

Gestão Educacional:  
o Brasil no mundo  
contemporâneo

75

ISSN 0104-1037

# em aberto

Brasília, volume 19, julho de 2002

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

# em aberto

Gestão Educacional:  
o Brasil no mundo  
contemporâneo

**75**

**Organização**

Cândido Alberto Gomes

**Editor**

Jair Santana Moraes

**Revisão**

Eveline Ferreira de Assis

Marluce Moreira Salgado

Rosa dos Anjos Oliveira

Normalização Bibliográfica

Maria Ângela Torres Costa e Silva

**Projeto Gráfico**

Fernando Secchin

**Diagramação e Arte-Final**

Raphael Caron Freitas

**Editoria**

Inep/MEC - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas  
Educaçãois

Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Anexo I, 4º Andar, Sala 418

CEP 70047-900 - Brasília-DF - Brasil

Fones: (61) 224-7092, 321-7376

Fax:(61) 224-4167

e-mail: [editoria@inep.gov.br](mailto:editoria@inep.gov.br)

**Distribuição**

Cibec/Inep - Centro de Informações e Biblioteca em Educação

Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Térreo

CEP 70047-900 - Brasília-DF - Brasil

Fone: (61) 323-3500

<http://www.inep.gov.br>

e-mail: [cibec@inep.gov.br](mailto:cibec@inep.gov.br)

**EM ABERTO:** é uma publicação monotemática do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educaçãois (Inep), destinada à Veiculação de questões atuais da educação brasileira. A exatidão das informações e os conceitos e as opiniões emitidos neste periódico são de exclusiva responsabilidade dos autores. Publicado em julho de 2002. Tiragem: 5.000 exemplares.

Em Aberto / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educaçãois. v. 1,  
n. 1, (nov. 1981-). - Brasília : O Instituto, 1981-.

Irregular. Irregular até 1985. Bimestral 1986-1990.

Suspensa de jul. 1996 a dez. 1999.

índices de autores e assuntos: 1981-1987, 1981-2001.

ISSN 0104-1037

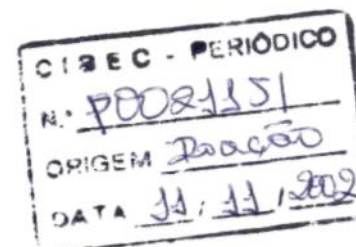
1. Educação - Brasil. I. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas  
Educaçãois.

# sumário

## apresentação

### ênfoque

## pontos de vista:



### Qual é a questão?

Gestão Educacional: para onde vamos?  
Cândido Alberto Gomes (UCB)

7

9

### O que pensam outros especialistas?

A Educação no Processo de Globalização: algumas considerações sobre um debate atual e controverso  
Wolfgang Mitter (German Institute for International Educational Research, Frankfurt am Main)

23

A Crise da Universidade : uma nota comparativa sobre gestão e uma observação para o Brasil  
Robert Cowen (University of London)

35

Problemas de la Gestion Educativa en América Latina la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B  
Juan Casassus (Unesco)

49

Federalismo e Gestão Educativa no Brasil: notas para debate  
Walter E. Garcia (Instituto Paulo Freire)

70

## espaço aberto

A Gestão das Políticas Federais para o Ensino Fundamental nos Anos 90 Jorge Abrahão de Castro (Ipea) Raul Miranda Menezes (MP)	78
A Gestão do Financiamento da Educação Básica: um estudo longitudinal e comparativo no contexto do Estado da Bahia Robert E. Verhine (UFBA)	98
Ensino Público: gratuito, em termos - custos indiretos do ensino médio para os alunos das escolas públicas do Distrito Federal Ailton Ferreira Cavalcante (Aeudf)	113
Manifestações rápidas, entrevistas, propostas, experiências, traduções, etc.	
A Gestão da Educação Básica na Perspectiva do Regime de Colaboração: algumas notas Maria Aglaê de Medeiros Machado (Consed)	123
O Regime de Colaboração no Ceará Rui Rodrigues Aguiar (UFC)	133
Educação e Consolidação da Nacionalidade: a subvenção para o fomento do ensino na Argentina na segunda metade do século 19 Sônia Martins de Almeida Nogueira (Uenf)	138
Escolão: o Efeito Mateus no planejamento e gestão de sistemas educacionais Álvaro Chrispino (UFRJ)	144

# resenhas bibliografia

Gestão Educacional e Cidadania: entrevista com Pedro Demo	148
Educação para Todos: <i>Declaração de Cochabamba</i>	151
Gestão Educacional: o Brasil no mundo contemporâneo	155
Gestão Educacional: o Brasil no mundo contemporâneo	173

# apresentação

Os problemas educacionais, justificadamente, produzem angústias e lágrimas. Se isso serve de consolo, tais angústias e lágrimas não se restringem aos países em desenvolvimento, que enfrentam crônica escassez de meios para prover a educação que consideram necessária. Muitos lamentam o hiato entre a educação desejada e a existente. Não poucos são responsabilizados pela opinião pública quando a colocação de sistemas nacionais de educação não atinge a posição esperada em avaliações comparadas internacionais. Encontrar culpados, como a herança da colonização ou as forças cruéis da globalização, é outra atitude freqüente. Porém, os culpados dificilmente são alcançáveis e, muito menos, puníveis. Entretanto, se essas atitudes podem até consolar e desabafar, não resolvem nenhum dos problemas complexos com que nos defrontamos. Ao contrário, não raro, por isso mesmo, os educadores exercem o papel de objetos e não de sujeitos dos processos.

Portanto, é preciso ampliar a visão e assumir uma atitude construtiva em face dos desafios, que não são poucos. Para tanto, uma alternativa para se encontrar saídas é olhar para os lados e adiante. O conhecimento da educação e do seu entorno é condição não só para se dançar conforme a música, mas para buscar alterar a música e, conseqüentemente, a dança.

Por isso mesmo, o mestrado em Educação da Universidade Católica de Brasília (UCB), associado à Sociedade Brasileira de Educação Comparada, promoveu um encontro internacional, em outubro de 2000, mais precisamente no limiar do novo milênio, sobre o tema "Rumos da gestão educacional: o Brasil no mundo contemporâneo". Tendo recebido generosa acolhida do *Em Aberto*, organizamos este número com as conferências dos convidados e alguns trabalhos apresentados no evento, além de outros que, conforme o formato do periódico, contribuem para enriquecer a abordagem do tema. Inúmeros relatórios de alta qualidade também foram apresentados no evento por acadêmicos de todo o País; entretanto, a necessidade de priorizar a espinha dorsal, previamente estabelecida com os quatro conferencistas, obrigou-nos à difícil decisão de publicar apenas alguns trabalhos de maior pertinência.

**Cândido Alberto Gomes**

Professor do mestrado em Educação da Universidade Católica de Brasília (UCB).



A seção Enfoque, com o artigo "Gestão Educacional: para onde vamos?", busca ser o fio condutor para a leitura. Não tem a pretensão de constituir o ponto de partida, mas de tecer considerações a partir dos trabalhos selecionados para publicação, dentre eles os de autores internacionalmente renomados que, há décadas, vêm estudando a educação no cenário internacional. Unindo conhecimentos e experiências do Brasil e de vários continentes, pode-se refletir com base em perspectivas diferenciadas, lembrando, como Edgard Morin, que, da mesma forma que a biodiversidade é indispensável para a sobrevivência do Planeta, nele incluindo a espécie

humana, recentemente surgida, a democracia é fundamental para o desenvolvimento do homem. A diversidade de idéias, convergentes e divergentes, é o enriquecimento indispensável para que novos caminhos sejam encontrados e o homem alcance a plenitude da sua vida, no mundo em que está enraizado. Como sabemos de longa data, a ciência depende intimamente da liberdade de busca e disseminação. Caso contrário, os conhecimentos se estiolam e se falseiam. Assim, desfrutemos dessa liberdade, que é, ao mesmo tempo, uma relação respeitosa de interdependência, que nos tem sido legada e tem sido por nós conquistada, não sem luta e sacrifícios.

---

Qual é a questão?

## Gestão Educacional: para onde vamos?

Saber para onde vamos é questão fundamental para as políticas públicas e, especificamente, educacionais do Brasil e de qualquer outro país. Certamente não se encontrará uma única chave ou resposta para essa indagação, já que existe uma pluralidade de portas, que conduzem a diferentes caminhos.

No entanto, o nó crucial em educação não se resume tão-somente a recursos, ou a resultados, ou a avaliação, ou a custos, ou a profissionais da educação, ou a demografia estudantil ou, ainda, a qualquer outro tema isoladamente. As definições para o futuro envolvem um amplo mapeamento da realidade, inter-relacionando os diferentes aspectos educacionais e a ponderação das alternativas que se pode seguir, com as respectivas vantagens e limitações. O estudo das alternativas, porém, precisa ser conduzido com uma visão clara da realidade do País, e essa visão não pode ser provinciana.

Num processo de interdependência que se tem intensificado nos últimos séculos (e que ora se tem chamado de globalização ou mundialização), é indispensável observar cuidadosamente os cenários internacionais que se desenham para o futuro, onde o Brasil se insere e, sobretudo, como se insere.

Portanto, a gestão educacional proporciona macrovisões que orientam os caminhos por onde se trilha. Não se trata, é claro, de confundir gestão educacional com efficientismo, com administrativismo ou como simples receitas para melhor combinar ou aproveitar os recursos que se encontram e podem colocar-se ao dispor da educação.

A necessidade de tais macrovisões é premente, na medida em que a aceleração da história nos impele a tomar decisões rápidas. No entanto, o Brasil carece de discussões aprofundadas nessa área, especialmente as que, considerando as contribuições internacionais, saibam reduzi-las à nossa realidade. Eis que o País ingressa no novo milênio com uma numerosa população, cujo nível de vida situa-se muito abaixo do desejável e que se caracteriza pela subeducação, tanto do ponto de vista quantitativo, ou seja, dos anos de escolaridade, quanto da qualidade dessa escolarização. Porém, o Brasil em que vivemos não poderia ser comparado estati-camenle a uma peça de um quebra-cabeças ou a uma pedra de um

**Cândido Alberto Gomes**

Professor do mestrado em Educação da Universidade Católica de Brasília (UCB).

mosaico. O mundo de hoje é semelhante a um sistema dinâmico de forças, em que os espaços mudam junto com o ritmo do tempo. Por isso mesmo, precisamos abrir as janelas para conhecer esse mundo de que participamos sem que nos perguntem se queremos ou não - mas cujas relações com ele em parte temos a capacidade de determinação.

Por isso mesmo, o mestrado em Educação da Universidade Católica de Brasília, associado à Sociedade Brasileira de Educação Comparada, promoveu um encontro internacional, em outubro de 2000, mais precisamente no limiar do novo milênio, sobre o tema "Rumos da Gestão Educacional: o Brasil no mundo contemporâneo". Tendo recebido a generosa acolhida do *Em Aberto*, organizamos este número com as conferências dos convidados e alguns trabalhos apresentados no evento, além de outros que, conforme o formato do periódico, contribuem para enriquecer a abordagem do tema. Inúmeros relatórios de alta qualidade também foram apresentados no evento por acadêmicos de todo o País, entretanto, a necessidade de priorizar a espinha dorsal, previamente estabelecida com os quatro conferencistas, nos obrigou à dura decisão de publicar apenas alguns trabalhos de maior pertinência.

Em função desses atores estratégicos, este artigo inicial constitui uma pálida introdução às reflexões desenvolvidas por intelectuais tão ilustres de várias partes do mundo. Este é a entrada, precedendo as *pièces de résistance*, para provocar o debate e lançar algumas idéias, a fim de que o leitor conjugue diversos elementos e elabore as suas próprias conclusões.

### Em que mundo se insere a educação?

A gestão educacional nos conduz à primeira indagação, que é sobre o contexto em que se insere. Wolfgang Mitter se dedica, de início, ao mote pouco compreendido dos nossos dias: a globalização. E situa que, de fato, quando tratamos desta torrente, aparentemente irreversível, nos referimos ao que se chama de segunda modernidade.

A globalização vem a ser um processo de fundas raízes, cujas manifestações, conforme o autor, já encontramos na Idade Média, com a universalidade curricular do *trivium* e do *quadrivium*. Sem querer fazer sombra ao brilhantismo do autor, poderíamos arriscar que o Império Romano, com a sua vastidão e a unidade administrativa, militar, jurídica e econômica seria um primeiro círculo dessa globalização, centrada no Mediterrâneo, não por acaso chamado pelos romanos "*mare nostrum*" (nosso mar). Como uma pedra atirada num lago, outros círculos mais amplos se desenharam, como o das Grandes Navegações, em que o Brasil Colônia se integrou ao mundo atlântico como apêndice da História, já centrada na Europa, porém cada vez mais "geral".

Esta é a essência do mundo visto do Hemisfério Sul (que Mitter se esforçou por apreender): um sistema internacional estratificado, segundo uma multidimensionalidade de critérios, em que as características econômicas são muito significativas. O sistema se assemelha a uma pirâmide, larga na base e estreita no topo. Como nas nossas sociedades, hoje, na segunda modernidade, a escassa mobilidade ascendente parece legitimar o sistema ao "provar" que é possível mudar de "classe". As exceções servem para confirmar a regra. É o caso dos chamados "tigres asiáticos" e de outros mercados denominados emergentes, como Brasil, Argentina e México. Tendo esgotado há tempos a industrialização substitutiva de importações, sofrem agora da vulnerabilidade externa e são representados por grandes revistas como um dominó, cuja queda é suscetível de ameaçar as economias desenvolvidas, com os efeitos de suas ameaçadoras moratórias.

Trata-se, pois, de um mundo globalizado, mas também profundamente estratificado, que, após a Guerra Fria e o fim da União Soviética, se divide entre áreas política e economicamente significativas e "áreas inúteis", cujos conflitos sequer merecem tempo diante das câmeras internacionais. Não chegam sequer a ser representadas como peças de um dominó.

O que importa reconhecer, sem otimismo ou entusiasmo pedagógico, é que grande parte dessa divisão tem como base o processo educacional. Roma baseava seu poder na capacidade

centralizadora, na criação e aplicação do Direito, na força militar ou, ainda, no ouro. Na primeira Revolução Industrial, a estratificação era clara: o país que tivesse grande produção industrial era rico, o que não tivesse era pobre. Hoje, as linhas de *status* são mais sutis e evanescentes. Formam-se redes de organizações empresariais de alto valor, que levam a palma sobre a produção de grande volume.

Passamos, pois, a depender mais intimamente da educação, da ciência e da tecnologia, recursos fúrdios e concentrados em certas regiões. No redimensionamento da divisão internacional do trabalho, os países que têm educação e pesquisa entram para o clube do êxito econômico, pois o presente e o futuro residem nas indústrias apoiadas na invenção. Os que não têm sequer educação não servem nem para sediar montadoras poluentes. Com isso se tornaria mais rígida a estratificação do sistema internacional? Os países que demoraram a acordar para a educação universal de qualidade, com democratização, estão em pior situação, seguidos pelos que pouco têm investido na pesquisa (cf. Gomes, 1996). Há, porém, esperanças a ser perseguidas e incentivadas.

### Globalização: mão única ou dupla?

Segundo a sua visão demonizada, a globalização seria uma rua de mão única, entre alguns sujeitos e muitos objetos. Dos centros de poder econômico e político emanariam as ordens que submetem um mundo passivo e objetificado. Seria um poder monolítico, sem frestas nem aberturas. Todavia, do mesmo modo que a teoria da dependência desafiou com êxito a teoria clássica do imperialismo nos anos 70, alguns sinais de contradição já devem ser detectados. Um deles é a geografia da literatura, redesenhando os limites da literatura mundial à luz da globalização e de fenômenos como a creolização ou a "contaminação cultural". Se os grandes centros produzem e difundem sua literatura, no caminho de volta os países periféricos e a literatura dos povos migrantes formam zonas de mútua influência, que dilatam o mundo. O desafio à cultura

ocidental, autoproclamada universal, vem a ser a assimilação e a passagem do multiculturalismo ("uma espécie de inferno, nascido por trás da máscara multicolorida de um arlequim cego") para a transcultura (Gnisci, 2001). Pode-se objetar que esses fenômenos ocorrem no campo da cultura, como se a vida do homem existisse sem ela. Mas, do ponto de vista econômico, há esperanças a serem perseguidas e incentivadas, como a transnacionalidade cada vez maior dos produtos e das tecnologias. Projetos cooperativos envolvem vários países, intercambiando especializações para resolver seus problemas (cf. Reich, 1991). Desse modo, com a relatividade das fronteiras, a economia mundializada investe em projetos, reunindo profissionais do seu interesse onde quer que estejam. Mas, para isso, é preciso que haja pessoas educadas em geral e profissionais competentes, o que leva certos países a serem excluídos dos circuitos. Ademais, a globalização age como um feixe de forças centrípetas, mas agrava as disparidades sociais e regionais, isto é, ao mesmo tempo incentiva as forças centrífugas. Daí emerge um problema: a possibilidade de autofagia da globalização, pois é pouco viável um banquete em que alguns comem e a maioria a ele assiste.

### A frustração da paz

Quando Mitter terminou o seu texto, não haviam ocorrido ainda os chocantes atentados em Nova Iorque e Washington, DC, bem como suas seqüelas. Tendo vivido duas Guerras Mundiais, não desejaria a Mitter ou a qualquer pessoa, de qualquer geração, que assistisse a outro espetáculo de horror. Todavia, esses fatos corroboram o caráter de mão dupla da globalização. Há meia década, Thurow (1996), discutindo o futuro do capitalismo, referia-se aos "vulcões sociais": o fundamentalismo religioso e o separatismo étnico, aos quais se podem acrescentar os fundamentalismos leigos. Nenhum deles é novidade, nem é privilégio de qualquer grupo ou religião, de países desenvolvidos ou em desenvolvimento. Hindus, muçulmanos, judeus, cristãos, budistas e outros partilham de valores sagrados, como o

respeito ao outro, o amor e a paz. No entanto, certos grupos interpretam a mesma palavra sagrada de maneiras radicalmente diferentes. Desse modo, oferecem a acolhida de certezas inabaláveis, como determinadas regras de conduta que devem ser seguidas por todos, sob pena de punições. O sentido da vida para eles não só foi definitivamente encontrado, como é o único possível. A vida individual nada vale diante de uma causa, se o paraíso se abre logo em seguida ao fragor de uma explosão, capaz de calcinar outras vidas, esperanças, amores, ansiedades, projetos e realizações. Não há angústia, nem dúvida, mas existe morte.

Na Guerra Fria, cada lado podia considerar a si mesmo como o império do bem e ao outro como o "império do mal", o que já leva alguns a dela ter saudade. Desabado o Muro de Berlim, já não se pode dizer que se destampou a caixa de Pandora da mitologia clássica. Thurow (1996) apresenta metáfora muito melhor: entre as placas tectônicas que se movem na nova superfície do mundo, os vulcões entram em erupção. A paz e a guerra se redefinem. O capitalismo, vencedor da Guerra Fria, só poderá prosseguir se responder aos desafios estruturais.

No sentido da pacificação internacional, pelo menos, a globalização romana, em torno do Mediterrâneo, proporcionou algum tempo sem guerras, a chamada *pax romana*. Quando São Paulo percorreu o Império Romano, havia uma teia de estradas relativamente seguras, línguas comuns e o império (sem jogo de palavras) do Direito. Era o Direito da época, limitado, mas Direito. Eram pobres as liberdades de expressão e religiosa, porém, invocando sua condição de cidadão romano, o Apóstolo teve direito de defesa e apelação, embora tenha sido condenado à morte pela espada, segundo o *jus civilise* não o *jus gentium*. Aliás, em meio à multidão de religiões e cultos do Império, quase se podia crer em qualquer ente e qualquer coisa, desde que se considerasse cada imperador como divindade, ainda que vários deles fossem figuras hediondas. As poucas guerras eram consideradas legítimas e se limitavam a empurrar os "bárbaros" para fora das fronteiras, apesar das sábias advertências de Tácito, historiador muito na frente do seu tempo, a respeito do uso da força.

A razão das suas palavras se patenteou com a crise cada vez mais desagregadora dos valores, inclusive quando as fileiras das legiões passaram a ser preenchidas por "bárbaros", encarregados de lutar também contra "bárbaros". A máquina de guerra existia, mas havia perdido a legitimidade dos valores. E, como se sabe, se desfez.

## Para onde vai o Estado?

Quando o Muro de Berlim veio abaixo, alguns chegaram a festejar a inauguração da *pax americana*, em analogia ao tempo de César Augusto e seus sucessores. Triste equívoco. A indústria da guerra passou do poder crescente de dissuasão entre dois blocos para a pulverização de conflitos, em que a população civil sofre cada vez mais, como escudo e alvo fácil das atrocidades, independente do que pensem, sintam ou creiam. Além e até acima dos separatismos de diversas ordens, certos movimentos, como parte dos terrorismos, se transnacionalizaram. Desse modo, as lutas não se sucedem apenas entre Estados nacionais ou blocos por eles formados. Ao contrário, o Estado nacional está em crise ante organizações ágeis - algumas terroristas, outras não - que o desafiam de fora ou de dentro. Tais organizações, com frequência, não se comprometem com qualquer tratado ou convenção de guerra, nos termos do frágil direito público internacional. Podem segui-los ou não. E não raro podem valer-se das normas de convivência internacional como arma para derrotar o seu "inimigo". A guerra se transnacionaliza, à semelhança do que já ocorreu com as grandes corporações econômicas. Pelo menos parte dos conflitos parece-se com a luta do sistema imunológico de um organismo contra a metástase do câncer, por ele se alastrando. Como os tempos são mais de perguntas que de respostas, qual seria agora o papel do Estado em face da transnacionalização? O Estado mínimo, do neoliberalismo, tomado como modelo no dia seguinte à Guerra Fria, tem condições de sobreviver ou desapareceria?

Paradoxalmente, a intervenção intensa do Estado na economia após 11 de setembro, seja pelo socorro às empresas, seja

pelas tentativas de reanimação da economia norte-americana, seja pelo aumento de gastos governamentais na segurança, seja, ainda, pelo recuo talvez temporário dos fluxos financeiros internacionais, nos remete a outra época.

Depois que o keynesianismo de Roosevelt exorcizou os males da Grande Depressão de 1929 e banuiu a ortodoxia liberal que levou os Estados Unidos e muitos outros países ao fundo do poço; depois que os Aliados venceram o totalitarismo do Eixo na Segunda Guerra Mundial, Mannheim (1951), sociólogo alemão, ex-exilado na Inglaterra, alertava para a debilidade do Estado democrático baseado no *laissez-faire* e para a necessidade de fortalecimento do mesmo por meio da planificação. Não defendemos aqui a circularidade da história, o *corsi-ricorsi* de Viço, mas podemos perguntar, como um articulista latino-americano: "«LEI Estado vuelve a estar de moda?»" (Campanário, 2001).

Considerando que a pimenta só arde nos próprios olhos e funciona como fresco para os outros, ainda no fragor dos acontecimentos, Eslefanía (2001) destacou que o problema agora está no centro do sistema e não na sua periferia, ou seja, não se encontra no México de 1995, na Ásia de 1997, na Rússia e no Brasil de 1998 ou na Argentina de 2001. A receita do livre funcionamento das forças de mercado seria, pelo menos em parte, diferente para esses países se fossem os tempos da Guerra Fria. E é diferente para os Estados Unidos hoje. Poderíamos também nos referir à cogitação de quebra de patentes de antibióticos contra o bioterrorismo pelo Canadá. Quem ousaria há poucos anos pensar isso em relação à África do Sul e ao Brasil, assolados pela pandemia da Aids/HIV?

Essas mudanças, que certamente se encontram no bojo da passagem para outro paradigma, segundo opiniões, levam à era do Estado assegurador, isto é, cidadãos e empresas esperariam a proteção do Estado contra os riscos, segundo uma perspectiva em que os impostos são como cotizações e o governo como uma gerência eficaz, menos decisiva que as ideologias e as paixões políticas (Sorman, 2001). Para onde vamos, portanto? Não seria significativo, nesta hora, o prêmio

Nobel atribuído a Michael Spence, que desenvolveu, com os dois outros laureados, a teoria da informação assimétrica e os seus efeitos sobre os mercados, reconhecidamente imperfeitos? (cf. "Cuando...", 2001).

Por outro lado, todas essas transformações precisam ser examinadas em quadros de valores sociais. A legitimidade das guerras se altera, inclusive diante das câmeras, também globalizadas. Como assistir à morte e à mutilação da população civil, de crianças pobres e famintas, em nome de uma causa? Desde a Antiguidade essas pessoas têm sido vítimas das mais variadas barbaridades, constatadas geralmente pelos olhos, pela tradição oral e pela pena dos historiadores. Hoje, porém, o impacto é outro, em tempo real, com imagens dentro das casas, para todas as faixas etárias. Para pelo menos uma grande parte dos fundamentalistas, a suposta nobreza dos fins - leigos ou religiosos - justifica o horror de qualquer meio. Para as demais pessoas, não. Como, então, lidar ou enfrentar a rede em que estão emaranhados populações civis, instituições, valores, vidas? Estas são novas formas de guerra, em que não se confrontam Estados nacionais, como na modernidade. Trala-se de outros inimigos, transnacionais ou infranacionais, que levam aos conceitos de guerras assimétricas e dessimétricas. Com isso, homens armados, misturados aos que jogam pedras, podem provocar reações desproporcionais de Estados nacionais, colocando em xeque, diante da opinião pública mundial, a legitimidade dos conflitos (cf. Bishara, 2001). Assim, as gigantescas forças militares dos Estados nacionais poderiam ser vulneráveis ante as tecnologias elementares dos guerrilheiros.

Estariamos num conflito de civilizações, num choque reiterado entre Ocidente e Oriente, que se manifestaria em diversos períodos da história, como a Guerra Fria? (cf. "Bin Laden...", 2001). Nela dois blocos - capitalista e socialista - buscavam chegar a diferentes conceitos de desenvolvimento. O conflito de hoje seria de inédita profundidade? Um dos terrorismos, ao que tudo indica, está ligado a uma crítica radical da modernidade que condena a mídia, os costumes, os padrões de comportamento e a maior parte da herança cultural do Ocidente, inclusive o conceito de desenvolvimento. Entretanto, ele usa os frutos mais sofisticados dessa mesma modernidade

contra as sociedades capitalistas. Isso poderá nos levar a um retorno à Idade Média? Ou a transformações da modernidade ou pós-modernidade, de modo que se torne mais humana, menos depredadora e menos concentradora dos seus frutos nas mãos de poucos?

### A educação, motor do ódio?

O mínimo que se pode concluir é que a paz tem sido bem escassa, rara. Alguns podem até explicar geneticamente as tendências belicosas e genocidas do homem, semelhantes às encontradas, parece, entre certos primatas. Os ambientalistas, hoje, estão em baixa. No entanto, o ódio dos separatismos e dos fundamentalismos, inegavelmente, passa pela educação informal ou até formal, que convence gerações e gerações de certos valores. Violências plurisseculares podem ser recordadas por famílias e comunidades, gerações a fio, até desaguar em conflitos armados em pleno século 21. Currículos escolares podem ensinar a não saber conviver, contando a História, a Geografia e outros componentes de modo viesado. Currículos escolares podem também manter o foco em determinados conteúdos, anos a fio, num processo de mergulho, gerando alunos dispostos a fazer aguerridamente certas coisas. A mídia, com maior ou menor eficácia, pode formar opiniões e levar até ao pânico e à histeria coletiva. Enfim, a educação, de variadas formas, pode convencer de que eu sou humano, mas o outro não. Que eu sou titular de direitos, mas o outro é indigno deles. Que eu sou o umbigo do mundo, mas o outro é uma excrescência. Pior ainda, pode convencer de que todos são humanos e titulares de direitos, porém não levar necessariamente à prática desses valores.

Se a educação tudo isso pode fazer, por que não poderia ser também efetiva em favor da paz? Por que não poderia apoiar-se nos pilares de aprender a conhecer, a fazer, viver juntos, viver com os outros e aprender a ser? (Delors, 2000). Se não aprendermos a viver com os outros, em face do quadro atual, será possível a sobrevivência

da humanidade? As opções se reduzem, então, a uma só: conviver ou não conviver. Não conviver é desafiar a morte. Por isso mesmo, os conferencistas, antes dos acontecimentos trágicos já mencionados, indagaram sobre as faces e respostas da educação.

### A educação: faces e respostas

Mitter analisa os desafios da segunda modernidade à educação, destacando que se submeteram ao declínio os sistemas sociais que falharam na tarefa de ajustar sua educação às cambiantes mudanças das condições tecnológicas, econômicas, políticas e culturais. Com efeito, várias tendências teóricas têm reduzido a educação a uma caixa de ferramentas capaz de incrementar a riqueza de indivíduos e nações. Ela não seria mais do que uma das engrenagens de uma versão atualizada e mais sofisticada do filme clássico *Tempos modernos*, de Chaplin. Mais ainda, a educação confunde-se com a escolarização, quando hoje outros agentes educacionais tornam-se mais importantes que a escola, a família e a igreja. Mesmo em países cuja escola é de tempo integral, crianças e adolescentes tendem a passar mais tempo expostos à mídia, enquanto a convivência com a família reduz-se drasticamente, substituída, inclusive, pelos grupos de colegas. Mitter aborda as implicações educacionais, destacando os valores e a identidade. Ou seja, mostra que a educação é a própria chave da condição humana, em vez de um simples fator produtivo.

Em seguida, Cowen aborda a mesma temática do ponto de vista da crise da universidade e lança um aviso para o Brasil, nesse processo de globalização - interdependência. Ele declara que, ao contrário do que dizem os políticos, as universidades estão mudando em três sentidos: nas suas formas culturais, na sua relação com o Estado e na sua gestão. No primeiro caso, a redefinição da base de habilidades transmitida pelas escolas, composta pela crescente necessidade de classificar educacionalmente toda uma coorte de idade é destrutiva da forma cultural tanto nos currículos quanto

nos métodos. A redefinição da universidade como fonte crucial de habilidades e treinamento, de tal modo que o conhecimento deve ser organizado em pacotes e capacitação de pós-graduação padronizada, é destrutiva da forma cultural de alguns países,

Na relação com o Estado, a universidade, pela expansão, se tornou muito cara. Daí serem cobrados retornos públicos e privados dos seus serviços e os conseqüentes esforços no sentido de integrar firmemente as instituições universitárias às indústrias, de buscar novas formas de relacionamento entre universidades e capacidade produtiva, inclusive com a simplificação e o encurtamento de doutorados e a padronização de programas para treinamento em técnicas de pesquisa e, *last but not least*, a mensuração do desempenho das universidades.

Isso quer dizer que a universidade perdeu o espírito. É o que diz, do outro lado do Atlântico, um livro bem documentado (Aronowitz, 2000), com o subtítulo que traduzimos como *Desmantelando a universidade corporativa e criando a verdadeira educação superior*. O autor declara que os americanos não podem obter uma boa educação por amor ou dinheiro. As universidades estabeleceram critérios de gerência, de levantamento de fundos, parcerias privadas que se erigiram acima da obrigação de educar alunos. E, assim, fugindo da missão educacional, tratam os estudantes como clientes que precisam de credenciais.

A questão econômico-financeira é muito grave e não nos permite querer entrar na máquina do tempo para restabelecer a Universidade de Berlim, tal qual concebida por Humboldt, ou a nossa Universidade de São Paulo dos anos 30. Também deste lado do Atlântico, Ibrahim Warde (2001) refere-se ao acordo de 25 milhões de dólares feito entre o Departamento de Microbiologia da sua universidade (Berkeley) e uma multinacional, desde que um terço das descobertas (inclusive aquelas financiadas com fundos governamentais) seja garantido, com patente, àquela indústria. Mais da metade dos professores exprimiu sua inquietude tanto por se contrariar o princípio da pesquisa para o bem público, como a livre troca de idéias na comunidade científica. Além disso, ele cita que

uma multinacional de calçados esportivos suspendeu seus financiamentos a três grandes universidades, sob o pretexto de que os seus estudantes tinham criticado certas práticas da indústria em outros países, particularmente no que se refere à exploração do trabalho infantil. Por fim, vem o dilema de morder a mão que alimenta (a universidade). Um ilustre professor de Criminologia procedeu a testemunhos decisivos no Poder Legislativo e na mídia em favor da privatização das prisões, que levaram suas idéias a serem adotadas. Mais tarde, revelou-se que esse especialista era acionista de várias empresas penais privadas. Além desse e de outros casos, vem uma pesquisa do *Los Angeles Times*, segundo a qual 19 dos 40 artigos publicados nos três últimos anos sobre quimioterapia pela prestigiosa *New England Journal of Medicine* haviam sido redigidos por médicos remunerados pelos medicamentos que eles estavam encarregados de avaliar.

Logo abaixo desse artigo, os franceses fazem sua autocrítica, em termos de "doce traição", denunciando a competição dominante, a emulação científica e pedagógica entre estabelecimentos, a rápida qualificação profissional segundo o perfil requerido pelos patrocinadores (perfil que pode obsolescer tão cedo...), a redução da carga horária de filosofia, sociologia e economia de certos cursos e os selos de qualidade que "garantem" o "produto diplomado" (Accardo, Corcuff, 2001).

É preciso discutir a concepção de universidade que se quer, se um viveiro de idiotas ou um centro de criação e criticidade. Há quem tenha escrito na vida uma ou até mais centenas de artigos e livros, publicados em diversas línguas, tudo isso mensurado por sofisticados índices bibliométricos. Um certo número de pessoas assim o tem feito, sobretudo no Hemisfério Norte. Quem são essas pessoas? Podem ser gênios. Ou podem ser medíocres impulsionados pela fábrica do conhecimento. É possível que não tenham acrescentado ou mudado nada. Em compensação, transformações sociais ocorreram por um único artigo de jornal, *J'Accuse*, quando Zola denunciou a injustiça anti-semita do caso Dreyfus e teve que se exilar.



Ou seja, em nossas palavras, a educação básica e superior se perde no *know-how*, nos meios, e se esquece do *know-what*, dos objetivos e finalidades da escola e da vida. Sobra conhecimento, falta sabedoria. Sobra tecnologia, falta filosofia. Faltam também fontes financeiras que permitam a independência, porém parecem cada vez mais altos os custos do fracasso e da alienação escolares. Este é parte do pano de fundo de muitas das colaborações a este número.

Tanto nas sociedades afluentes como nas miseráveis desenvolvem-se o preconceito, a violência e as mais variadas formas de violação dos direitos, quer daqueles que presidem as relações entre os seres humanos, quer daqueles que presidem o contrato implícito, pelo qual o homem é inquilino da natureza. No vácuo dos valores, na inadequação da escola, na falta da família e de grupos de apoio, até sociedades desenvolvidas ficam perplexas com a reiteração de atos de violência, como matar uma pessoa por ser imigrante de pele negra ou assassinar um dos pais por contrariar a sua vontade. Buscando compreender tais atos, reflete-se sobre a fragilidade do mundo juvenil (e também adulto), povoado por moços e moças inteligentes, adornados pelas melhores grifes, mas afetivamente frágeis, como vidro de murano. Quais barcos estupendos sem instrumentos de bordo parecem mover-se num deserto de sentimentos, em que cedem à ética da circunstância, pela qual tudo é possível, inclusive a violência (Andreoli, 2001). Em face desse vácuo que se globaliza, parece que a pior forma de pobreza ainda não é a privação material, mas a falta ou indefinição de valores. Atribuir à pobreza o papel de fator direto da criminalidade ou dos terrorismos é uma visão preconcebida, pois estes fenômenos não são típicos dos menos afortunados.

Mas por que faltam valores? A escola e outros agentes educacionais têm a sua responsabilidade, porém, não se pode mascarar a geração de disparidades por políticas econômicas e sociais. As desigualdades sociais contribuem significativamente para o fracasso escolar, como a literatura internacional indica. O fracasso, em parte, conduz à violência escolar e esta, por sua vez, a métodos

repressivos quanto à delinquência. É assim que se estabelecem dois paradoxos. O primeiro é a transformação do Estado Providência, inclusive em contextos políticos populistas, num Estado mínimo. Com isso, recua o Estado social e, ante as demandas da sociedade amedrontada, avança o Estado penal. O segundo é uma espécie de sebastianismo ao século 21: se persistem as políticas econômicas e sociais geradoras de desigualdade, a última esperança de salvação é que a escola se torne meio de promoção social. Sem uma ação concertada, com iniciativas solitárias, a escola pode se tornar o D. Quixote das sociedades contemporâneas e perder ainda mais terreno. Isso poderá ser pior com o reforço da função custodiana da instituição escolar, em face do prolongamento da escolaridade e do desemprego juvenil. Tornar uma escola pouco significativa local de ocupação compulsória de parte do tempo de grupos socialmente "perigosos" pode gerar contradições insustentáveis.

### Gestão educacional sem sectarismo

Na seqüência das conferências do seminário, após as discussões de Mitter e Cowen, Juan Casassus analisa as tendências da gestão educacional na América Latina, numa perspectiva, inclusive, histórica. O autor destaca que cada uma dessas tendências constitui uma forma de resposta às limitações que apresenta o modelo anterior ou situações restritivas do entorno dos modelos anteriores, porém, cada novo marco não invalida o anterior, pois representa uma acumulação teórica e instrumental. O autor faz, então, as diferentes perspectivas convergirem para duas representações básicas do mundo e dos seus modelos da gestão, que, buscando a maior isenção possível, designa de "A" e "B". Trata-se, portanto, de dois paradigmas, cada um com as suas vantagens e limitações; luz e, necessariamente, sombras; sombras e, necessariamente, luz. Conforme uma metáfora, o paradigma é semelhante a um transatlântico, onde alguém pode deslocar-se, fazer refeições e compras e dedicar-se às mais variadas atividades. No entanto, não poderá sair do navio em alto mar para dar um passeio em terra

(Beust, 2000). Da mesma forma, se alguém está no litoral, diante das águas, não poderá navegar, embora possa fazer muitas coisas em terra firme,

Por isso mesmo, a versão paradigmática do tipo A representa um universo relativamente estável, com mudanças lentas e acumulativas em torno de certos objetivos preestabelecidos. Já o tipo B representa um universo instável, com mudanças turbulentas e qualitativas. São evidentes as raízes nos paradigmas do consenso e do conflito na sociologia aplicada à educação (cf. p. ex., Gomes, 1994), não fosse a gestão um processo social. A cada visão do universo é claro que correspondem competências gestoras diversas, em educação e outros campos. Casassus, sem sectarismo, considera que cada modelo apresenta debilidades e fortalezas, de tal modo que os modelos devem ser aplicados aos contextos correspondentes. Essa posição não significa cair no relativismo ou no sincretismo, mas admitir aquilo que a sociologia do conhecimento há décadas desvelou: o conhecimento brota de uma circunstância histórico-social, é por ela condicionada e age sobre a mesma. Sendo tais circunstâncias caracterizadas pela pluralidade e não pela singularidade, o conhecimento não é descartável nem aponta caminhos rigorosamente determinados, como faz a bússola em relação ao norte magnético. Aliás, o descarte, a transformação de um paradigma em peça de coleção paleontológica é a atitude mais incompatível com a visão de mundo do tipo B e mais próxima da visão gradualista e até neo-evolucionista do tipo A, para este último, numa versão radical, as teorias seriam abandonadas como roupas que não servem a um corpo que cresce ou transforma-se continuamente.

Assim, Casassus aponta para a grande angústia do homem, que tem sido a escolha e, nesse caso, a escolha relativa e provisória das nuances e não do nítido claro *versus* escuro, do sim e do não absolutos. Cabe lembrar, nesse contexto, que, qualquer que seja o paradigma considerado, a educação possui profundas especificidades, assim como os sistemas escolares. Se eles apresentam aspectos comuns a outros processos e instituições sociais, têm também as suas

peculiaridades, que cabe respeitar na sua gestão. Nesse sentido, cabe melhor falar em racionalidades, no plural, conforme o paradigma escolhido. A visão normativa constitui-se um esforço maior de introdução da racionalidade no exercício de governo em suas tentativas de traçar o futuro a partir do presente. Esta era uma racionalidade eminentemente técnica (e, em princípio, necessária), porém há que se admitir, sobretudo no tipo B, as diferentes racionalidades políticas. Sob esse aspecto, a crise dos anos 80, a chamada década perdida, com os cortes orçamentários dos setores sociais, é campo de estudo muito fértil.

## O pacto federativo

Se a gestão envolve racionalidade política, entramos no cerne da questão no texto de Walter Garcia. Retornando à globalização, o autor indica o quanto as agendas educativas têm sido influenciadas por pactos como os de Jomtien e Dacar e, em especial, por instituições que provêm recursos financeiros e assistência técnica como grandes incentivos - e até, poderíamos dizer - fortes condicionamentos para agir neste ou naquele sentido. *Carrot e Stick*, incentivos e sanções são mais ou menos sutilmente associados. A grande questão, que nos permitimos acrescentar, é que essa agenda, apesar de muitos pontos comuns, varia segundo as latitudes e zonas de influência do mundo. Em certos lugares, a descentralização é vista como a chave dourada da democratização, da qualidade e da eficiência. Também em certas áreas e conjunturas a introdução de mecanismos de mercado é vista como o único caminho salvador das deficiências que apresentam as paquidérmicas burocracias públicas. A "livre" escolha do "cliente", dotado supostamente de poderosa capacidade de discernimento (mas, na realidade, caracterizado pela "informação assimétrica", segundo Spence e colaboradores); a precariedade das relações de trabalho, deixando todos a andar na corda bamba, como se a instabilidade fosse condição da eficácia; o tratamento dos desiguais como iguais (ou dar nozes até a quem não tem dentes, conforme o

ditado português) são elementos de um formulário que, pelo desgaste do tempo, já adquiriu áreas de bolor. No entanto, comprovando que os efeitos dessas políticas não são bem conhecidos, parece que há uma insatisfação ampla com os rumos da educação pública e uma perplexidade ante um processo que, do ponto de vista prático, ocupa o tempo de grande parte da população (o tal papel custodiar da escola, de simplesmente guardar e manter ocupados crianças e adolescentes) e que estaria fazendo outras coisas, talvez mais custosas, se não estivessem nos estabelecimentos de ensino. Além disso, na chamada sociedade do conhecimento, espera-se que a educação forme pessoas capazes de trabalhar, ainda que essas oportunidades andem (cada vez mais?) escassas. Assim, por exemplo, só para citar países de grande capacidade de influência, o Reino Unido, com um sistema tradicionalmente descentralizado, tem tomado medidas centralizadoras. Enquanto isso, sistemas historicamente centralizados, como os da França e da Suécia, têm buscado a descentralização. A grande mensagem aqui se refere à precariedade dos "modelos" e aos cuidados especiais que se devem tomar quando se transferem soluções de um lugar para outro.

No caso do Brasil, fica clara a complexidade do nosso pacto federativo, que envolve três níveis de governo, a União, os Estados e os municípios. Ainda mais, a Constituição define como entes federativos Estados e municípios, gerando discussões intermináveis. Não se trata, pois, de um Estado unitário, ou de uma lassa confederação, nem de uma federação simples, mas envolve uma teia complexa de três níveis que, ao longo da história administrativa do País, oscila como um pêndulo, ora baseado no centralismo herdado de Lisboa, ora pendendo para a descentralização, pelo menos nas áreas menos "interessantes", como a educação, no Império e na "República Velha". O artigo de Garcia mostra que centralização e descentralização não constituem um processo de duas pontas, nem uma questão de Física, de tirar os pesos de um prato da balança e colocar no outro. Ao contrário, importa que níveis de governo relacionem-se entre si

e o que, quantitativa e qualitativamente, é transferido entre eles, como pessoal, verbas, relações de fidelidade e de apoio (ou suserania/vassalagem). Como se fosse possível uma balança de três pratos, é lição histórica a variedade de alianças feitas entre as esferas governamentais brasileiras, com o governo central aproximando-se dos Estados ou dos municípios, neste caso quando interessava enfraquecer os Estados e centralizar o poder, ou entre o governo estadual e os seus municípios para fazer em face do poder central. Com certeza, não se poderia comparar esta rede complexa a um triângulo, ainda que de lados desiguais, porque as disparidades entre unidades federativas e os mais de seis mil municípios introduzem uma complexidade, pela qual o tratamento idêntico para desiguais pode ser uma emenda pior que o soneto. Devemos, então, pensar mais numa teia que num triângulo ou, ainda, numa pirâmide de três camadas regulares, superpostas, ainda assim numa visão simplificada.

Para fazer em face de essas relações às vezes tumultuosas, Garcia lembra o regime constitucional de colaboração -estatuído em 1988 apenas para o setor educacional -, e até hoje não definido satisfatoriamente. Apesar da sua imprescindibilidade, do modo vago em que opera, apesar de esforços aqui e ali, pode mais atrapalhar que ajudar. Esta é uma questão sobre a qual o País não pode silenciar.

Garcia alerta, ainda, para a inserção do Brasil numa agenda internacional, processo em que a ninguém é perguntado se deseja ou não participar. A mundialização é tão drástica que o terrorismo se mundializou, mesmo abrigado por regimes isolacionistas, que proibam amplamente a influência ocidental. Não se pergunta quem quer ou quem não quer participar da mundialização, conquanto seja possível, segundo certo grau de liberdade, escolher como participar. E isso depende, é claro, das formas de articulação das forças internas políticas, sociais e econômicas.

Voltando à educação, precisamos muito caminhar nesses processos articuladores, em que o regime de colaboração continua parecendo ser um elo esquecido. Que temos feito nesse sentido?

Em que medida tecemos um consenso mínimo sobre como nos relacionamos entre nós e o mundo à nossa volta? Não seria o caso de aplicar-se a lei do caos ou o princípio romano *divide et impera*. Se a Constituição Federal consubstancia e traça as linhas gerais do pacto federativo, à semelhança de outros países, como desenvolvemos essas linhas e as tornamos mais nítidas, especialmente no campo das políticas educacionais?

Embora os especialistas vejam com muita reserva a concepção da história como mestra da vida, o texto de Jorge Abrahão de Castro e Raul Miranda Menezes oferece uma breve perspectiva dos anos 90, sob o ponto de vista da gestão das políticas federais para o ensino fundamental. A análise de três governos, dos senhores Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, mostra as sinuosidades do processo e, especialmente no período de 1990-1992, as contradições entre valores proclamados e valores reais na educação brasileira, tão bem dissecadas pelo clássico de Anísio Teixeira (1983). Sem querer antecipar as conclusões e tirar o sabor de quem o ler, o caminho trilhado é o da descentralização, mas se poderia referir a "descentralizações".

### Os meios e os fins

Em seguida às considerações de Garcia e de Castro e Menezes, Verhine ajusta o foco sobre o financiamento da educação básica num Estado nordestino, grande e cheio de contrastes, a Bahia. Num estudo longitudinal, que apresenta dados raros sobre a rede particular, é analisado o comportamento da despesa média por aluno no ensino fundamental e na educação básica. As disparidades ao longo dos anos e entre as dependências administrativas parecem refletir a expressão "terra de contrastes" aplicada ao Brasil, mas que aqui poderia ser especificada para a Bahia. Embora a série histórica venha a prosseguir, permitindo novas e interessantes conclusões, são analisadas luzes e sombras do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

(Fundef), necessárias, mas não suficientes para reduzir drasticamente mesmo as disparidades intra-estaduais. Este é um dos aspectos cruciais da descentralização antes abordada por outros autores.

