao questionamento de suas promessas.

Por outro lado, falta-lhes uma análise substancial do que é a escola no meio rural.

A escola no meio rural não é incorporada necessariamente nos termos supostos pelo agente formulador das políticas educacionais, "mas nos termos próprios das classes sociais rurais". E o professor leigo está muito mais próximo dessas classes do que do suposto conteúdo ideológico do ensino. Portanto, não podemos considerar as bases das funções socializadoras da Escola apenas por esta via ideológica. É necessário considerar que:

*"como se observa, não é imediatamente o teor da informação escolar, o seu conteúdo ideológico, não é, em suma o teor da "mensagem escolar" que baliza a socialização dos "imatuross" no meio rural. A escola concorre para esta socialização na medida em que a atividade escolar constitui uma forma de adestramento pelo trabalho em si" (MARTINS, 1974, p. 09).*

A escola é apenas um centro que se redefine para realizar essa concepção nuclear do processo socializante, pois sua atuação implica outras atividades em que se desdobra, como o percurso do trajeto frequentemente longo entre a residência do aluno e a sede escolar, as alterações nos horários de alimentação da criança em relação aos de sua família, a permanência do aluno sob custódia do professor em recinto fechado e, principalmente, o descompasso entre o ciclo da atividade escolar e o do trabalho agrícola.

A escolarização representa um conjunto de sacrifícios por parte do aluno e de seus familiares que o suportam sob coerção de normas derivadas da valorização do esforço pelo esforço.

*"O tempo que se permanece na escola é um tempo de adestramento no trabalho pelo trabalho" (Martins, 1974, p.09)*

O conteúdo de classe da escolarização é dado, antes de mais nada, pelo que a experiência escolar tem de significativo no próprio modo de vida da população rural. Atualmente reconhece-se cada vez mais que a motivação para ler e escrever diminui quando essas habilidades não levam a lugar nenhum, principalmente quando as pretensões de um movimento de educação fundamental para ajudar o campesinato a

*"aprender como se come corretamente, como proteger sua saúde e como manter boas relações com os vizinhos" (Martins, 1974, p.15)*

são frustradas pelas circunstâncias socioeconômicas que, antes de mais nada, provocaram a ignorância. Tanto quanto o sistema educacional formal,

*"Os programas de educação não formal não podem limitar ou subverter o sistema de recompensa da sociedade e as desigualdades por ele institucionalizadas" (KADT citado por SANTOS, 1981 p. 168).*

Esta questão nos remete à terceira e mais significativa inocuidade, a inocuidade política dos programas de habilitação.

### 2.3. A Inocuidade Política

Apesar do grande contingente de leigos estar localizado na rede municipal, os programas de habilitação desses professores sempre foram preparados em nível estadual ou federal e corresponderam às campanhas de melhoria da qualidade do ensino, que sucederam a momentos históricos de expansão da rede escolar. Isto ocorreu nos anos 40, com o programa encabeçado pelo INEP, que gerou o plano de melhoria do ensino no meio rural. Nos anos 60, a democratização proposta pelo governo Goulart incluiu o Programa de Aperfeiçoamento do Magistério no Plano Trienal. E, posteriormente, o Estado autoritário pós-64 legitima este mesmo programa de aperfeiçoamento do magistério leigo no Plano Estratégico de Desenvolvimento 68-70. Na década de 70, a reforma de ensino, prevendo uma expansão em todo o seu sistema, implementava o Projeto Logos II para habilitar, em curto espaço de tempo, o maior número possível de professores leigos, além de dar autonomia para que os Estados elaborassem seus próprios planos de habilitação dos professores não-titulados.