Aliás, antes mesmo da sua implantação, com base nas estimativas então calculadas, prevíamos que, pela estrutura do Fundo, os efeitos seriam muito mais positivos no que se refere às desigualdades intra-estaduais do que no que se refere às disparidades interestaduais (Gomes, Merchede, 1998). A importância da receita do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, nervo estratégico do Fundef, é um desses fatores, além do acanhamento de outras fontes para compensar as históricas disparidades regionais do País.

Enquanto Verhine apresenta essas considerações e dados inéditos sobre o financiamento, Cavalcanti investiga o outro lado da moeda, isto é, o dos custos. Não dos custos de planejamento, implantação ou funcionamento das escolas, porém de um ponto quase cego da pesquisa educacional: os custos indiretos para o aluno. Tendo em vista a expansão do ensino médio como um dos mais notáveis fatos da história da educação brasileira nos anos 90, o autor participou de um amplo projeto de pesquisa sobre o assunto, levado a efeito pelo mestrado em Educação da Universidade Católica de Brasília e ainda em curso. Tendo sido obtidas amplas evidências da expansão da rede pública estadual em todo o Brasil, foi constatado um processo de democratização da escola pública de nível médio, a cargo, sobretudo, dos Estados. No Distrito Federal, a rede lançada pelo sistema de ensino tem alcançado até os mais modestos níveis de renda, incluindo grande quantidade de alunos socialmente desprivilegiados.

Cavalcanti, por isso, busca examinar um dos entraves à democratização, isto é, os custos com que o aluno arca para frequentar o curso médio. A escola é pública e gratuita, constitucionalmente, mas existem obstáculos significativos para a universalização desse nível de ensino, sob a forma de custos de transporte, roupas e material didático, embora a distribuição geográfica dos estabelecimentos de ensino favoreça aos alunos deslocamento rápido e de baixo custo.

Constatadas também as dificuldades de trabalho do corpo discente e as crescentes exigências de escolaridade, que fazem diminuir o valor relativo do certificado de ensino médio, a questão é estratégica e, em face da inflação educacional, poderia resumir-se a uma frase: ruim com ele (o curso médio), pior sem ele.

Em seguida, o "Espaço Aberto", com a sua flexibilidade, instiga o leitor a refletir sobre várias questões. Em primeiro lugar, aborda-se uma instituição constitucional singular, prevista especificamente para a educação, ou seja, o já mencionado regime de colaboração entre os diferentes níveis de governo. Particularmente privilegiado à falta de lei complementar, prevista pela Constituição, sobre as atribuições de cada esfera governamental, o setor da educação tem na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) uma divisão clara de incumbências. Apesar de, realisticamente, ainda manter superposições, embora apontando caminhos, a LDB definiu campos e áreas de atuação. Sendo, porém, uma lei geral, não entrou em detalhes sobre o regime de colaboração.

Maria Aglaê de Medeiros Machado, com grande experiência, aborda o regime de colaboração à luz do pacto federativo e analisa os caminhos percorridos, especialmente com o marco do Fundef. Passando à prática, Rui Aguiar narra a experiência cearense nesse sentido, de discutir um anteprojeto de lei abrangente para o Estado. Mostra que, buscando-se acertar um alvo, acabou-se por acertar outro. Em vez da lei esperada, intensificaram-se as ações de colaboração entre o Estado e seus municípios, bem como instituições e órgãos governamentais, sem que se lograsse chegar à lei almejada.

Sônia Nogueira, por sua vez, lança uma "carapuça" especial sobre o financiamento da educação no Brasil. Não trata-se de uma análise da nossa situação, mas de uma abordagem histórica da Argentina, que, muito mais cedo que nós, cuidou da vinculação de recursos para a educação e da respectiva fiscalização. Não por acaso, João Calmon, já declarado patrono da educação pública brasileira, citava o presidente argentino Sarmiento: "O povo é soberano. Educai o soberano".

Álvaro Chrispino, em prosseguimento, trata de um delicado problema de democratização do ensino, muitas vezes desapercibido: o do contraste entre o "escolão" tradicional, de grande porte, ímã de muitos recursos, e as escolas periféricas, carentes. Seria interessante lembrar que as escolas de milhares de alunos têm sido reputadas como um problema por educadores e sociólogos europeus, por considerá-las criminógenas, como as grandes cidades.

Encerrando a seção, Pedro Demo aborda em entrevista as relações entre gestão educacional e cidadania. E, como lembrança dos nossos compromissos coletivos, transcrevemos a *Declaração de Cochabamba*, firmada pelos Ministros da Educação da América Latina e do Caribe, em março de 2001.

As resenhas bibliográficas sugerem o conhecimento de diferentes caminhos. Foram escolhidas, inicialmente, três obras publicadas em Portugal, país do qual pode-se dizer que, de certo modo, está de nós separado pela mesma língua. A primeira, organizada por João Barroso, abre uma ampla janela sobre dez países europeus, parte pertencente à União Européia. Nele se trata da escola entre o local e o global, exatamente quando o último libera tantas forças centrífugas que salientam a articulação com o primeiro. Numa Europa globalizada, por exemplo, passa-se a ensinar o bretão nas escolas, junto com o francês. Quais os significados e perspectivas de processos como esse para o século que já começou?

As duas obras seguintes articulam o nível macro da gestão educacional com o nível micro da gestão escolar. Angelina Carvalho e Fernando Diogo abordam o projeto educativo da escola, enquanto Anselmo Freitas e José Antônio Afonso tratam das práticas de organização e gestão escolares no contexto da elaboração do regulamento interno, ou regimento escolar, segundo a terminologia brasileira. A autonomia da escola, a participação democrática na sua gestão, a elaboração de projeto e regimento próprios, que reflitam a comunidade, são temas centrais, tratados tanto em Portugal como no Brasil. O primeiro é um país unitário; o segundo, federativo, com três níveis de governo e a complexidade já apontada por

Aglaê Machado. Apesar das diferenças constitucionais e outras, muitos temas e dilemas são comuns. Como nos olhamos no espelho do *alter*, por sinal nossa matriz histórica, qualquer semelhança não será mera coincidência.

Por fim, a resenha de *Escolas de Paz*, na verdade, relatório de pesquisa avaliativa, indica o que a unidade escolar com relativa autonomia e recursos proporcionados por um programa pode fazer em favor da construção da paz, em áreas marcadas pela pobreza e violência. Guardada a perspectiva crítica, é pelo menos um antídoto para o desânimo. A vontade por si só não nos permite edificar novas experiências, mas, sem vontade, "tudo ficaria como dantes - ou pior, pois o tempo não pára -no quartel de Abrantes".

### Referências bibliográficas

ACCARDO, Alain; CORCUFF, Philippe. En France, la douce trahison des clercs. *Le Monde Diplomatique*, Paris, v. 48, n. 564, p. 20-21, mars. 2001.

ANDREOLI, Vittorino. Quei pulcini feroci assuefatti alia morte-spettacolo. *Corriere della Sera*, Milão, 24 feb. 2001. p. 4.

ARONOWITZ, Stanley. *The knowledge factory: dismantling the corporate University and creating true higher learning*. Boston: Beacon, 2000.

BEUST, Luís Henrique. Ética, valores humanos e proteção à infância e juventude. In: KONZEN, Afonso Armando et al. (Coord.). *Pela justiça na educação*. Brasília: Fundescola/MEC, 2000.

BISHARA, Marwan. La era de las guerras asimétricas. *Le Monde Diplomatique*, Santiago, n. 13, oct. 2001.

BIN Laden trasformare il terrorismo in uno scontro di Culture: intervista a Huntington. *Corriere della Sera*, Milão, v. 40, n. 40, p. 3, 15ott. 2001.

CAMPANÁRIO, Sebastián. ¿El Eslado vuelve a estar de moda? *El Clarín*, Buenos Aires, 7 oct. 2001. p. 4-5.

CUANDO supe la noticia, quede sin había. *El Mercurio*, Santiago, 11 oct. 2001. p. B 16.

DELORS, Jacques et al. *Educação: um tesouro a descobrir*. São Paulo: Cortez, 2001. Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI.

ESTEFANÍA, Joaquín. Todos eran keynesianos... *El País*, Madrid, n. 8.910, 15 oct. 2001. p. 15-16.

GOMES, Cândido Alberto. *A educação em perspectiva sociológica*. 3. ed. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1994.

\_\_\_\_\_. *European crossroads: unily cleavages and education in the threshold of a new millenium*. The Joseph Lauwerys Memorial Lecture. Atenas, 1996. 17<sup>a</sup> Conference of Comparative Education Society in Europe.

GOMES, Cândido Alberto; MERCHEDE, Alberto. O ensino fundamental em um dois Brasis: uma avaliação por meio de dados agregados. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 19, p. 267-284, abr./jun. 1998.

GNISCI, Armando. *Una Storia diversa*. Roma: Maltemi, 2001.

MANNHEIM, Karl. *Reedom, powerand democraticplanning*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1951.

REICH, Robert B. *The work of nations: preparing ourselves for 21<sup>st</sup> Century capitalism*. Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 1991.

SORMAN, Guy. L'ère de l'État assureur. *Le Figaro*, Paris, 16 oct. 2001. p. 16.

TEIXEIRA, Anísio. Valores proclamados e valores reais nas instituições escolares brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 64, n. 148, p. 243-256, set./dez. 1983.

THURLOW, Lester C. *The future of capitalism: how today's economic forces shape tomorrow's world*. New York: William Morrow, 1996.

WARDE, Ibrahim. L'Université américaine vampirisée par les marchands. *Le Monde Diplomatique*, Paris, v. 48, n. 564, p. 20-21, mars. 2001.

# A Educação no Processo de Globalização: algumas considerações sobre um debate atual e controverso

O que pensam outros especialistas?

Wolfgang Mitter

Professor emérito do German Institute for International Educational Research  
(Frankfurt/Meno, Alemanha).

Tradução de Clarissa Pedrosa da Costa Gomes.

## A estrutura conceitual

### A globalização e a "Segunda Modernidade"

A globalização tornou-se um dos conceitos mais usados atualmente, onde quer que tendências e assuntos de amplitude internacional sejam discutidos. Ela aparece em análises científicas, assim como na imprensa local, e há muito tempo ultrapassou o âmbito da economia, na qual foi concebida. É verdade que numerosas pessoas continuam associando a "globalização" a eventos e processos econômicos, estimulados por relatórios sobre as atividades de "jogadores globais", como fusões transnacionais de grandes bancos e empresas ou transações monetárias em escala mundial. Ainda assim, seu alcance tem sido ampliado desde processos sociais e políticos, em níveis macro e micro de comunidades humanas, até os desenvolvimentos culturais e os debates sobre como lidar com temas relativos à saúde, ao clima e à nutrição. Em outras palavras, a globalização tornou-se um conceito de grande amplitude.

A educação tem sido inteiramente envolvida nesse debate pluridisciplinar e isso ocorre principalmente por duas razões: por um lado, tanto os proponentes como os participantes dos processos globalizadores passam ou passaram por alguma forma de educação formal e não-formal e, assim, levanta-se a questão sobre em que medida a educação tem contribuído para seus pensamentos, intenções, ações e iniciativas. Por outro lado, professores e responsáveis por escolas em geral não podem deixar de responder aos desafios da globalização e de empregar suas capacidades pessoais e profissionais de acordo com tais desafios. Em outras palavras, a educação está envolvida tanto como *reforço* quanto como *estímulo* (cf. Ramirez 1997, p. 47-62; Spring, 1998). Essa abordagem conceitual teria continuado fragmentária sem a observação adicional de que o compromisso com a globalização significa relacionar todos os esforços e ações educacionais com os valores fundamentais de dignidade humana, de direitos humanos, de tolerância e de democracia. Não existe uma abordagem *neutra* para discutir a globalização em



face dos temas educacionais. Uma vez que a globalização é um processo cheio de complexidades internas, tensões e contradições, este compromisso necessita da disposição das pessoas para tomar decisões e efetuar escolhas entre alternativas, tomar decisões e estabelecer prioridades em situações concretas.

Evidentemente, a globalização, como uma força que impulsiona tanto o pensamento quanto a ação, não pode ser monopolizada como uma inovação de hoje. Ela tem uma longa história, espelhando os desejos das pessoas no sentido de conhecer e ocupar o mundo em sua totalidade. Essa história pode ser rastreada desde civilizações antigas e explorada como um processo contínuo a partir da Idade Média européia até a época em que vivemos. Além disso, estudos históricos apresentam variadas testemunhas da sua natureza pluridimensional. Entre os proponentes e executores, distinguimos filósofos, cientistas e artistas, do lado contemplativo, dedicado ao conceito de "universalização", enquanto que o lado ativo tem sido representado por descobridores, conquistadores, mercadores, empresários, colonizadores e políticos. Este esboço deliberadamente não-sistematizado indica não apenas o amplo espectro do compromisso das pessoas, mas também a complexidade diferenciada de suas motivações. Finalmente, esse retrospecto continuaria fragmentário sem uma atenção articulada ao âmbito "globalizador" das grandes religiões mundiais, particularmente o cristianismo e o islamismo. Elas concebem a universalidade em suas intenções de se dirigir e converter as pessoas de todas as civilizações e continentes e em seus esforços contínuos para traduzir essas intenções em ações, por meios pacíficos ou não.

Nesse contexto, vem à minha mente a visita à estimulante exposição<sup>1</sup> centrada em uma apresentação ilustrativa de um jogo chamado *ludus globi* (jogo do globo), inventado por Nicolau de Cusa (1401-1464, um dos maiores filósofos e teólogos do final da Idade Média. Esse jogo era para simbolizar o começo de uma

<sup>1</sup> Essa exposição foi apresentada nos meses do verão de 2000 em Bressanone (Brixen). Tirol do Sul, Itália, onde Nicolau de Cusa foi bispo nos últimos anos da sua vida.

"primeira modernidade", em sua estrutura pluridimensional. Quando cotejada com a invenção da imprensa por Gutenberg; com a revolução copernicana, relativa à percepção do universo pelas pessoas; com os primeiros registros das grandes viagens dos descobrimentos e a produção dos primeiros mapas mundiais "modernos", não se pode deixar de entender por que contemporâneos daquela época se sentiram vivendo em tempos "revolucionários", com desafios "globalizantes". Em suma, a exploração histórica da "globalização" é abundante em descobertas e perspectivas estimulantes.

Porém, filósofos e sociólogos da atualidade apresentam argumentos plausíveis para refletir sobre a globalização como um fenômeno específico do início do século 21. Por exemplo, o sociólogo alemão Ulrich Beck dá ênfase à "irreversibilidade" da "globalidade", associando-a com a noção de "segunda modernidade" e acrescentando que a "primeira modernidade" - datada dos séculos 15 a 20 - havia desejado tal característica (Beck 1997, p. 29). Essa "irreversibilidade" parece ser ressaltada por dois elementos essenciais. Por um lado, a presente globalização pode ser observada como uma tendência transcivilizatória, distinguindo-a da tendência "ocidental" que dominou abordagens "globalizadoras" em tempos passados. Essa argumentação parece fazer especial sentido em relação ao verdadeiro debate sobre "o viés ocidental no processo de globalização", que será retomado depois. Por outro lado, é a *totalidade* do processo que assegura a substância particular da "segunda modernidade". Ela compreende o nível macro de sociedades caracterizadas pelo avanço do mercado mundial, pela explosão do conhecimento e pela formação de associações e comunidades internacionais e supranacionais no domínio político. Ademais, ela está invadindo cada vez mais o nível micro das bases sociais, particularmente o dia-a-dia das pessoas, com seus pontos altos e baixos. A propósito, isso não significa que gerações anteriores não foram tocadas ou assombradas por futuros eventos "globalizadores", reconhecidamente de maneira drástica, exemplificada pelas perseguições em busca de escravos na África, que destruiu amplamente comunidades indígenas em seu nível micro.

De qualquer modo, a globalização nos nossos dias tem se tornado uma realidade onipresente, que contrasta com a "realidade virtual", tão bem demonstrada na obra de Goethe, *Fausto* (parte 1), na qual alguns homens da cidade têm uma conversa "em frente ao portão, sobre guerra e assassinato há muito tempo atrás e em um lugar muito longínquo, a Turquia". Para evitar qualquer malentendido, Goethe já apresentou essa cena ironicamente - há 200 anos! Ainda assim, ele, que viajou para a Itália e adquiriu conhecimento universal do "mundo", era representante de uma pequena minoria social, assim como eram os contemporâneos instruídos e viajados do começo da "primeira modernidade", acima mencionados. É verdade que não se tornou obsoleta a imagem usual do carro correndo por uma rodovia e deixando aldeias para trás, de ambos os lados, com os seus tradicionais modos de vida intocados, sobretudo em áreas remotas de países em desenvolvimento. Porém, parece que essa imagem está prestes a perder sua referência rapidamente em uma época onde as pessoas, ainda que com intensidade maior ou menor e em diversos ritmos, têm acesso a informações ultralocais e "globalizadas", mesmo com as usuais deturpações. Muitas delas deixam suas cidades natais para procurar algo que é ou lhes parece uma "vida melhor", seja em cidades grandes dos seus próprios países ou em algum lugar do exterior, nas "regiões ricas" do nosso planeta.

### Aceitação *versus* rejeição

Identificar a globalização como uma força propulsora não implica alimentar a ilusão de que este fato é aceito por todos. Muito pelo contrário, somos continuamente lembrados das diversas manifestações de rejeição, resistência e correntes contrárias. No que se refere às suas formas e intenções, elas alcançam desde um modo de falar espontâneo, em conversas diárias, até a oposição política e a ação violenta. Nesse contexto, basta resumir o debate público em andamento, com os seus argumentos mais graves:

- Oponentes ao *livre comércio mundial*, mercados globais acessíveis e sistemas ilimitados de propriedade capitalista falam de "turbo-capitalismo" e de "armadilha da globalização".

- Indivíduos e porta-vozes locais, nacionais ou de comunidades regionais estão de acordo quanto a rejeitar a globalização como uma estratégia aberta ou dissimulada do "imperialismo ocidental", para manter e reforçar seu domínio sobre o "resto do mundo".

- A globalização é denunciada por aqueles que consideram o *pluralismo cultural ou civilizacional* como uma herança inalienável a ser protegida de qualquer infiltração transcultural, que eles percebem e a que resistem como concomitantes inevitáveis de tendências globalizadoras.

- Entre os proponentes do pluralismo cultural, os *defensores das nações e estados nacionais* tomam uma posição ativa em sua resistência à "transnacionalidade". Em particular, eles têm detectado este novo fenômeno na instituição de organizações e comunidades econômicas mundiais, assim como no crescente poder de empresas multinacionais no mercado mundial.

- A globalização é acusada de responsável por causar, encorajar ou, pelo menos, tolerar a amplamente deplorada "crise de valores". Como é dito, ela fortalece as tendências de secularizar comunidades tradicionais e de destruir a coesão que tem sido garantida e assegurada pela aceitação dessas normas morais pelas pessoas, enraizadas na fé religiosa e nos costumes. A base desse declínio é vista no avanço da "McDonaldização" e sua interpretação como um efeito distinto de globalização (Barber, 1996), enquanto a reação aparece em várias manifestações do fundamentalismo.

Todas essas correntes contrárias têm de ser levadas a sério, do mesmo modo que a própria globalização. Ainda assim, seus porta-vozes e adeptos não têm escrúpulos de usar técnicas, meios e artigos que foram produzidos e trocados no mercado mundial por indivíduos e grupos. Eles não apenas incluem meios de comunicação computadorizada, mas também a aquisição de armas modernas. Estas armas, por exemplo, são compradas e usadas por fundamentalistas talebãs no Afeganistão, cuja identidade cultural se constitui com base na extrema repulsa à civilização do Ocidente. Além desse vasto âmbito do lado material da interação transcivilizacional, os "antiglobalizadores" *pensam* com base em

categorias universais que aparecem, em particular, na aplicação de idéias e conceitos de origem ocidental, como a democracia, a construção nacional e o nacionalismo, o autoritarismo e o totalitarismo. Por exemplo, ditadores modernos têm um gosto especial pela "confirmação democrática", por meio de eleições e referendos para ampliar a sua base doméstica de poder, mas também para impressionar pessoas no exterior. É difícil imaginar que eles fariam isso sem considerar a idéia e a realidade da "democracia" como um valor mundial. Deixe-me continuar. O inglês é cada vez mais aceito não só como a *língua franca* em todo o mundo, mas também como um meio de comunicação técnica na cena doméstica e em muitos outros âmbitos. Resumindo, parece que a resistência política e cultural à globalização não percebe a contradição no uso de meios e na aceitação de atitudes e pensamentos que têm sido emprestados por "outros". Este fato não pode ser negado nem mesmo por aqueles que aderem à teoria do "choque de civilizações", de Samuel Huntington (1996).

Independentemente dos níveis e formas que caracterizam as manifestações a favor ou contra a globalização, permanece o fato de que a globalização por si mesma é amplamente associada à convergência de formações civilizatórias e nacionais até agora isoladas. Estabelecida essa associação, porém, a convergência não é e não pode ser realizada de modo simplístico nem pelo mercado mundial, nem pela equalização de sistemas sociais ou pela formação artificial de espaços "transnacionais", para substituir a estrutura tradicional de unidades nacionais. Conclui-se dessa observação que não há necessidade de imaginar a inter-relação entre a globalização e o pluralismo civilizatório em termos apenas antagônicos, nem de restringir suas encarnações e ações hostis. É precisamente a educação que está envolvida nos esforços mentais e materiais para reconciliar as duas tendências. Aos educadores que se comprometem com essa tarefa é oferecido impulso e apoio mental de construtos teóricos, como a teoria da "globalização" de Roland Robertson (1992), o conceito da "ética mundial" de Hans Kueng (*Weltethos*) e as reflexões de Bassam Tibi (2000) sobre o "diálogo

das civilizações". No contexto do presente trabalho, ao mencionar esses nomes, não se pode, obviamente, abranger todo o espectro de um debate mundial. Ainda assim, ele aponta um caminho promissor a ser considerado por educadores, porque os autores desses conceitos têm se esforçado em construir pontes entre a globalização e o pluralismo cultural. Antes de prosseguir para abordar essa área do problema, deixe-me dar uma olhada no papel da "transformação" como elemento constitutivo da atual controvérsia sobre a globalização e, ao mesmo tempo, demonstrar o lugar da educação nesse processo em uma tentativa breve e resumida.

## Transformação

O aceso debate sobre a globalização é enriquecido pelo grande número de publicações que tratam da transformação. Essa noção, apesar de estar sendo empregada há longo tempo, tem sido atualizada por debates sobre as razões, concomitantes e corolários do colapso do bloco soviético no final dos anos 80. Neste meio tempo, o conceito de transformação tem sido estendido para analisar processos comparáveis, particularmente o colapso do *apartheid*, na África do Sul. Porém, o âmbito desta aplicabilidade ainda é indeterminado, principalmente porque o debate se complica pelo uso paralelo da noção de transição. Proposições têm sido postas em evidência para aplicar o conceito de *transformação* a processos que revelem um ato de vontade, imaginados e praticados pelos poderes políticos mais importantes (no significado mais amplo deste termo), enquanto a *transição* dá ênfase aos processos produzidos e efetuados no âmbito de uma determinada sociedade. Neste contexto, as considerações deste trabalho são limitadas à transformação, por um lado, e ao seu lugar entre a globalização e a pluralização, por outro (cf. Offe, 1991; Sandschneider, 1995).

A transformação tem ocupado um lugar distinto no debate sobre a *modernidade*, em particular na sua inter-relação com a globalização. Essa afinidade é exposta sempre que seus alvos essenciais são considerados, particularmente, a *economia do*

*mercado, a sociedade civil e a democracia*, mais adiante especificada pelo respeito aos direitos humanos e pelo desenvolvimento sustentável. Enquanto os aspectos "globalizantes" prevalecem nesse quadro básico de classificação, o padrão mais amplo é considerado pela sua abertura, no que se refere à relação de proximidade ou distância da globalização: constituição (ou recriação) de uma classe média, mudança cultural relacionada, entre outros aspectos, com: *status*, uso e dominância, ou posição inferior de linguagens na vida pública; manifestações e renascimento religiosos; pluralismo de gêneros na literatura, arquitetura e artes plásticas; renascimento (ou emergência) de "identidades nacionais"; mudanças na vida individual e em padrões de valores (como se refletem em atitudes em face da família, propriedade, trabalho e idade); mudanças nas estruturas da elite; e, finalmente, mudanças no sistema educacional (como um subsistema social com seus componentes formais e não formais).

Nesse contexto, concede-se especial ênfase à transformação, porque pesquisas educacionais comparadas a têm identificado como um dos temas tópicos, tanto com relação a considerações teóricas quanto a estudos de casos. Além disso, esse debate é amplamente incluído na discussão maior sobre a globalização e as suas tendências contrárias. Sob esse aspecto, ele pode até ser considerado como um dos seus componentes. Parece que o conceito de transformação, tal como é utilizado pela educação comparada, funciona como uma abordagem estratégica para investigar "casos" singulares, com suas raízes históricas e suas feições atuais, bem como para procurar seu lugar na tensão entre a globalização e o pluralismo cultural. Deixe-me ilustrar esta afirmação, propondo três exemplos.

Os processos de transformação na ex-União Soviética e nos seus países vizinhos da Europa Central e Oriental são baseados no colapso dos sistemas totalitários. Seus sistemas educacionais foram marcados pela oferta da educação compulsória e, embora não totalmente, pela educação secundária a todos os membros da nova geração. Nas últimas décadas do período comunista, a tensão entre a ideologia igualitária e a verdadeira necessidade de promover elites acadêmicas ganhou uma influência crescente.

Os sistemas educacionais no seu todo eram mantidos sob completo controle e supervisão das agências dos partidos comunistas e das autoridades estatais. Esse sistema de controle foi muito rígido e incluiu tanto a monopolização ideológica do currículo e dos li-vros-texto quanto também a formação dos professores. Os herdeiros do(s) sistema(s) comunista(s) são encarregados da nova tarefa de educar crianças e jovens de acordo com os objetivos estabelecidos pelos princípios da democracia e da economia de mercado. Essa missão coloca em confronto educadores de todos os países envolvidos, considerando-se que a geração mais velha - pais, professores etc. - viveu durante décadas sob o domínio de regimes comunistas e tem que reconsiderar totalmente as suas funções educacionais, o que se revela extremamente difícil. As repúblicas sucessoras da União Soviética são excepcionalmente oneradas por essa tarefa, porque não podem recorrer a quaisquer "reminiscências democráticas" (Mitter, 1992, p. 21-22).

A África do Sul divide com o "ex-bloco soviético" o caráter pacífico da transformação das suas obsoletas estruturas de poder,<sup>2</sup> respectivamente baseadas nos mecanismos de controle do comunismo, justificados ideologicamente e pelo *apartheid*. A diferença básica consiste nos conteúdos das ideologias dominantes: socialista (igualitária) *versus* racial (hierárquica), enquanto o governo era marcado por estruturas hierárquicas em ambos os sistemas. Isso explica por que, no caso da África do Sul, o componente econômico de transformação não é tão relevante como no antigo "bloco soviético".

Nesse contexto, pode ser fascinante incluir as recentes mudanças na América Latina no debate sobre a transformação, com especial enfoque à similaridade e à diversidade. De acordo com o

<sup>2</sup> Cf. Taylor, Vinjevolt, 2000. Esta afirmação focaliza os processos de transformação *per se*. Entretanto, ela não desconsidera os fatos violentos do período do *apartheid*, comparáveis à repressão dos levantes na Europa Central contra os sistemas comunistas dos anos 50 aos 80. Por outro lado, esta afirmação deve restringir-se no que tange às guerras na Chechênia (1994 e 1999), que permaneceram como os únicos casos excepcionais de violência na federação russa até hoje. †

meu conhecimento, isso ainda não foi feito, pelo menos não explicitamente. Juan Carlos Tedesco (1999), em seu estimulante artigo "A educação no limiar do século 21: o caso da América Latina", mostrou o caminho para este tipo de abordagem na educação comparada. Relacionando os processos da mudança educacional aos altos objetivos da igualdade social, competitividade econômica e cidadania política, ele chega bem perto dos conteúdos de estudos sobre a Europa Central e Oriental e a África do Sul, ainda que num referencial implícito. O componente político da transformação pode não ser classificado como radical, conforme ocorre nessas regiões, mas os paralelos não devem ser ignorados.

### Os desafios da educação

O papel essencial da educação como um poder estimulante e fortalecedor na vida das pessoas está enraizado na necessidade de estas serem capacitadas para a sobrevivência e o desenvolvimento como *peças humanas* desde a primeira infância. Sob este ponto de vista, a história da humanidade pode ser interpretada como a história da educação, independente das condições, objetivos, conteúdos, métodos e processos dessa capacitação. Os sistemas sociais que não conseguiram ajustar sua educação às mudanças das exigências tecnológicas, econômicas, políticas e culturais entraram em decadência. Essa experiência histórica é aplicável até as sociedades que tinham a educação em alto conceito e a praticavam de maneiras muito elaboradas, como aconteceu no Império Chinês, em seu colapso entre os séculos 19 e 20. Como a globalização tem uma longa história, a resposta da educação aos desafios da "segunda modernidade", assim como àqueles dos seus competidores "pluralizantes", não coloca a espécie humana em face de tarefas radicalmente novas. Todavia, os complexos desafios da educação no início do século 21 precisam ser investigados sob aspectos particulares. Deixe-me orientar tal reflexão pelas seguintes considerações classificatórias.

### A educação como um processo continuado

28

A educação é um processo envolvido com o desenvolvimento das pessoas desde o nascimento até a morte (cf. Learning..., 1996). Este fato tem sido sempre reconhecido com relação à infância e, cada vez mais, quanto à adolescência. Porém, a suposição de que esse processo também se aplica à idade adulta surgiu apenas no século 19. Desde então, tem alcançado aceitação no mundo inteiro e resultou em várias teorias e numerosos projetos de prática de educação de adultos. O conceito de *educação continuada*, que resulta dessas reconsiderações, não pode ser entendido apenas como a seqüência da educação para crianças, jovens e adultos, mas uma tentativa de integrar esses três estágios e submetê-los a um objetivo superior comum. No que diz respeito aos dois estágios tradicionais em particular, todos os esforços educacionais devem estar relacionados com os desafios ao longo de toda a vida, de maneiras explícitas e implícitas, como consideram orientações curriculares e pedagógicas. Uma atenção especial deve ser dada ao dinamismo e mobilidade crescentes como princípios sociais dominantes de desenvolvimento e progresso. Por exemplo, exames finais e de "maturidade" perderam seu antigo lugar, mais ou menos firmemente estabelecido no desenvolvimento das pessoas - uma observação de particular relevância para todas as formas e etapas da educação e treinamento profissionais (cf. Tessaring, 1998). O retreinamento em estruturas modulares tem se tornado um dos requisitos mais promissores e de maior significado. Ademais, ele deve ser concebido em currículos que abandonem as velhas fronteiras entre educação liberal (geral) e profissional. A educação para a cidadania democrática é outro assunto a ser enfatizado nos termos do conceito de educação continuada. No que se refere a isso, os pensamentos de John Dewey sobre a interdependência entre a escola "embrionária" e a sociedade envolvente nada perderam da sua importância (Dewey, 1976, p. 19-20), apesar de precisarem ser ajustados aos novos ambientes socioeconômico e político.

## A dimensão internacional e global da educação

No debate pluridisciplinar, os cientistas sociais atribuem grande importância à questão de saber se os processos transnacionais e transcivilizatórios deveriam ser integrados ao conceito de *internacionalização* ou de *globalização*. Com relação a este tópico, parece que o debate revela uma reflexão sobre aspectos e amplitude, mais do que sobre os temas substanciais da questão. Tenho preferência pela noção de *globalização* para realçar a extensão mundial e universal dos processos em tela. Obviamente, essa preferência não questiona a utilidade da *internacionalização*, quando a ênfase deveria ser dada a redes e inter-relações. De qualquer modo, a educação é confrontada por ambos aspectos e os estudiosos devem considerar devidamente a sua relevância em todas as áreas de aprendizagem, seja das humanidades, das ciências sociais ou das naturais. É desnecessário acrescentar que a última área está totalmente incluída nesse conceito, quanto à atualização das questões pertinentes de ordem tecnológica, econômica e ecológica, e que a história desempenha um papel importantíssimo na "internacionalização" ou "globalização" do processo educacional. É verdade que a história nacional e a comemoração de "festividades nacionais" continuam aparecendo nos currículos e "calendários de eventos". Seus lugares são legítimos onde quer que o nacionalismo esteja intimamente associado à ascensão dos direitos humanos e da democracia em cenários nacionais. Todavia, tal cultivo da herança nacional não pode ser ligado ao isolacionismo, segregacionismo ou a ideologias agressivas, mas precisa ser incorporado numa perspectiva de ultrapassagem de fronteiras.

As escolas entre continuidade e mudança

No início do século 21 não existe um argumento plausível em favor de uma "sociedade desescolarizada", como a das

previsões de Ivan Illich há trinta anos atrás (Mich, 1971). Muito ao contrário, recentes declarações da Unesco e de outras organizações educacionais globais, assim como políticas educacionais nacionais, indicam uma crença evidente na necessidade contínua das escolas como sólidos estabelecimentos (cf. Learning..., 1996). Tal crença é expressa por adeptos da "nova economia", bem como por aqueles que vêm as escolas como centros insubstituíveis de educação social, política e moral. Conseqüentemente, os professores, cuja função na sociedade havia sido questionada e reduzida a de "mediadores", têm sofrido um notável renascimento, quanto mais se lhes atribuem responsabilidades de socialização. Contudo, a recente revalorização da escola na sociedade está relacionada com propostas e projetos que visam à sua abertura para o seu entorno imediato e remoto. A cooperação com a tradicional agência educacional primária, a família, de um lado, e os "competidores" "modernos" de fora, como organizações de jovens, clubes esportivos e a mídia de vários tipos, por outro lado, se tem tornado um tema importante para o público (no sentido mais amplo dessa palavra).

Enquanto tal cooperação aponta mudanças concernentes ao lugar das escolas na sociedade local e inclusiva, tem sido exigida atenção especial por aqueles que dirigem fortes críticas às escolas de hoje, uma vez que se trata da sua função como locais de aprendizagem. Tal crítica é manifesta em debates sobre objetivos e orientações de reformas educacionais. Deixe-me ilustrar essa discussão referindo-me a duas abordagens exemplares. Alice Borden e Noel McGinn, ao pesquisar a educação ao final do século 20, argumentam que, até hoje, a reforma da educação tem sido restrita ao nível da escola individual e simplesmente causaram mudanças de curto prazo. É necessária a inclusão da "estrutura profunda" do sistema educacional como "a base sobre a qual as escolas individuais são construídas... Ela é composta de normas culturais e sociais e de suposições relativas aos sistemas educacionais. Exemplos dessa "estrutura profunda" incluem o agrupamento de crianças por idade, normas elaboradas e aplicadas por adultos, currículo dividido em distintas matérias e sistemas de educação hierarquizados"

(Borden, McGinn, 1999, p. 398). Acrescentam os autores que reformas dessa "estrutura profunda" estão embutidas nas hipóteses de cada sociedade sobre os propósitos das escolas. Em considerações posteriores, Borden e McGinn concentram-se na abertura das escolas em "transformação" às exigências dos novos avanços tecnológicos e estilos de produção, destacando as qualidades das pessoas de se adaptarem às exigências de transformação, assim como a sua capacidade de tomar decisões e fazer opções em seu trabalho cotidiano.

O segundo exemplo é dedicado à estrutura interna das escolas como lugares de aprendizagem. Este é o momento de me referir mais uma vez a Juan Carlos Tedesco. Em sua análise intitulada "O novo pacto educacional", ele identifica duas noções básicas que o sociólogo francês Alain Touraine definiu e relacionou com processos sociais compreensivos, especialmente "racionalidade" e "subjetividade" (Tedesco, 1997, p. 68-81).

Tedesco argumenta convincentemente que essas noções básicas são totalmente aplicáveis à determinação de fins e objetivos para a aprendizagem e o ensino nas escolas. A "racionalidade" expressa a função dos professores de comunicar capacidades cognitivas e habilidades, capacitando os estudantes para ingressarem na universidade ou diretamente no sistema de emprego. Ao realizar essa função, as escolas servem, primeiramente, à produção de conhecimento e de habilidades para serem utilizados em favor do progresso econômico. Por outro lado, a "subjetividade" indica a função que a escola realiza como lugar de formar a personalidade e de socialização. Nesse retrospecto informativo, Tedesco explica por que a história das escolas tem sido dominada pela promoção da "racionalidade", já que ela poderia contar com a família, a igreja e o Estado como condutores da "subjetividade", com fundamento num conjunto de valores comuns. Já que esse consenso não existe mais, as escolas devem aceitar, distintivamente, a promoção da "subjetividade" como sua função complementar. Tenho dedicado, sem dúvida de maneira sumária, essas considerações à análise de Tedesco porque elas apontam para a função *dupla* das escolas e, desse modo, negam

opções unilaterais que aparecem freqüentemente em debates sobre a educação. Esses são caracterizados pelas controvérsias, por um lado, entre decisores de políticas públicas, empresários e um grupo de educadores que quer assegurar a "racionalidade" à educação e ao treinamento e, por outro lado, educadores que resistem a tais demandas, dão ênfase à construção da identidade e valorizam a educação como a função essencial das escolas. Considero que as duas formas de unilateralismo levam a caminhos errados.

## A revisão do currículo

Há trinta anos, o educador israelense Saul B. Robinsohn publicou um livreto no qual definiu a revisão do currículo como uma base decisiva não apenas para a reforma educacional, mas também para a reforma social e política (Robinsohn, 1967). Suas idéias têm permanecido isoladas, na medida em que enfatizam a dependência do desenvolvimento social do progresso em face do que as pessoas sabem e de como agem. Isso leva imediatamente às seguintes indagações: O que elas aprenderam, como aprenderam e como foram motivadas a aprender? No que se refere a isso, a globalização tem realizado a longa história de um tema fundamental. Voltando-se às origens, vale a pena estudar o trabalho dos antigos gregos, assim como o dos filósofos chineses. Nas universidades européias da Idade Média, o currículo "universal" era baseado nas *sete artes liberais*. Elas podem ser interpretadas como o desenvolvimento e refinamento *a posteriori* dos *enkyklos paidéia* (círculos educacionais), inventados por Platão e Aristóteles. Ao estudar tais matérias e adquirir os respectivos conhecimentos, o currículo permitia aos estudantes passar de uma universidade para outra sem preocupar-se com fronteiras e, assim, construir o "conhecimento profissional" de que eles precisavam em suas futuras carreiras. Nos séculos seguintes, a inter-relação entre o currículo escolar e o conhecimento e as habilidades profissionais foi amplamente fraturada e fragmentada, apesar dos contínuos esforços para fechar esse hiato.

A globalização tem revivido este velho assunto, documentado por numerosos debates sobre objetivos, conteúdos e métodos a ser incluídos nos currículos, em particular, no currículo nuclear (*core curriculum*). São apresentados exemplos pelos "currículos nacionais" de vários países, assim como em publicações da Unesco, incluindo o *Relatório da Comissão Internacional para o Século XXI*, coordenada por Jacques Delors. Contemplando todos eles, descobrimos uma notável congruência ou, pelo menos, uma semelhança com relação aos conteúdos essenciais, no que tange aos conteúdos nucleares. Como regra, eles consistem da língua mãe e sua literatura, de estudos sociais e história, de matemática e ciências naturais e, hoje em dia, de uma língua estrangeira, usualmente o inglês. É claro que tal congruência não deve obscurecer a diversidade cultural oculta nos currículos elaborados. No que se refere a isso, os reformadores curriculares são desafiados a construir uma ponte entre o conhecimento universal, que está se expandindo tremendamente com o impacto da globalização, e aquelas "culturas de conhecimento" nacionais e regionais, sobre as quais Martin McLean tem refletido no que tange à Europa (McLean, 1995, p. 98-105).

### A educação para a construção de identidade e a aceitação de valores

Neste trabalho tem sido inevitável referir-me à construção da identidade e à educação de valores em várias partes. Isso não deveria ser surpreendente devido ao fato de que devemos estar conscientes dos valores, cujo reconhecimento pressupõe a nossa existência como seres humanos providos de dignidade básica e direitos. O envolvimento da educação na nossa existência vincula sua contribuição ao desenvolvimento de indivíduos cuja identidade é formada por essa condição fundamental. Como a educação em todos os domínios, essa tarefa deve ser necessariamente expressa como compreensiva, incluindo tanto qualidades cognitivas quanto afetivas (Mitter 2000, p. 51-52). Para dar um exemplo notável: hoje em dia, o tema de como educar jovens contra as seduções do

etnocentrismo, racismo e xenofobia tem alcançado elevada relevância, em virtude de múltiplas evidências de violência. Para incluir esse tópico no currículo escolar, sem dúvida é necessário colocar os alunos em contato com a "racionalidade" desse tema, porém isso não é suficiente. A celebração de uma "festividade nacional" com ânimo de segregação e hostilidade contra a nação vizinha pode assentar as bases do chauvinismo e do ódio, bem como destruir os esforços precedentes do professor para demonstrar o tema da "tolerância" em uma aula. Por outro lado, professores cujas próprias atitudes são marcadas pela intolerância frustram até os objetivos favoráveis, estabelecidos por um currículo norteado por valores. Essa referência vem indicar o caminho para as seguintes observações conclusivas.

### Globalização: o caminho pela frente

O processo de globalização é amplamente aceito como um fato. Quando, neste contexto, excluimos das nossas considerações as crenças, atitudes e ações de fundamentalistas violentos, de qualquer configuração, sentimo-nos com o direito de concluir que as análises e predições pluridisciplinares estão enraizadas em suposições de que a globalização e o progresso para a "segunda modernidade" estão marcados pela *interdependência*. Nessa avaliação, as duas tendências são tratadas como categorias *teleológicas*, apoiando-se substancialmente na crença em um "progresso global" contínuo, rumo a um "mundo melhor", como expresso pela economia de mercado, sociedade civil e democracia. Porém, no que se relaciona a isso, os defensores de tal "progresso" têm que encarar a questão de como lidar com os fatos e as tendências que não permitem a aplicação da noção *otimista* inerente à modernização, seja total, seja, ao menos, parcialmente.

É verdade que desabaram as duas manifestações mais amplas do totalitarismo no século 20, o nazismo alemão e o comunismo soviético, embora as diferenças das suas substâncias ideológicas e dos seus contextos históricos específicos, assim como as



razões e circunstâncias da sua decadência, não sejam objeto do presente trabalho. O mesmo acontece com os regimes desumanos e autoritários voltados para a própria nação, como a ditadura de Pinochet no Chile ou o sistema de *apartheid* na África do Sul. Essa reflexão nos lembra a predição otimista de Fukuyama sobre o "fim da história" há onze anos.

Parece que até hoje o nosso planeta tem conseguido se "sair bem", ainda mais que a "terceira guerra mundial", temida por milhões de pessoas por quatro décadas, não se tornou realidade. Isso significa que o perigo acabou, como sugerem as histórias de sucesso de "atores globais"? Portanto, pais e professores podem contentar-se com o enfoque da atenção de seus filhos ou alunos para os aspectos progressistas da globalização, enquanto, em conseqüência, subestimam eclosões de barbárie como aberrações "temporárias", a serem consideradas como heranças do passado? Devem os professores concentrar todos os seus esforços na promoção das tecnologias computadorizadas da informação ou na confiança ilusória em relatórios sobre o sucesso econômico, social e político? Ou, ao contrário, eles devem definir suas próprias tarefas como lutadores declarados - ou implícitos - contra a globalização?

Respondo que nenhum dos dois caminhos é razoável ou viável, já que eles parecem negligenciar a natureza dos seres humanos "entre o bem e o mal" ou "entre a paz e a guerra". Ademais, eles omitem a permanente obrigação de abrir as mentes dos alunos para a alternativa pacífica, seja como cidadãos democratas, no nível macro, ou como "pessoas na multidão", no nível micro da coexistência humana. Os educadores devem enfrentar os desafios e, ao mesmo tempo, se empenhar em favor dos valores humanos básicos, a serem complementados pelo respeito à natureza e ao espaço existencial das pessoas.

A educação para a paz, os direitos humanos, a tolerância e a proteção do meio ambiente são uma necessidade global, independentemente das suas orientações específicas das bases sociais ou da cena internacional. Escolas e agências educativas não formais são desafiadas a oferecer suas contribuições a essa missão essencial, por meio

da qual sua dependência em face das condições políticas e socioculturais do seu entorno imediato e do seu contexto mais amplo não devem ser subestimadas como fatores de promoção, distúrbio ou frenagem. Ao trazer essa problemática outra vez às nossas mentes, devemos nos acautelar quanto à simplificação do ônus das tarefas do magistério, mesmo em caso de oferecimento de "apoio" suficiente por meio de currículos, livros-texto e outros apoios instrucionais. Nos seus esforços pedagógicos, os professores devem confrontar-se permanentemente com as respostas dos seus alunos, referindo-se à *realidade* da desumanidade, ao ódio, à hostilidade e à intolerância. Crianças e adolescentes tornam-se conscientes desse fenômeno em sua comunidade local, com frequência começando pela família e pela sala de aula e terminando com as notícias continuadas de atrocidades ocorridas durante as guerras e outros conflitos violentos. Em vista desta situação, os professores se acham realmente num *dilema* e não podem fugir ao fato de que os valores básicos com que lidamos encontram-se permanentemente ameaçados.

Esta é a conclusão a ser extraída: na idade da globalização, a educação para a aceitação de valores básicos está sempre imbuída de expectativas e objetivos cuja natureza é *utópica*. No entanto, isso não deve desencorajar os educadores a conceberem e atuarem na moldura da "utopia real". Nesse sentido, a educação para a paz e a tolerância é um desafio radical à educação *per se*, a qual, em princípio, não pode existir sem a utopia realista que, por exemplo, pode ser identificada como a base da reflexão do Relatório Delors (cf. Learning..., 1996), antes mencionado. Esse Relatório foi publicado sob o título *Educação: um tesouro a descobrir*. Todavia, um lançar de olhos à "boa utopia", que parece haver sido muito enfatizada nesta previsão, não deve levar os educadores a negligenciar os perigos que têm sido identificados pela teoria da "sociedade de risco mundial" (Beck, 1997, p. 168). Essa teoria inclui, pelo menos implicitamente, a perspectiva da "má utopia", já que o "risco" não é só inerente ao componente ecológico da

globalização, mas recentemente destaca a questão sobre a capacidade e a prontidão das pessoas (incluindo os seus limites) no sentido de fazer face aos desafios propostos pela globalização. Levando seriamente em conta o apelo de Delors, entretanto, os educadores são capazes de construir uma ponte entre o "risco" e as perspectivas de uma "boa utopia". Assim, eles são convidados a aceitar o desafio, participando do debate sobre a globalização, bem como examinando e refletindo sobre a *globalidade* na amplitude das suas duas faces: como realidade e como desejo. Ao enfrentar essa complexa exigência, os professores são encarregados de altas responsabilidades, em elevado grau, uma vez que eles têm de agir e reagir em situações onde, como indivíduos, estão envolvidos pela incerteza e pela luta por adequadas respostas (Mitter, 2000, p. 54).

E a suposição da "utopia real" que aponta o caminho para identificar a educação para a paz, direitos humanos e tolerância em sua importância de melhoramento e humanização contra o avanço da globalização. Esta concepção deve ser chamada de "modesta" e desperta sentimentos alarmantes. Já que a coexistência de seres humanos *dentro* da sociedade civil e do estado democrático está em jogo, a existência de *ordens legais* dá testemunho do progresso na história em muitos países e regiões do mundo. No que se refere às relações *internacionais*, tentativas de ampliar a dimensão da paz, como demonstrado pelas Nações Unidas, também devem ser reconhecidas e não desconsideradas de modo cínico. No entanto, expectativas de paz global são, no mínimo, prematuras, mesmo no limitado quadro de tais acordos internacionais. Por conseguinte os objetivos da educação, sob os desafios da globalização, são bastante amplos e relativamente indeterminados. Tais desafios permanecerão na agenda, como utopia real, desde que as pessoas não sejam sujeitas à transformação genética.

O debate sobre a globalização, com seus desafios educacionais, está impregnado da questão maior, relativa às suas perspectivas. De um lado, domina a orientação teleológica ("progresso global rumo a um mundo melhor"). De outro lado, o debate deve dar importância especial à teoria da "sociedade mundial de risco",

baseada na natureza humana "entre o bem e o mal". Reflexões sobre a "utopia real" fundamentam o caminho para a clarificação teórica e as orientações para a ação humana.

## Referências bibliográficas

- BARBER, Benjamim R. *Jihad vs. McWorld*. New York: Ballantine Books, 1996.
- BECK, Ulrich. *Was ist globalisierung? Irrtümer des globalismus: antworten auf globalisierung (O que é globalização? Erros do globalismo: respostas à globalização)*. Suhrkamp: Frankfurt/ Meno, 1997.
- BORDEN, Allison; MCGINN, Noel E. Zum wandel bereit? Bildung und erziehung am wander des 21: jahrhunderts. *Bildung und Erziehung*, Colônia, v. 52, n. 4, p. 395-410, 1999. Tradução do manuscrito original em inglês de *Estabilidade para a mudança ou prosseguimento na mesma tendência? A educação no fim do século XX*.
- DEWEY, John. *The middle works 1899-1924*. Carbondale/ Edwardsville: Southern Illinois University Press, 1976. v. 1: 1899-1901.
- HUNTINGTON, Samuel P. *The clash of civilizations*. New York: Simon & Schuster, 1996.
- ILLICH, Ivan. The alternative to schooling. *Saturday Review*, New York, 19 June 1971.
- LEARNING : the treasure within. Report to Unesco of the International Commission on Education for the Twentieth-First Century. Paris: Unesco, 1996.

McLEAN, Martin. *Educational traditions compared*. Londres: David Fulton, 1995.

MITTER, Wolfgang. Education for peace and tolerance: between universalism and cultural pluralism: a global need. In: IRAM, Yaacov (Org.). *Education for human values, tolerance and peace*. Ramat Gan: Bar-Ilan University, 2000.

\_\_\_\_\_. Unity and diversity: a basic issue of European history and its impact on education. In: MITTER, Wolfgang; WEISS, Manfred; SCHAFER, Ulrich (Org.). *Recent trends in Eastern European education*. Frankfurt/Meno: German Institute for International Educational Research, 1992.

OFFE, Claus. Das dilemma der gleichzeitigkeit: demokratisierung und marktwirtschaft in Östeuropa (O dilema da simultaneidade: democratização e economia de mercado na Europa Oriental). *Merkur*, Berlin, n. 4, p. 279-292, 1991.

RAMIREZ, E. The Nation-State: citizenship and educational changé: institutionalization and globalization. In: CUMMINGS, W K.; MCGINN, N. E (Org.). *Handbook of modern education and its alternatives*. Oxford: Elsevier Science, 1997. p. 47-62.

ROBERTSON, Roland. *Globalization: social theory and global Culture*. Londres: Sage, 1992.

ROBINSON, Saul B. *Bildungsreform als reform des curriculum (A reforma educacional como revisão do currículo)*. Neuwied: Luchterhand, 1967.

SANDSCHNEIDER, Eberhard. *Stabilität und transformation politischer systeme : Stand und perspektiven politikwissenschaftlicher*

*transformationsforschung* (Estabilidade e transformação de sistemas políticos: Estado e perspectivas de pesquisa transformadora em Ciência Política). Opladen: Leske e Budrich, 1995.

SPRING, J. *Education and the rise of the global economy*. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, 1998.

TAYLOR, Nick; VINJEVOLD, Penny. The South África: idealism, capacity and the market. In: COULBY, David; COWEN, Robert; CRISPIN, Jones. *Education in times of transition*. London: Kogan Page, 2000. p. 169-180.

TESSARING, Manfred. The future of work and skills: visions, trends and forecasts. In: VOCATIONAL EDUCATION AND TRAINING: THE EUROPEAN RESEARCH FIELD. *Background report*. Thessaloniki: Cedefop, 1998. v.1. p. 271-319.

TEDESCO, Juan Carlos. Bildung an der schwelle zum 21: jahrhundert. Der fali Lateinamerika. (A educação no limiar do século 21. O caso da América Latina). *Bildung und Erziehung*, Köln, v. 52, n. 4, p. 449-460, 1999.

\_\_\_\_\_. *The education pact: education, competitiveness and citizenship in modern Society*. Genebra: International Bureau of Education, 1997.

TIBI, Bassam. Werteerziehung zur interkulturellen moralität als beitrage zur friedenspolitik im zeitalter der zivilisationskonflikte (Value education for intercultural morality as a contribution to the peace policy in the period of civilisation conflicts). *Bildung und Erziehung*, Köln, v. 53, n. 4, p. 383-396, 2000.

# A Crise da Universidade: uma nota comparativa sobre gestão e uma observação para o Brasil

Robert Cowen

University of London

Tradução de Roberto Penteadó.

Minha palestra se estenderá sobre três temas. Primeiro, e muito rapidamente, vou procurar descrever o que eu considero a crise óbvia, que é a mesma "crise" amplamente antecipada por políticos perspicazes e tão freqüentemente referida. Em segundo lugar, buscarei defender a idéia de que a situação de muitas universidades da Europa e da Ásia do Leste é muito mais séria: aquilo que chamo de uma *crise real* - um momento de extrema dificuldade e "ponto de refluxo" - é mais sutil e mais corrosiva. Em terceiro lugar, tentarei mostrar que, no momento atual, não há uma saída para esta crise descrita, exceto se não utilizarmos as suas "soluções".

Em outras palavras, não há uma crise, mas um momento de mudança histórica quando as estruturas culturais de sustentação educacional, forças econômicas e ideologias políticas estão mudando muito rapidamente e construindo algo novo. O novo é - sob certas perspectivas - ruim, mas chamar isto de uma crise é errar o alvo. E bem mais sério do que isso.

A *crise aparente* é uma mistura de quebra-cabeças relacionados com as políticas a adotar, que afetam praticamente todas as universidades. Claro que há trovões em quase todos os lugares sobre as relações deficientes das universidades com a economia. Há tensões sobre a nova política da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para a educação continuada. Mantêm-se as preocupações quanto ao acesso das minorias ao ensino superior. Pergunta-se como a universidade pode contribuir para as novas economias "pós-modernas" - as economias do conhecimento - , que dominarão, talvez, um mundo economicamente globalizado. Estes temas perpassam os discursos dos governos e da OCDE não apenas na Europa, mas também na América do Norte e em países da Oceania, como a Nova Zelândia, e da Ásia Oriental, inclusive o Japão e a Coréia do Sul. Considero que, no nível de políticas, seria tolo ignorar tais preocupações que são, até agora, convencionais. Permitam-me ilustrar essa "crise aparente" de uma forma como vocês estão familiarizados.

O gatilho intelectual para uma sensação de crise é provavelmente interpretações particulares da natureza variável

da economia mundial (Porter, 1990; Reich, 1992), embora existam outros modos para interpretar a modernidade mais recente (Castells, 1996). Havia a convicção de que não só a natureza da economia mundial global mudou, mas também que maiores recompensas econômicas provirão aos países que dominarem a base de conhecimento da produção de riqueza neste século.

Como consequência, as formas de conhecimento, objeto de políticas de pesquisa, são as "tecnologias genéricas", como as energias renováveis, a microeletrônica, os novos materiais e a biotecnologia (Skilbeck, Connell, 1996). Espera-se que todas elas criem novas indústrias - de certo modo como as inovações na aplicação da pesquisa química na Alemanha ao final do século 19 - e a salvaguarda da posição relativa de geração de riqueza referentes aos países já ricos na nova ordem econômica mundial.

As reclamações dos políticos são de que as universidades não estão mudando. Ao contrário, penso que a crise atual é que há abundantes evidências de que elas estão mudando sob, pelo menos, três aspectos: na sua estrutura cultural; na sua relação com o Estado; e na sua gestão. Vou falar um pouco sobre cada um desses temas - e algo mais.

### **As estruturas culturais das universidades**

É possível notar acentuadas continuidades nas estruturas básicas do sistema de ensino superior, criado por Napoleão na França do século 20 e em outros lugares. A mistura influente de uma universidade centralizada e das *grandes écoles* não foi muito alterada até a invenção dos Institutos Universitários de Tecnologia. Depois, demorou até o final dos anos 60 (e novamente ao final dos anos 90) para os franceses efetuarem reformas agressivas nos sistemas de ensino superior e de pesquisa. Mas o ponto-chave de continuidade cultural é talvez que os brilhantes tecnocratas das *grandes écoles* são educados dentro (e não fora) da tradição de cultura geral.

Semelhantemente, na Alemanha e na Inglaterra, os padrões básicos da educação universitária não começaram a ser perturbados até o final do século 19. Havia, naquela época, um novo interesse em criar universidades úteis à indústria, mas (na Inglaterra) as novas universidades sentiam-se desconfortáveis neste contexto industrial e ainda hauriam grande parte da sua cultura acadêmica do "modelo de Oxbridge". Na Alemanha, além dos rompimentos dramáticos da tradição universitária alemã no meio deste século e da diversificação do sistema de ensino superior do pós-guerra com o *Fachhochschulen*, o ponto-chave é, talvez, que as tradições da Universidade de Humboldt, a liberdade de estudantes e professores e a independência universitária foram reinocadas rapidamente por Karl Jaspers (1960).

Desta forma, sugiro que, apesar de ajustes às pressões da industrialização, por meio de novos tipos de escola ou por meio de novas formas institucionais de ensino superior, mantiveram-se continuidades notáveis nas estruturas culturais da "universidade" nestes três países. Surpreendentemente, elas permaneceram em grande parte nacionais na sua formação cultural.

Porém, eu também assinalaria que estamos observando agora o colapso de formas culturalmente específicas e obsoletas de currículos escolares, de trajetórias educacionais e das formas mais antigas e tradicionais da "universidade". É mais difícil a explicação do colapso do que a sua descrição, mas, ilustrativa e sumariamente, os seguintes tipos de mudanças estão acontecendo.

Tem havido um declínio da tradição enciclopedista francesa, marcada pelo alcance restrito das matérias estudadas e examinadas em diferentes tipos de *baccalauréat*, o mesmo ocorrendo com a tradição alemã, se avaliada pelo alcance restrito das matérias examinadas pelo Abitur (Bolle, 1994). Nós presenciamos a destruição da tradição de especialização precoce, associada ao essencialismo, no contexto inglês, pela recente imposição de um currículo quase enciclopedista a ser estudado por todas as crianças durante a maior parte das suas vidas escolares.

Os responsáveis pelas políticas educacionais estão destruindo deliberadamente as carreiras e renegociando, até agora, categorias distintas de educação. Distinções entre frequência legal e compulsória nas escolas para certas idades mínimas estão se tornando difusas pela necessidade de muitas pessoas participarem da educação pós-obrigatória. Noções de formação profissional, historicamente limitadas à educação pós-compulsória, estão estendendo-se para o início dos sistemas escolares. O conceito de uma educação finita, culturalmente marcada pela aquisição de um primeiro grau universitário, está sendo ultrapassado pela idéia da educação permanente na qual a educação contínua e a aquisição incessante de qualificações profissionais são, para o educando, atividade para toda a vida. Dramaticamente, a noção de que há aqueles que estão sendo educados e existem os adultos, perde a validade. Nós todos agora seremos educados continuamente (Raggatt, Edwards, Small, 1996). Nesta perspectiva, a educação infantil e a educação universitária são parte do mesmo *continuum* de política pública: o acesso ao ensino superior não é o único ponto de transição, marcado por um exame aos 17,18 ou 19 anos, mas uma transição negociável que se estende dos 16 aos 23 ou 24 anos; o limite entre trabalho e escola e trabalho e universidade entrou em colapso, assim como o treinamento profissional se torna integrado à "educação" e os limites entre quem prove "educação" e quem prove "trabalho" se desmoronam, ao mesmo tempo em que emergem novas formas de parceria (Elliott et al., 1996).

No ensino superior avançado, a França reconceituou o sistema em níveis ou estágios mais claros. Já o Reino Unido apagou a sua linha binária, mas continua tendo dificuldades em definir suas estruturas de cursos, especialmente no nível doutorai, e de estabelecer definições de qualidade comparável dentro de um sistema universitário expandido. Porém, os temas de ensino superior não são mais particularmente estruturais: por exemplo, qual é o equilíbrio correto entre instituições de ciclo curto, priorizando treinamentos técnico-vocacionais e universidades de educação de ciclo longo? O tema não é mais se podem ser mantidos altos padrões

em um ponto singular de transição (A-level; Abitur, etc.) da escola secundária para a universidade, mas quão flexíveis podem ser os processos de transição e os pontos de ingresso e reingresso.

As demandas por eficiência e efetividade nas universidades estão marcadas, por exemplo, na França, pelos novos direitos da universidade, como uma instituição local, de assinar contratos com indústrias (Neave, 1996) e, por exemplo, na Inglaterra, por esquemas nacionais para mensurar a produção universitária e a produção do seu pessoal acadêmico. Segundo esta tendência, é interessante o fato de que o direito constitucional como uma fonte de resistência aberta às universidades na Alemanha.

Por que isto aconteceu?

Há certas simplificações. As velhas formas culturais foram atacadas. Por exemplo, o velho currículo e os antigos modelos de universidade (e suas implicações econômicas e políticas) foram desafiados por grandes realinhamentos de identidades e conhecimentos específicos de negros, especialmente nos Estados Unidos, de feministas preocupadas com as sérias desvantagens geradas por suposições e processos educacionais sexistas, de minorias (como os catalães, ou as minorias migrantes, como os turcos ou argelinos na Europa); e as contínuas preocupações sobre a classe como um divisor da "nação". Tais ataques - com variações nos diferentes países - foram corrosivos quanto aos velhos modelos culturais de educação. Era esse o seu intento e eles foram parcialmente bem-sucedidos.

Há certas simplificações. A base de habilidades das sociedades está mudando. A redefinição da base de habilidades transmitida pelas escolas, composta pela necessidade crescente de classificar educacionalmente toda a coorte de idade, é destrutiva da estrutura cultural, tanto nos conteúdos do currículo como na abordagem pedagógica. A redefinição da universidade como uma fonte crucial de treinamento de habilidades sobre as quais deve, então, ser organizado o conhecimento segundo pacotes de competências e pós-graduação padronizada, é destrutiva de velhas estruturas culturais em alguns países (Cowen, 1997; Kyvik, Tvede, 1998). A mudança na definição da universidade e sua absorção

pelas instituições nacionais de pesquisa e desenvolvimento são erosivas de velhas estruturas culturais; assim como o é a pressão similar sobre as escolas, em alguns países.

Existem certos pontos caracterizados pela clareza. As tecnologias estão afetando os modos e estilos disponíveis de oferta educacional. Já está aumentando o uso de técnicas e tecnologias de ensino a distância em alguns países, com implicações sociais marcantes para todos os países (Goodenow, 1996; Kenway, 1996).

A crise atual tem, no entanto, uma outra dimensão crucial, penso.

### As relações com o Estado

Em quase todos os lugares, as universidades estão tendo de lidar com novas medidas para assegurar aos governos e ao público os seus padrões de qualidade. Em quase todos os lugares, as universidades estão sendo expostas a novos sistemas de avaliação, ou a versões totalmente revisadas e atualizadas de sistemas de avaliação mais antigos. Em quase todos os casos, os próprios governos intervieram, tanto para administrar os novos sistemas como para insistir - e verificar - que as universidades criem tais sistemas.

A demanda social pelo ensino superior e sua massificação fizeram com que os sistemas universitários se tornassem muito caros, tanto para os bolsos públicos como privados. Os governos enfrentam os custos do apoio à maior parte do orçamento das universidades; ou os pais enfrentam o desafio de suportar o custo de manter os seus filhos no setor privado de educação, em particular no Japão e na Coreia do Sul. Assim, as universidades, a admissão às universidades e os padrões das universidades se tornaram problemas não apenas nos Estados Unidos da América (EUA), Ásia Oriental ou Inglaterra. Esses assuntos se tornaram temas políticos no Brasil, na Grécia, na Espanha, na Argentina, no México, nos Países Baixos e também na França, Alemanha, Escandinávia e assim por diante. O público, representado

por seus políticos, quer ter certeza do retorno, público e privado, dos investimentos em ensino superior.

Porém, os investimentos em ensino superior não podem ser facilmente interrompidos. As famílias estão conscientes do fato de que melhores oportunidades de vida para os seus filhos são distribuídas pelas universidades ou pelos pontos de ingresso na escolarização em alguns países (como a Coreia do Sul, Taiwan e o Japão).

Os governos sabem que as universidades são instituições centralmente importantes - instituições axiais - para pesquisa e desenvolvimento em sociedades do conhecimento.

Portanto, quase em todos os lugares (a África como um todo é uma exceção) estão sendo feitos esforços:

- para vincular firmemente as universidades à indústria;
- para buscar novas formas de integração entre as universidades e a capacidade produtiva, por exemplo, pela criação de parques da ciência, incluindo, por exemplo, a Malásia e a Coreia do Sul;
- para simplificar e encurtar programas de doutorado e padronizar programas para proporcionar treinamento em técnicas de pesquisa e
- para medir o desempenho das universidades.

A consequência tem sido o crescimento de uma nova indústria internacional: a troca e o controle de idéias, a transformação de idéias em dinheiro - e, por isso, tornar as universidades eficientes. Uma das idéias que estão sendo transferidas consiste das práticas para a avaliação de sistemas educacionais superiores.

Medidas de "qualidade" são abundantes. Por exemplo, entendia-se recentemente na Inglaterra - dentro de um esquema nacional de medida da qualidade das universidades - que um livro era publicado comercialmente, tinha um número ISBN - código específico do International Standard Book Number - e mais de 80 páginas. Esta definição teve consequências práticas. Muitos acadêmicos mudaram sua produção escrita para atender aos novos critérios. O número de livros publicados - como medida da possibilidade de a universidade ser classificada em nível mais alto (por exemplo, cinco estrelas) - aumenta a sua renda.

Apesar das idiotices notáveis de algumas destas práticas, há algo importante no que acontece. Em lugar de recontar incontáveis anedotas sobre o primarismo de certas práticas de avaliação, gostaria de colocar o que penso sobre algumas das suas conseqüências estratégicas - os processos históricos e importantes, se desejarem - da invenção social de sistemas de avaliação para as universidades.

Sugiro que, historicamente, estamos assistindo a:

- uma mudança dos padrões de monitoração
- uma mudança para o "administrativismo" e
- uma alteração no espaço social deixado para a uni-

versidade e a simultânea difusão da universidade.

Eu discutiria que estamos vendo todos os três processos, mas sua rapidez e intensidade de desenvolvimento variam segundo o contexto nacional e o padrão do sistema de avaliação adotado.

## Monitoração

Todos os acadêmicos estão acostumados, em todos os momentos de sua carreira, à monitoração dos pares. Assim, no ponto de entrada para a profissão acadêmica, são juntados CVs, realizadas entrevistas e são tomadas decisões de pares sobre contratações. O processo é repetido em pontos cruciais em trajetórias de carreiras individuais. Alguns são demitidos (por exemplo, depois de um período probatório como professor assistente) e outros são contratados. A promoção para professor titular pode ser rápida ou lenta, pela realização de feitos claramente padronizados: por exemplo, um livro, ou por medidas mais informais, como a "reputação". Mas todos estes processos são para indivíduos sob a vigilância dos pares.

Por monitoração, porém, quero dizer um olhar "socialmente organizado". Este olhar é estatizado, é sistematizado (há regras), focaliza instituições e traz grandes recompensas e punições para a instituição. Também é universal - não há nenhuma

exceção para "instituições de excelência"; e os resultados podem ser tornados públicos. Espera-se que esses resultados afetem deliberadamente a reputação ou possam criá-la, e são projetados para deliberadamente permitir mobilidade institucional e social, como no passado. A competição intra-institucional é uma conseqüência provável, assim como a especialização de funções dentro do próprio sistema de ensino superior.

O "olhar" varia de intensidade e de foco e as suas respectivas variações seguem os principais modelos de monitoração, dos quais, eu sugiro, existem três:

- 1) o modelo de auto-avaliação (por exemplo, elementos no Japão);
- 2) o modelo de credenciamento (por exemplo, elementos nos EUA); e
- 3) o modelo de regra nacional (por exemplo, elementos no Reino Unido).

Quase todos estes modelos fortalecem a administrabilidade, mas o fazem de forma diferente.

## Administrativismo

Permitam-me ilustrar o administrativismo fazendo referência a um dos modelos clássicos da universidade: o de Wilhelm von Humboldt.

Nas suas relações com o Estado, a Universidade humboldtiana permanecia independente. Historicamente, na prática, foram-lhes concedidas liberdades fundamentais na Alemanha. Por volta de 1890 (assim como, dramaticamente, nos anos 30), essas liberdades se desmoronaram sob pressões econômicas e políticas. Mas, na visão original, a Universidade humboldtiana era um enclave, com a sua própria missão. O enclave foi criado e inicialmente salvaguardado pelo Estado.

Epistemologicamente, a Universidade deveria procurar *Bildung* e *Wissenschaft* - formas de educação, de compreensão e



ciência baseadas numa interpretação particular do racional. A busca do conhecimento e da verdade estava sujeita aos seus próprios princípios que eram internos às disciplinas acadêmicas. Em Karl Jaspers, atualizando as idéias de Humboldt, a busca da verdade não era bloqueada pelo Estado ou por interferência religiosa: "a universidade controla o Estado idealmente pelo *poder da verdade e não pela força*" (Jaspers, 1960). Enquanto Jaspers reconhece uma relação cooperativa entre a universidade e o Estado, sua visão da intervenção estatal é minimalista, limitada a uma supervisão puramente administrativa e para a garantia do direito da universidade à liberdade acadêmica, sem controle externo por ideologias políticas, filosóficas ou religiosas.

Na visão alemã clássica, as relações profissionais internas na universidade seriam dominadas pelo professor. Tais professores, como chefes de disciplinas, eram largamente independentes: os quase-monarcas só se sujeitavam aos controles e críticas por meio de debates na universidade e ao juízo (internacional) da comunidade acadêmica depois da publicação. Relações professorais com colegas - *Dozents* e com estudantes - eram hierárquicas, similares às do mestre [sic] e do aprendiz. O julgamento pelos pares dominados pelo professor era o critério de qualidade. Procedimentos de avaliação, portanto, eram baseados em princípios claros de exclusão. Os modelos de relações profissionais eram similares aos de uma corporação, e a admissão a essa corporação eslava marcada pela Habilitação, que poderia ou não conduzir a uma posição acadêmica.

Assim, o isolamento de Estado e Universidade era deliberadamente marcado por uma ética cuidadosamente estruturada de separação e neutralidade política (de ambos os lados). A ética assumida pela visão epistemológica da universidade era a da pesquisa e da busca da verdade, um compromisso antigo, mas reformulado desde os dias da universidade medieval, sob o impacto dos princípios da racionalidade celebrados pelo Iluminismo. A avaliação ética era semelhante a da aprendizagem na corporação, um dos modelos originais da própria universidade medieval.

Há múltiplas variantes, anteriores e posteriores, do modelo de Humboldt - por exemplo, as idéias de Locke, Arnold e Newman na Inglaterra, ou de Jefferson nos EUA (em seu Plano para a Difusão do Conhecimento no Estado da Virgínia).

Porém, em alguns países, mudou o próprio conceito de universidade. Espera-se que as universidades sejam como negócios e que assim devam ser administradas.

Estas universidades similares a empresas e geridas como negócios competem com outras universidades por prestígio e reputação - mas esse prestígio e reputação estão marcados por instrumentos públicos de mensuração (como o *National Research Assessment*, na Inglaterra). Do ponto de vista do seu entorno, este tipo novo de universidade se localiza num universo financeiro competitivo, o que significa que deve atrair clientes externos (estudantes, dotações de fundações de pesquisa) para garantir sua continuidade e existência.

Desta forma, este tipo novo de universidade requer administrabilidade - deve monitorar seu progresso no "mercado" e ajustar seu comportamento dentro de ciclos de avaliação para manter reputação, posicionamento e recompensas do mercado.

As relações desses novos tipos de universidade com o seu contexto são dominadas, inicialmente, pelo Estado (central ou federal), porque é o Estado que deliberadamente monta as regras do jogo. E o Estado que define os critérios pelos quais o desempenho será julgado (normalmente segundo a retórica de "controle da qualidade"). O Estado faz as regras, e a universidade é o competidor.

O espaço social - o enclave da universidade humboldtiana - é invadido e a distância política e econômica entre a universidade e o Estado se dissipa; mais precisamente, é eliminada pelas leis e agências do Estado para criar uma ética de competição e eficiência.

Epistemologicamente, este novo tipo de universidade tem que oferecer conhecimentos interessantes para o mercado, vendáveis, ou seja, conhecimentos pragmaticamente úteis. Esta universidade se localiza no âmbito de um mercado do conhecimento e tem de responder às demandas de seus usuários e clientes (por exemplo,

os estudantes e as agências de financiamento de pesquisa). A produção de conhecimento pela universidade também deve ser mensurável, caso contrário o desempenho não pode ser julgado. Assim, devem ser tomadas decisões gerenciais sobre o valor diferencial de produtos de conhecimento com base em regras e critérios externamente determinados.

Nesse tipo novo de universidade, as relações profissionais de maior significado no âmbito da universidade são aquelas entre os gerentes e os produtores acadêmicos (o professorado e os pesquisadores contratados), os gerentes e os clientes internos (os estudantes) e os gerentes e clientes externos (por exemplo, agências de financiamento de pesquisa). Este padrão de relações subordina a academia às regras de desempenho esperado. Tipicamente, estas regras são declaradas de modo explícito *como se fosse um contrato*.

Os procedimentos de avaliação são, portanto, colocados no domínio público, que é exercido por um sistema gerencial. Os gerentes, por sua vez, são, portanto, necessariamente receptivos a regras externas que definem seu próprio desempenho como bem-sucedido, como grupo. As regras de avaliação mudam de juízos personalizados de autoridades acadêmicas (os professores) para regras universais: medindo, por meio de regras padronizadas e burocráticas, o fluxo da produção acadêmica, os processos de ensino e a satisfação dos clientes.

Desta forma, a ética externa muda, na palavra de Lyotard, para *performativity*, tal como definido por regras nacionais. A ética epistemológica se desloca para a produção de conhecimento mensurável e pragmaticamente útil (como exigido pelos usuários e clientes). As relações profissionais dos que trabalham na universidade são subordinadas à administração da organização. A cultura acadêmica tradicional - do tipo imaginado por Humboldt e Jaspers - é abandonada e relações explícitas de contrato dominam (e substituem) aquelas da obrigação.

É importante notar algumas diferenças. Nos Estados Unidos, a maior parte da intervenção do poder público é realizada no nível de estados como Nova Iorque ou Califórnia. Semelhantemente,

no Canadá, a intervenção do poder público ocorre frequentemente no nível das províncias. Mas, em ambos os países, uma crise *nacional* foi reconhecida por destacados relatórios - e atualmente a preocupação se concentra na *performativity* das universidades e do sistema de ensino superior como um todo.

Dos três casos, a Inglaterra (e o Reino Unido) é, porém, o mais extremado. Na Inglaterra agora existem regras nacionais, padrões de financiamento nacionais e resultados nacionais, definidos por meio de agências nacionais em um ciclo de mensuração nacional de quatro anos. A Inglaterra tem de longe o mais abrangente (e incômodo) sistema de medição de resultados.

Porém, em todos os três casos, e levando em conta variações na mistura e fusão de idéias de Jefferson e Humboldt, Locke e Arnold, Ryerson e Dewey, assim como episódios de empréstimos internacionais e de influências externas (como a projeção dos modelos escoceses nos EUA e Canadá), aconteceram mudanças significativas no antigo modelo de Humboldt.

Em todos os três países, os sistemas universitários foram afetados pela intervenção estatal, conceitos de *performativity* e dispositivos de adequação ao mercado. Em todos os três sistemas nacionais tem havido uma ênfase crescente em "administrar" a crise. Quer dizer, com ênfases diferentes e no âmbito de diferentes complexos culturais, a (correta) gerência da universidade se tornou um modo de resolver a crise. Esta é uma idéia nova, especialmente para a Inglaterra, e a velocidade de mudança tem sido dramática.

A última discussão deste trabalho se refere ao fato de que a liberdade acadêmica está agora sendo destruída continuamente em vários sistemas de ensino superior. Mais exatamente a discussão central deste trabalho é que os conceitos e as práticas de liberdade acadêmica levaram longo tempo para se construir e que não foram, contudo, ainda destruídos - porém, estão sendo corroídos por práticas rotineiras e sutis de trabalho acadêmico cotidiano em certos tipos de sistemas universitários. Sugere-se que é provável que isto se tornará "normal" para a maioria dos sistemas universitários à medida que as economias do conhecimento se desenvolvam ainda mais.

São os modos pelos quais os Estados filtraram e perceberam o global que estão produzindo novos padrões educacionais significativos, pelo menos em alguns países. Com base em tais percepções, a agenda educacional se afunilou nitidamente na Austrália, Inglaterra e Nova Zelândia e o mesmo está ocorrendo na Europa. A reação é aquela da administração de risco - esta a reação da Austrália, Canadá, Inglaterra, Nova Zelândia, Estados Unidos e, em uma menor extensão, do Japão. É esta agenda de trabalho que está agora recebendo crescente atenção na Europa. Neste reconhecimento, também as demandas do sistema educacional foram reconhecidas - e estreitadas. A Austrália, a Inglaterra e a Nova Zelândia criaram sistemas educacionais "orientados para o mercado" (Cowen, 1996a). Quer dizer, estes sistemas educacionais, nos seus processos de reforma, foram mais solidamente vinculados à economia em termos do que é suposto que eles produzam - mais engenheiros, contadores, especialistas de informação, empresários e assim por diante. Mas eles também se tornaram orientados para o mercado nas suas respectivas organizações internas. Escolas ou universidades ruins desaparecerão.

Em sistemas educacionais orientados para o mercado, o afunilamento das agendas educacionais no contexto da recente modernidade produziu e tem produzido:

- uma mudança capital nos modelos de educação do século 19 que nós herdamos;
- uma corrosão dos programas, currículos e estruturas das universidades do 19 e meados do século 20;
- discurso educacional que já não prioriza a igualdade de oportunidades educacionais, mas estreitou seu horizonte à eficiência;
- mudanças capitais nas formas de oferta de educação - o Estado é um provedor nervoso; e nós presenciamos o crescimento de oportunidades comerciais para prover educação;
- um aluno que (simbioticamente unido ao pai) está avançando para o *status* de consumidor;
- uma internacionalização e extensão da universidade no espaço que a está tornando menos claramente um *locus*.

Nós estamos no limiar do provimento virtual de educação e da universidade virtual: ambos estão emergindo sem limites finitos, mas expandidas e interligadas pelo espaço;

- o espaço educacional está se tornando virtual;
- alguns Estados vêm cada vez mais a virtude educacional - e a virtude do próprio Estado - como a vigilância da qualidade e também por meio de uma gerência eficiente.

Desse modo, com implicações para a liberdade acadêmica, as normas de avaliação mudaram dos juízos personalizados de autoridades acadêmicas (os professores) para regras universais, passando a medir por meio de regras estandardizadas e burocráticas, o fluxo de produção erudita, os processos de ensino e a satisfação de cliente. As universidades inglesas trabalham agora em um contexto de "desempenho" estabelecido por meio de regras nacionais. A ética epistemológica passou para a produção de conhecimentos mensuráveis e pragmaticamente úteis (como exigido pelos usuários e clientes). As relações profissionais dos que trabalham nas universidades foram subordinadas à gerência da organização.

Portanto, defendo a tese de que um tipo novo de universidade está nascendo nas manifestações de uma crise nacional contemporânea - em várias nações, mas notavelmente na Inglaterra - e nas ideologias das soluções para aquela crise. A "Universidade" está sendo reformada segundo aquela ideologia e redefinida para se tornar parte dessas soluções. Nessas soluções, a "liberdade acadêmica" está sendo marginalizada de modo não-dramático e rotineiro, em sentido que eu tentarei explicar sob o impacto da "gerência" e da monitoração administrativa estatal.

O contexto no qual isto está acontecendo inclui, pelo menos, três dimensões importantes: o mundo é visto como principalmente econômico; "a Universidade" é vista como um conjunto de instituições nacionais de variada "qualidade"; e as soluções são consideradas como podendo ser "gerenciadas". Cada uma destas suposições, se considerada muito seriamente, apresenta as suas próprias fraquezas e cria seus perigos para a liberdade acadêmica, como já defini anteriormente.

Sociologicamente, o ponto que está sendo discutido - é que as universidades estão sendo exigidas a se comportarem como se fossem corporações, *corporações do conhecimento*, competindo em economias nas quais posições de riqueza relativa - hierarquias de riqueza nacionais e internacionais - são criadas por meio do controle sobre tecnologia de informação, biotecnologia e outras tecnologias geradoras "leves". Mas, se as universidades devem ser construídas como corporações - e especialmente como corporações produtoras de conhecimento, competindo entre si para criar novas tecnologias-conhecimentos (como o controle da Aids, a cura para o câncer, a transmissão ainda mais rápida da informação e da mídia e assim por diante), então a "liberdade acadêmica" deve ser massivamente relocada. Ela deve ser inteiramente deslocada, porque já não se localiza em um lugar (um *locus*) onde as violações são claras. Está sendo renegociada a cada dia de modo sutil no duplo processo sociológico de produção de conhecimento e monitoração do Estado em relação às instituições sujeitas a regras estritas de desempenho.

Hipoteticamente, então, de certo modo como a "universidade medieval modernizada" podia ser construída como uma corporação, com formas corporativas de monitoração e controle social, quais são as formas de monitoração e controle social típico de corporações como as universidades, tal como estão assumindo as novas características?

Em um modelo corporativo, o ideológico é frequentemente expresso de modo sucinto em uma Declaração de Missão e é especificado em detalhe nos instrumentos da gestão, como uma Diretoria Executiva e Gerentes Sêniores (transmutando na universidade em "acadêmicos sêniores"). A Declaração de Missão na "corporação" é o mediador ideológico entre o externo e o interno. O mediador prático entre o externo e o interno são as finanças. O mediador ideológico interno e prático é um conceito de desempenho, incluindo noções de produto, qualidade e cumprimento da missão. No modelo corporativo, a monitoração é impessoal, distante, definida por regras escritas e se refere à participação da pessoa no desempenho. A monitoração é assumida como oferecendo melhores resultados se for externa, isto é,

rotinizada no tempo, realizada por meio de critérios universais explícitos e sujeitos à definição da gerência. Na "corporação", a coleta de informações é sistemática, regular, quantificada e centralizada burocraticamente. A gerência corporativa não pode acontecer sem informação, e o prazo para a ação é pequeno: são feitas adaptações no âmbito de um universo externo instável.

A consequência é que, na "corporação", a monitoração do desempenho, das relações externas e da atividade de subgrupos se torna pan-óptica (Harrison, 1994). O próprio sistema de informação é criado de maneira a atingir esse objetivo - e requer a cooperação daqueles que são monitorados. O sistema, por fim, trabalha sem problemas quando as idéias da gerência referentes ao fluxo de informações e *performativity* são internalizadas por aqueles que são monitorados, ou seja, quando os membros da corporação começam a apresentar comportamentos adaptativos sem a necessidade de refrescar suas memórias em relação às normas escritas de desempenho. Por exemplo, as pessoas *sabem* que escrever livros é mais importante do que simplesmente organizar coletâneas; *sabem* que resenhas não deveriam ser escritas ou devem ter uma prioridade muito baixa. A completa internalização das regras significa que o sistema de gerência está trabalhando bem: indivíduos controlam suas próprias tendências de divergir das regras de desempenho explícitas e agora rotinizadas.

Tal sistema de gerência é infinitamente ajustável e afinável. Podem ser coletadas informações cada vez mais minuciosas, e pode ser criada uma monitoração cada vez maior. É uma questão de técnica, embora bons computadores e um bem-estruturado (e reestruturável) sistema de informações de gerência educacional sejam também essenciais. Há muito que gerenciar.

Como ilustração, podemos destacar que, na Inglaterra, as soluções correntes e emergentes para a monitoração da pedagogia, do desempenho da pesquisa e a avaliação do pessoal da universidade e dos estudantes são muito estritas e pormenorizadas. O desempenho é "fatorizado". O conhecimento, em cursos oferecidos e, até mesmo, em treinamento de pesquisa doutorai, está sendo detalhado cada

vez mais - ele é modularizado. O desempenho da pesquisa é fragmentado em unidades mensuráveis: livros, coletâneas organizadas, artigos (acadêmicos), artigos (profissionais), "outros resultados públicos", e assim por diante. Estudantes e pessoal docente são avaliados com base em indicadores minuciosos.

No todo, existem não apenas simples tendências para se separar ensino, pesquisa e educação geral na "universidade". Há também uma tendência para fragmentar o ensino em atos específicos de competência (clareza na especificação de objetivos dos cursos, bibliografia "relevante", modo de apresentação do material) e para dividir o ato de pesquisa em subcategorias de desempenho avaliadas diferentemente. A avaliação é, portanto, simplificada e a intervenção da gerência é viabilizada. O que está errado se torna bem visível. Não significa apenas que a transparência foi alcançada, mas que a transparência-para-gerenciar foi alcançada.

Desta forma, na Inglaterra, a ênfase da política atual é a de construir universidades que possam ser "gerenciadas", sob a óptica de um conceito específico do que seja esta gerência. A visão antiga da universidade está sendo perdida sociologicamente na mecânica contemporânea de gerência, que está sendo construída sob fortes pressões externas do Estado, como avalista da "qualidade".

Entretanto, como já foi discutido, as "Universidades" historicamente constituíram uma voz alternativa à da Igreja e à do Estado. As Universidades fizeram isto com base em sua independência intelectual, sua liberdade acadêmica, se assim desejarmos, e elas têm provido uma voz crítica alternativa. A "crise contemporânea" da globalização e da competição internacional, e o impulso para se tornar uma sociedade de conhecimento, para se tornar novo-rico, não é, então, apenas uma crise econômica. É uma crise cultural. Como - em que sentidos e em quais contextos - nós poderemos pensar agora sobre "liberdade acadêmica"? Minha conclusão refletirá sobre esta questão.

## Conclusão

44

Considero que o melhor provavelmente será começar a conclusão declarando o óbvio. A liberdade acadêmica é construída politicamente; é contextualizada política, econômica e culturalmente em situações históricas específicas, e se torna parte de um aparato ideológico que oferece um princípio geral para salvaguardar os interesses particulares.

Assim, a proteção original, provida pelas bulas papais, para a liberdade universitária e acadêmica e a idéia de que poderia haver uma licença para ensinar em qualquer lugar, era uma declaração de universalismo - dos interesses universais da Igreja contra os interesses paroquiais de reis ou de burgueses. De modo semelhante, as declarações posteriores sobre a liberdade acadêmica da universidade para transmitir as formas mais valiosas de conhecimento favoreceram as racionalidades do Iluminismo europeu. As idéias de Locke sobre a educação dos nobres cavalheiros em universidades se inspiravam em uma base de classe particular e eram, na realidade, uma declaração sobre a formação de uma elite política - o mais que se dizia era sobre o treinamento da mente e a natureza de democracia.

Até mesmo a visão clássica de Humboldt - liberdade para ensinar e liberdade para aprender - expressa: 1) uma relação cuidadosamente construída entre a universidade e o Estado; 2) uma liberdade para o professor exercer a sua profissão (sem necessariamente ensinar bem) e 3) uma liberdade para alguns - aqueles que pudessem arcar com a oportunidade e os custos - de aprender sobre o que desejassem em longos períodos de tempo. Este padrão de relações era tanto de interesse do Estado (e do rejuvenescimento da Prússia) como era do interesse da universidade. Esse padrão eslava arraigado na formação cultural e econômica nacional da Alemanha do século 19 e se encontrava intimamente vinculada à sua classe de base e à construção de suas elites políticas, culturais e burocráticas.

O "mais liberal" de todos os sistemas contemporâneos - o University Grants Committee (Comitê de Fundos Universitários)

da Inglaterra - permitiu uma notável autonomia institucional num momento em que a liberdade acadêmica, definida como liberdade de ensinar e aprender, não era seriamente questionada. Mas o objetivo social desta autonomia institucional e destas liberdades acadêmicas era o de preparar elites políticas, culturais, profissionais e econômicas de modo tradicional, em um pequeno sistema universitário.

De maneira similar, as políticas de liberdade acadêmica usualmente se tornam claras quando destruídas: a interferência nas disciplinas históricas e sociais por Estados fascistas, totalitários ou messiânicos e a demissão da universidade de grupos inteiros de pessoas (como mulheres, judeus ou ateus). A velha acusação de corromper a juventude (ou o próprio Estado) é repetida em novos contextos ao longo do tempo. Mas na Inglaterra de hoje as universidades estão cada vez mais internacionalizadas no que tange ao seu fluxo de docentes e estudantes. Na Inglaterra e na Europa as qualificações acadêmicas estão cada vez mais padronizadas, de modo que o princípio do *ius ubique docendi* (direito de ensinar em qualquer local) está emergindo outra vez como uma possibilidade prática. Na Inglaterra, recentemente nenhum Blonski ou Shatsky "desapareceu" ou foi fuzilado pelo Estado, nenhum Sócrates contemporâneo foi convidado a beber cicuta (exceto a cicuta da promoção social e profissional massiva). Assim, em que sentido se pode falar da destruição da liberdade acadêmica?

Não considero que é possível falar da *destruição* de liberdade acadêmica em sociedades estruturalmente democráticas, liberais e estáveis - exceto no caso da corrosão do estilo norte-americano de correção política. Penso, porém, ser possível falar da *erosão* da liberdade acadêmica e eu gostaria de esboçar quatro modos pelos quais penso que esse processo está ocorrendo.

Primeiro, um número grande de sistemas universitários pode ser classificado agora como "orientados para o mercado". Quer dizer, eles não somente existem em um ambiente externo de competição por fundos e clientes; seu ambiente interno de desempenho está orientado para a participação no mercado (por exemplo, na formação de mestres ou doutores), para o

"valor-adicionado" à instrução, e para indicadores de produção de número de livros e artigos acadêmicos por professor. A qualidade conta. Os departamentos são "pagos" pela quantidade, isto é, eles recebem dotações de recursos escassos, como escritórios ou secretárias ou mesmo novas admissões de pessoal, em função do seu desempenho quantitativamente mensurado. Estas características acham-se em posição extremada na Inglaterra, mas podem ser encontrados padrões semelhantes na Austrália, no Canadá e na Nova Zelândia, bem como nos padrões emergentes na Bélgica e nos Países Baixos e até mesmo na Dinamarca, Noruega e Suécia, com variações e graus diferentes de intensidade. Qualidade de "resultados" se torna sinônimo de quantidade de "resultados", pois essas são as regras da competição. O discurso sobre excelência acadêmica mudou para um discurso sobre competição, clientes, rendas, despesas e participação no mercado. A universidade age como se fosse uma corporação e seu discurso é o de uma corporação.

Assim, em segundo lugar, para alcançar sucesso em um ambiente "orientado para o mercado", as universidades precisam maximizar a sua produção. Para fazer isto elas precisam ser "bem" geridas, quer dizer, geridas para maximizar sua produção. Não maximizar sua produção significa má gerência, que se torna de repente um sinônimo para má liderança acadêmica. "Boa liderança acadêmica" de súbito se transformou em "gerência eficiente de acadêmicos". Este tema é muito chocante quando colocado desta forma. Aqueles que ensinam e provêm liderança acadêmica são substituídos pelos que gerenciam e organizam os acadêmicos. O discurso sobre liderança acadêmica se converte num discurso sobre gerência bem-sucedida.

Em terceiro lugar, estes dois processos se situam no seu grau extremo, quando as regras para a competição são nacionais. Quer dizer, é possível, como nos exemplos australiano ou francês de "controle da qualidade" de universidades, exigir que cada universidade explicitamente a sua própria "missão" - e, subseqüentemente, a universidade será julgada segundo a sua própria declaração de intenção e desempenho. Cada declaração pode ser diferente. Cada universidade pode

identificar uma aspiração diferente, uma versão diversa de excelência. Em um modelo com regras nacionais, como o inglês, todas as universidades (existem agora cerca de 100) estão sujeitas às mesmas regras de desempenho. Os critérios de desempenho ("excelência") são padronizados e aplicados de modo sistemático, sendo atribuídas notas em nível nacional. O discurso sobre originalidade disciplinar, amplo domínio do conhecimento e trabalho intelectual individual se transforma num discurso sobre desempenho institucional comparado e hierarquização em escalas nacionais de classificação.

Em quarto lugar, em casos extremos, técnicas de monitoração nacional podem ser estendidas pelo Estado desde a pesquisa até o ato pedagógico. Desse modo, é possível classificar o desempenho institucional em comportamentos de ensino e de pesquisa. Claro que a mensuração de comportamentos de ensino tem que ser objetiva: os critérios devem ser tornados públicos e ser relativamente simples de operar ("metas e objetivos são definidos claramente? Quais são os resultados esperados?"). A mensuração do desempenho pedagógico deve ser burocratizada. Está sendo burocratizada agora na Inglaterra. Esse desempenho nas universidades agora está sendo medido. A consequência é que o discurso sobre ensino como contribuição a um intercâmbio contínuo (incluindo a delícia de uma ocasional, brilhante e carismática contribuição individual) está mudando para um discurso gerencial sobre se foram corretamente utilizadas as listas de checagem sobre o que fazer para padronizar todas as rotinas de ensino.