Dentro destas perspectivas é que podemos apontar, portanto, alguns determinantes sociais da situação de inocuidade política das políticas de habilitação dos professores leigos. Certamente que as raízes dessa inocuidade transcendem o plano setorial da educação para se colocar no plano estrutural e conjuntural. Tanto a escola rural quanto a escola das classes trabalhadoras têm a mesma história:

*"Sempre estiveram ligadas ao interior do aparelho estatal. A história da educação rural surge ao lado de iniciativas governamentais de caráter científico e técnico em meio aos interesses econômicos e políticos de uma oligarquia rural do açúcar, do café, ou de outra atividade agrícola primária (GUSSO 1978 p. 75)*

As iniciativas postas em prática no que respeita à educação rural sempre desconheciam as desigualdades sociais presentes no campo. É a partir de 1930 que o ensino primário no campo é enfatizado, período em que na sociedade brasileira se define novo composto agro-industrial. Grande contingente da população brasileira se encontra no campo como analfabeto e é atraído agora para os grandes centros pelas novas realidades socioeconômicas. Segundo a ótica oficial, era necessário educar essa população para conviver com a modernização e tentar assim conter o fluxo migratório campo/cidade. Na década de 70, quando a educação já está atrelada ao desenvolvimento, o objetivo é a formação da população rural para participar do processo de desenvolvimento. A educação concebida como "fator de desenvolvimento" põe o homem no centro do processo, seu sujeito inspirador e objetivo final. O que se percebe é que em meio a um modelo econômico concentrador de renda, desumano, voltado para os interesses do capital, o Estado inter põe um projeto de educação "humanizante" que, na prática, não funciona como tal. Também não se acredita que a educação se constitua na via principal do desenvolvimento. O que se constata é que a educação no meio rural tem sido utilizada como estratégia para encobrir as questões de natureza econômica, política e social, que entravam o desenvolvimento. Nos discursos políticos a educação é posta acima das questões de classe, definindo-se como estratégia política na solução de problemas estruturais, mas na prática não é dessa forma que ocorre. Isto fica muito claro nas políticas de habilitação dos professores leigos, pela descontinuidade de suas proposições. Na década de 70, quando é dada maior ênfase às políticas de educação para o meio rural, assinala o grande distanciamento entre a maioria da população e a vida política brasileira, consequência do autoritarismo e, por outro lado, agravam-se os problemas sociais, de modo particular no campo e nas periferias urbanas. As políticas sociais para essas regiões são controladoras das tensões sociais provocadas pelas desigualdades. É

*"ingênua a suposição corrente de que a escola pode-se constituir um meio de "recuperação" do homem rural pois a premissa da tal suposição é a de que o tradicionalismo rural é fruto de uma existência econômica e moralmente indesejável, de um lado, e de outro, de que a escolarização é um dos eficazes instrumentos de sua superação"* (MARTINS, 1974, p. 15)

Segundo MARTINS (1981) a política agrária esteve sempre mais preocupada em explorar a agricultura para financiar o crescimento industrial ou para valorizar a terra como "bem de negócio" do que em fomen-

tar a produção agrícola e o bem estar dos que fazem da terra seu trabalho. A política agrária governamental favoreceu o desenvolvimento das relações de produção capitalista em praticamente todas as regiões da sociedade agrária. A agricultura, a pecuária e o extrativismo passaram a articular-se, de forma mais ampla e profunda, com a indústria, a cidade e a acumulação monopolista. De acordo com IANNI (1981) sob várias formas e não apenas sob a forma acabada e exclusiva de vendedor de força de trabalho - o trabalhador rural foi submetido ou rearticulado aos movimentos do capital monopolista.

As tensões resultantes do avanço do capitalismo monopolista, particularmente no campo, desapropriam o trabalhador dos meios de produção. Não podemos deixar de destacar que essas tensões provocam nesse grupo uma demanda explícita por educação. Como assinala MARTINS (1974),

*"a escola se incorpora significativamente à sociedade agrária quando esta se integra numa teia de relações com a sociedade urbana e inclusive através da produção de mercadorias. É nesse momento que a difusão de informações e concepções pela escola se torna significativa"*. (P. 14)

O trabalhador não mais produz diretamente os meios de sua subsistência. Esta também é mediatizada pelas relações com o mercado, pelo intercâmbio da força de trabalho pelo dinheiro e deste pelas mercadorias. Ele não é mais um lavrador, mas, principalmente, um trabalhador assalariado. O universo de circulação do primeiro é o capital e o do segundo é mercado de trabalho. No 1º caso a mobilidade é ditada pela rentabilidade e no segundo caso pelo salário (MARTINS, 1974). Cresce a proletarização do trabalhador rural.