Às vezes, em lugares especiais, pode-se encontrar os quatro processos em seqüência. A universidade é importante em uma economia do conhecimento. Por estar em uma economia competitiva, é orientada para o mercado. É melhor compreendida como uma corporação. Mas, se é uma corporação importante em uma economia competitiva de conhecimento, então sua gerência é necessária. A boa gerência maximizará a produção mensurável. E esta última, tal como definida por meio de regras nacionais - em pesquisa ou ensino -, é igual à excelência.

A mudança do discurso marca a mudança de poder. Termos como "competição", "escolha", "controle de qualidade", "excelência" e "valor-adicionado" constituem o discurso do mercado. O discurso da avaliação da universidade - e sobre ela - muda dos acadêmicos para os gerentes. Um artigo em uma revista sociológica não é bom porque teve brilho teórico e uma base empírica sólida; é um artigo bom porque foi publicado em uma das 10 maiores revistas do campo. A discussão se desloca da definição da qualidade como um ato individual, de brilho pessoal, compreensível por meio de critérios acadêmicos normais de excelência substantiva, como entendido pelos *cognoscenti* (aqueles que conhecem), para definir qualidade como um atributo institucional em termos do que pode ser medido pela administração, os *non cognoscenti* (aqueles que não conhecem).

Os efeitos amplificadores destas poderosas mudanças nos padrões institucionais e no discurso têm tido consequências consideráveis. Claro que nas universidades inglesas a liberdade acadêmica não foi retirada da legislação por meio de um ato assustador de terrorismo estatal. A abolição legal da estabilidade do professor pela senhora Thatcher se referia a dar liberdade aos gerentes para administrarem o pessoal universitário quanto aos seus perfis e salários. Se você quisesse defender o ensino de matemática anti-racista, ainda poderia fazê-lo, mesmo que a própria primeira-ministra tivesse dúvidas sobre tal conceito. Ninguém iria para o cadafalso.

Mas uma coisa fascinante aconteceu. Definições de excelência institucional - do que constituía bom trabalho em pesquisa e ensino - foram burocraticamente expressas para as universidades por meio de regras nacionais de desempenho. Tais regras traziam recompensas e punições e foram criadas por agências nacionais, intimamente ligadas ao Estado e externas à universidade. Desse modo, a "Universidade" na Inglaterra já não julga sua própria sua excelência. Pode, é claro, sujeita às restrições do mercado, ensinar o que desejar sem interferência do Estado (exceto na área da formação de educadores). Pode, também, pesquisar o que desejar, sujeita aos constrangimentos do mercado. Porém, institucionalmente, o

controle sobre as definições de excelência no *ensino e pesquisa* foi, passou a vir de fora para dentro e a ser burocratizado conforme regras nacionais.

Portanto, é possível concluir que o Estado julga a excelência das universidades da Inglaterra, e elas mantêm sua liberdade acadêmica? Penso que sim, mas só de um modo desinteressante segundo uma lógica simples, de definições simplistas.

A sociologia e a política são mais complexas. Suspeito que a economia política da liberdade acadêmica tem mudado em alguns sistemas de ensino superior. Provavelmente é necessário reexaminar todo o quebra-cabeça, comparativamente, indagando sobre a política de construção social da excelência na educação. E, também, reexaminando o que deve ser considerado como liberdade acadêmica em economias orientadas pelo "conhecimento", onde a universidade é uma instituição de imenso interesse para o Estado e se encontra sujeita a uma estrita monitoração - perfeitamente democrática e, é claro, de interesse público e nacional. Considero que nós não sabemos o que está acontecendo. Mais precisamente, eu penso que podemos até descrever o que está acontecendo. Mas não estou certo de que o entendamos.

## Referências bibliográficas

BLUMENTHAL, R; GOODWIN, C.; SMITH, A; TEICHLER, U. (Org.). *Academic mobility in a Changing world: regional and global trends*. London: Jessica Kingsley, 1996.

BOLLE, C. M. (Org.). *Higher education, mass environment and quality?* Groningen: GCCE, 1994.

BOURDIEU, P. Systems of education and systems of thought. In: YOUNG, M. E D. (Org.). *Knowledge and control*. London: Collier Macmillan, 1971.

CASTELLS, M. *The rise of the network Society: the information age: economy, Society and Culture*, v.1. Oxford: Blackwell Publishers, 1996.

CLARK, B.R. (Org.). *The research foundations of graduate education: Germany, Britain, France, United States, Japan*. Berkeley: University of California Press, 1993.

COWEN, R. Comparative perspectives on the British Ph'. In: GRAVES, N.; VARMA, V (Org.). *Working for the doctorate: a guide for the humanities and social sciences*. London: Routledge, 1997.

\_\_\_\_\_. Last past the post: comparative education, modernity and perhaps post-modernity. *Comparative Education*, London, v. 32, n. 2, 1996a.

\_\_\_\_\_. Performatively, post-modernity and the University. *Comparative Education*, London, v. 32, n. 2, 1996b.

\_\_\_\_\_. The management and evaluation of the entrepreneurial University: the case of England. *Higher Education Policy*, London, v. 4, n. 3, 1991.

\_\_\_\_\_. The utilitarian University. In: HOLMES, B.; SCANLON, D. (Org.). *Higher education in a Changing world*. London: Evans Brothers, 1971. (The world yearbook of education 1971-1972).

COWEN, R. (Org.). *The evaluation of higher education systems*. London: Kogan Page. 1996c. (The world yearbook of education 1996).

DOHERTY, G. D. (Org.) *Developing quality systems in higher education*. London: Routledge, 1994.

ELLIOTT, J. et al. *Communities and their Universities: the challenge of lifelong learning*. London: Lawrence & Wishart, 1996.



- FRANZOSA, S. The evaluation of the higher education system in the United States of America. In: COWEN, R. (Org.). *The evaluation of higher education systems*. London: Kogan Page, 1996. (The world yearbook of education 1996).
- GELLERT, C. The German model of research and advanced education. In: CLARK, B. R. (Org.). *The research foundations of graduate education: Germany, Britain, France, United States, Japan*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- GOODENOW, R. The cyberspace challenge: modernity, post-modernity and reflections on international networking policy. *Comparative Education*, London, v. 32, n. 2, 1996.
- HARRISON, M. J. Quality issues in higher education: a post-modern phenomenon? In: DOHERTY, G. D. (Org.). *Developing quality systems in higher education*. London: Routledge, 1994.
- JASPERS, K. *The idea of the University*. London: Peter Owen, 1960.
- KENWAY, J. The information superhighway and post-modernity: the social promise and the social price. *Comparative Education*, London, v. 32, n. 2, 1996.
- KRESS, G. Internationalisation and globalisation: rethinking a curriculum of communication. *Comparative Education*, London, v. 32, n. 2, 1996.
- KYVIK, S.; TVEDE, O. The doctorate in the Nordic countries. *Comparative Education*, London, v. 34, n. 1, 1998.
- MALLEA, J. The evaluation of the higher education system in Canada. In: COWEN, R. (Org.). *The evaluation of higher education systems*. London: Kogan Page, 1996. (The world yearbook of education 1996).
- MORGAN, G. *Images of organization*. Beverley Hills: Sage, 1986.
- NEAVE, G. The evaluation of the higher education system in France. In: COWEN, R. (Org.). *The evaluation of higher education systems*. London: Kogan Page, 1996. (The world yearbook of education 1996).
- PORTER, M. E. *The competitive advantage of nations*. London: Macmillan, 1990.
- RAGGATT, R.; EDWARDS, R.; SMALL, N. (Org.). *The learning Society: challenges and trends*. London: Kogan Page, 1996.
- REICH, R. *The work of nations: a blueprint for the future*. New York: **Vintage, 1992.**
- RIDDER-SYMOENS, H. de (Ed.). *A history of the University in Europe: Universities in the Middle Age*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. v.1.
- ROHRS, R. *The Classical German concept of the University and its influence on higher education in the United States*. Frankfurt: Peter Lang, 1995.
- SKILBECK, M.; CONNELL, H. International education from the perspective of emergent world regionalism: the academic, Scientific and technological dimension. In: BLUMENTHAL, R.; GOODWIN, C.; SMITH, A.; TEICHLER, U. (Org.). *Academic mobility in a Changing world: regional and global trends*. London: Jessica Kingsley, 1996.
- TAYLOR, W. *Universities under scrutiny*. Paris: OECD, 1987.
- WALTERS, G. (Org.). *The tasks of truth: essays on Karl Jaspers's idea of the University*. Frankfurt: Peter Lang, 1996.
- WILKINSON, R. *The perfects: a comparative study of the making of ruler*. London: Oxford University Press, 1964.

# Problemas de la Gestión Educativa en América Latina: la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B

Juan Casassus

Doctor en Economía de la Educación y especialista principal de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Orealc/Unesco).

## Introducción

La gestión educativa data de los años 60 en Estados Unidos, de los años 70 en el Reino Unido y de los años 80 en América Latina. Es por lo tanto una disciplina de desarrollo muy reciente. Por ello, tiene un bajo nivel de especificidad y de estructuración. Por estar en un proceso de búsqueda de identidad y ser aún una disciplina en gestación, constituye un caso interesante de relación entre teoría y práctica.

La gestión educativa busca aplicar los principios generales de la gestión al campo específico de la educación. El objeto de la disciplina es el estudio de la organización del trabajo en el campo de la educación. Por lo tanto, está determinada por el desarrollo de las teorías generales de la gestión y los de la educación.

Pero no se trata de una disciplina teórica. Su contenido disciplinado está determinado tanto por los contenidos de la gestión como por la cotidianidad de su práctica. La gestión educativa se constituye por la puesta en práctica de los principios generales de la gestión y de la educación. En este sentido es una disciplina aplicada, es un campo de acción.

En el período actual, la práctica está altamente influenciada por el discurso de la política educativa y por cierto, por los esfuerzos desplegados en la ejecución de las políticas educativas. Por lo tanto, su contenido tiende a avanzar en medio de los cambios que se producen en las políticas educativas, las presiones para implementar la política en vigor y por su práctica en sí, es decir, la que resulta de los ajustes de la práctica con las presiones "desde arriba". Por este hecho, es de notar que la gestión educativa no es solamente pragmática como podría pensarse, sino que la dimensión política está inscrita en su práctica.

En su estado actual, la gestión educativa es una disciplina en gestación en la cual interactúan los planos de la teoría, los de la política y los de la pragmática.

Entonces, como puntos metodológicos, para comprender la naturaleza del área de la gestión educativa es necesario 1) conocer los planteamientos teóricos subyacentes en las disciplinas madres

que la generan y la contienen: el área de la gestión y el área de la educación; 2) entender el sentido y los contenidos de las políticas educativas.

En este marco, el propósito de este texto es aportar una reflexión acerca de las formas que emergen de los planteamientos subyacentes de distintas teorías de la organización del trabajo y de su interacción con la esfera de la educación tanto en lo disciplinado como lo político.

El texto está estructurado en seis partes. La primera examina los planteamientos básicos de la gestión. La segunda considera distintas definiciones. La tercera analiza la evolución de los modelos de gestión, la trayectoria que ellos delinearán, y hacia adonde apuntan. La cuarta se vuelca a la dimensión de la educación considerando las orientaciones de política educativa de fin de siglo que condicionan la situación actual. La quinta parte analiza algunos problemas relacionados con la definición del objeto de la gestión educativa, y en la sexta se ofrecen algunas conclusiones.

### Los planteamientos básicos de la gestión

El lugar que ocupan hoy las empresas en la evolución social y su constante reestructuración han hecho de la idea de la movilización de las personas en una organización hacia ciertos objetivos determinados una de las ideas centrales que han marcado nuestro tiempo. Tanto es ello así, que el tema central de la teoría de la gestión es la comprensión e interpretación de los procesos de la acción humana en una organización. Esta idea ha seducido las mentes del fin de siglo y, sin duda, continuará a ejercer su impacto bien adentrado en el siglo 21.

La preocupación por movilizar a las personas hacia objetivos predeterminados tiene antecedentes muy antiguos. Baste para ello considerar que es posible ubicar en la Antigüedad a precursores de dos corrientes que han estado constantemente presentes en los enfoques de la gestión. Por una parte, en la *República* de

Platón se encuentra la visión de la gestión percibida como una acción autoritaria. Él consideraba que la autoridad era necesaria para conducir a los hombres a realizar acciones heroicas y de valor. Por otra parte, en la *Política* de Aristóteles se encuentra la visión de la gestión percibida como una acción democrática. Para Aristóteles el ser humano es un animal social o político, y concebía la movilización como un acto a través del cual los hombres participaban en la generación de su propio destino.

Sin embargo, la gestión concebida como un conjunto de ideas más o menos estructuradas es relativamente reciente. Los precursores modernos se remontan a la primera mitad del siglo 20, con el trabajo de sociólogos, administradores y psicólogos. Entre los primeros se destaca en particular Max Weber, quien estudió la organización del trabajo como un fenómeno burocrático. Su aporte se orientó hacia el estudio de la organización percibida como un proceso racionalizador que se orienta a ajustar los medios con los fines que se ha dado esa organización (Weber, 1976). Entre los administradores destacan Frederic Taylor (1911), quien desarrolló la idea de la gestión científica al considerar el trabajo como racionalización operativa de la labor de los trabajadores por parte de los administradores y motivados por el interés económico, y Henri Fayol (1931), quien racionaliza la función de trabajo, pero esta vez el de la dirección. Ambos, Taylor y Fayol son considerados los padres de la escuela Clásica de Administración. Con posterioridad, entre los psicólogos Sociales, Elton Mayo (1977), a través de los famosos estudios de las plantas de la General Electric en Hawthorne, y sus trabajos contenidos en particular en *The human problems of an industrial Society*, puso el énfasis en las motivaciones no económicas en el proceso laboral dando origen a la escuela de relaciones humanas. Más tarde, se genera la visión sistémica de la organización, en la cual la organización es vista como un subsistema cuyo punto central son las metas las que constituyen las funciones de dicha organización en la sociedad. En esta visión de sistemas destacan T. Parsons, quien presenta la teoría funcionalista de los sistemas, L. Von Bertalanffy, con la teoría de los sistemas abiertos, y

Luhman, con la visión autopoietica de los sistemas (Luhman, 1978). Todos estos pensadores se interrogaron acerca del tema central de la gestión consistente en una indagación acerca de las motivaciones de las personas en su lugar de trabajo y acerca de qué es lo que los puede impulsar a mejorar su desempeño.

Es solo a partir de la segunda mitad del siglo 20 que se puede hablar propiamente de la gestión como campo disciplinario estructurado. Al interior de este campo es posible distinguir algunas corrientes. Una de ellas emerge de la perspectiva de la experiencia, cuando algunos empresarios como Chester Bernard (ATT) o Alfred Sloan (General Motors), en los años 60, comienzan a escribir sus experiencias en la administración de grandes empresas. Esta corriente ha tenido una gran influencia en el desarrollo del enfoque casuístico aplicado del campo de la gestión, es decir, el enfoque de la gestión a partir de las experiencias concretas de gestión. Esta corriente se transfiere a los enfoques casuísticos de una de las corrientes de la gestión educativa predominantes en los Estados Unidos. Una de las dificultades de esta corriente, particularmente fuerte en los libros y revistas de Estados Unidos, es que si bien se refieren a situaciones concretas (situaciones que dan origen a recomendaciones acerca de cómo enfrentar una situación específica), el enfoque empírico resulta en que los temas de gestión salten de una temática a otra, sin lograr profundizar en la comprensión de los mecanismos que rigen la situación específica y como tampoco construir el sentido de la situación. Las otras corrientes emergen del pensamiento más teórico y están ligadas a los modelos de gestión tales como el normativo, el prospectivo, el estratégico, el estratégico situacional, calidad total, reingeniería y comunicacional. Estos se discutirán más adelante. Pero previo a ello, es necesario focalizar conceptualmente lo que se entiende por gestión.

### La definición del término *gestión*

La gestión trata de la acción humana, por ello, la definición que se dé de la gestión está siempre sustentada en una

teoría - explícita o implícita - de la acción humana. Hay distintas maneras de concebir la gestión según sea el objeto del cuál se ocupa y los procesos involucrados. En este marco, según sea el énfasis en el objeto o proceso contemplado, se obtienen definiciones, por una parte, las que ponen de relieve el hecho de que la gestión tiene que ver con los componentes de una organización en cuanto a sus arreglos institucionales, la articulación de recursos, los objetivos. Por otra parte, se obtienen otras definiciones cuyo énfasis está centrada en la interacción entre personas.

Una visión de la gestión está focalizada en la movilización de recursos. En esta perspectiva, la gestión es "una capacidad de generar una relación adecuada entre la estructura, la estrategia, los sistemas, el estilo, las capacidades, la gente, y los objetivos superiores de la organización considerada". O dicho de otra manera, la gestión es "la capacidad de articular los recursos de que se dispone de manera de lograr lo que se desea".

Una visión que evoca la supervivencia de una organización desde sus procesos, sugiere concebir la gestión como "la generación y manutención de recursos y procesos en una organización para que ocurra lo que se ha decidido que ocurra".

Desde la perspectiva centrada en la interacción de los miembros de una organización, la gestión toma distintas definiciones. En este plano se percibe que las personas actúan en función de la representación que ellas tengan del contexto en el cuál operan. Desde esta perspectiva, podemos decir con Schön y Argyris que "la acción en una organización es una acción deliberada, y toda acción deliberada tiene una base cognitiva, refleja normas, estrategias y supuestos o modelos del mundo en el cuál se opera". Por ello, podemos decir que la gestión es "la capacidad de articular representaciones mentales de los miembros de una organización".

Otro enfoque es el lingüístico, el cuál, focalizado en la comunicación, concibe que las personas se movilizan mediante compromisos adquiridos en la conversación. Así, la gestión es "la capacidad de generar y mantener conversaciones para la acción".

La visión centrada en los procesos vincula la gestión al aprendizaje. Uno de los artículos que más impacto ha tenido en la reflexión acerca de estas materias fue publicado en 1988 en el *Harvard Business Review* por Arie de Geus, intitulado "Planning as learning". En él, se concibe la acción de la gestión como "un proceso de aprendizaje de la adecuada relación entre estructura, estrategia, sistemas, estilo, capacidades, gente y objetivos superiores, tanto hacia el interior de la organización como hacia el entorno". En esta misma línea, Peter Senge (1993), en *La quinta disciplina*, define el aprendizaje como "el proceso de expansión de las capacidades de lograr lo que deseamos lograr". El aprendizaje así visto es, entonces, no solo una elaboración personal, sino que se constituye y se verifica en la acción. Por lo tanto, la gestión de una organización concebida como un proceso de aprendizaje continuo es visto como un proceso de aprendizaje orientado a la supervivencia de una organización mediante una articulación constante con el entorno o el contexto.

En las distintas visiones de la gestión evocadas están el tema del aprendizaje, el aprendizaje continuo, la generación de valores, la visión compartida, las interacciones, y las representaciones mentales. Todos estos temas son también temas del mundo educativo. Este punto sugiere que la evolución del pensamiento acerca de la gestión se acerca a la evolución del pensamiento de la educación. Este aspecto debería ser un elemento favorable para establecer una relación adecuada entre gestión y educación.

Además de las distintas visiones de gestión, en el tema de la gestión educativa conviene hacer un punto de clarificación de conceptos: ¿debemos usar gestión o administración educativa? La disciplina se ha desarrollado principalmente en el mundo anglosajón. Primero en Estados Unidos y luego en Reino Unido. En Estados Unidos el término usado con mayor frecuencia es el de "administración". Existen carreras universitarias y revistas especializadas, tales como *The Educational Administration Journal*. Sin embargo, en Reino Unido, el término utilizado es "management". En las universidades los cursos son de *educational management*, pero también existen algunos

compromisos en el uso de la terminología, como por ejemplo en el caso de la British Educational Management and Administration Society.

En América Latina, se ha pasado de la perspectiva de la administración a la de la gestión. Bajo el régimen de sistemas educativos centralizados - hasta fines de los 80 - existieron dos corrientes cercanas a la disciplina: por una parte se daba la Planificación y por otra la administración. En el fondo, esta tradición corresponde a una visión autoritaria o verticalista de la gestión, en la cual, por una parte, se encuentran los sujetos encargados de planificar y, por otra parte, se encuentran los sujetos encargados de administrar o ejecutar los planes. Esta práctica, que acompañó a los sistemas educativos centralizados, ha sido superada por un proceso de descentralización que cambia las competencias de gestión de los actores involucrados.

Gestión es un concepto más genérico que administración. La práctica de la gestión hoy va mucho más allá de la mera ejecución de instrucciones que vienen del centro. Las personas que tienen responsabilidades de conducción tienen que planificar y ejecutar el plan. El concepto gestión connota tanto las acciones de planificar como las de administrar. La administración como ejecución de las instrucciones de un plan independientes de los contextos no es lo que ocurre en las situaciones reales. Por ejemplo, los directores de escuelas encargadas de ejecutar un plan tienen que realizar una serie de operaciones de ajustes, tales como lograr la viabilidad política del plan, adecuar los recursos disponibles con las necesidades de la ejecución de un plan, determinar el nivel de competencias de las personas para llevar adelante el plan. En la práctica, el plan es solo una orientación y no una instrucción de ejecución. Por ejemplo, en su trabajo de traducir un plan en acciones concretas, los directores de escuelas se encuentran frecuentemente en la necesidad de replanificar, administrar y demostrar talento político para encauzar el plan.

Este trabajo de ajustes internos (adecuación a y de los recursos) y los ajustes externos ocurre porque cada organización es un sistema. Los sistemas operan dentro de un contexto externo con

el cuál interactúan y poseen un contexto interno. El contexto externo y el contexto interno.

El contexto externo está constituido por todo lo exterior a la organización. En términos de la educación, el entorno externo de las escuelas está constituido por entidades tales como los padres y apoderados, las otras organizaciones Sociales, la economía que entorna a las escuelas, el sistema legal, el cultural o el político. Las organizaciones no existen en un vacío, existen en el entorno. La organización se nutre de su entorno, y en este sentido depende de él. Por ello, el tema de las escuelas con su entorno es muy importante. Sin embargo, hasta la fecha, las relaciones de la escuela con el entorno tienden a ser de carácter pasivo (descripción del conocimiento del entorno) más que activo (interacción concreta con el entorno). Desde el punto de vista de la gestión, ésta debe orientarse a facilitar una relación de interacción con el entorno externo.

El contexto interno lo constituyen las personas que son los miembros de la organización. Esto llama la atención a que las personas son el contexto interno, pero no en cuanto a cualquiera característica de las personas, sino a aquellas características que los hacen miembros de esa organización. En las escuelas, el contexto interno está constituido por personas, pero solo en cuanto ellas son alumnos, docentes, técnicos, directivos, y no en tanto de seres humanos. La gestión educativa es la gestión del entorno interno, orientado hacia el logro de los objetivos de la escuela.

En el caso de la gestión educativa nos confrontamos con un problema especial que es el hecho de que el objeto de la gestión es la formación de seres humanos, y por ello, en el ámbito de la educación, el contexto interno, o al menos parte del contexto interno (los alumnos), tiende a mezclarse conceptualmente con el fin de la organización. Esta es una situación propia de la educación que no se da en otras organizaciones.

La interacción concreta de un sistema con sus entornos internos y externos le es propia a dicho sistema. Por ello, la utilidad de las recetas de gestión es limitada a su aspecto ilustrativo, pero nunca pueden reemplazar la reflexión sobre la realidad concreta en

la cual opera el sistema. Este aspecto es importante, pues si se opera sin una reflexión sobre la situación concreta, la acción se abstrae de la realidad y se opera en forma alienada, separada de la realidad. Por el contrario, si se opera de manera cercana a la realidad, es posible abrirse al sujeto. Cuando ello ocurre, es posible pensar de una manera nueva, a la posibilidad de que existen maneras radicalmente diferentes de organizar las escuelas y el sistema educativo. Pues se logra comprender lo que dice el sentido común, que la gestión es trabajar con personas.

Comprender esto es importante, pues se produce un cambio en la comprensión de lo que son las personas. Este es un aspecto central de la reflexión con relación a la gestión educativa. Las personas son no triviales. La trivialidad se dice de un objeto del cual se obtiene el mismo resultado cuando se le aplica un insumo determinado. Un automóvil es una máquina trivial, pues si quiero girar hacia la derecha, hago girar el volante hacia la derecha, entonces el vehículo girará hacia la derecha. Un ser humano es no trivial, pues, cuando se le aplica un insumo, el resultado variará según el individuo. Sin embargo, al parecer en la gestión se tiende a actuar como si las personas funcionaran como máquinas triviales.

## Modelos de gestión

Los principios generales de la gestión pueden ser formalizados en modelos de gestión. Esos modelos han sido explicitados en un texto anterior (Casassus, 1999), sin embargo, se presentan aquí con el fin de apoyar el argumento. En la gestión se puede identificar una secuencia de marcos conceptuales, técnicos e instrumentales que han ido orientando el cambio institucional. Estos modelos son: el normativo, el prospectivo, el estratégico, el estratégico situacional, calidad total, reingeniería y comunicacional. Cada uno de ellos constituye una forma de respuesta a limitaciones que presenta el modelo anterior o a situaciones restrictivas del entorno de los modelos anteriores. Cada nuevo marco conceptual no invalida el anterior,

pero si representa un avance con respecto a él, generando una acumulación teórica e instrumental. Así, de una manera similar a lo que ocurre en física, donde el modelo newtoniano es válido en una cierta escala, pero es limitado en sus explicaciones si es confrontado con el modelo cuántico, cada modelo tiene su ámbito de efectividad, pero también adolece de limitaciones, las que son superadas por el nuevo modelo.

En los años 50 y 60 hasta inicios de los 70, la Planificación en la región estuvo dominada por la visión "normativa". Fue la época en la cual se iniciaron los planes nacionales de desarrollo y, en consecuencia, se diseñaron los planes nacionales de desarrollo educativo. En esta visión de la Planificación, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), pero en particular Jorge Ahumada en Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes) tuvieron una influencia preponderante, y de la cual todos somos herederos.

La visión normativa se constituyó como un esfuerzo mayor de introducción de la racionalidad en el ejercicio de gobierno en sus intentos de alcanzar el futuro desde las acciones del presente. Ella se construye a partir de técnicas de proyección de tendencias a mediano plazo y su consecuente programación.

En el ámbito educativo, fue una Planificación orientada al crecimiento cuantitativo del sistema. De hecho, el plan consistió en la asignación de recursos destinados a expandir la oferta educativa. La visión normativa expresa una visión lineal del futuro. Desde el punto de vista teórico, en esta perspectiva el futuro es único y cierto. Desde el punto de vista técnico la Planificación consistió en la aplicación de técnicas de proyección del presente hacia el futuro.

Este modelo es la expresión de un modelo racionalista weberiano, con un alto nivel de abstracción y donde la dinámica propia de la sociedad estaba ausente. Sin embargo, desde el punto de vista cultural, esta visión normativa se ensambla bien con la cultura normativa y verticalista del sistema educativo tradicional.

A fines de los años 60 se constató que el futuro realizado no coincidía con el futuro previsto en la década anterior. La crisis cristalizada por el aumento del precio del petróleo en 1973 marcó un quiebre en las técnicas de la previsión clásica expresada en la visión normativa. En la visión *prospectiva*, se establece que el futuro no se explica necesariamente solo por el pasado. También intervienen las imágenes del futuro que se imprimen en el presente y que, en consecuencia, lo orientan. De esta manera, el futuro es previsible a través de la construcción de escenarios. Pero, al mismo tiempo que se conciben múltiples escenarios del futuro, se está diciendo que el futuro es también múltiple, y por ende incierto. Observemos que se ha pasado de un futuro único y cierto, hacia un futuro múltiple e incierto.

La necesidad de considerar la idea de futuros alternativos en la Planificación, y de reducir la incertidumbre que ello produce, genera desde las fuentes más diversas, lo que podría ser considerado como la flexibilización del futuro en la Planificación. Se desarrolla, entonces, una Planificación con *criterio prospectivo* donde la figura predominante es Michel Godet (1991) quien formaliza el método de los escenarios.

Desde el punto de vista metodológico, por una parte, los escenarios se construyen a través de la técnica de matrices de relaciones e impacto entre variables. Por otra parte, para intentar reducir la incertidumbre, se desarrolla una serie de técnicas a través de métodos tales como Delfi, el ábaco de Reiner y otros.

En este período de inicio de los 70, se intentaron reformas profundas y masivas las que, notablemente, representaban futuros alternativos. Ello se puede observar desde los planteamientos revolucionarios que acompañaron las visiones alternativas de la sociedad (Chile, Cuba, Colombia, Perú, Nicaragua), a otros esfuerzos más técnicos apoyados en el instrumental de los ejercicios de la programación linear. Fueron ejercicios que trataron de captar distintos escenarios de futuro proyectando trayectorias, actores y estrategias alternativas.

Al mismo tiempo, se inician esfuerzos para copar el territorio con la microplanificación, los mapas escolares y el

desarrollo de las proyecciones de requisitos en recursos humanos. El estilo predominante continuo siendo el ejercicio cuantitativo. De hecho, el instrumental de la visión prospectiva es el mismo enfoque proyectivo de la visión normativa, sólo que aplicado mediante matrices de impacto a la construcción de distintos escenarios. Desde mediados de los años 70, la visión de alternativas posibles se refuerza, con el inicio de estudios comparativos y de programas regionales, como por ejemplo el Programa Regional de Desarrollo Educativo (Prede) asociados a la Organización de los Estados Americanos (OEA) o el Proyecto Principal de Educación asociados con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). En estos proyectos los planificadores tuvieron la posibilidad de encontrarse, comparar posturas, modelos, estrategias y resultados. En definitiva, la posibilidad de identificar soluciones alternativas a problemas similares. Es, sin embargo, interesante notar que en este período se empieza ya a introducir nuevos elementos como lo eran por ejemplo los resultados de investigación ligados a la Planificación. Este modelo mantiene la perspectiva racionalista fundamentada en la proyección (aunque se trate de escenarios alternativos) como técnica. El manejo financiero sigue siendo el elemento predominante y en las decisiones sobre opciones y proyectos alternativos predomina el criterio del análisis costo-beneficio.

Si se concibe un escenario o un futuro deseado, para llegar a él es necesario dotarse de un modelo de gestión de normas que puedan llevar a ese lugar, es decir, normas que permitan relacionar la organización con el entorno. Para ello surge la noción de estrategia, cuyos principales teóricos son Ackoff, Ansoff, Porter y Steiner. La idea de la estrategia posee tanto un carácter estratégico (normas) como táctico (los medios para alcanzar lo que se desea). La gestión *estratégica* consiste en la capacidad de articular los recursos - humanos, técnicos, materiales y financieros - que posee una organización (Ansoff, 1965).

La crisis de los años 80 no hace sino acentuar esta tendencia que vincula las consideraciones económicas a la

Planificación y la gestión, consideraciones que estaban ausentes en la década de los 60. Ya no estamos en una situación como a inicios de los años 70, en los cuales la Planificación tendía a operar en un vacío societal. Con la crisis se introducen los elementos de programación presupuestaria en las unidades rectoras, que era en lo que se habían constituido las unidades de Planificación ante situaciones de presupuesto decrecientes.

El esfuerzo comparativo y la escasez de recursos permiten asociar este período con una etapa de consideraciones estratégicas. Es decir, una forma de hacer visible una organización a través de una identidad institucional que pone en relieve la misión, la visión, las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas). Dicho enfoque permitió que las organizaciones pudieran adquirir presencia y permanencia en un contexto cambiante. Sin embargo, es solo a inicios de los 90 que se empieza a considerar este enfoque en la práctica de la Planificación y de la gestión en el ámbito de la educación. Cabe destacar que el pensamiento estratégico tiene en su base un pensamiento de tipo militar. Se reconocen las identidades organizacionales pero su visión de la acción humana se sitúa en una perspectiva competitiva de organizaciones y personas que se constituyen en aliados *versus* enemigos.

La crisis petrolera de los años 70 repercutió tardamente en América Latina bajo la forma de una grave crisis financiera. A inicios de los 80, la crisis se transformo en una crisis estructural generando una situación social inestable. Para hacer frente a la incertidumbre, emergen los nuevos temas de la gobernabilidad y la factibilidad de realizar los planes diseñados. En términos teóricos, a la Planificación estratégica se le introduce la dimensión situacional, sugerido por Carlos Matus, o dicho de otra manera, el de la viabilidad de las políticas. El planteamiento de la *Planificación situacional* reconoce no solo el antagonismo de los intereses de los actores en la sociedad, sino que, además del tema de la viabilidad política se plantea el de la viabilidad técnica, económica, organizativa e institucional. Se preocupa del análisis y del abordaje de los problemas en el trayecto hacia el



objetivo o el futuro deseado, la gestión se presenta como un proceso de resolución de nudos críticos de problemas.

Para Manis, una situación es donde está situado algo. Ese algo es el actor y la acción. Acción y situación conforman un sistema complejo con el actor. La realidad adquiere el carácter de situación en relación al actor y a la acción de este. Por eso, una realidad es al mismo tiempo muchas situaciones, dependiendo ello de como está situado el actor y cuál es su situación. Por lo tanto, en una realidad se plantean muchas viabilidades. Por ello, en el periodo de inicio de los años 90 predomina el criterio de buscar acuerdos y tratar de lograr consensos Sociales como criterio principal de gestión de los sistemas educativos.

En términos operativos, se inicia un triple desplazamiento. La escasez de recursos hace de la Planificación, por una parte, un ejercicio de técnica presupuestaria; por otra, una preocupación de conducción política del proceso, en el sentido de asegurar la gestión del sistema mediante la concertación, y una tercera, una fragmentación del proceso de Planificación y de la gestión en acciones que ocurren en diversos lugares del sistema, quebrándose el proceso integrador de la Planificación y multiplicándose, en consecuencia, los lugares y las entidades planificadoras. Este proceso de fragmentación conduce a redefinir la unidad de gestión educativa. Es decir, el objeto de la gestión educativa deja de ser el sistema en su conjunto, sino que se determinan otras unidades de gestión (más pequeñas que el conjunto del sistema) que pueden determinar objetivos propios y frente a los cuales se pueden asignar recursos. Este proceso ha sido el de la descentralización educativa, el cual, como se verá mas abajo, tiene consecuencias importantes para la disciplina de la gestión educativa.

Cercano al pensamiento estratégico, emerge la visión de *calidad total*. Con el éxito de Japón en el contexto de la economía mundial, la atención se tornó hacia las causas de ello. Es conocido el hecho que entre los principales teóricos que inspiraron cambio en la organización del trabajo en Japon, se encuentran los americanos E. Demingy J. Jurán, quienes en la década del 50, propusieron la filosofía de la calidad en la organización del trabajo. Sin embargo es solo mucho

mas tarde, a mediados de la década de los 80 que la preocupación por la calidad se traslada al sistema educativo en Estados Unidos, evento que ocurre solo a inicio de los años 90 en América Latina (Casassus, 2000).

Los principios del pensamiento acerca de la calidad se refieren a la Planificación, control y la mejora continua, las que permiten introducir "estratégicamente" la visión de la calidad al interior de la organización (Juran, 1988). Sus componentes centrales son, por una parte, la identificación de los usuarios y de sus necesidades, el diseño de normas y estándares de calidad, el diseño de procesos que conduzcan hacia la calidad, la mejora continua de las distintas partes del proceso y la reducción de los márgenes de error que hacen mas caros los procesos. Por otra parte, se tiene la preocupación de generar los compromisos de calidad.

Con la introducción del tema de la calidad en la educación, surgen dos hechos de importancia: por una parte se reconoce la existencia de un "usuario" mas allá de las necesidades del aparato del Estado, y por otra parte, se genera la preocupación por el resultado del proceso educativo. Es decir, un proceso en el cual se reconoce el derecho de los -diversos- usuarios del sistema educativo, a exigir un servicio de calidad de acuerdo a sus necesidades. Como parte de los mecanismos de gestión aparece, entonces, la necesidad de hacer visible el resultado del proceso educativo para que los usuarios puedan ver y emitir juicios acerca de la calidad. Por ello, se generaliza el desarrollo de sistemas de medición y evaluación de la calidad de la educación. Pero la preocupación por los resultados y, en general, por la percepción de un bajo resultado, lleva a analizar y examinar los procesos y los factores - y combinación de factores - que en ellos intervienen para orientar las políticas educativas en consecuencia.

La visión de la calidad total es a la vez una preocupación por el resultado y por los procesos. Sin embargo, aun cuando se valora más que nunca el tema educativo, el contenido o significado de calidad en educación queda, en cierta manera, como un supuesto o suspendido. La emergencia del juicio del usuario hacia el resultado hace

que la mirada se vuelva rápidamente hacia los procesos que llevan al producto o servicio que se presta al usuario.

En la práctica, la perspectiva de gestión de Calidad Total en los sistemas educativos se orienta a mejorar los procesos mediante acciones tendientes, entre otras, a disminuir la burocracia, disminuir costos, mayor flexibilidad administrativa y operacional, aprendizaje continuo, aumento de productividad, creatividad en los procesos. Calidad total aparece entonces como la acción de revisión sistemática y continua de los procesos de trabajo, para identificar y eliminar los desperdicios. Esto requiere de la participación de los trabajadores hacia el mejoramiento continuo de sus labores como práctica laboral, mejorar la calidad de los procesos. Es la orientación para que se genere cero defectos en el proceso.

Los principales exponentes de los principios de calidad son Joseph Juran, Edward Deming, Phillips Crosby y Peter Senge. Entre las prácticas de la gestión de los sistemas educativos en la segunda mitad de los años 90 prevalece principalmente la perspectiva estratégica clásica combinada con la perspectiva de Calidad Total.

La perspectiva de la *reingeniería* se sitúa en el reconocimiento de contextos cambiantes dentro de un marco de competencia global. En esta perspectiva se pueden distinguir tres aspectos de cambio. En primer lugar, se estima que las mejoras no bastan. Para responder de manera más adecuada a las cambiantes necesidades de los usuarios, no solo se trata de mejorar lo que existe, sino que se requiere un cambio cualitativo. Por otra parte, también se reconoce que los usuarios tienen, por el intermedio de la descentralización, la apertura del sistema y, debido a la importancia que ella ocupa en las vidas de las personas y de las naciones, mayor poder y mayor exigencia acerca del tipo y calidad de la educación que esperan. Y el tercer aspecto se refiere al cambio. Se estima que no solo se evidencia mayor cambio, sino que la naturaleza del proceso de cambio también ha cambiado. Lo anterior lleva a percibir la necesidad de un rearrreglo social, en sus estructuras, cambio en los valores, en la manera de ver el mundo.

En esta visión se estima que la Calidad Total implica mejorar lo que hay, buscando disminuir los desperdicios y mejorar los procesos existentes, en una visión de conjunto de la organización. A diferencia de lo anterior, la reingeniería se define como una reconceptualización fundacional y rediseño radical de procesos, si es que se quiere lograr mejoras dramáticas en desempeño. Sus principios básicos están elaborados por los escritos de sus principales exponentes Hammer y Champy (1993), durante la primera mitad de la década de 90.

Desde la perspectiva de la reingeniería, la Calidad Total aparece como un proceso evolutivo incremental, mientras que la reingeniería se percibe como un cambio radical. En el centro de la Calidad Total está la resolución de problemas, lo que es, en alguna medida, similar al tema situacional. Sin embargo, en esta perspectiva se asume que el proceso es correcto, pero que requiere de ajustes. Pero en el pensamiento de la reingeniería, debido a los cambios en el contexto, no se trata de mejorar lo que existe, sino que se requiere reconsiderar radicalmente cómo está concebido el proceso.

Es interesante destacar que la reingeniería representa básicamente una actitud mental que cuestiona radical y constantemente los procesos. La acción humana es percibida básicamente como un proceso de cuestionamiento racional que conduce a la acción.

La lógica de los procesos anteriores nos conduce hacia un séptimo modelo. La preocupación por los procesos implica entender su operatoria y en particular la preocupación de lograr entender los elementos que conducen a los compromisos de acción enunciados en la perspectiva de la calidad total. Los compromisos de acción son eventos que ocurren en el lenguaje. Para comprender esto, es necesario comprender que una organización puede ser percibida como una entidad, la cual, desde la perspectiva lingüística, existe en el lenguaje como *redes comunicacionales* (Flores, 1996) que se encuentran orientadas por el manejo de los *actos del habla* (Searle, 1994). El lenguaje aparece como "la coordinación de la coordinación de acciones" (Maturana y Varela, 1984).

En la perspectiva lingüística, el rediseño organizacional supone el manejo de destrezas comunicacionales en el entendido que son procesos de comunicación que facilitan o impiden que ocurran las acciones deseadas. Los pensadores que se encuentran en la base de esta perspectiva son los filósofos lingüistas como J. Austin (1988) y J. Searle (1994); también están presentes otros autores que sitúan el lenguaje en la dimensión del pensar, del poder político y social y de las emociones, tales como Nietzsche, Heidegger y Foucault. En esta perspectiva, el gestor es considerado como un coordinador de acciones que resultan de las conversaciones para la acción.

En esta perspectiva, la gestión es concebida como el desarrollo de compromisos de acción obtenidos de conversaciones para la acción; y estas se obtienen por medio de la capacidad de formular peticiones y obtener promesas. Por ello, los instrumentos de la gestión comunicacional son el manejo de las destrezas comunicacionales definidas en los actos del habla, es decir, el manejo de las afirmaciones, las declaraciones, las peticiones, las ofertas y las promesas.

### Dos representaciones del mundo y sus modelos de gestión

La secuencia de los siete modelos enunciados muestra una trayectoria interesante. En esta trayectoria, con el modelo normativo se parte de una situación abstracta y determinista, para luego pasar por distintas etapas de concreción y flexibilización. Por concreción se entiende el proceso de emergencia de distintos sujetos de la gestión, cada vez más perfilados y concretos. En este proceso se tiene como sujeto en primer lugar al sistema en su conjunto, para luego dar lugar a la organización en sus distintos niveles administrativos, para luego terminar con las personas que constituyen la organización. A este proceso lo hemos llamado el proceso de emergencia del sujeto. Por flexibilización se entiende el proceso de pérdida de rigidez en la definición e interpretación del entorno en el cual opera la organización. En este proceso se

pasa de una situación rígida, determinada y estable en la perspectiva normativa, a situaciones cada vez más flexibles, cambiantes e indeterminadas, las cuales demandan procesos de ajustes constantes mediante la innovación. En este sentido emergen con fuerza las competencias de análisis contextuales propios de las perspectivas estratégicas, de calidad total y de reingeniería.

En el transcurso de esta trayectoria de concreción y flexibilización, se producen una serie de desplazamientos entre dos visiones distintas de los contextos internos y externos de la organización. Estas dos visiones constituyen representaciones del contexto tanto interno como externo, en el cual operan las organizaciones. Estas dos reconstrucciones se presentan en el Cuadro 1 y las caracterizamos como visión de tipo A y visión de tipo B.

**Cuadro 1 - Reconstrucciones del contexto según los tipos de visiones A y B**

Tipo A	Tipo B
Abstracto	Concreto
Determinado	Indeterminado
Seguro	Incierto
Rígido	Flexible
Arriba	Abajo
Homogéneo	Diverso
Unidimensional	Multidimensional
(Objetivo)	(Subjetivo)

Estos son tipos abstractos, pero caracterizan una manera de representar el mundo. A cada representación corresponden ciertos modelos de gestión. En esta caracterización, la columna izquierda de tipo A representa una visión paradigmática

mientras que la columna de la derecha representa otra visión paradigmática de tipo B. La visión paradigmática de tipo A representa un universo estable: en él, los supuestos acerca del ser humano son de tipo trivial y los referidos al contexto, son invariantes. En esta representación, el cambio es acumulativo en torno a ciertos objetivos preestablecidos. Estos supuestos requieren de un cierto tipo de teoría y de práctica gestonaria caracterizada por una perspectiva de tipo técnico-racionalista-linear.

La visión paradigmática de tipo B es la representación de un universo inestable; en él, los supuestos acerca del ser humano son de tipo no trivial y los referidos al contexto son fluidos, complejos y cambiantes. En la representación de tipo B, el cambio es turbulento y cualilativo. Estos supuestos requieren de otro tipo de teoría y de práctica gestonaria. Requieren de una práctica que se sitúe en una perspectiva que incorpore la diversidad y que se sitúe en un plano emotivo-no linear-holístico.

Lo anterior tiene algunas consecuencias. Entre ellas quiero destacar dos principales: una de ellas se refiere al conocimiento y otra a los estilos de gestión que de allí se desprenden.

En cuanto al conocimiento, las reformas curriculares en curso se orientan a pasar del fomento de la adquisición de conocimientos de primer grado (memorístico) hacia el desarrollo de un conocimiento de segundo grado entendido como competencias (superiores) para operar en el mundo. Sin embargo, las competencias que se reflejen en el modelo de tipo A son distintas a las destrezas del modelo de tipo B. Las primeras son destrezas necesarias para operar en un mundo invariante, y por lo tanto se trata de destrezas invariantes de primer grado: saber leer, descifrar, etc. Las segundas son destrezas requeridas para operar en un mundo turbulento, perplejo y cambiante. En este universo, las destrezas son otras, se trata de metadestrezas tales como el autoconocimiento, la capacidad de análisis, autoevaluación, capacidad comunicativa, capacidad de adaptación, creatividad.

En cuanto al estilo de gestión, las preferencias por un tipo u otro implican privilegiar unos tipos de gestión por sobre otros. En el Cuadro 2 se caracterizan estas relaciones:

**Cuadro 2 - Fortalezas y debilidades de los modelos de gestión según su relación con las construcciones de tipo A y de tipo B**

	TIPO A									TIPO B								
	ABSTRACTO	DETERMINADO	SEGURO	RÍGIDO	ARRIBA	HOMOGÉNEO	UNIDIMENSIONAL	(OBJETIVO)	TOTAL	CONCRETO	INDETERMINADO	INCERTO	FLEXIBLE	ABAJO	DIVERSO	MULTIDIMENSIONAL	(SUBJETIVO)	TOTAL
Normativo	5	5	5	5	5	5	5	5	40	5	1	1	1	1	1	1	1	7
Prospectivo	5	3	3	4	4	5	5	4	35	2	2	2	2	2	2	2	2	14
Estratégico	2	2	2	2	3	2	2	2	18	3	3	3	3	2	3	3	2	20
Situacional	2	2	1	1	2	2	2	2	14	4	4	4	4	4	4	4	4	31
Calidad Total	2	1	1	1	3	1	1	2	13	4	4	3	4	4	4	4	4	31
Reingeniería	2	2	1	1	5	1	1	1	14	4	5	4	3	3	3	3	3	27
Comunicacional	1	1	2	1	1	1	1	1	9	5	4	5	5	5	5	5	5	39
	MUY ALTO			ALTO			REGULAR			BAJO			MUY BAJO					
	5			4			3			2			1					

Los distintos modelos de gestión muestran distintas relaciones con los componentes de los tipos A y B. Por ejemplo, los modelos normativos y prospectivos son muy aplicables a las construcciones de tipo A. Estos modelos son particularmente fuertes en las características de tipo A (40 y 35 puntos, respectivamente), pero muy débiles en las características de tipo B (7 y 14 puntos respectivamente). Esto quiere decir que los modelos normativos y prospectivos presentan debilidades para operar en contextos caracterizados por los elementos de tipo B. No sería aconsejable utilizarlos en dichos contextos. Sin embargo, si de todas maneras se aplican en contextos de tipo B, ya sea por inercia o por cultura, su desafío consistirá en encontrar prácticas de gestión que suplan las insuficiencias del modelo para este tipo de contexto. Por otra parte, el modelo comunicacional es muy fuerte en las características del tipo B y débil en un contexto caracterizado por el tipo A. En este

caso, si es que se quiere utilizar el enfoque comunicacional, el desafío es generar las prácticas adecuadas para acrecentar la estabilidad del enfoque.

El situarse en el modelo A conlleva un cierto tipo de técnicas de gestión. Supone, por ejemplo, poder responder a un sistema clasificatorio determinado por la normalidad: el perfil real (no necesariamente el explicitado) que emerge de la política educativa. Este es de carácter homogéneo, se focaliza en los resultados, la discreción de sus indicadores, su medición y su referencia a estándares. Por otra parte, situarse en el modelo B supone la aplicación de otras técnicas en la cuales se privilegia la diversidad, y se focaliza en los procesos y la calidad de las interacciones.

Una revisión de la literatura de las "mejores experiencias de gestión" en las empresas que tienen buenos resultados son aquellas cuyas prácticas de gestión se focalizan en la gestión de las interacciones de las personas y no están focalizadas en los resultados y sus estándares (Patterson, West, Lawthom, 1997; Caulkin, 1998, apud Glatter, 1999). En esta revisión se muestra que, actualmente, el foco en gestión de las personas es más productivo que el foco en las Cuestiones de estrategia, calidad, tecnología y R y D combinadas. Es decir, se está transitando de una tradición tayloriana a una tradición mas vinculada a las tesis de Elton Mayo.

Es de notar que la gestión de los sistemas educativos en los 90 se ha centrado en una gestión vinculada al tipo A y no al tipo B. Esto es de todas maneras sorprendente, pues si hay algún sector social que se precia de su vinculación con el factor humano ese es precisamente el sector educativo. Pero a esto volveremos mas abajo. Primero examinemos la evolución de la política educativa.

### La agenda de la política educativa de fin-de-siglo

La política educativa del fin de siglo está enmarcada en el debate de la reforma del Estado. Esta se puede caracterizar por

paso de la visión del Estado de ser una entidad productora hacia la visión de aun ser una entidad reguladora. En este proceso se pueden distinguir dos momentos: uno caracterizado por la reducción de la esfera de influencia del Estado, en la cual se imponen las políticas de descentralización para luego pasar a una etapa de restitución de lo que se ha llamado el Estado necesario, mediante el cual se reconstituye la esfera de influencia del Estado central, o sea mediante procesos de centralización. Ambas formas - la de la descentralización y la de la (re)centralización - implican necesariamente el diseño de formas de gestión que las viabilizan. Es importante notar que el marco de la política es la institución y el contenido de la política es la gestión de la institución.

Los cambios han sido considerables y rápidos. En los 80, la mayoría de los sistemas educativos eran sistemas centralizados, y aun los "descentralizados" federales como Argentina (para la educación primaria) y Brasil, o unitario como Chile, constituyeron, en el fondo, sistemas centralizados a nivel de estados y provincias y desconcentrados en el caso de Chile.

A inicio de la década de los 90, las transiciones hacia la democratización política generaron un nuevo escenario social. Es en el marco de estos nuevos escenarios que se genera una demanda de democratización de la educación y, consecuentemente, cambios en las políticas educativas. Estos cambios están contenidos principalmente en Recomendación que emana de la Conferencia de Ministros de Educación llamada Promedlac IV (Cuarta Reunión..., 1991) donde se llamó a iniciar una nueva etapa educativa. Desde el punto de vista político, no se determinó cuales era el contenido de esa nueva etapa, sin embargo se especificó que el camino para ello seria producir cambios profundos en la gestión del sistema. El supuesto implícito fue que el cambio educativo ocurriría en el marco de la transformación institucional. Esta forma de percibir el cambio educativo es tomado del discurso económico en el cual se postula que la acción social se da dentro de la organización y se encuentra regulada por ella (Seddon, 1997). El supuesto es que distintas formas de organizar y regular la acción

social generan distintas prácticas Sociales. Así concebida la acción social, es posible entonces diseñar formas alternativas de organización y de acción social a partir de políticas diferentes. Es decir, pueden ser objeto de política. Por ello, las políticas educativas que dieron lugar a las reformas de los 90 estuvieron marcadas desde el inicio por el dominio del pensamiento de la organización y de su gestión.

El principio que orientó este proceso fue que la gestión se vuelva más manejable si la unidad de gestión está constituida por unidades más pequeñas que el sistema en su contenido. Por lo tanto se procedió a entregar competencias a unidades administrativamente más pequeñas. Por lo tanto, el contenido concreto de este planteamiento se tradujo, en la práctica, en la redistribución del poder. En términos generales, la forma que tomo la redistribución del poder tuvo las siguientes características: 1) al interior del sistema, entrega de competencias a instancias administrativamente menores, mediante políticas de descentralización (fundamentalmente, se transfirieron el manejo de las escuelas y la contratación de docentes), y rediseño de competencias al nivel central, en particular mediante el establecimiento de sistemas nacionales (y estatales) de evaluación, y generar una capacidad de intervención en las escuelas; 2) entre el sistema y la sociedad, apertura a nuevas formas de concertación en el nivel macro, y mayor conectividad entre las escuelas y la comunidad.

Este cambio se encuentra bajo el termino general de la "política de descentralización". Esta tuvo gran apoyo porque tenía resonancia em todos los sectores políticos. Por una parte, para las sensibilidades de la izquierda política, estos planteamientos eran consonantes con las aspiraciones de democratización, libertad, participación y autonomía. Para las sensibilidades más cercanas a la derecha, esta política era consonante con la reducción de la esfera de influencia del Estado, la creación de mercados y cuasi mercados en la educación y el predominio del pensamiento económico y gestionario.

De manera mas especifica, las políticas de descentralización han incluido medidas tales como el manejo de las

escuelas, la contratación de docentes, el desarrollo de proyectos educativos al nivel de establecimiento, posibilidad de manejo financiero por parte de las escuelas, adaptaciones curriculares al nivel local. Mediante estas medidas, se esperaba que se producirían espacios que generarían innovaciones que dinamizarían la educación.

Sin embargo, por su tendencia a la fragmentación del sistema, la política de descentralización así diseñada presentaría problemas de gobernabilidad si no se aplicaban medidas que pudieran equilibrar la entrega de capacidad de decision a niveles locales. Por ello, al poco andar, la política de descentralización vino acompañada de una política de centralización o de recentralización. Esta nunca ha sido explicitada como tal, y no ha recibido la atención analítica o pública correspondiente a su influencia.

Las políticas de (re)centralización son básicamente medidas tendientes a rediseñar o, por ejemplo en el caso de Brasil, a construir el poder central. Dichas medidas son principalmente de dos tipos. Por una parte, están las medidas tendientes a asegurar la concentración de competencias estratégicas tales como la capacidad de decision en cuanto a política educativa, el financiamiento, el establecimiento de normas y estructuras, los elementos centrales del currículo y una capacidad de intervención en las escuelas, ya sea directamente o indirectamente a través de incentivos. Por otra parte, mediante el establecimiento de sistemas de evaluación. Esta última es la pieza clave del nuevo diseño, pues cambia el enfoque tradicional del sistema en el cual se daba una política fundamentada en la oferta de insumos por una política centrada en los resultados del sistema. El cambio de una gestión basada en el aporte de insumos a una gestión basada en los resultados (calidad total) establece un cambio cualitativo y consecuencias importantes que examinaremos en el apartado siguiente mas abajo.

Por lo tanto, se puede decir que la tradición de la gestión de la educación se inicia con los procesos de descentralización, en la cual la actividad de gestion transita de la gestión del sistema en su conjunto a la gestión de un sistema que está compuesto por distintas entidades con distintos niveles de competencia de gestion. Esto quiere

decir hacia un sistema compuesto por distintos subsistemas de gestión, la cual por cierto termina en la escuela. Por ello la gestión educativa, debido a los cambios estructurales del sistema, ha pasado de ser una actividad exclusiva y propia de la cúspide del sistema (el Ministerio central) a ser una actividad que ocurre en el conjunto del sistema, y afincándose en la base del mismo, que son las escuelas. Ahora bien, si la gestión tiende a definirse con relación a entidades administrativas, en la práctica es una actividad de relaciones entre sujetos. Dicho desde la perspectiva de los sujetos, se han producido redistribuciones de competencias que tocan a los Ministros a favor de otras instancias, como los Secretarios Regionales, alcaldes y directores de escuelas.

Desde el punto de vista organizacional, entonces la gestión se torna en el proceso de responder a las necesidades de los sujetos involucrados en el proceso. Por ello, se vuelve mas ligada a temas concretos. Pero aqui nos encontramos con un problema: diversificaciones de situaciones empíricas, procesos, performance, es decir todo lo que sugiere la teoría organizacional en un enfoque racionalista de procesos. Pero la teoría muestra hoy que los resultados tienen que ver no tanto con las funciones y procesos racionalmente determinados, sino con elementos tales como el compromiso y la satisfacción en el trabajo. Es decir temas micro, tales como liderazgo, satisfacción, calidad de las relaciones interpersonales, la comunicación, el clima, que son los temas sobre los cuales se basan las capacidades de cambio y de adaptación a los cambios.

### Problemas de la gestión educativa en América Latina

Las reformas educativas de los años 90 se centraron en la gestión. La gestión fue por lo tanto el foco principal de la política, pero por lo mismo, ante la dificultad de asegurar la coherencia de la gestión del sistema también pasó a ser el principal problema. Las políticas de reestructuración del sistema, mediante las políticas de

descentralización y de centralización, cambiaron las reglas del funcionamiento del sistema educativo. Esto, que de por sí constituye un gran transformación en el diseño, presentó dificultades serias en cuanto a su ejecución, provocando por ello una situación de desequilibrio entre la política y la práctica. Por ello se generó, por un lado, un freno a las políticas mismas y, por otro, se generó un nivel de tensión muy alto entre los actores involucrados al nivel de la dirección del sistema, la burocracia, y los actores al nivel de la escuela.

Examinemos a continuación algunas de estas tensiones en la cual se pueden distinguir algunos problemas interrelacionados.

Un primer problema tiene que ver con *la ausencia de la dimensión "educación" en la gestión educativa*. La gestión educativa, como aplicación de los principios generales de la gestión y de la educación, supone que los principios de ambos campos deberían estar representados en la estructuración de la disciplina. Sin embargo, en la formalización de la disciplina, la dimensión propia de la educación está ausente. Debemos preguntarnos como lo pone Boyd (1992): "¿qué es lo educacional en la gestión educativa?" La dimensión educativa - las escuelas y su quehacer - aparecen sólo como un soporte para contener los conceptos de la gestión. En la constitución de la disciplina, el objeto - lo educativo - no ha funcionado como un elemento que tenga la especificidad suficiente como para alterar la construcción de la práctica de gestión. En la teoría de la gestión, los procesos que llevan a la producción del producto se formalizan en funciones. Estas funciones son básicamente las de Planificación, gestión financiera, gestión de recursos humanos y la vinculación con los usuarios. Estas funciones han sido aplicadas a la gestión educativa.

En este planteamiento, el supuesto es que los procesos educativos pueden ser abstraídos de manera tal que los principios generales de la gestión pueden ser aplicados sin alteraciones sustanciales. Sin embargo, es difícil abstraer lo que uno puede llamar "procesos educativos", principalmente porque no es fácil definir y ponerse de acuerdo acerca de si efectivamente hay un producto de la educación, y si lo hubiera, es difícil ponerse de acuerdo acerca de

cuál sería el producto de la educación. Si hubiera acuerdo de que los procesos educativos corresponden a los de una manufactura, habría que afirmar, al menos, que lo que resulta de la actividad educativa no es un producto cualquiera. La "materia prima" sobre la cual se trabaja en educación son los alumnos y por lo tanto no se trata de una materia trivial sino de un sujeto no trivial.

En el nuevo impulso que recibió el sector educativo y la educación dentro de las estrategias nacionales de desarrollo en la década de los 90, este tema fue soslayado. Sin embargo, dada la importancia que ha sido signada a la gestión en los procesos de reforma educativa, es ya tiempo de reflexionar más con detenimiento acerca de temas tales como las restricciones y condicionantes que imponen las características de la educación a la gestión; si éstas permiten la transferencia pura y simple, sin adaptación, de las técnicas de gestión a la situación educativa, o bien si las particularidades de los objetivos, los sujetos y los contextos educativos son los suficientemente específicos que demanden un tratamiento especial.

Un *segundo* problema revela una *tensión conceptual y valórica producto de la reconceptualización de la educación desde la economía*. En la última década, los conceptos que dominan la reflexión de la política educativa tienen su raíz en la economía. Conceptos tales como la eficiencia, la eficacia, la evaluación, productividad, competitividad, incentivos (y por cierto la gestión misma, de la que se hablará más en el próximo apartado) han copado la literatura y el discurso de la política educativa. Sin llegar a decir que las políticas educativas tienen un fin económico explícito, sí se puede afirmar que la orientación valórica de las políticas ha estado dominada por los conceptos económicos. En este mismo contexto, es necesario agregar que no deja de sorprender la notable facilidad con la que se ha impuesto la introducción de las categorías y el lenguaje económico en la educación y la poca resistencia efectiva que ello ha generado. Esta reconceptualización de formas de entender los procesos educativos ha sido muy rápida y ha ocurrido en el momento crucial de la década de las reformas. Con lo cual, esta reconceptualización se ha consolidado como una nueva ideología

de la educación, cuyos bloques constructivos de base son los conceptos de la economía.

Pero estos conceptos son ajenos a los conceptos que se utilizan corrientemente en el universo docente cuyos conceptos están cargados por la pedagogía, la filosofía, la psicología y la sociología. Por esto, se ha generado un doble lenguaje y un malentendido entre planificadores y directivos docentes encargados de ejecutar las políticas quienes se encuentran confundidos con la nueva terminología. Una de las consecuencias de esto, desde el punto de vista conceptual, ha sido el establecimiento de un sistema con mundos paralelos y superpuestos entre la política y la práctica. Como corolario de ello, se ha ido generando un proceso de simulación generalizado.<sup>1</sup> Esto quiere decir que la gestión de las políticas se ha ido caracterizando por una práctica de cumplimiento formal, pero no real, de los requisitos de la política. La simulación aparece como una manera de hacer "como si" la política estuviera efectivamente aplicándose, sin que ello se verifique en la realidad.

En *tercer* lugar se puede distinguir una *tensión entre paradigmas concurrentes*. Por una parte se encuentra el paradigma que resulta de la construcción del mundo con una visión técnico-linear-racionalista de tipo A y, por otra parte, el que resulta de la construcción del mundo con una visión emotivo-no linear-holístico de tipo B.

La transferencia de los modelos de gestión del sector productivo hacia la gestión de organizaciones sin fines de lucro como lo es - en principio - la educación, transfiere no sólo las prácticas sino que trae consigo también los paradigmas que los sustentan (Drucker, 1990; Glatter, 1999). En la actualidad predomina el paradigma tipo A. Esto es producto de la confianza que algunas personas tienen en la autorregulación de la técnica, en la linealidad de los procesos y en la racionalidad de la conducta humana. Desde el punto de vista de la gestión, este paradigma se articula en torno a

<sup>1</sup> Este aspecto fue originalmente mencionado por Cecília Braslavsky en una conversación privada.



la gestión "por resultados". Sus conceptos de base son los indicadores de rendimiento, estándares, contabilidad social [*accountability*], los cuales son criterios a partir de los cuales se hacen LOS procesos de (re)asignación de recursos.

En este paradigma, lo importante es determinar con precisión el "producto" de la educación o rendimiento del sistema, para así poder medirlo, determinar el ámbito y niveles de "calidad", referirlo a "estándares" y, a partir de ello, alinear procesos para mejorar la productividad (eficiencia) y el producto (eficacia). Con esta confianza se han desarrollado LOS sistemas de medición y de evaluación de la calidad de la educación que miden la producción de la educación entendida como un porcentaje de logros de LOS objetivos académicos. Por esta capacidad de medir el producto de la educación y, consecuentemente, desencadenar LOS procesos de gestión mencionados en LOS párrafos anteriores, estos sistemas se están transformando en el principal instrumento de gestión.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, no está claro si existe un producto en educación, y si es que lo hubiera, no está claro cuál es ese producto. El supuesto es que el producto de la educación es lo que se requiere para incrementar el desarrollo económico. Mucho se ha escrito desde el inicio de la década de LOS 60 acerca del capital humano y de su Contribución al desarrollo económico y al aumento de la productividad. Pero persiste un problema en cuanto a la relación de educación y crecimiento económico. Por una parte, en términos gruesos, es claro que las personas con más educación reciben mayores ingresos, y se asume que LOS mayores ingresos son debidos a una mayor productividad. Por otra parte, no está para nada de claro qué en la educación es lo que contribuye a una mayor productividad (y por ende a mayores ingresos). Sin embargo, como lo señala Levin (2000), en toda la literatura de la economía de la educación desde 1960 hasta la fecha, no se dice nada acerca de *qué* - y *como* - se debe enseñar para obtener una mayor productividad. De hecho, el 90% de la varianza en ingresos y productividad de personas con similares niveles de educación se explica por factores otros que por las diferencias en resultados de

las mediciones producidas por las pruebas de rendimiento académico (Levin, 1998). Esta limitación se complica más aún cuando se considera que, por una parte, en el mundo de la producción, se dan situaciones en las cuales coexisten tipos de trabajo y de empresas con niveles de tecnología y de empresas con altos componentes de conocimiento muy diferentes, por lo tanto coexiste una demanda instalada de competencias muy diversas; y por otra parte, se dan situaciones de cambio muy rápido en el tipo de trabajo, y por lo tanto, un cambio muy rápido de la demanda de las competencias que se requieren para su realización.

Lo que si dice la literatura de distintas fuentes, incluyendo la economía de la educación (e.g. Shultz, 1975), es que lo que se requiere es personas que tengan la capacidad de ajustarse a LOS desequilibrios en el entorno y a favorecer el cambio. Esta característica de desequilibrios y de cambios no se conjuga bien con LOS supuestos y componentes del tipo A, y más bien se ajustan a LOS supuestos y componentes de tipo B.

El tipo A se ajusta al modelo técnico racionalista. Sin embargo, en la evolución de LOS contextos Sociales, se resalta el hecho de que las transformaciones en el último tercio del siglo veinte han generado contextos inciertos, y las políticas se orientan hacia la diversidad. El tipo B, que contempla una visión emotivo-no linear-holística, se ajusta mejor a este tipo de contexto. Los modelos de tipo técnico racionalista se ajustan mal a un contexto incierto, pues este enfoque, para poder funcionar, requiere de la existencia de un contexto estable. En consecuencia, encontramos una situación que refleja un desfase entre la

(supuestos y componentes) de LOS modelos en aplicación actuales y LOS contextos en LOS cuales operan.

Un *cuarto* problema que enfrenta la gestión educativa tiene que ver con la *divergencia de LOS objetivos de la gestión desde la perspectiva de la escala*. Escala en este caso se refiere a la unidad organizativa de la gestión. Simplificando el problema distingamos dos niveles de organización: el nivel del sistema y el nivel de la escuela, o bien el nivel macro y el nivel micro. Los intereses y objetivos de LOS niveles macro y LOS de LOS niveles micro son divergentes, o dicho en

lenguaje de gestión, presentan problemas de alineamiento. Los sistemas de educación en América Latina son sistemas que presentan a la vez características de descentralización y de centralización, por lo tanto tienen incorporada estructuralmente esta divergencia. Desde el punto de vista de la gestión, esta situación es compleja pues se da que un sistema contiene estructuras que presentan objetivos de gestión diferentes.

¿Porqué las orientaciones del nivel macro son diferentes a las del nivel micro? El ambiente en el cual opera el nivel macro es un ambiente en el cual se deben responder a demandas diversas de un cierto tipo, tales como las de la productividad (competitividad internacional) contabilidad social (evaluación) e equidad (integración social). En el nivel macro se tratan las orientaciones de política, donde operan fuerzas Sociales con respuestas diferentes frente a LOS desafíos Sociales a gran escala. Las políticas educativas contienen declaraciones que expresan específicamente que las fuerzas que LOS animan son las fuerzas de la globalización económica.

El ambiente en el cual opera el nivel micro es otro. Este es el nivel de la comunidad. Sus objetivos no son la respuesta a las fuerzas de, por ejemplo, la globalización, sino que están ligadas a acciones intra y extra escuela que se hacen con fines educativos. Sus objetivos son LOS aprendizajes de LOS alumnos. El nivel macro se ocupa de la economía, el micro de la pedagogía. Por lo tanto, el primero requiere una gestión administrativa vinculada a la economía y la política, el segundo demanda una gestión vinculada a la pedagogía. Sin embargo, esto último es un problema pendiente, pues retomando el primer problema mencionado arriba, en la gestión educativa la dimensión de la pedagogía está ausente.

El quinto problema está referido a *la cuestión de la contabilidad social (social accountability)*. Este tema está también enmarcado en el de la descentralización. En la historia de la descentralización en LOS sistemas educativos de América Latina, se ha resaltado el discurso de la dimensión de descentralización, pero se hace poca referencia al tema de la centralización que la acompaña. La centralización tiene tres raíces diferentes: una de ellas es la tradición

centralista que mantiene en la cultura educativa una actitud de verticalidad. La segunda viene de las formas en la cual se origina la descentralización en América Latina. Esta viene de LOS primeros intentos, en Argentina, Brasil, donde la descentralización se genera en contextos de regímenes militares de desvinculación con la responsabilidad social por la educación, y en Chile, donde el régimen militar procedió a una desconcentración del sistema, es decir, mantuvo el control desde el aparato del centro. La tercera raíz viene con la visión democratizadora de la descentralización en LOS regímenes democráticos.

En LOS procesos de descentralización democrática, se produce una redistribución del poder hacia instancias administrativas más pequeñas. Este proceso de descentralización con orientación democrática tuvo como resultado inicial una pérdida de poder en el ámbito central. El sistema se encontró en una situación de desequilibrio en la distribución del poder que se genera al interior del sistema. Esta situación estimuló la necesidad de generar un contrapoder al nivel central. La tesis fue que sólo una situación de equilibrio dinámico de poderes podría provocar una sinergia en el sistema.

Desde la perspectiva de la gestión aparece una situación opaca en cuanto a las responsabilidades dentro del cuadro de la descentralización. Este, que es un problema general de las descentralizaciones, tiene una dimensión específica en lo que se analiza aquí. Dentro de la idea del equilibrio dinámico está contenida la idea de que al nivel central del sistema le corresponde la responsabilidad por la educación. Por lo tanto le corresponde rendir cuentas a la ciudadanía [*accountability*]. Sin embargo, el nivel central no cuenta con LOS medios para ejercer dicha responsabilidad.

Una de las características de LOS procesos de descentralización ha sido la de sacar del nivel central la responsabilidad de la gestión de las escuelas. Se trata ahora de "ministerios sin escuelas". Si el nivel central no tiene la autoridad de la gestión de las escuelas, no tiene la capacidad de decidir sobre el funcionamiento de la escuela, y solo tiene funciones de regulación ¿cómo puede entonces asumir la responsabilidad por LOS resultados? La autoridad sobre las escuelas no está en LOS

ministerios, y la apuesta de la descentralización se orientó a que sea la sociedad civil a quien se le transfiera el poder mediante la entrega de información sobre el resultado de las escuelas. Sin embargo, para resolver este vacío de poder en cuanto a lo que acontece en las escuelas, se optó por generar instrumentos de poder de gestión al nivel central. Como se mencionara recién, el más importante de ellos fue el establecimiento de sistemas de evaluación en el nivel central. Este instrumento ha pasado a ser un instrumento del centro. En el ámbito de la contabilidad social, una de las funciones de dichos sistemas es producir y entregar informaciones que permiten configurar un discurso de rendición de cuentas a la ciudadanía.

En *sexto* lugar, un problema de la gestión tiene que ver con el *desfase entre la formación en gestión y las demandas de la política educativa*. En la cultura de la tradición pedagógica no ha habido lugar para el desarrollo de competencias de gestión. En las prácticas de gestión educativa, básicamente, se ha adoptado por una administración de mantención de LOS procesos en una escuela. Pero ahora que se pide más iniciativas al nivel de la escuela, la tarea de administración se ha convertido en una difícil gestión. Para enfrentar esta nueva demanda ello se ha desarrollado una industria de formación en el ámbito de la gestión. De hecho, en la mayoría de LOS países la capacitación en gestión ha sido muy demandada. Sin embargo, esta capacitación ha sido criticada por ser de carácter excesivamente academicista y orientado a LOS directores de escuelas, descuidando por ende a LOS niveles centrales, LOS intermedios del sistema o LOS del aula.<sup>2</sup> Lo primero implica una orientación de tipo cognitivo en vez del desarrollo a competencias y al desarrollo de innovaciones. Lo segundo implica desatender LOS estratos intermedios que por lo general son docentes que han sido promovidos a esas instancias de gestión, sin contar con la formación adecuada para ello.

El *séptimo* problema es *la ausencia de Investigación adecuada*. En particular en cuanto a LOS modelos de gestión educativa,

<sup>2</sup> Ver para el caso chileno, Undurraga y Araya (2000).

su factibilidad, las ventajas y desventajas de cada modelo en función de LOS contextos y LOS objetivos educativos. Como señala Bush (1995), "como ciencia aplicada, la investigación en gestión debería ser como la investigación sobre LOS modelos que si sirven o no a una mejora práctica de gestión y de que manera lo hacen". La orientación academicista tiende a facilitar una práctica de gestión orientada hacia las características de tipo A asociadas a las prácticas de ingeniería social. Sin embargo, desde LOS 90, todos LOS países de la región (con excepción de Cuba) se reclaman de practicar una perspectiva constructivista en la formación docente y la pedagogía. Desde un punto de vista teórico, existe una contradicción entre ambos enfoques. Por último, *la octavo* tensión que emerge de *entre la visión autoritaria y la visión democrática de la gestión*. La gestión autoritaria está asociada a la gestión por resultados, mientras que la democrática se asocia a la gestión de LOS recursos humanos. Estas dos formas de gestión reflejan distintas escuelas de pensamiento y se relacionan de manera distinta con el tiempo. Como su nombre lo indica, el primero tiende a focalizar su atención en LOS resultados. Esto quiere decir que lo que importa son LOS resultados del corto plazo (resultados de las mediciones reiterativas) y las acciones que hay que realizar, con la intención que estos se mejoren en el corto plazo. Por otra parte, la gestión democrática se relaciona con una preocupación por LOS recursos humanos y su participación en la gestión. En esta perspectiva se enfatizan las dimensiones del liderazgo en su Versión del "*coaching*", el desarrollo de las capacidades de las personas miembros y LOS aspectos relativos al clima de la organización. La escuela es de un alto componente en conocimientos. Todas estas dimensiones se relacionan con la mejoría en el largo plazo. Esta tensión no es otra que la tensión que emerge de las visiones platónicas y aristotélicas enunciadas al principio, a saber en la visión que se sustenta en la creencia de que para que LOS seres humanos realicen "actos de virtud" es necesario que predomine un criterio autoritario y verticalista, o bien en la visión que se sustenta en la creencia que para ello, LOS seres humanos, por naturaleza, deben participar en la generación de su destino.

## Conclusión

El desarrollo de la gestión educativa se encuentra en un momento dinámico y en medio de debates fundamentales. En este texto se ha delineado una concurrencia de paradigmas llamados de tipo A o de tipo B, que representan el primero una visión técnico-racionalista- lineal y la segunda una visión emotivo-no-linear-holístico. Del primero se desprenden ciertos modelos, enfoques y prácticas de gestión y del segundo otros modelos, enfoques y prácticas. En la actualidad pareciera que predomina un enfoque de tipo A en la gestión educativa de la región. Sin embargo, las prácticas innovadoras que se han desarrollado en la industria con buenos resultados y aquellas de alto componente de conocimiento pareciera indicar que las practicas de tipo B son mas adecuadas. Esto parecería ser más válido aún en un sector que se reclama de estar centrado en el desarrollo de las personas. Las innovaciones educativas mas interesantes tanto desde la teoría como la práctica se encuentran no tanto en el énfasis en LOS recursos sino en aquellas prácticas se sustentan en la interacción comunicacional y las visiones compartidas, en ámbitos tales como la educación popular y la educación en el contexto de riesgo. Nos encontramos en una situación en la cual existe evidencia generada en la región que indican que la predominancia del paradigma de tipo A debería ser cuestionado con más fuerza.

Nos encontramos ante Caminos alternativos. Por una parte, estamos dentro de un paradigma lécnico-racionalista-lineal que nos orienta hacia una práctica de la gestión educativa más orientada hacia la eficiencia. Sin embargo, la eficiencia en si está carente de sentido. Por otra parte, hay un camino más amplio, más político y valórico donde se encuentran las preguntas relativas al sentido de la gestión educativa.

Entonces, ¿hacia adonde debe orientarse nuestra reflexión en la disciplina?

En primer lugar, es necesario el profundizar el debate teórico. Se requiere mejorar el conocimiento de las teorías, debatirlas

y desarrollarlas. Buscando equilibrios entre LOS aportes de las escuelas de pensamiento ligadas al tipo A con aquellas del tipo B, separando la orientación de la gestión del sistema de la gestión de las escuelas.

En segundo lugar, las hipótesis deberían ser transformadas en preguntas que deben ser respondidas por la investigación empírica. En esto sería conveniente distinguir entre la gestión del sistema y la gestión de las escuelas, teniendo cuidado de no olvidar que las organizaciones educativas no existen en el vacío sino que están dotadas de contextos externos e internos. Debemos preguntarnos y observar cuál modelo, cuál enfoque es útil, cuales de ellos favorecen LOS aprendizajes de LOS alumnos, cuales generan aprendizajes mas adecuados para vivir en el mundo que aparece.

En tercer lugar es necesario desarrollar la dimensión pedagógica en la gestión educativa. Es necesario repensar la gestión educativa para que en ella la gestión no se limite a la administración de LOS recursos sino abarque también el liderazgo pedagógico. Sería muy conveniente apoyar la reflexión en LOS datos pedagógicos básicos y en las implicancias de las metodologías pedagógicas para la gestión educativa.

## Referencias bibliográficas

- AUSTIN, John L. *Cómo hacer cosas con palabras: palabras y acciones*. Barcelona: Paidós, 1988.
- ACKOFF, R. *El arte de resolver problemas*. Limusa: México, 1990.
- ANSOFF, H. I. *Corporate strategy: an analytical approach to business policy for growth and expansion*. New York: McGraw Hill, 1965.
- ARGYRIS, Chris; SCHÓN, Donald. *Organizational learning: a theory of action perspective*. Reading: Addison-Welsey, 1978.

- BOYD, W. The power of paradigms: reconceptualising educational policy and management. *Educational Administration Quarterly*, Columbus, v. 28, n. 4, p. 504-528, 1992.
- BUSH. *Theories of educational management*. 2<sup>nd</sup> ed. London, Paul Chapman, 1995.
- CASASSUS, Juan. Marcos conceptuales para el análisis de LOS cambios en la gestión de LOS sistemas educativos. In: EN la gestión en busca del sujeto. Santiago: Orealc/Unesco, 1999.
- \_\_\_\_\_. Poder, lenguaje y calidad de la educación. *Boletín del Proyecto Principal*, Santiago, n. 50, abr. 2000.
- CAULKIN, Simon. How can par on the head can mean money on the bank. *Observer*, 19 Apr. 1998; apud GLATTER, Ron. From struggling to juggling. *Educational Management and Administration*, London, v. 27, n. 3, 1999.
- CUARTA REUNIÓN DEL COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL DEL PROYECTO PRINCIPAL. *Informe final* Quito: Orealc/Unesco, 1991.
- DE GEUSS, Arie. Planning as learning. *Harvard Business Review*, Boston, mar./abr. 1988.
- DEMING, Edward. *The new economics for industry, government and education*. Boston: Massachusetts Institute of Technology, 1994.
- DRUCKER, Peter F. *Managing the non-profit organizations: practices and principles*. New York: Harper Collins, 1990.
- FAYOL, Henri. *Administration industrielle et générale: prevoyance, organisation, commandement, coordination; contrôle*. Paris: Dunot, 1931.
- FLORES, E *Creando empresas para el siglo XXI*. Santiago: Dolmen, 1996.
- GLATTER, Ron. From struggling to juggling. *Educational Management and Administration*, London, v. 27, n. 3, 1999.
- GODET, Michel. *Prospectiva y Planificación estratégica*. Madrid: S. G.Ed., 1991.
- HAMMER, Michael; CHAMPY, James. *Reengineering the corporation*. New York: Harper Collins, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Reingeniería*. Bogotá: Ed. Norma, 1994.
- HEIDEGGER, Martin. *De camino al había*. Barcelona: Serbal, 1987.
- JURAN, Joseph. *Juran on planning for quality*. New York: Free Press, 1988.
- LEVIN, Henry. Educational performance standards en the economy. *Educational Researcher*, Washington, v. 27, n. 4, May 1998.
- \_\_\_\_\_. Pedagogical changes for educational futures in Latin America and the Caribbean. In: SEMINARIO sobre prospectiva de la educación en Región de América Latina y el Caribe. Santiago: Unesco, 2000.
- LUHMAN, Niklas. *Organización y decisión*. Berlin: Westdeutscher und Humbolt, 1978.
- MATURANA, Humberto. *Emociones y lenguaje en educación y política*. Santiago: Dolmen, 1994.
- MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco. *El árbol del conocimiento: las bases biológicas del entedimiento humano*. Santiago: Programa de Comunicación Transcultural/OEA, 1984.

MATUS, Carlos. Política, Planificación y gobierno. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia, 1987.

MAYO, Elton. *The human problems of an industrial civilization*. New York: Arno, 1977.

MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian; GHOSHAL, Sumantra. *El proceso estratégico*. Madrid: Prentice Hall, 1991.

PATTERSON, Malcolm G.; WEST, Michael A.; LAWTHOM, Rebecca. *Impact of people management practices on business performance*. London: Institute of Personnel and Development, 1997.

PORTER, Michael. *Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competition*. New York: Free Press, 1960.

SEARLE, John. *Actos del habla: ensayo de filosofía del lenguaje*. Madrid: Cátedra, 1994.

SEDDON, T. Markets and the enblish: rethinking educational restructuring as institutional design. *British Journal of Sociology of Education*, Abirgdon, v. 18, n. 2, p. 165-185, 1997.

SENGE, Peter. *La quinta disciplina: cómo impulsar el aprendizaje en la organización inteligente*. Barcelona: Juan Granica, 1993.

SHULTZ, T. W. The value of the ability to deal with disequilibria. *Journal of Economic Literature*, Nashville, v. 13, n. 3, Sept. 1975.

TAYLOR, Frederic. *Scientific management*. New York: Harper and Row, 1911.

UNESCO. *Modelo de gestión Geseduca*. Santiago: Replad/ Orealc/ Unesco, 1994.

UNDURRAGA, Consuelo; ARAYA, Carolina. *Estudio de situación de la enseñanza de la gestión y política educativa en Chile*. Santiago de Chile, mar. 2000. Documento no publicado.

WEBER, Max. *Wirtschaft und gesellschaft: grundriss der verslehenden soziologie*. Tübingen: Mohr, 1976.

WINEGARD, Terry; FLORES, F. *Understanding computers and cognition: a new foundation for design*. Norwood: Ablex, 1986.

# Federalismo e Gestão Educativa no Brasil: notas para debate

Walter E. Garcia

Educador; diretor do Instituto Paulo Freire.

## Introdução

70

A oportunidade de falar sobre este tema obriga-nos a algumas referências de caráter histórico-cultural que tem marcado a evolução do sistema educativo brasileiro ao longo de sua trajetória, na qual o processo colonizador moldou certas formas de pensar e de refletir sobre os problemas da cultura e da educação que ainda hoje, em certa medida, condicionam as soluções e as várias tentativas que vimos buscando para melhor encaminhar os processos de formação das novas gerações. O debate sobre o federalismo, por exemplo, em razão da extensão territorial do País, a par das lutas históricas do processo de consolidação das fronteiras geográficas, passando pelas várias tentativas e lutas internas para reforçar focos de poder hegemônico, constituem um capítulo especial de construção da nacionalidade que, devido aos objetivos deste evento, não será objeto desta apresentação. No entanto, são momentos importantes que permanecem como substrato que condiciona a forma pela qual se constroem as estruturas e a agenda de debate educacional que nos interessa discutir nesta ocasião.

As disputas entre nativos e descendentes dos primeiros colonizadores, por exemplo, atestam a emergência de inúmeras iniciativas que se adotam no sentido de organizar um sistema educativo que ao mesmo tempo em que atendessem aos interesses do processo de colonização, também respondesse aos anseios da maioria da população que não tinha acesso aos benefícios do processo de escolarização. O sistema de ensino jesuítico marcou o caráter dogmático de nossa cultura escolar e logo esse modelo teria sérias contestações, através das reformas pombalinas e posteriormente por outras iniciativas com o sopro liberalizante do século 18, especialmente com a Revolução Francesa e depois com as idéias vindas dos Estados Unidos. Em verdade, os mecanismos de gestão educacional, no Período Colonial, sempre estiveram atrelados aos interesses da coroa portuguesa, mais preocupada em impedir iniciativas de emancipação com forte controle centralizador

na capital do País. As várias iniciativas e reformas, tanto no Período Colonial quanto no início da República, refletiram os interesses das oligarquias ao invés de serem direcionadas para eventuais esforços de construção de uma cidadania educacional. A descentralização do ensino primário para as províncias, no Brasil, por exemplo, ocorre mais por desinteresse das elites por esse tipo de educação do que por um reconhecimento da importância dessa decisão para a oferta de mais e melhor educação para a população. Já o controle sobre a educação superior, que interessava diretamente aos grupos dominantes, sempre fez parte das preocupações da elite dominante, daí por que as sucessivas reformas sempre buscaram resguardar direitos dessa camada.

O advento da República, praticamente, consagra a distribuição de encargos educacionais em função dos interesses dos diferentes grupos com acesso ao Poder Central, e essa situação só começa a se modificar com a aceleração do processo de urbanização, especialmente nas Regiões Sul e Sudeste, exigindo, a partir da década de 20, a organização de sistemas de ensino voltados para a ampliação da escolaridade obrigatória da população. No processo de evolução histórica, podemos identificar a forte presença do componente territorial no estilo de gestão educacional que permeia todas as preocupações de estudiosos, políticos e administradores educacionais. No período colonial, como salienta José Ricardo Pires de Almeida (2000), encontram-se aqueles que defendem o desenvolvimento de um mesmo tipo de instrução para todos dentro de um mesmo espírito, "o espírito de unidade, de união e concórdia". De outra parte, já com o processo de intensa urbanização e de industrialização que se observa a partir de 30 e que tem como postura marcante o Manifesto dos Pioneiros, sob a liderança de Fernando de Azevedo, a questão da unidade aparece uma vez que permite a realização dos ideais de construção democrática por meio da disseminação da escola pública, universal e gratuita para todos. Na expressão dominante dos debates que se seguiram ao processo constituinte do pós-guerra, entre centralistas e defensores da descentralização educativa, fica registrada uma

característica fundamental que marca a evolução da gestão educacional no Brasil ao longo dos últimos 50 anos. Para os adeptos do movimento da *escola nova*, a escola, como instituição apta a consolidar a democracia, deveria realizar a unidade na diversidade, na riqueza das experiências regionais e na resposta às demandas mais representativas da comunidade.

A Constituição de 1988 assume a existência do princípio federativo ao mencionar, explicitamente, no artigo 211, que a União, os Estados, os municípios e o Distrito Federal organizarão, em *regime de colaboração* (grifo nosso) seus sistemas de ensino. Ao detalhar em outros artigos os encargos prioritários de cada ator federado, o texto constitucional parece tomar o conceito de rede de ensino como o mais apropriado para o conceito de sistema. Assim, o princípio de colaboração entre os entes federados surge como impositivo para o desenvolvimento de ações tendentes a cumprir os objetivos fixados para a educação de todos os brasileiros. O surgimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), detalha ainda mais as ações a serem empreendidas, configurando, assim, as atribuições solidárias que devem reger as atividades de cada instância de poder educacional público.

As ações de configuração deste novo quadro educacional estão em plena fase de implementação ao longo desta década que vai se encerrando quando o País, que havia retardado a adoção de certas medidas sugeridas pelo processo de globalização econômica, vê-se envolvido pela necessidade (ou imposição) de medidas que tendem a unificar procedimentos nas políticas econômica e fiscal, com evidentes incidências nas políticas sociais. Na política educativa, as repercussões são recentes, razão pela qual não se pode afirmar categoricamente que seus efeitos são definitivos. No entanto, algumas evidências já permitem especular sobre algumas direções que estão marcando a atuação dos poderes públicos e que a nosso ver mereceriam um cuidado maior com relação às possíveis consequências que daí poderão advir. Os seguintes pontos merecem atenção especial.



## A unificação da agenda educativa

A partir da Conferência de Jomtien (Tailândia, 1990) e da reunião de Cúpula de Presidentes pela Criança (New York, 1990), o País assume inúmeros compromissos com a agenda internacional de educação e iniciam-se processos de mobilização tendentes a conciliar sua agenda de política educativa com os novos desafios então firmados. As sucessivas reuniões e encontros, nacionais e internacionais, ocorrem simultaneamente às mudanças na legislação interna do País, como decorrência do processo constituinte de 1988. A Conferência Nacional de Educação para Todos (1994) representa um momento importante de afirmação de propostas firmadas a partir do consenso possível na ocasião. E, nesta oportunidade, começam a se delinear evidentes conflitos de perspectivas. De um lado, propostas que exigem investimentos capazes de corrigir deficiências historicamente acumuladas, que têm elevados custos financeiros, que recomendam formação de quadros técnicos e docentes, exigem processos de mobilização social, etc. Tais medidas, que só podem ocorrer com mudanças culturais que demandam tempo e esforço continuado, põem-se em confronto com políticas de ajuste econômico-financeiro e fiscal, com a fixação de prazos curtos e restrições orçamentárias como condição para a manutenção das linhas de crédito agendadas com os organismos internacionais.

Diante deste quadro contraditório, a procura dos financiamentos internacionais, para o ensino básico, torna-se quase inevitável, fazendo com que a União e os Estados não só renovem empréstimos que estavam por vencer como recorram a novos, capazes de fazer frente aos desafios da globalização. A unificação das propostas educativas para o ensino básico (fundamental e médio), com as condicionalidades estabelecidas pelos fornecedores de empréstimos (Bird e BID), cria situações novas ante a desigualdade estrutural dos sistemas de ensino estaduais e municipais. Propostas como as dos parâmetros curriculares, avaliação de estudantes, repasse de recursos diretamente às escolas, entre outras, quando feitos de maneira isonômica, sem respeitar as peculiaridades e características

de desenvolvimento de cada sistema, provocam efeitos desiguais, que ainda não estão suficientemente avaliados e provavelmente seguirão punindo os sistemas de ensino mais pobres e as escolas menos preparadas para inovações que exigem um mínimo de condições de funcionamento cotidiano. Em verdade, o desenvolvimento histórico desigual dos sistemas de ensino básico no País exige um efetivo exercício de articulação política, que deveria ser estimulado pelo governo federal, dentro dos princípios constitucionais vigentes. Em trabalho recente sobre a colaboração que está por acontecer entre Estados e municípios para desenvolvimento do ensino médio, Cândido Gomes (2000) salienta que Estados e municípios deverão entrar em acordo para prover salas e professores em número suficiente que suporte das expansões previstas para os próximos anos. Em outra linha de argumentação, mas mostrando a falta de exercício do princípio federativo, Gomes e Verhine (1996), citando Plank, Amaral Sobrinho e Xavier (1992), afirmam que apesar de existirem mecanismos que definem regras para o financiamento educacional "o acesso aos recursos para educação, portanto, continua dependente de um conjunto de fatores que incluem tipicamente a região, a riqueza e a vinculação política, mas que, freqüentemente, excluem as necessidades sociais". Numa avaliação mais ampla da descentralização induzida desde o Poder Central, em face dos novos rumos da educação, Draibe (1999) salienta que "a descentralização da educação fundamental não foi até agora acompanhada de sistemas modernos e ágeis de monitoramento e supervisão, ausência que tem introduzido uma certa dimensão caótica ao processo. Isso se acentua tanto pelo envelhecimento das regras e normas anteriores quanto por dificuldades para articular e manter estruturas regionais - intermunicipais e estaduais - capazes de cumprir, com economia, tais funções que, de outra maneira, dificilmente serão enfrentadas no âmbito municipal".

Na realidade, o processo de descentralização induzido desde o Poder Central, já bastante analisado entre nós em diferentes momentos históricos, especialmente a partir dos anos 80, tem comportado distintas conotações que todos já conhecem, como o repasse de encargos sem a contrapartida dos recursos, a desconcentração de

funções sem o poder de interferir no processo, etc. Todas as tentativas de repartir encargos, dentro do princípio federativo vigente no Brasil, exigiriam a implantação de um exercício de busca comum, identificado com um objetivo político maior, de uma educação voltada para a construção de um modelo de sociedade mais aberta, mais democrática e equitativa. A internacionalização da agenda educativa, introduzindo um receituário que vale para qualquer país, tende a tratar, de maneira idêntica, situações radicalmente distintas, se analisarmos o desenvolvimento desigual dos sistemas educativos do País. A entrada do governo federal, baixando normas, que na maioria das vezes podem funcionar apenas como sugestões, mesmo porque muitas questões relativas ao funcionamento do ensino básico são de competência de Estados e municípios, talvez se transforme em mais um complicador institucional. Em muitas ocasiões, onde não se percebe claramente a preocupação de apoiar a implantação de estruturas que redirecionem a gestão dos sistemas, talvez estejamos mais confundindo do que ajudando a construir uma nova ordem educacional.