Uma pesquisa realizada no município de Capelinha, (Gannam 1985) do vale do Jequitinhonha, junto a trabalhadores e professores rurais, cujo processo produtivo vem passando por mudanças significativas desde a década de 70, comprova essa mesma ordem de idéias. Essa região assumiu projetos de introdução da cultura comercial do café nas terras do cerrado e dos programas de reflorestamento nas áreas planas de chapada existentes no município. Portanto

*"a composição da força de trabalho rural no município foi profundamente modificada, a partir da cafeicultura e do eucalipto. Nessas áreas, o assalariamento substituiu o trabalho familiar, utilizado na lavoura de subsistência"*. (GANNAM, 1985 p. 19)

Neste contexto de modificações, a pesquisa demonstra largamente que a valorização da escola está ligada aos interesses dos trabalhadores; nos vários de-

poimentos selecionados é possível perceber essa demanda.

*"Na verdade, o que buscam na escola é uma habilitação mínima que possa atender seus interesses, que são hoje determinados, direta ou indiretamente, pela presença do capital no município. Pelo que se pode perceber, o saber escolar seria uma forma de instrumentalização para enfrentar as novas condições de vida e de trabalho. Ao mesmo tempo que esse saber favorece a adaptação às novas condições, é também considerado como forma de "defesa". (GANNAM, 1985 p. 161)*

Nesta situação a escola é demandada como recurso para desenvolver os segredos da linguagem urbana, isto é, do mundo das mercadorias e da propriedade privada. A escola é valorizada como adestramento que dá conta de certas abstrações fundamentais da sociedade urbana (linguagem, legislação, normas, etc.) e suas conseqüentes tensões, pois há uma redefinição da noção de trabalho nos termos do "espírito capitalista" o trabalho contumaz como expressão da ética da acumulação capitalista e como meio de mobilidade social (MARTINS, 1974)

No entanto, esta demanda por escolas no meio rural não tem a mesma ressonância nas instâncias que definem a sua construção e a alocação dos professores. Na prática, o definidor das respostas às demandas é o interesse político local.

Esta mesma pesquisa revela as questões da demanda escolar e sua relação com os interesses políticos locais. A pesquisadora observou que "pode-se associar a ampliação do número de escolas em determinadas regiões ao crescimento demográfico dessas regiões". No entanto, a localização das novas escolas era regionalmente diversificada, atingindo localidades onde não se praticava a cafeicultura.

*"por outro lado, esse aumento no número de escolas coincidia com a época em que a conjuntura política do município era das mais complexas. Ao mesmo tempo em que se abriam novas escolas, todas funcionando em condições precaríssimas, professoras eram dispensadas sem justa causa e o quadro docente rural transformava-se e aumentava. A associação entre esses e outros fatos observados na época fazia supor que a abertura dessas escolas, entre outras medidas, era uma das estratégias utilizadas na campanha eleitoral da prefeitura, ou seja, uma forma de controle do eleitorado rural do município" (GANNAM, 1985 p. 154)*

Essas escolas não preenchiam certas condições materiais exigidas e não contavam com recursos humanos habilitados. A pesquisa constata que a Delegacia de Ensino "vinha desconhecendo" certas irregularidades. Uma vez comprovada a demanda, havia recomendações superiores no sentido de que se fizessem concessões ao município, tendo em vista o momento

político vivido na época, compreendido entre a anulação das eleições municipais pelo Tribunal Superior Eleitoral e a preparação de novas eleições. Com isso, apesar da demanda real das populações rurais

*"constata-se que o aumento do número de escolas rurais estava diretamente relacionado com os interesses político-eleitorais da prefeitura do município, reiterados pelo governo estadual" (GANNAM, 1985 p. 155)*

Se a questão da expansão das escolas rurais historicamente esteve e está vinculada ao clientelismo político, como já nos referimos, a contratação, nomeação e dispensa de professores leigos, rurais, em sua grande maioria, segue a mesma lógica. As nomeações por designação interina e as contratações precárias se fazem através do controle político clientelístico, vindo a constituir-se em uma distribuição desigual de condições de acesso ao saber (MACHADO, 1983). Todos os dados indicam que está na rede municipal a maior concentração de professores não habilitados e é onde predomina o controle político clientelístico.

Num primeiro momento, este controle é exercido de forma muito particularizada, isto é, "o apoio da maioria dos eleitores do meio rural, a esse ou aquele partido, deve-se muito mais a razões de ordem pessoal do que propriamente político-ideológicas" (LEAL, 1949 p. 24). Os compromissos não são assumidos com base em princípios políticos, mas em torno de coisas concretas. LEAL (1949) levanta a questão do pauperismo do meio rural, onde muitas vezes os próprios chefes locais são em regra, somente remediados,

*"a massa humana que tira a subsistência das suas terras vive no mais lamentável estado de pobreza, e ignorância e abandono. Diante dela, o coronel é rico. Há, é certo, muitos fazendeiros abastados e prósperos, mas o comum, nos dias de hoje, é o fazendeiro apenas remediado: gente que tem propriedade e negócios, mas não possui disponibilidade financeira; que tem o ganho sob penhor ou a terra hipotecada; que regateia taxas e impostos, pleiteando condescendência fiscal; que corteja os bancos e demais credores, para poder prosseguir em suas atividades lucrativas. É, portanto, este coronel que distribui favores e benefícios para os eleitores e mantém um sistema de reciprocidade com a situação política dominante que atende os favores de ordem pessoal e cobra a fidelidade. O bem e o mal, que os chefes locais estão em condições de fazer aos seus jurisdicionados, não poderiam assumir as proporções habituais sem o apoio da situação política estadual para uma ou outra coisa" (p. 24)*

Nesta reciprocidade o clientelismo foi e é a forma pela qual se regem as principais decisões de expansão da rede escolar e da política de alocação de professores, mesmo porque a lista de favores não se esgota

com os favores de ordem pessoal. Nenhum administrador municipal poderia manter por muito tempo a liderança sem realizar qualquer benefício para sua comunidade. Sem o auxílio financeiro do Estado, dificilmente poderiam realizar quaisquer obras necessárias à municipalidade. A expansão escolar e a contratação de professores são um fator decisivo de concretização da reciprocidade entre administrador e comunidade. "Mesmo quando o governo estadual tem candidatos próprios, evita nomeá-los, desde que venha isso a representar quebra de prestígio do chefe político local". (LEAL, 1949 p. 44)

Não se deve, contudo, entender que a política clientelística se opõe à política de classe. De acordo com MACHADO (1983)

*"o atendimento em caráter individual de interesse que, em geral, numa formação social capitalista são ou se tornam os da maioria da população, como escola e emprego, é feito de tal modo que instaura um atendimento diferenciado, conforme a posição e a situação de classe e a capacidade de pressões políticas e força ou apoio político que os "demandantes" possam representar como membros de uma classe, fração de classe ou categoria" (p.182)*

Ou seja, prioriza-se a capacidade de liderança classista que determinado elemento da comunidade possa deter, liderança essa que seja fator de um efeito político multiplicador.

O clientelismo, como modalidade de tomada de decisões, só é possível, embora não necessário, quando os interesses das classes podem ser altamente divisíveis, ou seja, atendidos em sua individualidade e particularidade.

No caso dos municípios, os professores leigos são o grande contingente passível de manobras políticas, isto é, as administrações municipais contam o espaço ocupado pelos professores leigos como espaço disponível para atendimento aos apoios políticos recebidos em suas campanhas eleitorais.

Tudo isto indica que o problema do "coronelismo", aparentemente simples, apresenta no seu mecanismo interno grande complexidade (BURSZTYN, 1985)

E o setor de educação reproduz toda essa complexidade, como enfatiza FÁVERO (1981)

*"o setor de educação, principalmente a rede escolar de 1º grau e suas instituições que lhe dão apoio imediato secretaria ou coordenações municipais, delegacias ou coordenações regionais, secretarias de educação estaduais - são forte reduto político-eleitoral" (p. 37)*

A troca de favores é muito clara, ou seja, "quem não considera importante o cargo de diretor de um grupo escolar do

*interior ou útil o salário de uma coordenadora e mesmo de uma professora, onde falta de emprego é uma realidade brutal?" (p. 37)*