### Gestão de política educacional ou execução de programas?

A entrada em cena deste quarto ator institucional - os organismos internacionais de financiamento - no gerenciamento educacional faz ressurgir, com força paradigmática, a avaliação como componente fundamental de todos os programas implantados. Avaliação obrigatória para os que envolvem financiamento internacional e para outros programas que dependem diretamente de liberação ou do repasse de recursos do governo federal. Estas avaliações podem ser exigidas de distintas maneiras, mas o importante é a existência de algo que informe sobre como o programa está sendo desenvolvido. Objetivamente, nada a contestar quanto a orientações desta natureza, mesmo porque recursos aplicados em políticas públicas devem ter a melhor eficácia possível, sem falar na lisura absoluta de sua aplicação. O que pode ser discutido na análise dos

processos de gestão habitualmente empregados é que pouco se faz no sentido de consolidar, com base na avaliação, a implementação de novas práticas e novas posturas. Como habitualmente trabalhamos com produtos (programas, projetos, eventos) e quase nunca nos lembramos do processo em marcha, os resultados da avaliação pouco são utilizados para redirecionar o curso da realidade, que parece, em muitos lugares, imutável. Via de regra, assiste-se à instância federal pretendendo agir como determinante sobre a estadual e esta sobre a municipal, quando na realidade todas estão em pé de igualdade em face do objetivo comum de desenvolver e melhorar a educação pública. Por vezes ocorre contato direto entre a instância federal e a municipal ou estadual, como é o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola.

A rigor, essas formas de colaboração, que ocorrem mais por intervenções espasmódicas, talvez mais ajudem a desarticular do que a sedimentar novas práticas e a instaurar uma nova cultura de gerenciamento educacional. Via de regra, a emergência de um programa novo provoca o abandono daquele que ele vem complementar ou substituir, sem que se pergunte se o que vinha sendo executado eslavava dando bons resultados ou não. De outra parte, pode ocorrer sobreposição de programas, com dispersão de recursos humanos e materiais em prejuízo do conjunto. Colocados certos programas sem a construção de uma cultura que os referende, podemos estar ajudando a sedimentar objetivos distintos dos inicialmente visados, ou punindo mais os alunos do que as instituições que os abrigam - como no caso das avaliações estritamente vinculadas com aspectos quantitativos do conhecimento, ou o mau gerenciamento de programas tipo livro didático ou merenda escolar onde, por vezes, a falta de pessoal qualificado para executá-los, ou mesmo, até a má-fé acabam deixando o estudante sem o benefício que deveria receber. O interessante destes programas vinculados ao ensino básico (primeiro e segundo graus) é de que, na maioria das vezes, quando originários da esfera federal, eles podem ser ou não aceitos pelas demais instâncias (estaduais e municipais), o que acaba por gerar procedimentos diferenciados segundo distintos interesses em jogo. O caso dos parâmetros

curriculares é exemplar. São padrões referenciais. Seu uso é discutível até porque são quase ignorados pelos principais interessados: os professores.

A avalanche de programas que surgem, muitas vezes sem um cuidado adequado em sua formulação ou em seu gerenciamento, tem eficácia discutível em país tão desigual como o Brasil. A visão que perpassa tais iniciativas é a de que se cultiva a isonomia de propostas e de execução seguindo, portanto, a orientação de que se deve atender de maneira igual a todas as situações, embora se diga, muitas vezes, que os conteúdos e procedimentos devem adequar-se às realidades locais. A Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), por exemplo, com a redução de recursos federais que direcionou para corrigir as distorções salariais para menos, existentes nos Estados e municípios mais pobres, praticamente introduziu e legitimou o fato de que professores dessas regiões devem se contentar em ganhar menos do que aqueles que trabalham em alguns lugares do Sul e do Sudeste. Não acredito que se possa esperar uma melhora sensível em um ensino fundamental no qual um professor mal preparado, e que antes ganhava 30 ou 40 reais, agora está ganhando 150 ou 160 reais. Aliás, os dados do censo escolar de 1999, recentemente divulgados pelo Inep, revelam a persistência de realidades desafiadoras nas regiões mais atrasadas do País.

Como último ponto deste item, venho refletindo sobre o porquê de tantos programas e projetos na área educacional. Sem entrar no mérito, até porque vou retomar este assunto mais adiante, caberia perguntar: o grande número de iniciativas não estaria sendo utilizado como cortina de fumaça para desviar a atenção da questão crucial de ausência de uma política educacional séria e consistente?

### **A reconfiguração dos papéis**

Os processos de reformulação do papel do Estado, a privatização de empresas públicas, o deslocamento dos eixos de

decisão da política, com a ingerência de instâncias de decisão externas nos assuntos do País vêm provocando a redefinição de papéis dos atores públicos para com os encargos educacionais. No Brasil, hoje, ao governo federal, cabem, basicamente, as funções de coordenação, planejamento e equalização de oportunidades, além de manter sua própria rede de escolas (a maioria delas, universidades e escolas técnicas); os Estados respondem pela manutenção de seus sistemas de escolas e pelo planejamento, avaliação, acompanhamento e normatização, em seu âmbito, o sistema estadual; e os municípios respondem pela manutenção de seus sistemas e pelas normas relativas a seus respectivos âmbitos. Como se percebe, são funções que se complementam e que, para serem bem executadas, necessitam de um processo de articulação interinstitucional que se dá ainda de maneira bastante tímida, quer seja por meio das instâncias políticas ou das instâncias técnicas, com os conselhos de Educação.

A tendência que hoje já se transformou em realidade, em face do descontrole das contas públicas, de se exigir ajustes permanentes nos orçamentos, é a de que o governo federal transforme-se no fator determinante de condução da política educativa, especialmente diante dos Estados e municípios mais dependentes da transferência de recursos federais, quer seja por intermédio do (Fundef) ou de outros mecanismos previstos na legislação. E, neste momento, voltamos a questões anteriormente mencionadas. Na medida em que o recurso educacional tem outras funções, além daquelas que determinam sua alocação prioritária para manutenção e desenvolvimento do ensino, o risco de uso indevido, ou com outros interesses, é muito mais presente, como atestam ocorrências que a imprensa registra habitualmente. A predominância de visão orçamentária traz, ainda, neste processo de reconfiguração de papéis, a presença de outras instituições, tradicionalmente afastadas do sistema escolar, como o setor empresarial, associações, sindicatos, grupos de voluntários e pais, todos chamados a dar contribuição que possa melhorar o desempenho da escola enquanto locus educativo. Esta aproximação, desde que se observem os limites e as

limitações da contribuição que podem representar, é interessante até porque pode permitir trocas mais significativas da escola com seu entorno, contribuindo assim, por outra via, para melhor ajustar o trabalho escolar com a visão de outros grupos com as quais deve ou deveria relacionar-se habitualmente.

A reformulação das atribuições não impede, entretanto, que possam ser encontradas ações muito estimulantes e ricas de desenvolvimento educacional, especialmente em sistemas municipais públicos. Num universo de mais de seis mil municipalidades, há dirigentes que efetivamente consagram orçamentos que elevam a qualidade da oferta educativa. No entanto, tais ações, conforme análises efetuadas pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec) e pelo professor Raimundo Palhano, entre outros, ainda estão fortemente marcadas pela atitude voluntarista do dirigente municipal (especialmente o prefeito) que é aquele que, em última instância, decide seguir ou não determinadas orientações no sistema municipal de educação.

Romper este circuito de decisões baseadas na vontade individual exige estruturas de prestígio consolidado, que demonstrem competência técnica para fazer as necessárias *mediações técnicas* entre o pensar e o executar e entre o produzir conhecimento e o ato de transformá-lo em coisas interessantes para o destino pessoal de cada estudante. O Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), nas funções de representação e de mediação que já desempenham habitualmente, podem desempenhar um papel importante na construção de novas pontes de articulação técnico-política com a criação de outros circuitos de produção de conhecimentos e propostas de intervenção educacional para uma gestão mais eficaz. Neste momento, por exemplo, as duas entidades representativas dos sistemas estaduais e municipais de educação desenvolvem trabalhos com a colaboração de especialistas que certamente trarão expressiva contribuição para a melhoria da oferta educativa das respectivas redes.

Como último ponto deste item, gostaria de lembrar a possível emergência de impasses na acomodação das visões relativas

aos novos papéis da União, dos Estados e dos municípios. A expressiva presença do governo federal, ocupando espaços ante os demais entes, em face dos mais de 150 pontos da LDB que requerem algum tipo de regulamentação, pode estar configurando em certa medida um processo de recentralização educativa, com seus inevitáveis reflexos sobre todo o arcabouço educativo. Neste caso, os Estados mais organizados e mais fortes politicamente têm condições de enfrentar eventuais divergências, como atestam algumas já ocorridas ao longo dos últimos anos.

## Conclusões parciais

Finalizando, gostaria de indicar algumas questões que poderiam ajudar a enriquecer o debate sobre os rumos da gestão educativa entre nós e as configurações que vai assumindo o sistema educativo.

1) A escassez de recursos com as restrições conhecidas tem provocado a emergência de distintos expedientes que levam à redução dos orçamentos determinados pela legislação vigente. Seja mediante medidas judiciais, seja pela não-execução de orçamentos aprovados para o ano fiscal, seja por interesses políticos locais (casos constatados de aplicação da Lei do Fundef), estamos assistindo ao longo dos últimos anos ao aparecimento de inúmeros expedientes que colocam a educação em segundo plano. Felizmente, as exceções ajudam a contrabalançar esta tendência, especialmente em municípios e Estados que decidem investir seriamente em educação e vêm construindo um novo modo de fazer política, valorizando este setor. No entanto, como regra geral, o País não está investindo o que deveria e muito menos o que seria necessário para uma efetiva melhoria da qualidade, com valorização efetiva do professor, com a extensão da jornada diária para um mínimo de seis horas na escola, etc. Assim, surgem outros expedientes que estão sendo usados para dar maior visibilidade política à ação do gestor - desde o mais alto escalão - , com alguns componentes que valeria a pena examinar com maior cuidado.

2) Vimos observando, desde as ações do governo federal, uma tendência de se recorrer ao uso do *marketing* e da propaganda como instrumentos não só de promover o trabalho realizado, mas para construir a imagem de que se está resolvendo todos os problemas da área. Em trabalho anterior, indiquei que se buscava construir uma metarrealidade, como se não existissem problemas e todas as dificuldades já estivessem definitivamente superadas. Evidentemente, estas mensagens, especialmente veiculadas pela televisão, ajudaram a construir estas fantasias que foram desmentidas pelos dados apurados nos vários levantamentos efetuados. A situação está mudando sim, lentamente, é verdade, como já vem sendo detectado há algum tempo. Entretanto, daí a afirmar-se que os problemas quantitativos já estão resolvidos e que o País investe o suficiente para atender às necessidades do ensino básico é atentar contra a realidade do cotidiano, que nenhum administrador educacional pode desconhecer.

Esta utilização intensiva do *marketing* e da propaganda pode ser constatada em todos os níveis de execução das políticas públicas e, certamente, o governo federal é o que melhor tem utilizado desse expediente, até porque, segundo a *Pesquisa mídia e educação* (2000), a pauta diária dos grandes jornais do País é aquela gerada pelo Ministério da Educação, que reflete, portanto, o pensamento veiculado pelo governo.

3) Tendência associada à anterior, e que vem se impondo em vários lugares, sob a justificativa de melhorar o desempenho das crianças carentes no sistema escolar convencional, é o Programa Bolsa-Escola, que consiste em assegurar à criança pobre um pagamento mensal, com a contrapartida, do aluno e de sua família, de atendimento de uma série de quesitos enquanto estudante (frequência, aproveitamento, etc). A experiência que ganhou maior visibilidade, dada a situação de capital federal, foi a de Brasília. Hoje o programa está sendo proposto em diferentes fóruns internacionais, sendo que no Brasil vários Estados e municípios já o adotam. Creio que, independentemente dos méritos que o programa possa ter, e certamente os tem,

mesmo porque atender financeiramente a crianças pobres que estudam com bom desempenho sempre será desejável, é conveniente estar atento para algumas questões importantes que surgem e que têm incidência sobre a gestão dos sistemas públicos de educação. A primeira delas é que o programa teria melhor efeito se estivesse vinculado a um programa mais amplo de renda mínima para a família, que é o espaço por excelência para atendimento das necessidades básicas da criança. A segunda questão é a de que o programa atende a parcelas muito pequenas da população necessitada, o que indica não ser a solução para todos, como podem sugerir algumas propagandas veiculadas. O terceiro ponto indica que, por seu caráter assistencial, pode representar um excelente meio de manipulação política, ao apresentar como solução do problema educativo um recorte que se faz da realidade escolar, justamente sobre o grupo menos assistido e mais esquecido da sociedade desigual. Assim, ao tomar uma parte pelo todo, coisa que a propaganda e os políticos sabem fazer com inegável habilidade, estamos criando a sensação de que vivemos no melhor dos mundos, o que tem acontecido em muitos lugares do Brasil que adotam nominalmente este programa. Chama a atenção, ainda, o fato inusitado de que instituições como o Banco Mundial, na voz de seu presidente atual e de seu antecessor que agora é conselheiro do Vaticano, estejam tão interessados no Bolsa-Escola. Considero altamente suspeita essa intenção até porque chega a ser cômico ter que admitir a hipótese de que teremos de pagar mais uma vez pelos males que nos induziram a fazer. Não creio na sinceridade do Banco Mundial. Para encerrar, apenas um episódio que está registrado no prefácio que fiz para o livro de José Eustáquio Romão (1995) sobre dívida externa e educação. No encontro preparatório da conferência da Tailândia, a América Latina e o Caribe reuniram seus representantes em Quito, em 1989, para apresentarem suas sugestões ao evento mundial. Proposta apresentada no sentido de que parte dos juros da dívida externa da América Latina pudesse ser utilizada para compor um fundo destinado a universalizar e a melhorar a qualidade do ensino

fundamental foi aprovada por todos os países, menos um, que não convém aqui mencionar qual deles, mas posso afirmar que não foi o Brasil. Feita a votação, o representante do Banco Mundial toma a palavra, veta a resolução, com a afirmação de que aquilo não cabia a uma reunião daquela natureza, e o encontro termina no maior tumulto. A proposta foi levada para a Tailândia e, lá, novamente, o representante do Banco Mundial impede a discussão do assunto. Será que desde aquela época as coisas mudaram tanto? Vamos aguardar as próximas atrações!

### Referências bibliográficas

ALMEIDA, José Ricardo Pires de. *Instrução pública no Brasil: 1500-1889*. 2. ed. São Paulo: Educ, 2000.

DRAIBE, Sônia, Miriam. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Fundap: Cortez, 1999. p. 68-98.

GOMES, Cândido A. Regime de colaboração intergovernamental: alternativa para maioria do ensino médio. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 109, p. 25-41, março de 2000.

GOMES, Cândido A.; VERHINE, Robert, E. O financiamento do ensino público no Brasil: uma perspectiva político-econômica. *Caderno CRH*, Salvador, n. 24/25, p. 193-220, jan./dez., 1996.

PESQUISA mídia e educação: perspectivas para a qualidade da formação. Brasília, 2000. Encomendada pelas instituições Andi, MEC, IAS, Unicef, Memp, Fundescola e Consed.

PLANK, David; AMARAL SOBRINHO, José; XAVIER, Antônio Carlos F. Os padrões de qualidade dos serviços educacionais: uma estratégia e alocação de recursos para o ensino fundamental. In: GOMES, Cândido Alberto; AMARAL SOBRINHO, José (Org.). *Qualidades, eficiência e equidade da educação básica*. Brasília: Ipea, 1992. p. 71-98.

ROMÃO, José Eustáquio. *Dívida externa e educação para todos*. Campinas: Papirus, 1995.

# A Gestão das Políticas Federais para o Ensino Fundamental nos Anos 90

**Jorge Abrahão de Castro**

Pesquisador da Diretoria de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea).

**Raul Miranda Menezes**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

## Introdução

78

A política educacional brasileira passou por uma série de transformações nos anos 90. Foi redesenhada e rearticulada no transcorrer das três administrações federais que se sucederam no comando do País nesse período, acompanhando as tendências que nortearam a gestão das políticas públicas em nível mundial, particularmente das voltadas para o setor educacional.

O presente trabalho foi um esforço analítico-descritivo de acompanhar os desdobramentos desse processo. Objetivou-se, a partir de uma análise documental, identificar os eventuais avanços conseguidos no processo de gestão das políticas federais para o ensino fundamental, assim como aqueles aspectos ainda considerados carentes de uns melhores encaminhamentos, identificados como limites e obstáculos.

A perspectiva analítica adotada privilegiou a gestão, tendo como finalidade possibilitar um maior detalhamento na análise das políticas, assim como permitir que se percebesse os "movimentos" na condução das mesmas. Dessa forma, poder-se-ia acompanhar o movimento da política, assim como detectar as questões mais relevantes da agenda governamental direcionada para o setor educacional, em cada período.

O recorte adotado foi duplo. Primeiro, acompanhou-se a "etapa" percorrida por cada uma das administrações - desde os diagnósticos e propostas de governo, passando pelo sistema setorial de orçamento e gestão, até os relatórios com o balanço da execução das políticas -, identificando, a partir de um confronto crítico entre o discurso e as práticas e iniciativas de governo, eventuais avanços e limites. Para tanto, a sistematização da documentação foi articulada para captar três momentos constantes da operacionalização de políticas públicas: 1) recuperar os diagnósticos e as propostas de governo. Nesses documentos estão explicitados quais seriam os principais problemas e elementos mais críticos em determinada área. Complementarmente, apresentam-se as propostas de encaminhamentos considerados mais adequados para a solução das questões

problemáticas destacadas no diagnóstico. As principais fontes de pesquisa nesta etapa são os programas de governo que os então candidatos apresentam ao conjunto da população em campanhas eleitorais e os documentos programáticos para o setor, apresentados tão logo assumem o governo; 2) identificar os encaminhamentos legais por meio dos quais os governos sinalizam para a opção por determinados procedimentos de gestão e para o disciplinamento da alocação de recursos. A principal fonte de pesquisa é o marco jurídico-institucional vigente, expresso em documentos tais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDOJ, legislações e normatizações de programas setoriais, etc; e 3) investigar se houve a efetivação das políticas. Dito de outra maneira, nessa etapa procura-se averiguar se o discurso e as propostas traduziram-se em ações concretas, por meio da execução de programas e projetos. As fontes de pesquisa mais relevantes são relatórios de atividades de órgãos responsáveis pela execução de programas. No caso da educação, a extinta Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Tribunal de Contas da União (TCU), etc.

Complementarmente, em um segundo momento, procedeu-se a uma análise comparativa e diacrônica entre as diferentes administrações sobre os temas mais relevantes ao longo da década, com os mesmos objetivos estipulados em relação às administrações individualmente.

### Gestão das políticas federais para o ensino fundamental no governo Collor

Todo programa de governo do então candidato Fernando Collor de Mello à presidência da República estava ancorado em torno da necessidade de modernizar o País. Essa modernização deve ser entendida em sentido amplo, ou seja, contempladora dos mais variados aspectos constituintes da realidade brasileira, indo desde a economia até questões políticas e sociais.

Em relação ao diagnóstico sobre a educação, aponta-se a área como uma das mais problemáticas,<sup>1</sup> com a agravante de ser considerada "estratégica" para o novo modelo de desenvolvimento preconizado. Essa avaliação negativa do oferecimento de serviços educacionais embasava-se na consideração de dois índices, igualmente preocupantes: as baixas taxas de conclusão do ensino fundamental e as altas taxas de repetência e evasão.

Há uma inovação em termos de diagnóstico em relação à oferta de serviços educacionais. Ao contrário do que historicamente vinha se afirmando, que o problema da educação brasileira era de insuficiência na oferta, defende-se que o grande problema estava na baixa qualidade dessa oferta. Ou seja, o principal problema a ser sanado não seria mais de ordem quantitativa, mas sim qualitativa (Brasil, Presidência da República, 1991a).

Como causas para essa situação, são apontadas tanto a pobreza de grandes contingentes da população brasileira quanto a falência do Estado, cada vez mais incapacitado para o atendimento das demandas sociais e, no caso, para ofertar serviços educacionais de qualidade.

Como sugestões de soluções para o equacionamento desses problemas, aponta-se uma série de medidas, tais como: expansão da rede escolar; adequação curricular; fomento aos programas de apoio aos educandos, no intuito de propiciar condições para a permanência de um maior número de alunos frequentando os bancos escolares. Outra das ações defendidas para combater a repetência e a evasão dizia respeito à necessidade de articular os serviços educacionais com as atividades produtivas das diferentes regiões brasileiras, adequando não somente os conteúdos curriculares às demandas locais, mas também os períodos letivos, de forma a não tornar concorrente para as crianças em idade escolar o auxílio nas atividades produtivas com a frequência à escola.

<sup>1</sup> Segundo o diagnóstico contido nas *Diretrizes de ação do governo Collor*, "a situação da educação no Brasil é dramática" (Collor de Mello, 1989).



Há ainda referência à necessidade de incentivar o envolvimento da iniciativa privada na oferta de serviços educacionais, tanto por intermédio de sua participação na gestão quanto no aporte de recursos para a área.

Em termos de inovações na gestão, destacam-se as destinadas aos chamados programas complementares de assistência aos educandos. Dessa forma, preconiza-se a regionalização do material didático, a descentralização da produção do material escolar e, sobretudo, o estabelecimento de mecanismos de gestão descentralizados para esses programas. Com relação à merenda escolar, por exemplo, afirma-se a necessidade de descentralizar o seu fornecimento, potencializando um inédito círculo virtuoso que permitiria um maior controle por parte dos beneficiários, uma adequação do cardápio aos hábitos alimentares dos alunos, assim como fomentaria a produção de alimentos e a geração de renda local.

A partir do diagnóstico sobre a situação do setor educacional, anteriormente descrito, apontam-se as intenções programáticas<sup>2</sup> para o equacionamento dos problemas setoriais.<sup>3</sup> Entre essas se destaca a questão federativa e o estabelecimento de uma gestão compartilhada entre os diferentes níveis de governo (União, Estados e Municípios). Esses entes federados levariam a cabo ações coordenadas, unindo esforços e evitando a superposição na oferta de serviços, o que, não raro, acarretava uma excessiva oferta em algumas áreas e serviços em detrimento de outros, que não estavam sendo supridos por nenhum nível de governo.

Em consonância com a nova proposta de definir claramente os papéis e competências de cada nível de governo, destacavam-se aquelas que deveriam ser da alçada da União. Como parte

<sup>2</sup> As propostas do governo Collor para área da educação encontram-se sistematizadas no Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação (Brasil, MEC, 1990).

<sup>3</sup> Segundo o Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação, em relação às prioridades e inovações para o setor educacional, "o que se requer, urgentemente, é uma política educacional radical e revolucionária". (Brasil, MEC, 1990, p. 20).

de um novo arranjo institucional entre os níveis de governo, entre estas novas diretrizes deveria constar que o papel da União passaria a ser "complementar", ou seja, a instância federal restringiria a sua atuação à coordenação do processo de formulação da política educacional, apoiando os outros níveis de governo, com recursos financeiros, técnicos e humanos, para que os mesmos desempenhassem os encargos e as atribuições sob sua responsabilidade de forma satisfatória (Brasil, Presidência da República, 1991a).

O combate às desigualdades sociais e regionais brasileiras também era defendido. A educação devia ser parte integrante das políticas compensatórias, direcionadas aos grandes contingentes populacionais - não só das regiões mais pobres do País quanto dos setores excluídos das regiões desenvolvidas - alijados dos benefícios do processo de desenvolvimento nacional.

Outra iniciativa dizia respeito à necessidade de democratizar a gestão, criando mecanismos que a tornassem mais transparente e participativa. Isso seria feito pelo incentivo à participação de segmentos sociais, não necessariamente governamentais, no planejamento, execução e fiscalização da utilização dos recursos destinados ao setor educacional.

No que diz respeito à gestão, dois pontos constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) devem ser mencionados em função da sua articulação com o projeto mais amplo da administração Collor de modernizar o País. Primeiramente, registra-se, formal e legalmente, a orientação para que se fomente a descentralização para Estados e municípios, como uma diretriz orçamentária. Complementarmente, tencionava-se reduzir a participação do Estado na economia.

Outro instrumento legal normatizador importante para analisar a gestão das políticas públicas para o setor educacional são as chamadas "Sistemáticas para financiamento da educação".<sup>4</sup> No caso do governo Collor, estes documentos são ainda mais importantes, pois são a "contraprova" que coloca em xeque todo o discurso

<sup>4</sup> Cf. Brasil, MEC (1992, 1993d e 1994) e FNDE (1995b, 1997b e 1999b).

que apregoava o rompimento com as tradicionais práticas políticas brasileiras e o apelo à modernização da administração pública.

Por intermédio da análise dos procedimentos explicitados nas sistemáticas, percebe-se o quanto a nova administração federal era "continuista" em relação às práticas tradicionais. Neste sentido, a despeito do discurso modernizante, que priorizava a eficiência e a transparência de processos descentralizados, as sistemáticas do período, operacionalizadas pelo Plano de Trabalho Anual (PTA), sinalizavam para a continuidade em relação aos tradicionais mecanismos centralizados e burocráticos, tão permeáveis a particularismos e clientelismos. Contrariamente aos discursos tão fortemente alardeados, os procedimentos para concessão de recursos e financiamentos de projetos tinham como pré-requisito a passagem obrigatória pelo crivo da alta hierarquia do Ministério da Educação (MEC), a qual, centralizadamente, dava o veredicto decisivo.

Se outros documentos, tais como as sistemáticas, já eram indicadores do descompasso entre o discurso modernizante e a continuidade com práticas tradicionais, ainda mais ilustrativos são os relatórios de atividades da FAE e do FNDE, órgãos responsáveis pela gestão dos programas de assistência aos educandos, os quais não deixam dúvidas sobre essa incoerência entre discurso e prática.

Em primeiro lugar, a despeito da retórica descentralizante e participativa, a gestão desses programas foi levada a cabo de forma centralizada na cúpula do Ministério da Educação, em Brasília. A partir da análise dos relatórios de atividades, transparecem como características da administração Collor nessa questão a carência de recursos e a centralização.

Assim, ao se analisar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), um dos "carros-chefe" da assistência aos educandos, percebe-se que ele continuou sendo gerido de forma centralizada, inclusive mantendo os mesmos processos e esquemas que tornavam a gestão dos recursos para o Pnae permeável à corrupção e ao clientelismo político.

A situação do Programa Nacional de Material Escolar (PNME) foi ainda mais dramática, pois, devido ao corte dos recursos o Programa, foi desativado nos anos de 1991 e 1992.

Também não foi diferente o que aconteceu com o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Sua gestão caracterizou-se pela continuidade em relação às tradicionais mazelas, marcadamente centralizada e com a cartelização, nutridoras de uma "promiscuidade institucional" entre os representantes do poder público e as empresas do setor de fornecimento de livros didáticos. Além disso, o PNLD foi prejudicado, no período, pela falta de recursos e pelo não-acompanhamento do processo de produção, o que redundou nos baixos níveis de qualidade dos livros distribuídos.

Sendo assim, como balanço da abreviada administração Collor de Mello, destaca-se o "continuismo" em relação aos governos anteriores, tanto em termos gerais quanto às questões específicas do setor educacional, havendo inclusive um recrudescimento das práticas clientelísticas.

Com relação ao processo de alocação de recursos, observou-se uma ruptura da rigidez alocativa<sup>5</sup> característica dos anos 70, mesmo que o MEC tenha mantido o controle sobre a destinação dos recursos. Não houve o estabelecimento de critérios claros e transparentes para nortear a alocação dos recursos, a qual ficou ao sabor dos interesses políticos e eleitorais.

Outro dos itens que não é modificado em relação aos governos anteriores diz respeito à fragmentação institucional.<sup>6</sup> Durante o Governo Collor de Mello, a estrutura organizacional montada no Ministério da Educação para o atendimento das demandas de serviços

<sup>5</sup> A rigidez alocativa se refletia na definição de objetivos, metas e uma política de gasto que, apesar de relativamente genérica, não oferecia liberdade de escolha para posteriores negociações intraburocráticas. Os domínios eram estabelecidos nitidamente, com os gastos sendo definidos centralmente no vértice superior do sistema, com isso os órgãos, tanto setoriais, regionais e locais eram tratados como órgãos executores dotados de reduzido grau de autonomia normativa, mesmo quando possuíam autonomia operacional.

<sup>6</sup> A fragmentação institucional corresponde a uma das facetas da centralização, onde se realiza uma fragmentação horizontal de tal forma que há uma multiplicação de diferentes formas de organizações públicas para atendimento das mais diversas demandas, com sérias conseqüências para a gestão e organização do aparato social do Estado.

educacionais permaneceu fragmentada e caracterizada pela existência de uma série de órgãos, muitas vezes com superposições de atividades e disputas pelo controle dos recursos entre esses órgãos.

A despeito do discurso modernizante, outro dos elementos que permanece e é até mesmo revigorado é o chamado "sistema de vazamentos",<sup>7</sup> por meio do qual viabilizou-se a política clientelista no setor educacional, sobretudo nos programas complementares de assistência aos educandos. Por intermédio desse mecanismo, quem detinha o controle dos recursos para financiamentos de programas barganhava-os por apoio político e fortalecimento de suas bases eleitorais.

No item centralização/descentralização, também houve continuidade em relação aos governos anteriores, com uma gestão marcadamente centralizadora. Apesar da retórica participativa, ao se analisar a gestão da política educacional no período observa-se que os apelos descentralizantes ficaram apenas no plano discursivo. Na prática, ao se consultar os documentos legais que regulamentaram os procedimentos para o pleito de recursos, sobretudo a sistemática de financiamento de projetos, assim como os relatórios FAE e FNDE, contendo o relato de como foram geridos os programas complementares de assistência aos educandos, verifica-se o quanto continuou centralizada a gestão da política educacional e de seus programas, permeáveis a desmandos e desvios de toda ordem, o que acarretou, inclusive, diversas denúncias de irregularidade.

Como conclusão, destaca-se que não por acaso a administração Collor de Mello ficou cunhada na literatura como "administração/educação espetáculo". Ou seja, o governo tinha

<sup>7</sup> O sistema de decisão política, de acordo com Gouveia (1994), mantém a estrutura de gasto assentada sobre um conjunto de instituições e de regras que mantém um verdadeiro e permanente *sistema de vazamentos* que, ao longo dos anos, foi se definindo para acomodar interesses bastantes diversificados e cujos controles são frouxos, formalistas e pouco eficientes. Isto se manifestou, principalmente, na estruturação de projetos/atividades orçamentários do tipo "balcão de negócios", que recebiam grande aporte de recursos para serem negociados entre dirigentes regionais e locais, políticos, empresários e lobistas.

sua atuação mais voltada para criar efeitos midiáticos, a partir de anúncios "bombásticos" de programas e ações do que efetivamente pela preocupação em viabilizar esses projetos tão efusivamente alardeados. A política educacional foi paradigmática dessa situação, pois muitos planos e metas chegaram a ser anunciados com grande impacto midiático, tais como os planos de atendimento às crianças, redução do analfabetismo, universalização do ensino fundamental, etc, porém, quando se procura as ações efetivas nota-se que praticamente nada foi executado, o que, segundo a literatura, caracteriza o período como tendo sido de "muito discurso e pouca ação".<sup>8</sup>

### Gestão das políticas federais para o ensino fundamental no governo Itamar Franco

O diagnóstico sobre a conjuntura brasileira, em que o novo governo sob o comando de Itamar Franco tomava posse, apontava para uma série de problemas a serem enfrentados, tanto no plano político quanto no econômico. Em relação à política, o principal desafio da nova administração seria garantir a estabilidade e a institucionalidade política, ameaçada pelos acontecimentos que levaram à queda de Collor de Mello. No que diz respeito aos fatores de ordem econômica, Itamar Franco tinha como principal missão contornar a crise que gradativamente vinha assolando a economia do País desde os fins dos anos 70 e atingindo grandes proporções sob o governo do seu antecessor. A gravidade dessa situação poderia ser avaliada pela redução das taxas de crescimento econômico, pelos elevados índices inflacionários, pela diminuição da renda e o aumento

\* Para Vieira (1998, p. 58), "na verdade, como síntese, pode-se dizer que, em matéria de política educacional, este é um período onde há muito discurso e pouca ação. O governo concebe projetos de grande visibilidade (...). Tais iniciativas não chegam a traduzir-se em mudanças na educação, na medida em que não correspondem a um efetivo comprometimento governamental com os objetivos propostos".

do desemprego e, por fim, pelo agravamento da crise fiscal do Estado (Brasil, MEC, 1993c).

A esses fatores poderia se aglutinar, como um agravante dos problemas a serem enfrentados, a não existência de definições claras sobre as atribuições que caberiam aos diferentes entes federados - União, Estados e Municípios (Brasil, MEC, 1993c).

Diante dessa conjuntura, algumas ações foram defendidas como prioritárias para a atuação governamental. Dentre elas figuravam, de forma imediata, o combate à fome e à miséria e, como política de médio prazo, investir na melhoria gradativa do atendimento dos chamados serviços sociais básicos, tais como saúde, educação, habitação, etc. (Brasil, MEC, 1993c).

No entanto, percebeu-se que, para o equacionamento desses graves problemas, não bastaria um privilegiamento às questões sociais, sendo necessária uma redefinição dos mecanismos de gestão das políticas públicas. Sendo assim, preconiza-se, a exemplo do discurso do governo anterior, o fomento à participação cooperativa e integrada de todos os entes federados e níveis de governo, por intermédio do incentivo à descentralização da execução das políticas sociais para Estados e municípios, garantindo para tal uma efetiva contrapartida no aporte de recursos financeiros por parte da União (Brasil, MEC, 1993c).

A necessidade de ações que melhorassem a oferta dos serviços educacionais era resultante de um diagnóstico que apontava a ineficiência dos serviços educacionais como uma das causas para a continuidade das desigualdades regionais e sociais. Em função das mazelas que caracterizavam historicamente a política educacional, não somente não se estava preparando adequadamente a população para o seu ingresso no mercado de trabalho quanto se estava deixando a desejar na sua qualificação para a participação política e para o pleno exercício de sua cidadania (Brasil, MEC, 1993b).

As propostas para o setor educacional foram, em grande medida, resultantes da inserção brasileira no debate internacional sobre educação, objetivada na participação de delegação, representando o país na Conferência de Jontien, na Tailândia (Brasil, MEC, 1993b).

A partir do enquadramento em diretrizes, das quais o Brasil foi signatário naquela conferência, o Plano Decenal de Educação para Todos destacava a necessidade de se debruçar sobre duas preocupações básicas envolvendo a questão educacional brasileira: 1) respeitar as diversidades regionais; 2) envolver efetivamente os diversos atores envolvidos na questão educacional, além dos ligados aos órgãos públicos tradicionalmente encarregados da gestão da política educacional.

Dentre as principais medidas preconizadas para o setor educacional, destaca-se a necessidade de aprofundar os mecanismos que permitissem uma gestão mais descentralizada, compartilhada e cooperativa tanto entre níveis de governo quanto entre esses e a sociedade civil (Brasil, MEC, 1993b).

Também se defendiam procedimentos descentralizados para a gestão dos programas de assistência aos educandos. Como justificativas mais relevantes para a aposta na descentralização da gestão destacava-se a agilidade operacional do processo, a possibilidade e facilidade de articulação com outros programas e, sobretudo, a possibilidade de uma maior eficácia nos mecanismos de controle, fiscalização e alocação de recursos (Brasil, MEC, 1993c).

No entanto, é importante destacar que, apesar da defesa da descentralização como a melhor forma de operacionalização da gestão dos programas de assistência aos educandos, recomendava-se cautela na adoção desse processo, pois eventualmente os novos gestores, para os quais se transfere poder e responsabilidades, poderiam não estar devidamente aptos e preparados para assumirem uma tarefa de tal envergadura.

Outro problema identificado no diagnóstico sobre a situação educacional brasileira diz respeito à configuração política do País. Historicamente, a expressiva maioria dos governos que se sucederam ao comando do País caracterizaram-se pela instabilidade e pelo desleixo com a administração e interesses públicos, sobretudo pelo não cumprimento de metas e pela interrupção de programas de governo previamente definidos. Complementarmente, nunca foi prática corrente a adoção de critérios claros e transparentes para a alocação

de recursos, ocasionando, não raro, a permanência da política educacional à mercê de práticas clientelísticas (Brasil, MEC, 1993c).

As ações prioritárias diziam respeito à necessidade de universalizar o acesso, como uma forma de permitir uma maior equidade de oportunidades sociais, as quais tinham, até então, permanecido pouco acessíveis às camadas populacionais menos favorecidas social e economicamente (Brasil, MEC, 1993c).

Nessa conjuntura de mudanças nas formas de operacionalização da gestão das políticas públicas e sociais, assumem destacada relevância os mecanismos de financiamento. Esse seria um dos itens mais importantes para a modernização da gestão dos programas, tanto em termos de eficiência, de resultados das políticas quanto no que diz respeito à transparência no processo de gasto. Assim, ao tratar dos mecanismos de financiamento, o documento sinaliza para a adoção de dois critérios fundamentais, a saber: a necessidade da alocação de recursos ser pautada pelo estabelecimento de critérios objetivos e que influenciassem a redução das desigualdades regionais (Brasil, MEC, 1993c).

Ainda no quesito financiamento, destaca-se que as diretrizes básicas que deveriam orientar os esforços do governo Itamar Franco para a área tinham que contemplar não só a retomada dos investimentos em educação, mas adotar mecanismos que primassem pela melhoria da eficácia na gestão, a qual deveria evitar desperdício de recursos e superposição de atividades (Brasil, MEC, 1993c).

No que diz respeito à descentralização, dois fatores são apontados como reforços da argumentação em torno da sua maior eficácia como procedimento de gestão. Primeiramente, este seria o canal mais adequado para permitir que as comunidades beneficiadas estabelecessem as suas prioridades. Complementarmente, fomentar-se-ia a otimização dos recursos, não só pelo maior controle do seu destino e efetiva utilização, mas também pela geração de emprego e renda nas próprias comunidades locais, por intermédio do consumo de produtos e serviços produzidos localmente.

Para atingir esses objetivos, a sistemática apontava para algumas estratégias, tais como a cooperação entre os entes federados, a

articulação com organizações não-governamentais, e, principalmente, o avanço no processo de descentralização da gestão,<sup>9</sup> com acento no fortalecimento da escola e na agilidade da máquina pública.

Com relação à institucionalização dos novos mecanismos de gestão, é importante destacar a Portaria MEC nº 44/1993, que instituiu um Grupo de Trabalho para preparar as diretrizes que norteariam a descentralização do Pnae. Como resultado do aprofundamento das iniciativas de descentralização, em julho de 1994 é promulgada a Lei nº 8.913, a qual "dispõe sobre a municipalização da alimentação escolar". Essa lei pode ser considerada o primeiro impulso efetivo em direção à descentralização dos programas de assistência aos educandos, processo que foi aprofundado no governo seguinte, de Fernando Henrique Cardoso.

A referida lei estabelecia critérios para a transferência de recursos aos municípios interessados em gerir o fornecimento de merenda escolar para as escolas sob sua jurisdição. Entre esses destacam-se: a) a repartição dos recursos seria proporcional ao número de alunos matriculados; b) o recebimento dos recursos estaria condicionado à implantação dos Conselhos Alimentares nos municípios; c) os cardápios deveriam respeitar os hábitos alimentares locais, assim como os alimentos deveriam ser *in natura*.

Com relação à gestão dos programas complementares de assistência aos educandos no governo de Itamar Franco, o que marca o período são as inovações na sua forma de operacionalização. Dentre essas inovações, não há dúvidas de que o impulso à descentralização, no intuito de tornar a gestão mais ágil e eficiente, foi a medida mais significativa.

Ao contrário do seu antecessor, o governo Itamar Franco não se restringiu ao plano discursivo, mas adotou efetivamente, inclusive com institucionalização legal, procedimentos

Segundo a Sistemática de Financiamento para 1993, deveria se investir na "melhoria do processo de gestão, pela descentralização administrativa, pedagógica e financeira" (Brasil, MEC, 1992, p. 16).

que operacionalizavam o repasse de atribuições e recursos para Estados e municípios.

Dentre os programas incluídos no incipiente processo de descentralização, a experiência pioneira foi a da merenda escolar. Posteriormente, foram contemplados os programas do livro didático e material escolar. Ainda no terreno dos programas complementares, cumpre destacar a importante iniciativa de criação do Programa Nacional do Transporte do Escolar (PNTE), o qual veio preencher uma lacuna em torno do problema do acesso e da permanência na escola dos alunos carentes residentes em zonas rurais.

Outro item que deve ser mencionado ao se analisar os Relatórios FAE e FNDE do período é a advertência em torno da relevância e importância dos órgãos de representação da FAE nos estados (Refae), a partir das iniciativas de descentralização. As atividades desses órgãos desconcentrados seriam de grande valia, principalmente a de fiscalização, no acompanhamento do adequado uso dos recursos por parte de Estados e municípios e, conseqüentemente, no aperfeiçoamento do processo de descentralização.

Por ter sido aquele programa que não apenas iniciou mas também o que mais avançou no processo de descentralização sob o governo Itamar Franco, o Pnae será alvo de algumas considerações, sobretudo em torno de suas diretrizes.

No que tange à transferência dos recursos do Pnae, havia duas formas de operacionalização. Uma das possibilidades era da FAE enviar os recursos para os Estados e esses, posteriormente, repassarem para os municípios que não tinham aderido à municipalização. A outra forma era a municipalização propriamente dita, pois contemplava a remessa de recursos da FAE, diretamente, para os municípios que tinham aderido ao processo de descentralização da merenda escolar.

Estabelecia-se que os municípios deveriam ser as instâncias privilegiadas e a prioridade no atendimento deveria recair sobre os alunos da pré-escola e do ensino fundamental. O acompanhamento e a fiscalização ficariam a cargo da FAE e das secretarias

de educação de estados e municípios, complementados pela atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar.

No período em que Itamar Franco esteve na frente do governo brasileiro, o dirigismo<sup>10</sup> foi minimizado, sobretudo em função da abertura para uma maior participação da sociedade na definição dos rumos das políticas públicas.

Articuladamente ao item anterior, a rigidez alocativa dos períodos anteriores sofreu uma interrupção. De igual maneira, quando o Estado e, conseqüentemente, a destinação de recursos para financiamentos de políticas públicas passam a ficar mais transparentes e permeáveis ao controle e à influência de grupos políticos e setores da sociedade civil, não há espaço para uma estrutura orçamentária "fechada". Dito de outra maneira, quando há uma democratização dos mecanismos decisórios sobre prioridades em relação às políticas públicas, a alocação de recursos, seus montantes e critérios, passa a ser flexibilizada.

No entanto, a despeito desse início de mudanças, um dos itens importantes em termos de gestão das políticas públicas, qual seja, a estrutura institucional dos órgãos responsáveis pelas mesmas, não sofreu modificações. No governo Itamar Franco manteve-se a chamada "fragmentação institucional" que tinha caracterizado a prestação de serviços educacionais nas administrações federais brasileiras nas últimas décadas. Assim, os financiamentos de projetos, a concessão de bolsas, a assistência aos educandos, etc.

<sup>10</sup>O dirigismo como característica dos regimes burocrático-autoritários, no entender de Osclak (1982) permite, por um lado, que políticas que afetam profundamente alguns interesses, principalmente do destinatário, podem ser aplicadas com a segurança de encontrar pequena contestação. Por outro, impede o Estado de conhecer seus limites e conseqüências do impacto de suas ações e gastos, pois os dirigentes livres da pressão e da influência dos setores e organizações da sociedade podem com mais tranquilidade estabelecer a agenda de gastos de acordo com seus interesses. Neste caso, a formulação e a implementação de políticas deixam de ser resultados de um processo de negociação e compromisso com os diversos setores sociais e forças políticas e passam a depender mais da iniciativa de grupos técnicos e funcionais de confiança da coalizão dominante.

continuaram sendo concedidos, fiscalizados e avaliados por diferentes órgãos vinculados ao Ministério da Educação.

A crítica a este modelo é de que ele é pouco ágil e eficiente, sendo permeável a superposições de atividades, além de ocasionar a pulverização de recursos e ações. Esses fatores ainda são agravados pelo fato de haver uma disputa interna entre os órgãos pelo controle dos recursos e pela decisão sobre assinaturas de convênios. Como forma de solucionar esses problemas, propunha-se a fusão de alguns desses órgãos, no intuito de tornar mais articulada, orgânica e eficiente a alocação dos recursos e o financiamento de projetos educacionais por parte do governo federal.

Outro dos itens importantes para a gestão das políticas educacionais diz respeito ao esgotamento do chamado "sistema de vazamentos", por meio do qual as clientelas políticas dos grupos que estavam no comando do Ministério tinham suas demandas atendidas "por fora", pelo mecanismo do "balcão de negócios". Também em função da maior transparência dos critérios para a alocação de recursos, esse mecanismo ficou "esvaziado" enquanto procedimento de distribuição de recursos com fins particularistas e de estabelecimento de laços de clientela política, por intermédio da barganha com recursos públicos.

Sem desconsiderar a relevância de todos esses itens destacados acima, o que marca efetivamente a administração de Itamar Franco em relação à gestão da política educacional diz respeito à questão centralização/descentralização.

A despeito do debate sobre este tema e as críticas a um modelo de gestão excessivamente centralizado, remontar ao final dos anos 70 e ter sido incorporado ao discurso oficial de uma forma mais incisiva no governo Collor, foi durante a administração de Itamar Franco que efetivamente houve avanços em termos práticos na operacionalização descentralizada dos programas educacionais, seja para financiamentos de projetos, seja de assistência aos educandos.

Mesmo que incipiente, principalmente devido a exigüidade do seu mandato, sob o governo de Itamar houve o primeiro impulso efetivo no intuito de institucionalizar mecanismos que

contemplassem a descentralização das políticas públicas. Apesar de ser ainda um processo de descentralização na qual se repassava para os outros níveis de governo a responsabilidade e os respectivos recursos para que os mesmos executem as políticas, no entanto, o grau de autonomia desses não era pleno, pois parte das diretrizes continuavam sendo emanadas do ministério, estipulando não só o que deve ser feito, mas também como deve ser feito. Em função de tudo o que foi dito acima, pode-se dizer que, de uma maneira geral, o período considerado foi bastante frutífero para a área, com a educação tendo sido contemplada efetivamente como uma das prioridades governamentais, tanto na agenda governamental quanto na alocação de recursos. Em termos de avanços, o principal item a ser considerado é, sem dúvida, a questão do inédito fomento à participação dos diversos atores sociais envolvidos com a problemática educacional brasileira. Nesse curto interregno, diversos fóruns e seminários foram concebidos e realizados no intuito de ampliar os canais de discussão da problemática e das sugestões de encaminhamentos adequados para contornar os graves problemas da área. De forma complementar, iniciou-se o processo de institucionalização da descentralização da gestão dos programas complementares de assistência aos educandos, o qual pode ser considerada uma fase intermediária para um novo modelo de gestão, mais descentralizado.

### Gestão das políticas federais para o ensino fundamental no governo Fernando Henrique Cardoso

De acordo com os diagnósticos apresentados pelo governo Fernando Henrique Cardoso a respeito da questão social, a atual situação seria atribuída a uma herança dos governos militares, os quais teriam sido responsáveis pela eclosão de uma crise generalizada, sobretudo em função do endividamento externo (Cardoso, 1994).