Por outro lado, ao que tudo indica, o clientelismo é uma característica da política brasileira, não apenas um estágio de desenvolvimento. É a modalidade de controle sobre recursos políticos e de sua utilização por organizações políticas (no caso, partidos) que, desta forma, procuram gerar poder para si próprios e se consolidar como instituições. GANNAM (1985) demonstra com vários depoimentos a tônica do clientelismo partidário em relação aos professores leigos na localidade em grande conflito político, como foi o caso Capelinha nas eleições de 1982. As demissões chegam a um tal grau de gravidade que os próprios autores das demissões reformulam suas ações, temerosos da repercussão negativa; no entanto, condicionam a readmissão à uma filiação ao partido agora no poder. É muitíssimo ilustrativo o depoimento de uma professora:

*"Ontem mesmo o prefeito concordou pra eu voltar a dar aula. Eu falei que conforme as condições eu volto... Uai, seu, fico com medo de virar fixico contra a gente, né que a gente sai e depois voltou por causa de política. É disso que tenho medo (...) Aqui agora vai ter nova eleição, né? Af eles fala para mim filiar no partido, né? Com um pouco, ganha o PDS, e torna fazer tudo de novo. A coisa é pretal Eles é capaz de aceitar a gente de novo, se a gente filiar. Se não filiar eles num aceita. Agora, é isso que eu tou falando: sé filia no PMDB, né?, mas se o outro ganhar, vai mandar embora quem tá filiado, né? Fico num beco sem saída... (GANNAM, 1985 p. 236/37)*

Este fato é decorrente de uma situação trabalhista precária, ou seja, dos contratos precários a que se submetem os professores leigos justamente por não contarem com uma habilitação de magistério.

Os programas empreenderam esforços no sentido de garantir aos professores, após a sua habilitação, a obtenção do contrato efetivo e o salário correspondente à titulação. No entanto, a questão dos recursos em nível municipal e a falta de vontade política inviabilizam esses esforços. "Nem sempre o título altera o contra-cheque".

A pesquisa de MARTINS (1982) teve a preocupação básica de estudar, com detalhe, a situação encontrada em uns poucos municípios, embora atentando para certa representatividade em termos do que ocorre no resto do País. Dentro do quadro de despesas do município, a parcela relativa à educação assume proporção apreciável, os índices se situam entre 20 a 25% do volume total de gastos públicos, sendo que a despesa com a mão-de-obra docente apresenta maior peso, atingindo, em média, dois terços das despesas municipais com educação. Duas evidências se apresentaram

constantes: primeiro, constatou-se que a habilitação maciça de professores leigos, em curto prazo, é uma impossibilidade. De fato, se o professor leigo, uma vez habilitado, faz juz a uma remuneração mais elevada, o volume de recursos disponíveis nos municípios para fazer face a este adicional de despesa, assim como suas taxas estimadas de crescimento, situam-se em níveis insuficientes para, em pouco tempo, permitir mudanças radicais nos padrões de remuneração dos docentes. Por outro lado, esta constatação leva à inevitável conclusão de que o planejamento da habilitação de professores leigos, em cada município deve prever reduzidos contingentes anuais de modo a tornar viável a elevação dos padrões de remuneração. A questão assume maior relevância quando a pesquisa constata que, mesmo atualmente, muitos dos poucos professores já habilitados permanecem percebendo salários equivalentes ou pouco superiores àqueles que percebiam antes da habilitação. Essa situação, que retrata a segunda evidência encontrada nos municípios investigados, inegavelmente se constitui em fator de desestímulo para a procura pelos programas e fator impulsionador à evasão ou abandono do exercício da profissão. Forma-se, assim, um círculo vicioso que necessariamente deve ser rompido. A habilitação - espera-se - deve conduzir a um melhor desempenho profissional do docente, que deve ser recompensado com alguma melhoria salarial. Se esta última não ocorre, salvo raras exceções, o desestímulo prejudica o desempenho do professor, perdendo-se assim boa parte dos benefícios esperados das políticas de habilitação.

A pesquisa chega à drástica conclusão de que o planejamento da habilitação de professores leigos, em cada município, deve prever reduzidos contingentes anuais de modo a tornar viáveis os padrões de remuneração.

Em suma, se a contratação e alocação dos professores leigos estão vinculadas ao processo clientelístico, as políticas de habilitação desses professores tornam-se inócuas por duas razões. Primeiro, porque os cursos oferecidos têm longa duração, uma vez que são quase sempre parcelados, e retorna à questão das condições de trabalho dos professores. O final dos cursos, quando os professores têm supostamente condições de começar a produzir melhor em sala de aula, coincide muitas vezes com o fim das administrações e aqueles docentes são substituídos por outros, com os quais é preciso começar da estaca zero. A segunda razão da inocuidade das políticas de habilitação está ligada à própria incapacidade financeira dos municípios para assumir o efeito que necessariamente o processo produzirá sobre a despesa dos municípios, com educação. A convicção de que o professor leigo é menos

apto a conduzir o processo de aprendizagem do que um docente habilitado estabelece importantes diferenças na remuneração a que faz juz. Normalmente, um professor leigo costuma receber a metade ou mesmo um terço daquilo que percebe um professor habilitado, pois este custa mais caro que um leigo.

No entanto a falta de vontade política para resolução do problema do laicato deve-se, necessariamente, à falta de recursos dos municípios mas deve-se, também, principalmente, à manutenção deste exército de reserva, disponível para as manobras políticas. Para estas manobras é conveniente que os professores permaneçam leigos, sem contrato de trabalho e com salários subavaliados.

A desmitificação dessas hierarquias locais e das formas clientelísticas de exercício de poder não são, por si só, a garantia de melhores condições para o ensino básico no País. Mas é a condição de base de qualquer trabalho educacional sério e comprometido.

### 3 - A Nova República e a Habilitação de Professores Leigos

Mesmo antes da elaboração e publicação do I PND da Nova República, a questão das políticas de habilitação dos professores leigos ocupou o discurso de políticos e técnicos educacionais.

Antecipando o Dia Nacional sobre Educação, em setembro de 1985 - o dia D, como foi chamado - o Ministério da Educação reuniu, no Nordeste, técnicos de todas as Secretarias de Educação com o objetivo de avaliar as políticas de formação do professor leigo. A primeira reunião, realizada em Fortaleza, teve apenas um cunho de preparação para a que foi realizada no Recife, onde se pretendeu, mais do que avaliar os programas existentes, colocar em pauta uma nova proposta de capacitação do professorado leigo.

A leitura política que se pode produzir sobre esses eventos nos remete a duas questões de peso. Primeiro a idéia contida no documento "Educação para Todos" sobre os elevados déficits de escolaridade da população brasileira como assinala TESSER (1986). Em segundo lugar, o deterioramento de qualidade dos processos pedagógicos e dos agentes educativos, discriminados como fatores responsáveis pela situação de falência do sistema educacional brasileiro. Ambos fatores determinaram a ênfase governamental na universalização da educação básica. O que não é uma proposta original desse governo, é um tema recorrente há muitas décadas e em várias constituições brasileiras. Contudo, uma rápida consulta às informações estatísticas disponíveis nos permite afirmar que ainda estamos muito distantes de uma situação satisfatória no que diz

respeito não só às oportunidades de escolarização, mas principalmente à qualidade do ensino que temos condições de oferecer àqueles que chegam às escolas existentes.

A proposta de democracia, nesta fase da vida política brasileira inclui a recuperação e consolidação de alguns princípios do moderno Estado Liberal Burguês especialmente nas áreas urbanas. Como bem enfatiza FREITAG (1986) a educação se insere nesse conjunto de expectativas crescentes, reforçando o seu clássico papel democrático e igualitário. Por outro lado, à Nova República se atribui a função de atuar decisivamente para eliminar os efeitos deletérios do regime autoritário anterior - "o conserto de um desacerto" - simultaneamente nos níveis das instâncias do político, do econômico e do social. Por certo que a consideração das disciplinas socioeconômicas entre as distintas regiões do País, e a contradição cidade-campo nos obrigam a enfrentar a verdade de que estamos ainda longe da eliminação dos altos níveis de desigualdade social e regional e serão necessários um enorme esforço e uma grande vontade política para enfrentar essas desigualdades.