Essa situação teria ocasionado um agravamento das dificuldades enfrentadas pelo Estado, visibilizado, por um lado, no

aprofundamento do clientelismo entre o Estado e o setor privado e, por outro, na elevação dos índices inflacionários. O descontrole inflacionário é considerado um dos principais empecilhos para a retomada do crescimento econômico e, conseqüentemente, pelo aumento do desemprego e da pauperização da população, assim como pelo incentivo à especulação em detrimento dos investimentos produtivos.

Diante desse quadro, aponta-se para a necessidade de redefinição do projeto de desenvolvimento brasileiro, o qual deveria estar articulado à economia internacional globalizada. Também há a advertência de que do formato desse projeto iria depender a forma de inserção do Brasil nessa nova conjuntura, caracteristicamente competitiva em termos econômicos. Para que essa inserção do país se desse de forma autônoma, dois aspectos seriam relevantes: o fortalecimento do poder político decisório do País e o desenvolvimento científico e tecnológico, no intuito de capacitar o País para a competição.<sup>11</sup>

No programa de governo de Fernando Henrique Cardoso (1994) a educação está incluída dentre as cinco metas prioritárias, assumindo relevância discursiva. Justificava-se tal inclusão pelas transformações que vinham ocorrendo no mundo, as quais ocasionavam a crescente necessidade das populações serem educadas para esse novo contexto, marcadamente de desenvolvimento tecnológico.

Sendo assim, a educação seria um dos pré-requisitos para a adequada capacitação dos recursos humanos brasileiros, tanto para o atendimento da demanda por mão-de-obra quanto para a habilitação para uma participação política efetiva.<sup>12</sup>

Ao abordar o ensino fundamental, apresenta-se um diagnóstico que aponta sérias deficiências nesse nível de ensino.<sup>13</sup>

<sup>11</sup>Três políticas são defendidas para atingir esse modelo no curto prazo: 1) garantir a estabilidade do ambiente econômico; 2) dar indicações claras sobre quais são as prioridades em matéria de política econômica; e 3) formular uma política clara em relação às regras negociadas internacionalmente" (Cardoso, 1994, p. 15-16).

"Segundo Cardoso (1994, p. 108), "a alta qualidade da educação, em todos os níveis, deve ser um objetivo central da ação governamental".

"De acordo com Cardoso (1994, p. 108-109), "o sistema educacional brasileiro caracteriza-se por um padrão caótico e ineficiente".

Os problemas identificados seriam responsáveis pela elevação das taxas de repetência e evasão, pelos elevados índices de analfabetismo e pelas distorções e desigualdades na progressão dos alunos, com grande concentração de alunos no ensino fundamental, em detrimento dos outros níveis.

É de suma importância para a compreensão de toda a política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso a conclusão tirada desse diagnóstico. Segundo seus redatores, os principais problemas a serem enfrentados não seriam a falta de vagas, a evasão e tampouco a insuficiência de recursos, mas sim a repetência e, sobretudo, a má gestão dos recursos financeiros.<sup>14</sup>

Diante disso, propõe-se uma atenção prioritária ao ensino fundamental, o que seria feito por intermédio de uma série de procedimentos. Um dos principais remetia à descentralização das ações, priorizando os recursos para o investimento em atividades-fim. Esse encaminhamento era defendido como a forma mais eficiente para atender à demanda de universalização do atendimento do ensino fundamental e das políticas complementares de assistência aos educandos (equalizando oportunidades).

Entre as principais medidas que reiteram obrigatoriedade do ensino fundamental e a prioridade da sua oferta, pelo poder público, destaca-se a iniciativa do MEC de encaminhar ao Legislativo Federal a Proposta de Emenda Constitucional (EC nº 14) que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), no âmbito de cada unidade federada, que foi aprovada em setembro de 1996.<sup>15</sup> A criação do Fundef foi uma estratégia para forçar a regularização, correção de desigualdades regionais,

<sup>14</sup>fra os redatores do programa de governo de Fernando Henrique Cardoso (1994, p. 110). "o problema em nosso país é que se gastam mal os recursos destinados à educação".

<sup>15</sup>Essa Emenda reafirmou a necessidade de Estados, Distrito Federal e municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988 relativos à vinculação de 25% de suas receitas de impostos, e das que lhes forem transferidas, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, além de obrigarem esses entes federados, a partir de 1998, a alocar 60% desses recursos no ensino fundamental, ao estabelecer a subvinculação de 15% daquelas receitas para esse nível de ensino.



melhorias na visibilidade e expansão do fluxo de recursos para o financiamento da educação fundamental e com isso buscar soluções para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental, uma vez que um dos principais objetivos do Fundo é o de estimular a melhoria da qualidade do ensino mediante a vinculação de recursos para a capacitação e valorização do magistério.

A descentralização também se justificaria por facilitar o compartilhamento de tarefas entre os níveis de governo (União, Estados e municípios). Complementarmente, como uma forma de não haver uma repetição das mazelas tradicionais nos níveis estaduais e municipais, seria imprescindível o estabelecimento de critérios objetivos e transparentes para a alocação dos recursos. Dentre esses, defendia-se que um maior volume de recursos deveria ser destinado para onde houvesse uma maior quantidade de alunos matriculados e para Estados e municípios considerados mais carentes, condicionando o recebimento dos recursos ao investimento dos mesmos exclusivamente em educação (Cardoso, 1994).

Um dos princípios do planejamento para o período de 1995 a 1998 remetia à necessidade de articular, por intermédio de políticas claras de financiamento, as redes federal, estaduais e municipais de ensino (Brasil, MEC, 1995). As ações básicas visavam: 1) garantir que os recursos do FNDE chegassem às escolas e fossem aplicados no ensino fundamental, fiscalizando a correta utilização via controle de resultados; 2) definir conteúdos curriculares básicos, garantindo uma homogeneidade mínima no país; 3) garantir a distribuição do livro didático, primando pela melhoria de sua qualidade; 4) descentralizar e aumentar o suprimento de merenda escolar; 5) priorizar atendimento aos chamados "bolsões de pobreza", a serem definidos pelo Programa Comunidade Solidária, como política complementar (Brasil, MEC, 1995); 6) aperfeiçoar sistema de avaliação do ensino fundamental; e 7) definir e implementar um sistema de estatísticas educacionais.

No sentido de garantir que os recursos chegassem rapidamente à escola, foi criado, em 1995, o Programa Manutenção e Desenvolvimento da Educação (PMDE), também conhecido como

Dinheiro na Escola,<sup>16</sup> com o objetivo de iniciar a correção de rumos dos mecanismos de transferências de recursos do FNDE e, primordialmente, aportar recursos diretamente às escolas públicas estaduais e municipais do ensino fundamental, para atendimento de necessidades imediatas de manutenção e de projetos de iniciativa da unidade escolar, de modo a fortalecer sua autonomia.

Para modificar o padrão vigente de gestão de recursos foram estabelecidos, no programa, critérios universalistas e redistributivos. Assim, os montantes anuais transferidos às escolas estão condicionados à dimensão do alunado atendido pelas mesmas e à região geográfica em que se inserem. Neste caso, o Programa confere às Regiões Centro-Oeste (exceto Distrito Federal), Nordeste e Norte um valor por unidade superior àquele destinado às escolas das regiões Sudeste e Sul. Alterou-se, dessa forma, a prática clientelista e de "balcão de negócios", que pautava a distribuição de recursos da quota-parte federal do salário-educação.

Ainda, em 1995, ao advertir no Plano Plurianual para 1996-1999 sobre a escassez de recursos estatais, sinaliza para um encaminhamento que atribui, prioritariamente, ao poder público a responsabilidade pelo atendimento das demandas sociais, deixando sob os cuidados da iniciativa privada o provimento de investimentos em infraestrutura. De acordo com o texto do PPA (Brasil, MPO, 1996, p. xi-xii), três estratégias deveriam nortear a ação estatal para atingir esses objetivos: "1) construção de um estado moderno e eficiente; 2) redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; 3) inserção competitiva e modernização produtiva".

Quanto às diretrizes da ação de governo que digam respeito às gestões do ensino fundamentais, propunham-se: Estratégia 1: "descentralização das políticas públicas para estados e municípios, setor privado e organizações não-governamentais"; Estratégia 2: "melhoria educacional, com ênfase na educação básica; mobilização da sociedade e de todo o governo para a erradicação da miséria e da

<sup>16</sup>Por meio de Medida Provisória, editada em dezembro de 1998, passou a denominar-se Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

fome"; Estratégia 3: "melhoria educacional, com ênfase na educação básica" (Brasil, MPO, 1996, p. 14-16).

Sendo a educação considerada como um dos setores estratégicos para dar suporte ao sucesso do novo modelo de desenvolvimento, destaca-se a necessidade de universalizar o acesso à educação básica no intuito de atenuar as conseqüências advindas da baixa qualificação da mão-de-obra, sobretudo a elevação dos índices de exclusão social e a baixa produtividade e competitividade dos setores produtivos nacionais.<sup>17</sup>

Essas prioridades eram inspiradas pela necessidade de melhorar a competitividade da economia nacional, reduzindo o chamado "custo Brasil", por intermédio do investimento em educação básica e ciência e tecnologia. Nesse contexto, a educação seria um importante fator gerador de desenvolvimento econômico, social e político, com efeitos na "promoção da cidadania e na capacitação de recursos humanos" (Brasil, MPO, 1996, p. 36],

O tema gestão também constou na LDO promulgada em 1995, na parte das "Metas da administração pública federal". Dentre essas se destacam o incentivo às parcerias com estados e municípios, a redução das desigualdades regionais e a modernização da administração por intermédio da racionalização dos gastos e da descentralização. Em linhas gerais, mantém o teor normativo da LDO do ano anterior. Merece destaque o artigo 26 das "Diretrizes específicas do orçamento fiscal", o qual, em seu parágrafo único, dá diretrizes para o Pnae, ao afirmar que as "aquisições de alimentos destinados aos programas de alimentação escolar deverão ser feitas prioritariamente nos Municípios, Estados ou Regiões de destino".

No ano de 1997, destaca-se na LDO o item que trata da "Organização e estrutura dos orçamentos" em função deste disciplinar o repasse de recursos para programas sociais, sobretudo educação, para aquelas regiões consideradas "bolsões de pobreza", as quais seriam alvo de ações do programa Comunidade Solidária. No texto

"Plano Plurianual (1996-1999), item "Políticas e reformas para o desenvolvimento" (Brasil, MPO, 1996).

da LDO foi mantida a orientação discricionária, no intuito de atender de forma prioritária e com isenções à necessidade de cumprimento de alguns pré-requisitos legais exigidos para o recebimento de recursos.

Os relatórios do FNDE e da FAE, que contêm as realizações destas autarquias, neste período, são bastante elucidativos das transformações e novas orientações que passaram a pautar a gestão da política educacional, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso.

Em termos gerais, pode-se dizer que o período foi bastante fértil com relação à implementação de novos programas, assim como na reformulação daqueles que já estavam em operação.

Portanto, como principal característica aponta-se a efetivação das propostas candentes nos debates sobre a gestão da política educacional, pelo menos desde o início dos anos 90. Acentuava-se tanto a necessidade de descentralizar a execução de programas para Estados e municípios quanto a inclusão das próprias unidades escolares, seja como agentes responsáveis pela administração de recursos a elas diretamente repassados, seja indiretamente, por meio do recebimento de verbas provenientes de convênios firmados entre a União e os Estados ou municípios nos quais estejam situados.<sup>18</sup>

Com relação à gestão da política educacional e, mais especificamente, do ensino fundamental, no governo Fernando Henrique Cardoso, os processos anunciados desde o início da década são impulsionados e levados adiante de forma efetiva. Houve

"Isso fica bastante claro já na "Apresentação" do Relatório FAE, de 1995, na qual afirma-se que "ao assumirmos a direção da FAE, no início de 1995, encontramos a Entidade com a política da descentralização de seus programas já delineada, com a execução, a exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), em pleno andamento. Demos continuidade, por entendermos, em conformidade com a detecção da gestão anterior, de que a execução desses programas tem características próprias e exige estratégias diversificadas. Por isso, planejá-las, executá-las e acompanhá-las de forma centralizada, levaram inevitavelmente, a práticas equivocadas, que colocaram a Instituição, por diversas vezes, na contramão da história" (FAK, 1995, p. :i).

uma série de encaminhamentos no intuito de estabelecer novas diretrizes para a política educacional, contemplando iniciativas de alterações das normas legais que regem o setor, assim como os critérios de financiamento. Nesse item, a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, foi uma das mais relevantes para institucionalizar os novos marcos e diretrizes que passaram a reger a gestão da política educacional brasileira.

No que diz respeito ao "dirigismo", pode-se afirmar que esse procedimento foi remodelado. Sob a administração Fernando Henrique Cardoso, têm início iniciativas com o propósito de implementar a chamada "administração gerencial" nos serviços públicos. Nesse modelo de administração, o chamado "núcleo estratégico", no caso a cúpula do Ministério da Educação, tomaria para si a responsabilidade pela elaboração dos planos e metas, assim como pelas diretrizes e formas de operacionalização. Uma das formas de viabilizar esse procedimento foi a vinculação dos critérios de liberação de recursos ao enquadramento nas diretrizes, processos e critérios estabelecidos pelo Ministério.

Existiu, também, à chamada "focalização" de políticas, no qual pelo menos duas formas de encaminhamento podem ser mencionadas. Em uma, denominada focalização no universal, que não rompia a universalização,<sup>19</sup> mas cuja focalização recairia sobre determinadas clientela consideradas mais necessitadas dentro o universo de beneficiários de determinada política pública. Como exemplo, pode-se citar o Pnae. Dentre os alunos da rede pública beneficiária do programa, o Programa Comunidade Solidária era responsável pela seleção de algumas áreas consideradas "bolsões de

<sup>19</sup>Havia nos anos 90 uma corrente de opinião que defendia a eliminação da universalização do atendimento rias políticas públicas e sociais, substituindo esse procedimento pela focalização, ou seja. priorizando e dando exclusividade ao atendimento de um público que se pressupõe efetivamente necessitado dessas políticas. Dessa maneira, as ações deveriam ser focalizadas em regiões e grupos mais carentes, ao invés da universalização e, dessa forma, a alocação dos recursos seria vinculada ao atendimento de determinados programas e estes, por sua vez, dirigidos para problemáticas e públicos específicos.

pobreza", para as quais se daria um atendimento diferenciado, tal como o aumento dos níveis nutricionais da alimentação fornecida diariamente, como uma forma de compensar as piores condições de alimentação dessas crianças. Em outra, ocorreu a focalização sociorregional como critério para a alocação de recursos federais: 1) com o impulso dado à execução do Projeto Nordeste e a implementação do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola/ MEC) que se destina aos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste;<sup>20</sup> 2) pela priorização, a partir de 1995, conferida aos recursos do PNTE, do Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE) e do Programa Nacional do Material Escolar (PNME) aos municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária; e 3) pelo adicional per *capita* alocado nos municípios das Regiões Centro-Oeste (exceto Distrito Federal), Nordeste e Norte, por intermédio do PDDE.

Quanto à fragmentação institucional, há uma mudança significativa sob a administração de Fernando Henrique Cardoso. Ancorado em discurso que primava pela eficiência e agilidade do Estado, a estrutura do Ministério da Educação foi "enxugada". Dessa maneira, houve a fusão de órgãos que exerciam funções similares - fusão da FAE e do FNDE - , no intuito de se ter um maior controle sobre os processos, assim como tornar mais eficiente a gestão, eliminando as superposições de atividades, características de modelos com grande fragmentação institucional. No entanto, com o novo modelo implementado, descentralizador da execução, a fragmentação pode ter sido "jogada" para a ponta do sistema, onde há uma pulverização dos executores, mesmo que estes devam seguir as diretrizes emanadas de um único centro formulador, o Ministério da Educação.

Da mesma maneira, com esses novos mecanismos de gestão reduz-se o espaço para a alocação de recursos pelo tradicional

<sup>20</sup>O Fundescola/MEC é um programa desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais e municipais de Educação, que promove um conjunto de ações para melhorar a qualidade do ensino fundamental e ampliar o acesso e a permanência das crianças nas escolas públicas. É financiado com recursos do governo federal, dos Estados e empréstimos rio Banco Mundial.

"sistema de vazamentos", já que os critérios de acesso a verbas são previamente definidos e vinculados à execução de determinados programas e a certos procedimentos operacionais.

No entanto, o item mais interessante a ser abordado diz respeito ao binômio centralização/descentralização, o qual perpassa toda a discussão envolvendo a gestão da política educacional no governo Fernando Henrique Cardoso. Em primeiro lugar, houve continuidade não apenas em relação ao que vinha sendo debatido desde o início da década, mas também dando seqüência a algumas experiências pioneiras em direção à descentralização da gestão dos programas implementados no governo anterior, sob o comando de Itamar Franco. A partir de 1995, houve um fomento e extensão dos processos de descentralização na gestão da política educacional brasileira. Nesse sentido, a centralização, tal como tradicionalmente se entendia, em que o poder central mantinha sob sua responsabilidade todo o processo, desde a formulação até a execução, sofreu uma redução profunda.

No entanto, não é consensual a conclusão de que os processos de gestão foram efetivamente descentralizados. Caso a compreensão em torno da descentralização remeter à sua concepção original, a qual indicava a primazia da autonomia e dos mecanismos de participação na formulação de políticas, conclui-se que este não é exatamente o processo em curso no país a partir de 1995. Pois bem, se não se pode atribuir-lhe a característica de centralizado, mas tampouco a de descentralizado, pelo menos em suas expressões tradicionais, qual seria então a característica do modelo ora em curso? Esta não é uma resposta fácil, podendo-se caracterizá-la, como tendo um aspecto "misto", de forma que ainda se manteve o processo de descentralização "tutelada". Isto porque o poder central não abre mão da exclusividade do planejamento e da formulação das diretrizes para utilização de seus recursos orçamentários, o que caracteriza o modelo como centralista. Por outro lado, a responsabilidade sobre a execução passa a ser transferida para a ponta do sistema, caracterizando um processo descentralizado.

Como um balanço da gestão da política educacional no governo Fernando Henrique Cardoso, pode-se destacar positivamente

o fato de ter havido avanços no processo de descentralização, sobretudo no que tange aos aspectos que envolvem financiamento e execução. No entanto, os mecanismos e processos decisórios, tais como a escassez de canais de participação em nível nacional na formulação de políticas por parte dos outros níveis de governo e por parte da sociedade civil e demais atores envolvidos com a problemática educacional ainda são elementos que podem acarretar limitações para a melhoria dos serviços educacionais no Brasil.

## Conclusões

Não é tarefa fácil empreender uma avaliação mesmo que preliminar sobre a gestão das políticas federais para o ensino fundamental nesses últimos dez anos, não apenas devido à profundidade das mudanças, mas também pelo fato de ainda estarem em curso. Mesmo assim, lendo presente estes fatores limitantes, tentar-se-á, a título de considerações finais, proceder a uma avaliação do desenvolvimento desse processo ao longo da década. A análise será feita a partir de determinados conceitos e parâmetros considerados "chaves", devido à relevância que assumiram para o debate sobre as diretrizes que deveriam orientar a implementação de políticas públicas e, principalmente, das voltadas para o setor educacional.

Sem dúvida, dentre estes conceitos, o que mais pautou o debate foi o de descentralização. Tema polêmico, apesar da quase unanimidade a seu favor em, pelo menos, alguma de suas modalidades o encaminhamento dos processos de descentralização da gestão da política educacional brasileira voltadas ao ensino fundamental apresenta elementos que a colocam como um dos principais avanços em termos de gestão de políticas públicas. Por outro lado, devido à forma como vem sendo conduzida a sua implementação, pode ser passível de problematização, como um limite à melhoria efetiva da oferta de serviços educacionais.

A argumentação em torno dos avanços que a descentralização representaria para a gestão da política educacional

fundamenta-se no fato que esse seria um processo gerador de círculos virtuosos. Com isso se quer dizer que ela otimizaria recursos, pela eliminação de atividades-meio; fomentaria uma maior efetividade das políticas, já que transferiria para a ponta dos sistemas, para os beneficiários, a responsabilidade pelo estabelecimento das prioridades a serem atendidas; tornaria o processo mais transparente, pois permitiria à população local acompanhar e fiscalizar a devida aplicação dos recursos e prestação dos serviços.

Esse foi o discurso que legitimou o estabelecimento das novas diretrizes que, ao longo da década, foram institucionalizadas para fomentar a descentralização das políticas públicas. Sua trajetória foi ascendente, partindo de Collor de Mello o discurso modernizante que reivindicava a descentralização como medida imprescindível para alcançar a eficiência na prestação de serviços sociais. Nesse governo, contudo, como de resto, a maioria dos itens do programa com o qual havia sido eleito ficou restrita ao plano discursivo. Coube, então, à administração Itamar Franco as primeiras iniciativas para que saísse do plano discursivo e passasse a nortear a gestão de alguns programas. No entanto, é a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso que são efetivadas as alterações reiteradamente anunciadas como necessárias e o processo de descentralização é aprofundado.

Sendo assim, em função de o processo de descentralização ter tido um maior impulso sob a administração de Fernando Henrique Cardoso, a discussão terá como base as diretrizes adotadas em sua gestão. Dessa maneira, não há como negar que houve avanços, tais como a maior agilidade no repasse de recursos, o acerto na fiscalização recair sobre os resultados das políticas, a definição e transparência nos critérios de alocação de recursos, etc.

Em que pese esses inegáveis avanços, alguns limites têm sido identificados, sobretudo em função da concepção do processo de descentralização em curso atualmente. Primeiramente, há um questionamento sobre a própria definição e parâmetros utilizados para identificar determinada gestão como descentralizada. Para os críticos do modelo implementado no Brasil, é bastante discutível se

esse contempla o ideário descentralizante, pois sua concepção é exclusiva da cúpula dirigente do Ministério da Educação, de onde emanam todas as diretrizes para o resto do sistema de ensino. Dito de outra maneira, a descentralização ficaria restrita à execução. E mesmo na execução, os outros níveis de governo, estados e municípios, ficariam limitados ao cumprimento das normas ditadas do centro, sob pena de não terem acesso aos recursos.

Assim, esse modelo poderia ser denominado de "descentralização tutelada", na qual são restritos os mecanismos e canais de participação dos outros níveis de governo e da sociedade civil organizada em todas as etapas do processo, inclusive da concepção e planejamento das políticas, como seria de esperar caso houvesse efetiva autonomia cooperativa englobando todos os setores e níveis de governo envolvidos de alguma forma com o setor educacional.

Outro limite apontado remete à própria constituição política brasileira. No modelo em implantação, os Conselhos Municipais assumem significativa importância como órgãos de controle do adequado uso dos recursos e da prestação dos serviços. O problema daí resultante é a ausência, no país, sobretudo nos pequenos municípios, os quais são a grande maioria das municipalidades brasileiras, de uma sociedade civil organizada. Sendo assim, muitos Conselhos são descaracterizados em sua função fiscalizatória e moralizante, pois são compostos por pessoas ligadas aos mesmos grupos que controlam o poder local.

Complementarmente à questão da descentralização, os novos mecanismos de financiamento de projetos e programas federais para o ensino fundamental devem ser destacados como importante item propiciador de avanços e limites na gestão da política educacional.

O lema financiamento é destaque em qualquer debate sobre a operacionalização do atendimento de políticas públicas. Não há como conceber o atendimento das demandas sociais sem dotar os responsáveis dos recursos necessários para tal. Na década de 90, com o agravamento da crise fiscal do Estado, o debate sobre a eficiência no

atendimento na prestação de serviços sociais com restrições orçamentárias cada vez maiores direciona-se para formas de operacionalização que otimizassem os recursos.

No Brasil, os diagnósticos sobre gastos públicos atribuíam a má qualidade e insuficiência das políticas públicas à gestão incorreta e desperdiçadora dos recursos. Essa situação objetivava-se em falta de planejamento e coordenação, geradores de superposições de atividades; indefinição de prioridades e ausência de critérios claros e transparentes para a alocação de recursos, tornando a gestão permeável aos tradicionais particularismos e clientelismos.

Sendo assim, ao longo da década, avança-se no processo de normatização do financiamento e repasse de recursos. Dentre os principais mobiles para esses novos procedimentos, está a necessidade de aumento da eficiência e de diminuição da corrupção.

Também, nesse caso, a despeito de seu discurso modernizante e moralizador da administração pública, durante o governo de Collor de Mello foram mantidos os mesmos procedimentos anteriores para o financiamento de projetos e programas educacionais. O instrumento principal a ser utilizado para a solicitação permaneceu, sendo o PTA, burocratizado e centralizado. A indefinição em termos de critérios claros e transparentes, com largo espaço para o uso dos recursos públicos destinados à educação como 'moeda de troca' em barganhas políticas, foi a tônica desse governo.

Sob a administração de Itamar Franco, embora tenha havido uma melhor definição de critérios e uma maior transparência na alocação dos recursos, a forma de operacionalização da solicitação continuou sendo feita por intermédio do PTA.

É durante o governo de Fernando Henrique Cardoso que essa forma de operacionalização é alterada. O PTA continua existindo, mas os novos mecanismos de financiamento priorizam o repasse direto dos recursos aos responsáveis pelas atividades-fim, tomando como base o aluno. Assim, cada vez mais a União transfere para Estados, municípios e unidades escolares a responsabilidade pela execução dos recursos destinados à prestação dos serviços sob sua responsabilidade.

Como maiores expoentes desses novos mecanismos de financiamento, podem ser destacados o PMDE, posteriormente rebatizado de PDDE, o Pnae e o Fundef.

Outro tema que esteve em pauta foi a discussão sobre o federalismo e a definição clara de atribuições entre os diferentes níveis de governo. Esse é um dos principais problemas que têm influenciado a operacionalização da gestão das políticas públicas e sociais. Segundo a literatura especializada, desde o início do processo de constituição do Brasil como nação à estrutura de poder estava assentada em bases autoritárias e centralizantes.

Dentre os reflexos negativos dessa situação sobre a gestão das políticas públicas, pode-se salientar os eventuais paradoxos de haver, Concomitantemente, superposições em determinadas atividades, ações e programas e lacunas em outras. No que tange ao setor educacional, essa problemática é recorrente. Cientes disso, os constituintes que elaboraram a nova Constituição federal, promulgada em 1988, disciplinaram a repartição de atribuições entre os níveis de governo. Ao atribuir responsabilidades por nível de ensino, definia-se que, prioritariamente, o governo federal deveria encarregar-se do ensino superior, os estados do ensino fundamental e do médio e os municípios do ensino fundamental e da educação infantil.

Compelidos pela Carta Magna e posteriormente pela LDB, os responsáveis pelas administrações federais brasileiras da década de 90 incorporaram em seus discursos e metas o cumprimento desse preceito. Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso ratificam em suas respectivas plataformas políticas e planos de governo o compromisso com essa questão.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> No programa de governo de Fernando I [enrique Cardoso, intitulado *Mãos a obra, Brasil*, destaca-se ser "essencial o fortalecimento do sistema federativo, em bases de cooperação, integração e articulação das ações políticas e dos recursos das diferentes esferas governamentais na área educacional". Mais adiante, ao explicitar a necessidade de uma reforma institucional, defende-se a necessidade de "eliminar a sobreposição de tarefas, a multiplicidade de programas e ações, a descontinuidade das políticas educacionais e a interferência direta da União nos municípios" (Cardoso, 1994, p. 113 e 117).

Como nos outros itens, o governo de Collor de Mello não efetivou alterações que levassem a uma maior integração e cooperação na operacionalização das políticas públicas para a educação, o que acarretou a continuidade na superposição das ações. Sob Itamar Franco são efetivadas as primeiras iniciativas no intuito de melhor definir as atribuições de cada nível de governo, sobretudo o fomento à municipalização do atendimento do ensino fundamental e da gestão de programas complementares de assistência aos educandos.

No entanto, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que os esforços no sentido de estabelecer a delimitação das atribuições e responsabilidades de cada nível de governo tiveram um impulso mais efetivo, e estão articulados às proposições de alterações nos marcos legais que regiam a gestão da política educacional.

Já nas propostas de governo do então candidato Fernando Henrique Cardoso para a área educacional eslava explicitada a necessidade de modificar a legislação brasileira do setor, no intuito de permitir uma maior "flexibilidade" e, com isso, possibilitar a implementação de novas diretrizes que habilitariam o setor educacional a cumprir a importante missão de auxiliar na implantação e consolidação de um novo projeto de desenvolvimento.

Esse projeto pautava-se pela defesa da diminuição da intervenção estatal na sociedade e na necessidade de tornar o estado mais ágil, eficiente e colocando-o sob controle público. Sendo assim, passa-se a apostar na descentralização como uma forma de aprimorar a gestão das políticas públicas.

Da mesma forma que no caso da discussão sobre a descentralização, adverte-se que essas novas regulamentações, a despeito do discurso, podem não institucionalizar formas cooperativas de relações entre os níveis de governo que contemplem a autonomia dos outros entes federados. Ou seja, apenas se estaria repassando para Estados e municípios a responsabilidade sobre a execução de políticas concebidas em nível federal, reproduzindo o tradicional centralismo na formulação de políticas públicas.

Outro limite apontado remete ao fato de os critérios estipulados, sobretudo no caso das novas regras para o acesso direto

aos recursos para a educação, permitirem uma pulverização na base e, dessa forma, não conseguir eliminar as superposições.

Feitas essas considerações, a título de conclusão, ratifica-se o desejo de que o atual processo de mudanças na gestão da política educacional voltados para o ensino fundamental possa conduzir a uma melhoria efetiva da oferta de serviços educacionais pressupostos insubstituível para a construção de um país mais justo e democrático.

### Referências bibliográficas

- AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. *A federação em perspectiva*. São Paulo: Fundap, 1995. (Ensaio selecionado).
- BOTIH, Ivo José. *Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental*. Campinas: Papyrus, 1997.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/96. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 set. 1996. p. 18109. Instituição do Fundef.
- BRASIL. Lei nº 8.074, de 31 de julho de 1990. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1991, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1 ago. 1990. p. 14631.
- . Lei nº 8.211, de 22 de julho de 1991. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1992, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 jul. 1991. p. 14601.
- . Lei nº 8.447, de 21 de julho de 1992. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1993, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 jul. 1992. p. 9657.

BRASIL. Lei nº 8.694, de 12 de agosto de 1993. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual de 1994 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 ago. 1993. p. 11697.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. *Coleção de Leis da República Federativa do Brasil*, Brasília, v. 186, n. 8, p. 2749-2818, ago. 1994.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.931, de 22 de setembro de 1994. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual de 1995 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 set. 1994. p. 14377.

. Lei nº 9.082, de 25 de julho de 1995. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária 1996 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 jul. 1995. p. 11157.

. Lei nº 9.293, de 15 de julho de 1996. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 1997 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 jul. 1996. p. 13057.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 6º, parágrafo 7, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 dez. 1996. p. 28442.

. Lei nº 9.473, de 22 de julho de 1997. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária 1998 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 jul. 1997. p. 15801.

. Lei nº 9.692, de 27 de julho de 1998. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária 1999 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 jul. 1998.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Planejamento. *Plano Plurianual (PRA) 1991/1995*. Brasília, 1990.

BRASIL. Ministério da Educação - MEC. *Linhas programáticas da educação brasileira (1993-1994)*. Brasília, 1993a.

\_\_\_\_\_. *Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003*. Brasília, 1993b.

\_\_\_\_\_. *Programa de Ação Governamental (1993-1994)*. Brasília, 1993c.

\_\_\_\_\_. *Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação 1991/1995*. Brasília, 1990.

. *Sistemática para financiamento de projetos na área de educação básica*. Brasília, 1993d.

BRASIL. Ministério da Educação - MEC. Secretaria de Ensino Fundamental. *Relatório anual de atividades: 1992*. Brasília, 1993e.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura - MEC. *Sistemática para financiamento de projetos na área de educação básica*. Brasília: MEC: Inep, 1992.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto - MEC. *Planejamento político-estratégico: 1995/1998*. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. *Sistemática de financiamento da educação básica*. Brasília, 1994.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO. Secretaria de Planejamento e Avaliação. *Plano Plurianual (PPA) 1996-1999: mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, 1996.

BRASIL. Presidência da República. *Brasil: um projeto de reconstrução nacional*. Brasília, 1991a.



BRASIL. *Educação e cidadania plena: um projeto brasileiro*. Brasília, 1991b.

\_\_\_\_\_. *Os poderes constituídos e a convivência democrática*. Brasília, 1991c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. *Auditoria operacional nos programas de suplementação alimentar do governo federal*. Brasília, 1993.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Avança, Brasil: mais 4 anos de desenvolvimento para todos: proposta de governo*. Brasília: [s. n.], 1998.

\_\_\_\_\_. *Mãos a obra Brasil: proposta de governo*. Brasília: [s. n.], 1994.

CASTRO, Jorge Abrahão. *O processo de gasto público na área de educação no Brasil: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80*. Campinas, 1997. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas.

COLLOR DE MELLO, Fernando. *Diretrizes de ação do governo Collor*. Brasília, [s. n.], 1989.

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez; Niterói: Ed. UFF; Brasília: Flacso do Brasil, 1991.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista USP*, São Paulo, v. 17, n. 1, p.86-101, março/abril/maio 1993.

FIORI, José Luís. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995. p. 19-38.

FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE - FAE. *Relatório de atividades*. Brasília, 1990.

FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE - FAE. *Relatório de atividades*. Brasília, 1991.

\_\_\_\_\_. *Relatório de atividades*. Brasília, 1992.

\_\_\_\_\_. *Relatório de atividades*. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. *Relatório de atividades*. Brasília, 1994.

\_\_\_\_\_. *Relatório de atividades*. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. *Relatório de atividades*. Brasília, 1996.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE. *Relatório de atividades*. Brasília, 1990.

\_\_\_\_\_. *Relatório de atividades*. Brasília, 1991.

\_\_\_\_\_. *Relatório de atividades*. Brasília, 1992.

\_\_\_\_\_. *Relatório de atividades*. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. *Relatório de atividades*. Brasília, 1994.

\_\_\_\_\_. *Relatório de atividades*. Brasília, 1995a.

\_\_\_\_\_. *Relatório de atividades*. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. *Relatório de atividades*. Brasília, 1997a.

\_\_\_\_\_. *Relatório de atividades*. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. *Relatório de atividades*. Brasília, 1999a.

\_\_\_\_\_. *Resolução n° 4, de 21 de janeiro de 1999*. Normas para as sistências financeira a programas e projetos educacionais, (sistemática). Brasília, 1999b.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE. *Resolução nº 5, de 26 de maio de 1997*. Normas para assistência financeira a programas e projetos educacionais, (sistemática). Brasília, 1997b.

. Resolução nº 19, de 26 de julho de 1995. Normas para assistência financeira a programas e projetos educacionais, (sistemática). Brasília, 1995b.

GOUVEIA, Gilda P. *Burocracias e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994. 320 p.

LEAL, Maria Cristina. Educação brasileira nos anos 90: a busca de adequação à ordem social globalizada. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 20, p. 385-404, jul./set. 1998.

MELLO, Guiomar; SILVA, Rose. *Política educacional no governo Collor: antecedentes e contradições*. São Paulo: Iesp, 1992.

MENEZES, Raul Miranda. *Análise documental e revisão bibliográfica da gestão do ensino fundamental no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1999)*. Brasília, 2000. Relatório de pesquisa nº 2. Mimeografado.

. *Discussão conceitual, análise documental e revisão bibliográfica da gestão do ensino fundamental nos governos Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994)*. Brasília, 2000. Relatório de pesquisa nº 1. Mimeografado.

MENEZES, Raul Miranda. *Síntese da análise documental e da revisão bibliográfica da gestão do ensino fundamental nos governos Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso*. Brasília, 2001. Relatório de pesquisa nº 3. Mimeografado.

OLIVEIRA, Cleilson de. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, Cleilson et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 11-36.

OSCLAK, O. Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 17-59, jan./mar. 1982.

SAVIANI, Demerval. *A nova lei da educação - LDB: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Ed. Associados, 1997.

TIRAMONTI, Guilhermina. O cenário político e educacional dos anos 90: a nova fragmentação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 100, p. 79-91, 1997. Número temático especial: Globalização e políticas educacionais na América Latina.

TREIN, Eunice S.; NUNES, Lizete C. P. As políticas educacionais do governo Collor. Uma análise crítica. *Contexto e Educação*, Ijuí, v. 6, n. 24, p. 58-74, out./dez. 1991.

VIEIRA, Sofia Lerche. *Política educacional em tempo de transição (1985-1995)*. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1998. Tese apresentada no concurso de professor titular em Educação na Universidade Estadual do Ceará.

# **A Gestão do Financiamento da Educação Básica: um estudo longitudinal e comparativo no contexto do Estado da Bahia\***

**Robert E. Verhine**

Diretor do Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público, da Universidade Federal da Bahia (UFBA); professor da Faculdade de Educação da UFBA e pesquisador-bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada na Reunião Anual da Sociedade Brasileira de Educação Comparada, realizada na Universidade Católica de Brasília (UCB), em outubro de 2000. O autor agradece o valioso apoio dado por Lillian Bengard Mosquera Navarro e Marcos Paulo Pereira da Anunciação, bolsistas do Pibic/CNPq.

## **Introdução**

98

Um aspecto fundamental da gestão educacional trata da questão do financiamento. A problemática do financiamento do ensino no Brasil tem sido objeto de interesse crescente por parte de estudiosos e formuladores de políticas, tanto pela percepção crescente das limitações do sistema vigente como pelas mudanças administrativas e fiscais promovidas pela Constituição de 1988 e, mais recentemente, pela Emenda Constitucional n° 14/96 e sua lei de regulamentação (Lei n° 9.424) e pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei n° 9.394). A literatura recente sobre o assunto indica que o nível de gastos com a educação no País é baixo e que o sistema de ensino, como um todo, sofre problemas de eficiência, eficácia e equidade. No entanto, apesar do consenso de que o sistema vigente é falho, a pesquisa empírica sobre o assunto permanece escassa. Dados sobre a distribuição dos recursos para a educação, além de serem difíceis de se obter, quando estão disponíveis frequentemente são desatualizados, incompletos e pouco confiáveis. Por causa destes problemas, análises que tratam do financiamento do ensino têm sido raramente feitas com a devida sofisticação.

Com o intento de enfrentar esses problemas de obtenção e de análise de informações, iniciamos, em 1991, uma pesquisa sobre o financiamento do ensino básico no Estado da Bahia. De forma sistemática e regular, lemos levantado dados financeiros referentes às três redes de ensino daquele Estado (a estadual, a municipal e a particular), de uma maneira que nos permite examinar as tendências das receitas e despesas em cada rede e explicar variações no compromisso de financiar a educação entre uma rede e outra e, no caso da rede municipal, entre os diversos municípios. Esses dados, que são oriundos de fontes diversas, são organizados em três bancos informatizados, tratando, respectivamente, da rede municipal (referentes aos anos 1990, 1993 e 1996-1998), da rede estadual (referentes aos anos 1991-1998) e da rede particular (referentes aos anos 1995 e 1998). Além disso, buscando compreender melhor as tendências destacadas por nossas análises quantitativas, realizamos

estudos de caso em três municípios baianos, cada um representando um comportamento financeiro distinto.

No presente trabalho, apresentamos, de forma atualizada, um sumário de achados dos três bancos e dos três estudos de caso, oferecendo, assim, uma perspectiva longitudinal e comparativa do financiamento da educação básica, dentro de um contexto brasileiro específico. Complementamos esta perspectiva com uma discussão mais genérica da questão, revisando a estrutura do sistema de financiamento do ensino no Brasil, apontando seus problemas principais e discutindo as iniciativas lançadas pelo presente governo federal para sanar as deficiências mais sérias. Esperamos, nesta apresentação, inserir o caso baiano no debate, tanto nacional quanto internacional, referente ao financiamento da educação e contribuir para o desenvolvimento de novas soluções e para o acompanhamento criterioso e construtivo daquelas já implementadas.

### O quadro contextual: o financiamento da educação no Brasil

Os elementos básicos do sistema de financiamento da educação no Brasil incluem um conjunto de normas constitucionais que regulam o gasto da receita tributária, um certo número de fontes de receita vinculadas a gastos com educação e uma estrutura burocrática complexa baseada na centralização de arrecadação de recursos e na descentralização da responsabilidade dos dispêndios (Gomes, Verhine, 1996). São também características fundamentais os problemas de eficiência, eficácia e equidade e uma série de iniciativas recentes que oferecem possíveis soluções para as dificuldades enfrentadas. Os documentos oficiais geralmente conferem prioridade à alocação de verbas públicas para educação básica, porém a distribuição de recursos nem sempre tem refletido as prioridades formais definidas por essas políticas.

Desde 1934, as constituições brasileiras têm incluído dispositivos que fixam a porcentagem dos respectivos orçamentos

que os governos federal, estaduais e municipais devem destinar à educação. Em 1983 foi aprovada a chamada Emenda Calmon, que estabeleceu que os governos de Estados e municípios são obrigados a gastar 25% de suas receitas de impostos e transferências com educação, enquanto o governo federal deve gastar 13% (Gomes, 1992). Esta emenda foi regulamentada pela Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985, e incorporada à Constituição Federal de 1988, em seu artigo 212, elevando o percentual da União para 18%, com as respectivas definições do que podem ser consideradas receitas e despesas com a educação. Pela primeira vez, a nova Constituição reconheceu a autonomia do sistema municipal de ensino, que deixou de ser subordinado às agências dos governos estaduais. A Constituição de 1988 também delegou às autoridades estaduais e municipais o controle de fontes importantes de receita previamente gerenciadas pelo governo federal. No entanto, visto como um todo, o sistema de finanças públicas no Brasil é, mais especificamente, o financiamento da educação, continua sendo muito centralizado, com os principais impostos e contribuições recolhidos pela União (Melchior, 1993).

Mesmo antes da implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), os recursos financeiros para o ensino público provinham de uma variedade grande de fontes. A fonte mais importante do sistema federal é o Imposto de Renda, enquanto o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) são, respectivamente, aqueles mais importantes para os sistemas estaduais e municipais. Recursos financeiros são transferidos do governo federal para os sistemas estaduais e municipais por meio dos chamados Fundos de Participação. Nota-se que a importância relativa dos impostos fica reduzida à medida que passa do sistema federal para o sistema municipal, enquanto o papel relativo das transferências aumenta (Bremaeker, 1994; Castro, 1998).

A principal fonte de recursos vinculada ao ensino fundamental é o salário-educação (Martins, 1999; Plank, 1996). Criada em 1964, esta fonte não é um imposto propriamente dito, mas,

sim, uma contribuição social por parte das empresas, recolhida e distribuída de forma centralizada pela União aos Estados e municípios, com propósitos descentralizadores e compensadores das desigualdades regionais. Os recursos do salário-educação são provenientes da alíquota de 2,5% do valor da folha de salários das empresas. Ficam isentas de contribuição do salário-educação as instituições de ensino públicas e privadas, como os hospitais e as organizações culturais. A receita proveniente do salário-educação é gasta, obrigatoriamente, no ensino fundamental, sendo que dois terços retornam ao Estado onde o imposto foi coletado, e um terço é retido pelo governo federal - a chamada quota federal - para distribuição entre Estados e municípios de acordo com critérios que, em princípio, são equalizadores. Em anos recentes, as quotas estaduais e federal têm sido aproximadamente de um bilhão de dólares e meio bilhão de dólares, respectivamente (Martins, 1999; World Bank, 1995). Até a implementação da Emenda Constitucional nº14, no dia 12 de setembro de 1996, as empresas que se enquadraram entre as que deviam contribuir poderiam reter os pagamentos devidos, a fim de manter suas próprias escolas ou para reembolsar despesas com educação fundamental de seus empregados ou com os dependentes dos mesmos. Esse reembolso era normalmente efetuado pela distribuição de bolsas, sendo que uma grande parte dele foi destinada a escolas particulares (Plank, 1996). O artigo 4º da Emenda Constitucional nº 14/96, no entanto, retirou das empresas a possibilidade de reter suas contribuições para o salário-educação e, como consequência, eliminou um dos mecanismos principais utilizados para a transferência de recursos públicos à esfera do ensino privado.

Os recursos da quota federal são usados para sustentar o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A função do FNDE é servir como um banco repassador para os Estados e municípios e, em princípio, ele tem o objetivo de assistir escolas que atendem a estudantes socioeconomicamente desfavorecidos. Os gastos do FNDE representam, aproximadamente, 10% do orçamento do MEC e financiam uma ampla variedade de atividades e

projetos relacionados com o ensino fundamental.<sup>1</sup> Com a implementação, em 1995, do Programa de Manutenção do Desenvolvimento do Ensino Fundamental, também conhecido como Programa Dinheiro Direto na Escola, uma parte dos recursos do FNDE é repassada diretamente às escolas públicas com, pelo menos, 150 alunos. Estes recursos são para custeio de atividades de ensino, e a distribuição é feita de acordo com o número de alunos matriculados nas escolas, sendo o maior valor repassado para as regiões mais pobres (Brasil, 1997a). Nos anos de 1996 e de 1997, o Dinheiro Direto na Escola chegou a mais de cem mil unidades, com impactos sinérgicos e auto-estimulantes, mas também com limitações. Segundo uma avaliação realizada em 1998, a expansão e o desempenho do programa não vêm ocorrendo de forma homogênea, beneficiando as escolas de médio e grande porte e evidenciando uma tendência "sistematicamente desfavorável às regiões Norte e Nordeste" (Universidade Estadual de Campinas, 1997, p. 41). Muitas escolas enfrentam problemas com a prestação de contas, o fluxo dos recursos e os prazos de execução. Além disso, segundo a referida avaliação, a participação da comunidade escolar na gestão e controle dos recursos é ainda insatisfatória.

Além do programa de repasse direto às escolas, o FNDE financia, por meio de convênios, projetos municipais para a melhoria do ensino. Os projetos podem ser feitos para as várias modalidades de ensino (ensino infantil, ensino fundamental regular e supletivo, educação especial) e ter como seu objetivo construir, ampliar, reformar e/ou equipar escolas municipais, bem como realizar treinamentos de professores e adquirir equipamentos e material didático (Brasil, 1997c). Para obter recursos do FNDE, os municípios encaminham suas solicitações ao Ministério da Educação (MEC), sob forma de projeto, que são avaliados por técnicos a partir de critérios,

<sup>1</sup> Km 1998, o FNDE aplicou seus recursos em 15 projetos principais. Irandó, entre outras coisas, do livro didático, da educação infantil, da educação especial, da saúde do escolar, da TV Escola e do combate an analfabetismo de jovens a adultos (Martins, 1999).

tanto legais com técnicos, e depois compatibilizados com os recursos disponíveis. Neste processo, entram em jogo não apenas o mérito do projeto e o critério de igualdade de oportunidades educacionais, mas também a competência do município em preencher os formulários de solicitação e sua força política. Este último aspecto ajuda a explicar o fato de que, apesar da função redistributiva do FNDE, seu financiamento tem favorecido de forma desproporcional os Estados mais ricos do País (Gomes, Verhine, 1996; World Bank, 1995).<sup>2</sup>

Como já mencionado, nos últimos anos o governo federal brasileiro tem adotado uma variedade de medidas para sanar alguns dos problemas acima apresentados. Exemplos dessas medidas são a eliminação da possibilidade de uma empresa não contribuir para o salário-educação; a especificação, nos artigos 70 e 71 da nova LDB, de precisamente quais despesas educacionais entrariam no cálculo dos recursos públicos aplicados no ensino, conforme exigido no artigo 212 da Constituição; a responsabilização civil e criminal das autoridades competentes por atrasos na liberação de recursos financeiros para o ensino (ver Lei nº 9.394, art. 69) e a introdução da política de repasse direto de recursos do FNDE para as escolas.