A segunda questão que surge da leitura política desses eventos é aquela que os documentos oficiais têm demonstrado, como a excessiva centralização dos recursos públicos e a superposição das competências concorrentes na área governamental. Propõem, como perspectiva, a adoção de estratégias que repousam sobre o binômio "descentralização dos encargos públicos/rapidez nos fluxos de recursos", aliados à transparência no processo de alocação desses recursos. Envolvendo o primeiro binômio aparece o princípio de participação na formulação e complementação das políticas educacionais que controlariam a transparência da alocação dos recursos como condição do exercício da atual cidadania brasileira. Isto será reforçado e reafirmado no I PND-NR.

A evidência dessas duas questões aparece na proposta de capacitação de professores leigos debatida na reunião de Recife cuja proposta estava referendada por um grupo interinstitucional que reuniu SEPS/MEC, CENAFOR, FUNTEVÊ, MOBRAL, FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO.

Segundo este grupo, as estratégias iniciais envolveriam:

- 1º) A valorização e aproveitamento do saber e do potencial do MEC e órgãos a ele vinculados, bem como das SEE e de outras instituições da comunidade regional, local.
- 2º) A valorização dos esforços, recursos e conquistas dos programas já em andamento nas unidades federais.

3º) O envolvimento dos órgãos municipais de educação com a necessária ativação dos mesmos e conseqüente fortalecimento da administração municipal de ensino básico, não com a conotação de municipalização do ensino pois "isto é um outro assunto".

4º) A valorização da experiência e infra-estrutura possível, desejada onde se tenham as chamadas Escolas Normais.

5º) Sem se converter em regra haveria uma tentativa de envolvimento das IES, para traduzir esse esforço de orientação estratégica e a utilização de processos de aprendizagem que se integrem à atividade docente.

Todas essas estratégias iniciais se traduziriam numa "Campanha de Deliberação Nacional", expressando uma "vontade nacional" para mudar a situação dos professores leigos, campanha que envolveria a sensibilização e mobilização da opinião pública, que por sua vez movimentaria uma ação para criar um clima nacional com planos regionais de ação. Esta campanha já contava com uma "Carta Aberta ao Professor" e uma "Carta Compromisso" e possuía data marcada para o seu lançamento - 15 de outubro.

As críticas, no entanto, logo se fizeram presentes e os debates foram amplos e fecundos. O primeiro alvo delas foi o uso do termo estratégico "campanha", como medida de impacto, de ampla dimensão, mas de profundidade comprometida; daí desencadearam-se todas as demais críticas.

O que se firmou como questões fundamentais foi a necessidade do profissionalismo, da competência técnica e do compromisso político, não só do professor mas, principalmente, com o professor. E ficou evidente nos debates que se "ainda é importante o MEC querer, não é, porém, suficiente". O que não se pode negar que seja um ganho da Nova República, pelo menos no nível dos debates.

Em relação a Minas Gerais, o documento fundamental é o Relatório da Comissão Especial sobre o Ensino no Meio Rural de 1985, resultado do Congresso Mineiro de Educação. O Congresso havia deixado, nas suas várias fases de mobilização e debate, uma imagem clara do abandono da escola rural e por conseguinte o aumento da distância qualitativa que a separa da escola urbana. Por esse motivo surgiu a tese de que a atuação da SEE no meio rural deveria ser marcada por um "esforço compensatório", como forma de inverter o processo de distanciamento qualitativo.

A Comissão Especial sobre o Ensino no Meio Rural trabalhou com duas convicções: 1) tratava-se de uma questão estadual e não regional, sendo o retrato apresentado pelo Congresso Mineiro aplicável a todo o

território mineiro e 2) sem estratégias bem definidas, que admitissem a excepcionalidade da situação da escola rural e partissem do princípio de que a sua recuperação requer medidas específicas, a política educacional global não teria, no meio rural, o impacto desejado. Contudo, em relação à formação de Recursos Humanos, a Comissão Especial não avançou em nada, apenas confirmou que a habilitação dos professores leigos se fará através do Logos II com a implantação de subpostos nos municípios, num programa de recuperação dos Centros de Treinamento do Magistério. Considero dispensável tecer maiores comentários.

Resta, portanto, confirmarmos a questão central da análise de que estamos tratando ou seja, a inocuidade estatística, pedagógica e política dos programas de habilitação dos professores leigos. Isto ocorre pelo sentido de barganha política de que os investimentos educacionais se revestem. O processo de decisões educacionais, principalmente o recrutamento e alocação dos professores para a zona rural e as periferias urbanas, ainda está intimamente vinculado aos mecanismos que regem a política localista e regionalista.

Para superar este estado de coisas, seria necessário desequilibrar a estrutura de poder e de barganha. A alocação de professores e, concomitantemente, de recursos está vinculada a interesses específicos por causa dos rendimentos eleitorais e o prestígio político que podem produzir, a curto prazo, a nomeação de professores ou a criação de uma escola. A educação desempenha um papel relevante na dinâmica de articulação entre a política local municipal e as forças localizadas no centro estadual.

É, sem dúvida, importante para o chefe político local obter a nomeação de diretores, professores e funcionários de novas unidades escolares e, para o deputado que atuar como intermediário, os rendimentos eleitorais se farão sentir na próxima eleição. Ao governo, por sua vez, sempre se torna fácil criar uma nova escola delegando ao poder local o recrutamento e alocação dos professores. As lideranças locais não podem deixar de explorar este fecundo espaço de manobra política e para mantê-lo é necessário alocar professores leigos e sem contrato de trabalho.

De acordo com MARTINS (1981), o coronelismo é responsável pela consagração de um sistema eficaz de exclusão política de todos os dissidentes que não podem movimentar uma clientela para com ela negociar posições políticas. E esse clientelismo é determinado pelas condições de vida e de trabalho desses profissionais que retratam o pauperismo e o abandono em que se encontram os estratos populares localizados nas periferias urbanas e zonas rurais.

Por outro lado, a administração central, na inacessibilidade de sua posição, ao transmitir a impressão de estar preocupada com a qualidade do ensino e com o grande contingente de professores leigos, implementa políticas para habilitar esses profissionais. Adota um discurso no qual quer demonstrar ser conhecedora dos fatos e dos meios de ação mais eficazes e mais científicos de como tratar essa questão. As equipes gestoras dessas políticas usam um discurso "competente" porque é um discurso que quer demonstrar o conhecimento do especialista. É sempre ético, legislador e pedagógico, mas acrescentando um dado novo: é um discurso que se pretende neutro, pois científico e com o conhecimento do real.

*"A condição para o prestígio e para eficácia do discurso da competência como discurso do conhecimento depende da afirmação tácita e da aceitação tácita da incompetência dos homens enquanto sujeitos sociais e políticos" (CHAUI, 1980 P.21)*

Essa regra da competência decide, de antemão, portanto, quais serão os excluídos do circuito da comunicação e da informação. A burocracia estatal se acredita a única instância capaz de definir e julgar o que é necessário para os deserdados do sistema de ensino: os professores da escola fundamental, habilitados ou não, atuantes no meio rural e nas periferias urbanas. *"Há portanto um discurso do poder que se pronuncia sobre a educação definindo seu sentido, finalidade, forma e conteúdo" (CHAUI, 1980 p.21)*

No entanto, esse poder resigna-se a atingir separadamente as diversas dimensões da questão, priorizando, ora uma, outra. Assim, forma, função, finalidade, habilitação, recursos são tratados setorialmente e não como um todo.

Assim sendo, fica evidente a inocuidade das políticas de habilitação, como até agora têm sido estabelecidas, que são claramente o resultado da omissão e da falta de vontade política para dar solução definitiva e duradoura à questão do professor não habilitado, no sistema de ensino. Apesar de não podermos deixar de repetir que, do ponto de vista do sistema de manutenção do "status quo" no campo, esta inocuidade é funcional. Ela é uma espécie de dissimulação da manutenção das relações sociais e constituídas.

Em resumo, o que é inócuo para uns não pode ser para outros. Assim, os professores leigos representam, voltamos a repetir, um verdadeiro "exército de reserva" do sistema de ensino. E, em todos os momentos em que for conveniente a este sistema, e também e principalmente ao sistema político, este "exército de reserva" será recrutado e alocado, atendendo ao clientelismo e ao discurso de expansão e democratização da educação. Esta é a sua posição e o seu destino.