A iniciativa mais importante de todas, no entanto, é a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Conforme explicitado na Emenda Constitucional nº 14/96 e na Lei nº 9.424, o referido Fundo é constituído por 15% das principais fontes de receitas dos Estados e municípios (FPM, FPE, ICMS, IPI), e seus recursos devem ser aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental público e distribuídos, no âmbito de cada unidade da Federação, entre os governos estaduais e municipais na

<sup>2</sup> Um estudo do Banco Mundial determinou que seis dos dez Estados com a menor transferência do FNDE estão entre os Estados mais pobres do Brasil enquanto seis dos dez Estados recebendo a maior transferência estão entre aqueles mais ricos (World Bank, 1995).

exata proporção do número de alunos efetivamente matriculados nas escolas das suas respectivas redes de ensino. Cabe à União complementar os recursos do Fundo, no âmbito de cada unidade federativa, sempre que seu valor por aluno/ano não alcançar o investimento mínimo definido nacionalmente pelo governo federal. Este valor por aluno/ano, que deveria estar ajustado anualmente, foi fixado em R\$ 315,00 para os anos 1998 e 1999. Para o controle social do Fundo, o acompanhamento e fiscalização da repartição, transferência e aplicação dos recursos serão exercidos por conselhos instituídos, especialmente para este fim, em cada esfera do governo, assegurada a participação dos diversos segmentos da comunidade escolar (Brasil, 1997b).

A exposição dos motivos que precede a proposta original da Emenda Constitucional nº 14/96 justifica a criação do Fundo, reportando-se a um avanço quantitativo do ensino no Brasil, paralelo a um recuo ou retardamento qualitativo, assim como a problemas como a dispersão de esforços entre os diferentes níveis do governo, a falta de definição clara de responsabilidades, a má distribuição dos recursos, acentuando as desigualdades regionais e o descaso em relação à formação e remuneração do magistério. Segundo seus defensores, o Fundef representa uma tentativa de alterar este cenário, estimulando a transformação de certas práticas problemáticas vigentes (Negri, 1997; Callegari, Callegari, 1997).

Segundo uma avaliação do primeiro ano do Fundef, realizada pelo MEC, os resultados concretos do Fundo têm sido altamente positivos (Brasil, 1999). Por exemplo, conforme estudo do MEC, devido ao Fundef, os municípios brasileiros gastaram 22,7% a mais com o ensino fundamental em relação ao ano anterior. Os municípios da Região Nordeste aumentaram em 87% os recursos financeiros que aplicaram no ensino fundamental. Um outro benefício marcante do Fundef, no seu primeiro ano, foi um aumento substancial das matrículas no ensino fundamental. Entre 1997 e 1998, a matrícula no ensino fundamental público foi acrescida em 6%, chegando-se a alcançar, nas regiões mais pobres, níveis bem mais elevados (12,1% no Nordeste e 7,7% no Norte). Destaca-se que

o impacto positivo do Fundef sob as matrículas escolares ocorreu, principalmente, nas redes municipais. Enquanto estas redes, no seu conjunto, adicionaram 2,7 milhões de alunos (um aumento de 21,5%), os sistemas estaduais perderam 832 mil estudantes (-4,6%). Em relação ao sistema estadual, a porcentagem dos alunos matriculados em escolas municipais aumentou de 37,2% em 1996 para 46,7% em 1998. Outros benefícios do Fundef assinalados pelo relatório do MEC foram os aumentos dos níveis salariais dos professores que atuam no ensino fundamental público, bem como investimentos maiores na habilitação dos mesmos, resultando redução, em 15%, do número de professores leigos no País.

Por outro lado, apesar dos avanços assinalados, pode-se dizer que a condução do Fundef tem sido marcada por dificuldades e limitações, decorrentes tanto da concepção e mecanismos do Fundo como de circunstâncias mais gerais inerentes ao sistema de financiamento do ensino (Monlevade, Ferreira, 1997; Davies, 1998; Pinto, 1999). Numa pesquisa recente, Marcos Bassi afirma que o Fundef representa nada mais do que "um mecanismo engenhoso" do governo federal, remetendo o ônus do financiamento do ensino aos governos subnacionais e mantendo intocado o pano de fundo do ajuste econômico e fiscal do estado (Bassi, 2001, p. 58).

Com a crise e os cortes nos gastos públicos, o valor mínimo anual por aluno foi fixado em um nível muito baixo (R\$ 315 em 1998 e 1999),<sup>3</sup> insuficiente não apenas para garantir um melhor padrão de qualidade do ensino, como, até mesmo, para o próprio cumprimento da Lei nº 9.424. Uma vez que esta Lei prevê um valor mínimo nunca inferior "à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas", para que a mesma fosse respeitada, o valor mínimo aluno para 1998 deveria ter ficado

<sup>3</sup> O valor mínimo para o ano 2000 foi ligeiramente aumentado, sendo fixado em R\$ 333,00 para séries de 1ª a 4ª e em R\$ 349,05 para as séries de 5ª a 8ª. Em 2001 os referidos valores de novo sofreram um leve aumento, passando para R\$ 363 e R\$ 381,15, respectivamente.

em R\$ 444,17, conforme estimativa efetuada por Davies (1998). Por outro lado, o Banco Mundial alega que, em um país com o nível de desenvolvimento do Brasil, o mínimo necessário para o ensino fundamental ficaria em torno de US\$ 300 por aluno/ano, ou seja, mais do que R\$ 600 nos tempos atuais (World Bank, 1995).

Existem muitos outros problemas com o Fundef. Nota-se, por exemplo, que sendo os coeficientes de participação dos sistemas estaduais e municipais definidos com base nos dados do censo educacional do ano anterior, as redes de ensino, cujas matrículas crescem rapidamente, de um ano para o outro, terminam sendo prejudicadas. Segundo análise produzida por Castro (1998), o fato de que o MEC estimou o dispêndio mínimo por aluno em 1998 com base nas matrículas de 1997 significou que o cálculo não considerou os 1,84 milhão de novos estudantes matriculados em 1998 e não captou as migrações de alunos entre as redes provocadas pelo Fundef. Como consequência, contrária à notícia divulgada pelo MEC, não houve, em 1998, uma disponibilização de dispêndio mínimo de R\$315 em todo o País. No Nordeste, o verdadeiro valor por aluno em 1998 foi de R\$ 287, pois houve um acréscimo de R\$ 1.196 milhão de um ano para o outro. Conforme Castro, o valor médio do sistema público (municipal + estadual) ficou abaixo dos R\$ 315 exatamente nos oito Estados beneficiados pela complementação federal, que chegou a montantes insuficientes para fazer em face do aumento regional médio de matrículas de 12,1% em 1998. Especialmente afetadas pela distorção no cálculo do valor mínimo foram as redes municipais, onde o crescimento de matrículas tendia a ser marcante. Por exemplo, o valor do dispêndio aluno/ano no âmbito municipal foi, em média, apenas R\$ 198 no Estado do Pará, R\$ 216 no Estado de Minas Gerais e R\$ 226 no Estado da Bahia (Castro, 1998).

Também é preocupante que o Fundef tende a dificultar esforços para racionalizar e melhorar a divisão de responsabilidades educacionais entre os Estados e os municípios, uma vez que suas redes passam a compelir por uma maior parcela das verbas. Além disso, a ênfase colocada pelo Fundef no ensino fundamental

regular não leva em conta a exigência de uma política educacional mais abrangente, que possa contemplar o sistema de ensino como um todo (Haddad, 1997; Monlevade, Ferreira, 1997). Com um caráter restrito, o Fundef tende a enfraquecer os outros níveis e modalidades de ensino. Constata-se, por exemplo, que entre 1997 e 1998 as matrículas nas classes de educação infantil reduziram-se e que o supletivo foi, em grande parte, incorporado ao ensino fundamental regular por meio de mecanismos que escamoteiam o fato de que os alunos já ultrapassaram a faixa etária própria a esse nível de ensino (Abreu, 1999). Ao mesmo tempo, o ensino médio, que apresenta os maiores índices de crescimento da matrícula no País, conta com apenas 6% do total de gastos públicos em educação e não possui mecanismos próprios para assegurar o seu financiamento necessário (Rodríguez, Herrán, 2000). É por tudo isso que partidos políticos da oposição estão atualmente propondo a substituição do Fundef por um fundo mais abrangente, denominado Fundo da Educação Básica - Fundeb (Partido dos Trabalhadores, 1999).

Observa-se, também, que, apesar do estímulo recente à municipalização, o impacto descentralizador e redistribuidor do Fundef é provavelmente reduzido. Conforme análise de Abrúcio e Costa (1998), dada a grande concentração dos recursos tributários destinados à educação na esfera estadual (quase 50% do total), os estímulos à municipalização tendem a se esgotar tão logo seja alcançado um equilíbrio entre as matrículas ofertadas pelos governos estaduais e municipais e as receitas destinadas ao Fundo. Além disso, uma vez que ele opera e redistribui recursos no âmbito de cada Estado e a complementação da União para aqueles mais pobres representa uma parte muito pequena (aproximadamente 4%) do seu valor total, as desigualdades existentes entre as várias unidades e regiões da Federação brasileira serão provavelmente mantidas, ou até mesmo acentuadas (Castro, 1998). Relacionado com esta crítica está o fato de que quase 70% dos recursos do Fundef são oriundos do ICMS, que é, por sua natureza, um tributo regressivo, onerando mais a

população de baixa renda, uma vez que este grupo é aquele que usa a maior proporção de sua renda para fins de consumo.

Finalmente, reafirmando a importância do contexto em que o Fundef está inserido, observa-se que as orientações e mecanismos do Fundef têm encontrado resistências e obstáculos em características socioculturais e em práticas políticas que ainda persistem na maioria dos municípios brasileiros. Notadamente em pequenos municípios e nas áreas menos desenvolvidas do País, como o Norte e o Nordeste, isto tem levado a fraudes, desvios e má utilização dos recursos do Fundef; a problemas com a valorização do magistério e a práticas orientadas para neutralizar os mecanismos estabelecidos de controle e de participação.<sup>4</sup> Em 1998, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social exigidos pelo programa haviam sido criados em 80% dos municípios brasileiros. A maior parte deles, contudo, é manipulada pelos prefeitos ou por seus secretários de educação, nomeando funcionários, parentes ou amigos para compô-los, não orientando os participantes sobre a natureza das suas responsabilidades, sonegando as informações necessárias ou deixando de convocar reuniões. Mesmo quando isto não ocorre, o funcionamento desses órgãos vem sendo prejudicado pela carência de pessoas mobilizadas e capacitadas para a participação, pela complexidade dos registros contábeis e demais informações e pela velocidade com que as operações financeiras são implementadas (Abreu, 1999). Além disso, em muitos Estados os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino e os Tribunais de Contas referentes aos diversos níveis de governo vêm agindo com lentidão em termos da criação de mecanismos específicos para a fiscalização do Fundef.

A partir dessa discussão referente ao Fundef, acima apresentada, o que fica evidente é a necessidade de realizar investigações que acompanhem e avaliem o impacto do Fundo e também das outras iniciativas recentes, com base em procedimentos e

<sup>4</sup> Hara documentação referente a fraudes e desvios associados com o Fundef, ver Carvalho e Verhine (2010).



critérios cientificamente construídos. A pesquisa apresentada aqui, baseada em dados levantados desde o início da década de 90, de forma sistemática e regular, representa uma tentativa de atender a essa necessidade, pelo menos no âmbito do Estado da Bahia.

### **Os achados: um perfil do financiamento da educação na Bahia**

Os principais resultados da pesquisa abordam aspectos financeiros das três redes de ensino do Estado da Bahia. Iniciamos a discussão focalizando a rede particular, tratando em seguida das redes estadual e municipal, respectivamente.

#### **A rede particular de ensino**

Um aspecto de importância especial da nossa pesquisa é seu foco no ensino particular. Enquanto estudos de financiamento do ensino público são cada vez mais numerosos, a rede particular é muito pouco investigada, apesar do fato de que a mesma atende a uma porcentagem significativa da população estudantil e serve como um padrão para avaliar o desempenho das redes municipal e estadual.

Nosso banco de dados referente à rede particular tem 52 variáveis básicas e atualmente aborda os anos de 1995 e 1998.<sup>5</sup> Os dados foram levantados com base nas planilhas exigidas às escolas privadas pelo Ministério da Fazenda e disponíveis no Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino do Estado da Bahia (Sinepe).

<sup>5</sup> No presente momento, estão sendo levantados dados sobre escolas particulares referentes ao ano de 2001, mantendo, assim, a periodicidade trienal para a atualização do banco sobre o ensino particular.

Existem, na Bahia, aproximadamente 1.300 escolas particulares reconhecidas. No nosso levantamento referente ao ano 1998, conseguimos registrar dados financeiros para 77 delas. Ao todo, as escolas da amostra abrangem 16 cidades diferentes, mas a grande maioria delas (n = 56) está localizada na capital do Estado, Salvador. Dez escolas oferecem apenas educação infantil e todas as outras (n = 67) lidam com o ensino fundamental. Destas, 24 oferecem somente o primeiro período (séries 1-4), duas fornecem apenas o segundo período (séries 5-8) e 45 abrangem o ensino fundamental como um todo (séries 1-8). Além disso, 58 das 67 escolas oferecem o ensino fundamental, 24 fornecem o ensino médio e 11 contemplam todos os níveis de ensino, da educação infantil até o último ano do ensino médio. As escolas da amostra matriculam um total de alunos que vai de 29 até 1.849, sendo que a maioria delas (54,5%) tem entre 100 e 500 alunos. Em geral, as escolas da amostra que oferecem ensino fundamental são maiores quando localizadas no interior do Estado (m=534 alunos) do que quando situadas em Salvador (m=408 alunos).

Como se vê na Tabela 1, a despesa por aluno varia de acordo com o nível de ensino, sendo o fundamental aquele com a média menor. Dentro do nível fundamental, as escolas tendem a gastar um pouco mais com o segundo período (m = R\$ 1.467/ aluno) do que com o primeiro (m = R\$ 1.202/aluno), o que é esperado, desde que a partir da 5ª série cada turma passa a ter vários professores. A própria Lei nº 9.424/96 que regulamentou o Fundef reconhece essa diferença no custo aluno entre o primeiro e o segundo período do ensino fundamental, apesar de ser somente a partir do ano 2000 que essa distinção começa a ser, de fato, colocada em prática nas redes públicas, com a definição diferenciada pelo MEC do custo aluno, para os diversos níveis de ensino. Conforme é demonstrado mais adiante, as médias referentes à rede particular são bem maiores do que aquelas calculadas, a partir desta pesquisa, a respeito das redes estadual e municipal.

**Tabela 1 - Média de despesa por aluno em 1998 para a educação infantil, ensino fundamental e médio na rede particular de ensino da Bahia (em RS)**

Nível	Média	Valor mínimo	Valor-máximo
<b>Infantil</b>	<b>1.450,67</b>	<b>208,78</b>	<b>2.810,00</b>
<b>Fundamental</b>	<b>1.311,65</b>	<b>307,41</b>	<b>2.924,04</b>
<b>Médio</b>	<b>1.799,28</b>	<b>495,51</b>	<b>3.487,27</b>

**Fonte:** Banco de dados sobre a rede particular da Bahia da pesquisa *Financiamento da educação básica*.

Utilizando a técnica estatística análise de variância (Anova), tentamos determinar se o tipo de escola (determinado pelos níveis oferecidos), seu local (Salvador/interior) ou seu número total de alunos interferiu no que foi gasto por aluno. O único resultado estatisticamente significativo desta análise revelou que as escolas que gastam mais por aluno são aquelas localizadas na capital do Estado. Para que possamos oferecer uma interpretação deste resultado, análises mais aprofundadas são necessárias.

Examinando as despesas das escolas particulares pertencentes à amostra por categoria orçamentária, verificamos que, em média, aproximadamente dois terços (64,3%) do total de despesas são aplicados para o pagamento de pessoal e, dentro da categoria de pessoal, três quartos (76,6%) vão para os salários e encargos sociais dos professores. Quando focalizamos as "outras despesas", ou seja, despesas que não se destinam a pessoal, descobrimos que, em média, as escolas particulares da Bahia gastam muito pouco com itens normalmente considerados importantes para a qualidade do ensino. Os itens biblioteca, material de laboratório, material de informática, material didático e a reciclagem e

treinamento de professores representam, em seu conjunto, apenas 1,4% do total de despesas das escolas particulares sob estudo. Um valor praticamente igual é aplicado pelas escolas em festividades, promoções, propaganda e publicidade.

O item de despesa que predomina entre as "outras despesas" refere-se ao pagamento de *pro labore* (representando, em média, 5,2% do total de despesas). Este achado é importante porque, conforme informações obtidas no Sindicato de Escolas Particulares, os donos das escolas privadas utilizam o mecanismo do *pro labore* como forma de aumentar seus próprios lucros. Sendo os lucros das escolas particulares são oficialmente registrados com um valor que equivale a 10% da receita total, calcula-se que os donos, por meio do artifício do *pro labore*, conseguem acrescentar seu retorno pessoal em mais do que 50%.

Comparando nossos resultados com os da rede particular, referentes ao ano 1998, com os dados correspondentes levantados em 1995, observa-se uma certa constância nas tendências identificadas. O dispêndio médio por aluno do ensino fundamental, calculado a partir de nossas amostras, aumentou em 32,2% entre 1995 e 1998, valor este menor do que a taxa de inflação acumulada para o período. A distribuição de despesas por categoria orçamentária permaneceu praticamente idêntica, com a única exceção sendo o peso relativo da categoria *pro labore* que diminuiu, passando de 13,5% das despesas totais, em média, em 1995 para 5,4% em 1998. Por outro lado, entre os dois períodos, surgiu uma nova categoria orçamentária, denominada "honorários", que possivelmente serve para mesma finalidade, ou seja, constitui-se artifício para aumentar os lucros percebidos pelos donos das escolas particulares.

## A rede estadual de ensino

O banco referente à rede estadual de ensino é com posto, atualmente, de 36 variáveis e tem sido alimentado atualmente com dados oriundos do *Balanço Geral do Estado da Bahia*

(Salvador, Secretaria da Fazenda), publicado pelo governo do Estado. Nossas análises dos referidos dados têm focalizado tanto o nível fundamental quanto o nível médio. Estimamos índices de despesa por aluno de duas formas: despesas diretas por aluno e despesas totais por aluno (diretas e indiretas). Na nossa estimativa de despesas indiretas, utilizamos procedimentos adotados pelo Banco Mundial, atribuindo, a cada nível de ensino, uma porção diferenciada dos valores das categorias orçamentárias: administração, administração financeira, planejamento governamental, ciência e tecnologia, telecomunicação e assistência a educandos. Os resultados para o período abordado pelas quatro fases da pesquisa já realizadas estão sumarizados nas Tabelas 2 e 3. Observa-se que, devido a problemas de ordem política na Bahia nos anos 1990-1991, não existe um registro disponível de dados financeiros para o Estado referentes ao ano de 1990. O *Balanço Geral* não foi publicado para aquele ano e não conseguimos localizar uma fonte alternativa. Assim, nosso banco de dados relativo à rede estadual de ensino abrange os anos 1991-1999. Nota-se que os valores apresentados nas Tabelas 2 e 3 foram transformados em dólar, assim facilitando comparações intertemporais.

**Tabela 3 - Despesas por aluno, diretas e totais, no ensino médio**

**Tabela 2 - Despesas por aluno, diretas e totais, no ensino fundamental realizadas pela rede estadual de ensino, por ano, a partir de 1991 (em dólar)**

Despesas	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Diretas	136,09	197,18	215,54	149,09	208,25	248,39	233,39	225,84	211,13
Totais	161,38	232,84	276,74	190,11	326,11	340,66	323,62	267,91	288,71

Fonte: Banco de dados referente à rede estadual de ensino da Bahia da pesquisa *Financiamento da educação básica*.

Um aspecto preocupante destacado pela Tabela 3 é a situação precária em que o ensino médio atualmente se encontra. Por um lado, as matrículas nesse nível de ensino têm aumentado substancialmente, quase dobrando entre 1995 e 1999; por outro, a Lei do Fundef, com sua ênfase exclusiva no ensino fundamental, restringe a disponibilidade de recursos disponíveis para o ensino médio. Assim, de 1997 para 1999, o dispêndio/aluno no ensino médio foi reduzido pela metade, caindo para um valor equivalente ao do ensino fundamental, quando, pelos padrões internacionais, se espera um diferencial em favor do primeiro de 1.6:1 (Rodríguez, Herrán, 2000). Observa-se, no entanto, que a redução indicada pelos dados disponíveis pode ter sido superestimada, uma vez que mais do que 80% das escolas estaduais de ensino médio estão localizadas nos prédios de escolas do ensino fundamental. Desta forma, é provável que, para poder aproveitar recursos do Fundef para cobrir os custos associados com a manutenção e o funcionamento do ensino médio, esses recursos estejam sendo contabilizados como dispêndios no ensino fundamental.

A Tabela 4, apresentada abaixo, indica a porcentagem das despesas totais da SEC-BA diretamente aplicada em cada nível de ensino, por ano. O ensino fundamental tende a absorver perto da metade do total, enquanto que a participação relativa dos ensinos médio e superior é bastante menor. Observa-se que a porcentagem atribuída ao nível fundamental aumentou significativamente em 1998 em relação ao ano anterior, uma consequência, provavelmente, da implementação do Fundef. Assim, nossos dados sugerem que o impacto do Fundef no ensino fundamental estadual assumiu duas formas, aparentemente contraditórias. Por um lado, o Fundef resultou em um decréscimo de despesa por aluno; por outro, contribuiu para aumentar a participação relativa do ensino fundamental no orçamento global da SEC-BA. Um outro aspecto destacado pela Tabela 4 é a situação precária em que o ensino médio atualmente se encontra. Em 1998, pela primeira vez na década de 90, o Governo do Estado da Bahia gastou menos para este nível do que para seu sistema universitário. Esta tendência, embora aparentemente revertida em 1999, é preocupante, especialmente ao se considerar que, conforme a nova LDB, o nível médio deve ser uma prioridade dos sistemas estaduais de ensino.

**Tabela 4 - Distribuição relativa (em %) de despesas por nível escolar pela rede estadual de ensino, por ano, a partir de 1991**

Nível	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Fundamental	51,01	48,76	48,89	43,67	36,77	40,89	38,44	48,76	53,93
Médio	18,02	12,71	14,18	18,06	16,47	16,97	16,90	12,71	15,64
Superior	12,06	12,83	7,73	8,05	9,29	9,95	11,58	12,83	12,56

Fonte: Banco de dados referente à rede estadual de ensino da Bahia da pesquisa *Financiamento da educação básica*.

### A rede municipal de ensino

O banco de dados referente à rede municipal de ensino é composto atualmente de 58 variáveis básicas, escolhidas para representar aspectos socioeconômicos do município características do seu sistema escolar o total de suas receitas por fonte, e o total de suas despesas e coma a educação, por nível de ensino. Os dados principais foram levantados no Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) do Estado da Bahia com informações complementares coletadas em Salvador no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na SEC-BA, na Superintendência de Estudos Econômicos da Bahia (SEI, ligada à Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia - Sepplanlec) e na sede baiana da União dos Municípios. Outros dados importantes foram obtidos pelos arquivos da Delegacia do MEC na Bahia (DEMEC-BA), fechada em 1997, e pelo *site* do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) e da Fundação Getúlio Vargas.

Nossa análise focaliza dois indicadores de comprometimento financeiro: despesa por aluno no ensino fundamental (Desalef) e despesa por aluno no ensino básico (Desaleb). A segunda difere da primeira no sentido de que engloba não apenas o nível fundamental, mas também a educação infantil, o ensino médio e o ensino supletivo de jovens e adultos. Deve-se notar, também, que Desaleb só considera despesas realizadas pela Secretaria de Educação do Município,

enquanto Desalef abrange todas as despesas do governo local, independente da secretaria ou do órgão de origem.

Comparando os resultados apresentados na Tabela 5, nota-se um avanço significativo nos níveis de despesa por aluno na educação básica no decorrer da década, com os municípios gastando por aluno, em média, aproximadamente quatro vezes mais em 1998 do que gastaram em 1990. Quanto ao dispêndio por aluno no ensino fundamental, o acréscimo entre 1990 e 1996 foi substancial, mas em 1997 o valor baixou, em grande parte devido ao aumento brusco na matrícula de alunos no ensino fundamental municipal neste período. Entre 1996 e 1997, a referida matrícula aumentou em 11,9%, devido principalmente a dois fatores: 1) a política de municipalização do ensino fundamental implementada pela SEC-BA e 2) o esforço por parte dos municípios de ampliar o número de alunos matriculados na sua rede para receber, no ano de 1998, uma parcela maior do Fundef. Em 1998, com o Fundef implementado, o dispêndio/aluno voltou para aproximar o patamar estabelecido em 1996, embora a matrícula tenha continuado a crescer em ritmo acelerado, aumentando em 39% de 1997 para 1998. O aparente declínio na despesa por aluno no ensino fundamental que se observa para o ano de 1999 é facilmente explicado pela desvalorização do Real naquele ano. Utilizando como deflacionador, em vez do dólar, o índice Geral de Preços do Consumidor, da Fundação Getúlio Vargas, verifica-se que, em termos reais, a despesa média por aluno na rede municipal obteve um discreto aumento entre 1998 e 1999, passando de R\$ 455,74 para R\$ 480,38.

**Tabela 5 - Média de despesa por aluno (em dólar) no ensino fundamental (Desalef) e na educação básica (Desaleb) dos municípios baianos nos anos de 1990,1993,1996,1997,1998 e1999**

Nível	1990	1993	1996	1997	1998	1999
Fundamental	198,88	232,86	377,88	314,42	354,34	266,56
Básica	123,25	191,06	277,28	377,06	488,52	294,47

Fonte: Banco de dados sobre os municípios da Bahia da pesquisa *Financiamento da educação básica*.

Vale a pena destacar que embora o dispêndio/aluno por parte dos municípios baianos não tenha aumentado com o advento do Fundef, é possível que, diante das exigências legais e controles fiscais referentes à utilização dos recursos do Fundo, os dispêndios são agora melhor aplicados do que no passado. Nesse sentido, Marcos Bassi conclui, com base na sua pesquisa recentemente realizada no Estado de São Paulo, "que a municipalização do ensino, ratificada na implantação do Fundef, em algumas situações está incidindo em maior eficiência na aplicação do dinheiro público" (Bassi. 2001. p. 161). Uma segunda conclusão resultante do mesmo trabalho é que o Fundef "faz avançar a equidade do gasto por aluno" (idem, ibidem, p. 202), uma vez que tende a diminuir a variação de dispêndio/aluno entre os municípios paulistas. Nossos dados, no entanto, não confirmaram a mesma tendência referente aos municípios baianos. Os desvios-padrão para as variáveis Desalef e Desaleb não se reduziram no decorrer do período 1996-1999. Existem ainda na Bahia municípios cujo nível de despesa por aluno é dez vezes maior do que o de municípios vizinhos.

Para melhor avaliar o impacto do Fundef no contexto baiano, vale registrar que dados fornecidos pelo MEC sobre a distribuição dos recursos financeiros do Fundo revelam que, em 1998, o Fundo, na Bahia, absorveu recursos na ordem de R\$ 742 milhões, com os governos estadual, municipais e federal contribuindo, respectivamente, com 53%, 30% e 17% do total (Brasil, 1999). A distribuição da receita, por outro lado, favoreceu fortemente as redes municipais, que ficaram, no seu conjunto, com 52% do valor total, representando um ganho em relação à sua contribuição do quase R\$ 195 milhões. Cada município baiano recebeu do Fundef, em média, R\$ 267,87/aluno do Fundo do Estado mais R\$ 47,13/aluno do governo federal. Para a grande maioria deles (89,9%), o valor total recebido representou um ganho em relação ao que eles iriam receber naquele ano se o Fundef não existisse. Por outro lado, este ganho relativo não significa, necessariamente, que os municípios gastaram mais no ensino fundamental em 1998 do que no ano anterior, uma vez que, de acordo com os dados do nosso banco, em 1997, praticamente todos eles aplicaram, nesse nível de ensino,

mais do que 15% da sua receita tributária. Nossos dados revelam que o repasse do Fundef em 1998 foi maior do que o dispêndio total no ensino fundamental para aproximadamente a metade dos municípios baianos (54,3%). Houve um ganho médio global, nesse sentido, de 13%, embora seja importante registrar que 32 municípios do Estado (inclusive o maior deles, Salvador) acabaram recebendo do Fundef menos do que a metade daquilo que gastaram no ensino fundamental no ano anterior. Pela análise de correlação, verificamos que os municípios que mais se beneficiaram com o Fundef, em relação ao seu comprometimento financeiro com o ensino fundamental em 1997, tenderam a ser os que são mais distantes da capital, menos populosos, menos urbanizados (medido pela relação população/área geográfica) e que apresentam menor grau de riqueza (mensurado pelo ICMS *per capita*).

Os dados referentes ao Fundef da Bahia para o ano de 1999 evidenciaram tendências similares aos do ano de 1998. O valor do Fundo cresceu em 18%, ultrapassando R\$ 1 bilhão, e deste total, os municípios passaram a receber aproximadamente 62%, ganhando, assim, mais do que R\$ 370 milhões. O governo do Estado, por outro lado, teve uma perda líquida de R\$ 80 milhões, ou seja, quase duas vezes maior do que a perda (R\$ 48 milhões) que sofreu no ano anterior. A complementação da União ao Fundef da Bahia praticamente dobrou de 1998 para 1999, constituindo, nesse último ano, 28% do total do Fundo e representando, em valores absolutos, a maior complementação recebida por uma unidade federativa.

Uma atividade importante da nossa pesquisa sobre o financiamento do ensino na Bahia foi a realização de três estudos de caso, conduzidos com o intento de compreender melhor as variações intermunicipais e infortemporais no comprometimento financeiro do município com sua rede de ensino. Os municípios escolhidos foram da mesma região e parecidos em termos de população e número de alunos matriculados, mas diferentes quanto ao seu comportamento financeiro no decorrer do período desta investigação. Visitamos cada município várias vezes, entrevistando, de forma semi-estruturada, pessoas em posição de opinar sobre o financiamento da rede municipal de

ensino, inclusive secretários de educação (atuais e do passado), funcionários, vereadores e membros dos conselhos que acompanham o Fundef e a Merenda Escolar. Os estudos foram concebidos como levantamentos pilotos, servindo como base para outros estudos de caso a serem desenvolvidos na fase subsequente da pesquisa. Seus resultados, ainda preliminares, podem ser sumarizados da seguinte maneira:

- A situação do ensino municipal varia muito de um município para outro. Dos três municípios visitados, um apresentou indicadores qualitativos referentes ao funcionamento da sua rede bastante positivos, enquanto outro demonstrou resultados mistos e o terceiro revelou um quadro altamente negativo, com denúncias por diversas fontes de desvio de verbas e de outras irregularidades por parte da prefeitura. As tendências observadas não correspondem àquelas identificadas por nossas análises quantitativas, uma vez que o município em condições melhores foi aquele que, segundo nossas análises, tinha passado do primeiro para o último quartil e o município com o quadro mais precário foi aquele com tendência contrária, avançando do último quartil para o primeiro.

- As decisões financeiras referentes à rede municipal são normalmente tomadas pela prefeitura sem a participação do secretário de Educação, seus funcionários e demais membros da comunidade. Esta tendência, evidente em todos os três municípios investigados, não tem mudado com a implementação do Fundef. Os Conselhos de Acompanhamento do Fundef ou existem apenas no papel ou funcionam de forma precária, sem uma regularidade nas suas reuniões e sem as informações necessárias. Os informantes confirmaram que é comum o uso indevido dos recursos financeiros destinados à educação e que, na sua opinião, os dados financeiros oficialmente reportados, como aqueles levantados por nós no TCM, não correspondem à realidade.

- O Fundef tem tido um impacto positivo, embora os resultados estejam aquém do esperado. Por exemplo, devido ao Fundef, os salários dos professores municipais dos três casos aumentaram em R\$ 90, R\$ 43 e R\$ 1, respectivamente, sendo o valor médio (depois do aumento) de apenas R\$ 180. Por outro lado, o Fundef, em conjunto com a nova LDB, tem servido para motivar os professores a participarem de cursos de capacitação, reciclagem e

aperfeiçoamento, e tais cursos, oriundos em sua maioria das universidades estaduais, estão mais disponíveis do que anteriormente. Desde que 60% do Fundef devam ser gastos com pagamento de profissionais de magistério e possam ser usados, ainda, por um período de cinco anos, para habilitação de professores leigos, os municípios possuem agora uma verba vinculada que precisa ser gasta e professores que precisam ser habilitados, o que explica a procura por cursos nas universidades estaduais, mais próximas especialmente desses municípios.

### Considerações finais

Os dados levantados pela nossa pesquisa sobre o financiamento das redes de ensino no Estado da Bahia evidenciam tendências tanto positivas quanto negativas. Por um lado, os resultados afirmam o baixo nível de despesas realizadas no ensino público (estadual e municipal) e a prática por parte de escolas particulares de buscar artifícios para maximizar seus lucros e de, ao mesmo tempo, investir pouco na qualidade de ensino. Por outro lado, observamos um aumento no decorrer da década no dispêndio por aluno no âmbito do ensino municipal ao lado de um forte incremento nas matrículas nesta rede. Quanto ao impacto do Fundef nos seus primeiros dois anos, a pesquisa revela que esta política inovadora leve um efeito, no contexto do Estado da Bahia, de natureza mista. Pode-se afirmar que, se ela está associada a fortes tendências em prol da municipalização e da democratização do ensino fundamental, resultou também em uma perda dos recursos destinados à educação escolar por parte do governo estadual, havendo uma redução de seu patamar de dispêndio/aluno, especialmente no nível médio. Para a grande maioria dos municípios baianos, o valor total recebido do Fundo representou um ganho em relação ao que eles iriam receber se o Fundef não existisse, mas nossos dados ainda não conseguem estabelecer se esses ganhos relativos produziram um dispêndio/

aluno maior ou geraram mais equidade entre os municípios quanto ao seu compromisso financeiro com o ensino público. Os estudos de caso reforçaram essa visão de um impacto de cunho misto por parte do Fundef, documentando a realização de algumas mudanças positivas quanto à remuneração e habilitação do magistério e a existência de um acompanhamento social das contas públicas. Contudo, ao mesmo tempo, verifica-se que os resultados do Fundef, no seu conjunto, têm sido aquém do esperado. Assim, nossa conclusão principal é de que é preciso ampliar e aprofundar as investigações em torno do Fundef e das ações políticas e econômicas correlatas. Nesse sentido, a pesquisa que estamos desenvolvendo na Bahia desde o início da década de 90 está sendo incorporada a uma rede nacional composta de investigadores que estão avaliando o impacto do Fundef nos níveis estadual e municipal, realizando estudos de casos em vários Estados brasileiros." Espera-se, com isso, estabelecer elementos comparativos sobre os efeitos do Fundef que possam subsidiar, de maneira cientificamente fundamentada, o aperfeiçoamento de políticas referentes ao financiamento da educação brasileira.

### Referências bibliográficas

- ABREU, M. *Consensos e dissensos na avaliação do Fundef*. [S. l.: s. n.], 1999. Texto não publicado, elaborado como apoio à equipe técnica do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - Prasm/MEC/Fundescola, 1999.
- ABRÚCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

<sup>8</sup> A referida rede é coordenada pelo professor Romualdo Portela, da Universidade de São Paulo (USP), e recebe apoio financeiro da Fundação Ford. A rede é atualmente composta de equipes representando 12 Estados brasileiros.

BASSI, M. E. *Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do Fundef em sete municípios paulistas*. São Paulo, 2001. Tese (Doutorado) - Programa Educação: História, Política, Sociedade, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Dinheiro na escola: procedimentos operacionais*. Brasília, 1997a.

. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. Brasília, 1997b.

\_\_\_\_\_. *Sistemática de financiamento do ensino fundamental - 1997*. Brasília, 1997c.

BRASIL. Ministério da Educação. *Fundef: balanço do primeiro ano do Fundef*. Brasília: MEC, 1999.

BREMAEKER, E. E. J. Mitos sobre as finanças dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 212, p. 6-21, jul./set. 1994.

CALLEGARI, C.; CALLEGARI, N. *Ensino fundamental: a municipalização induzida*. São Paulo: Senac, 1997.

CARVALHO, I. M. M.; VERHINE, R. E. Descentralização da educação. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 16, n. 2, p. 299-321, 2000.

CASTRO, J. A. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (Fundef) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental*. Brasília: Ipea, 1998. (Texto para discussão, 604).

DAVIES, N. *O Fundef e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Niterói: O autor, 1998.

GOMES, C. A. Financiamento e equidade. In: GOMES, C. A.; SOBRINHO, J. A. (Org.) *Qualidade, eficiência e equidade na educação básica*. Brasília: Ipea, 1992. (Serie Ipea, 136).

COMES, CA; VERHINE, R. E. O financiamento de ensino público no Brasil: uma perspectiva política-econômica. *Caderno CRU*, Salvador, n. 24/25, p. 193-220, 1996.

HADDAD, S. A educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB: limites e possibilidades. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.) *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1997. p. 106-122.

MARTINS, R. S. Financiamento da educação no município. In: GUIA de consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação. Brasília: Fundescola/MEC, 1999. p. 139-169.

MELCHIOR, J. C. de A. *Fontes de recursos financeiros para a educação no Brasil: captação e aplicação*. Brasília: Ipea, 1993.

MONLEVADE, J.; FERREIRA, E. B. *Fundef e seus pecados capitais*. Ceilândia (DF): Idea Editora, 1997.

NEGRI, B. *O financiamento da educação no Brasil*. Brasília: Inep/ MEC, 1997.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Fundo da Educação Básica (Fundeb)*. Brasília: ADN Comunicação, 1999.

PINTO, J. M. de R. Um fundinho chamado "fundão". In: DOURADO, L. E (Org.) *Financiamento da educação básica*. Campinas: Autores Associados: Ed. UFG, 1999.



PLANK, D. N. *The means of our salvation: public education in Brazil, 1930-1995*. Boulder (CO): Westview, 1996.

RODRIGUEZ, A.; HERRAN, C. A. *Educação secundária no Brasil: chegou a hora*. Washington: BID: Bird, 2000.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. *Síntese dos resultados*. Campinas, 1998.

WORLD BANK. *Brazil public expenditure study: the education sector*. Washington: IBRD, 1995. Texto não publicado.

# Ensino Público: gratuito, em termos - custos indiretos do ensino médio para os alunos das escolas públicas do Distrito Federal

**Ailton Ferreira Cavalcante**

Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB), analista sênior no Banco do Brasil, professor da Associação do Ensino Unificado do Distrito Federal (Aeudf) e coordenador do curso de Administração das Faculdades Gerenciais de Brasília.

## Introdução e justificativa

Muito se fala sobre o livre acesso à educação pública e gratuita fazendo, inclusive, nas nossas leis maiores. O discurso é o da educação enquanto construção da cidadania, da qualificação da condição de existência dos homens. Tem-se como verdade que o homem só é plenamente homem se for cidadão.

Ocorre que apenas a oferta de vagas pode não significar democratização educacional, uma vez que existem diversos custos indiretos. De fato, a gratuidade da escola pública, paga pelo conjunto da população na forma de impostos, refere-se apenas à manutenção e ao funcionamento das redes. Por outro lado, a permanência dos estudantes durante o período escolar implicará despesas como transporte, alimentação, vestuário, aquisição de material escolar, dentre outras, custeadas por suas Famílias ou pelo próprio aluno, podendo se constituir como verdadeiros obstáculos à continuidade dos estudos

A situação agrava-se ainda mais ao considerar-se que no Brasil existem cerca de 42 milhões de famílias vivendo com pouco mais de dois salários mínimos e mais ainda, quando se verifica que a escolarização se tornou uma necessidade, uma questão de sobrevivência, de empregabilidade. Constata-se que a demanda para o ingresso em novos níveis educacionais tornou-se constante, não por aspiração pessoal, mas, sim, pela manutenção do emprego, fato que provoca uma busca pelo ensino médio por trabalhadores. Para Lahóz (2000, p. 174) existe uma "Nova Economia", nascida com as tecnologias da informação, onde simplesmente não se admite o convívio sem ter, no mínimo, os cursos fundamental e médio completos.

Levando em consideração tais aspectos, este foi o desafio do presente trabalho: estimar os custos indiretos do ensino médio para os alunos das escolas públicas do Distrito Federal, com suas implicações para a democratização do ensino médio.

Para tanto, utilizaram-se os critérios de "precificação" oriundos da contabilidade, da Matemática Financeira, da Estatística, da Economia e da Administração Financeira.

## Custos gerais e educacionais

Recursos financeiros, custos e escassez encontram-se presentes na gestão educacional. Embora tenha características especiais por ser um processo envolvendo pessoas humanas, a educação é uma atividade que possui implicações econômicas. Como não se faz educação sem dinheiro, esta é passível de estudos de custo, em que se pode medir o valor do fluxo de todos os serviços dos fatores necessários para o fornecimento de uma unidade de educação, quer seja analisada a série, a turma, o turno ou mesmo um ano letivo.

Segundo Marques (1995), o custo está presente no nosso dia-a-dia, sem que muitas vezes nos apercebamos disto. A noção de custo, nas sociedades capitalistas dos grandes centros urbanos, é quase tão natural quanto olhar para os lados antes de atravessar a rua. Apesar de não haver uniformidade, interessam a esta pesquisa três conceitos: 1) o de custos diretos, que ocorrem dentro da escola, envolvendo professores, equipamentos escolares, instalações, etc; 2) o de custos indiretos, que ocorrem fora da escola, como transporte, alimentação dos alunos, livros didáticos, material escolar, uniformes e roupas, etc, em geral a cargo das famílias e do próprio alunado; 3) o de custo de oportunidade, ou seja, a renda sacrificada pelo aluno para poder estudar.

Apesar de as orientações filosóficas valorizarem a gratuidade da escola, nos termos do não pagamento da mensalidade, não se pode esquecer que freqüentá-la implica arcar com os dois últimos tipos de custos. Conquanto poucos trabalhos abordem os custos indiretos, eles não são desprezíveis. Assim, em 1968, segundo estudo realizado sobre o ensino primário público na Guanabara (Ávila e Cunha, apud Cunha, 1975, p. 146), 55% dos custos diretos eram cobertos pelo Estado e o restante, sob a forma de material escolar, uniformes, etc, cabia à família. Essa proporção de 45% era tão elevada que superava o valor do salário mínimo à época. Por sua vez, Bray (1996, p. 9-56), em estudo sobre os custos totais do ensino primário em novo países do Leste da Ásia verificou que é elevada a porcentagem de custos de

responsabilidade das famílias, chegando a sua contribuição, em mais de um caso, a ser superior à do Estado.

Desse modo, os custos indiretos e os de oportunidade têm importantes implicações como freios ou aceleradores da democratização educacional, dependendo do seu valor e de como e por quem são financiados. No caso deste trabalho, serão focalizados apenas os custos indiretos.

## Democratização do ensino

O Brasil, diferentemente dos seus vizinhos Argentina, Uruguai e Chile, que conseguiram oferecer o ensino fundamental para toda a sua população na segunda década do século 20, caminha a passos lentos na escolarização, embora se registrem grandes avanços. No entanto, em poucas décadas, o País conseguiu alcançar o nível de expansão que os países hoje industrializados levaram, em outro contexto, cerca de um século para atingir. O ensino fundamental de oito séries ainda não é exatamente universal e apresenta problemas muito graves de correção de fluxo. O desrepesamento do mesmo, porém, tem contribuído para a expansão do ensino médio, aliado a mudanças econômicas e sociais ligadas à abertura da economia do País e às mudanças da sua inserção no contexto internacional. Além disso, há uma "onda de adolescentes" em trânsito pelos sistemas escolares, uma espécie de bolha que foi superior em cerca de um milhão de pessoas, ao se comparar as gerações de 1980 e 1990. Apesar de todos esses fatores, menos de 30% da população na faixa etária entre 15 e 17 anos encontravam-se matriculada em 1995, o que coloca o Brasil bem abaixo de países mais desenvolvidos, como França, onde mais de 80% da população nesta faixa etária freqüentam escola de nível secundário. Esta posição também é desfavorável, quando se compara a taxa de graduação de ensino médio em relação à população de 17 anos, idade teórica de conclusão, com os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ou mesmo da América Latina, como Chile e Argentina.

Pode-se concluir que a falta de vagas no ensino médio público e a segmentação por qualidade nos setores público e privado tornarão a extensão desse ensino a um número maior e muito mais diversificado de alunos o grande desafio dos governantes. Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 14/96 é de fundamental importância para a universalização do ensino fundamental. Mas só esta expansão não basta, também é preciso qualidade e eficiência, senão estaremos apenas colocando mais água no feijão e cavando novas desigualdades. Daí, a prioridade do estudo dos custos indiretos, isto é, aqueles que recaem sobre os alunos e suas famílias, uma das barreiras à efetiva democratização do ensino no Brasil.

## Metodologia

A pesquisa foi realizada com base, sucessivamente, em abordagens qualitativa e quantitativa, como parte de um projeto mais amplo sobre o ensino médio, desenvolvido pelo Mestrado em Educação da Universidade Católica de Brasília. Na primeira etapa do projeto foi realizada uma ampla análise de dados agregados, sobretudo dos censos escolares e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), cujos resultados foram sintetizados por Gomes (2000). Com base nessa etapa, passou-se a uma pesquisa de campo junto a alunos do ensino médio da rede pública do Distrito Federal e a algumas escolas, focalizando os custos diretos do ensino médio e suas possíveis alterações com a reforma (Silva, 2000), a utilização do tempo e do espaço nos estabelecimentos (Castro, 2000) e, ainda, analisando mais a fundo um dos itens dos custos indiretos, isto é, a questão do livro didático (Venturelli, 2000).

Iniciando pela metodologia qualitativa, foi utilizada a técnica dos grupos focais, um importante instrumento na definição de problema e de suas necessidades de informação, auxiliar na formulação de hipóteses e definições de variáveis.

Com efeito, Krueger (1998, p. 127-140) afirma que os grupos focais produzem uma infinidade de dados, direcionadores da pesquisa quantitativa e essenciais à análise do objeto de estudo pelo investigador.

A primeira parte se desenvolveu em um estabelecimento público só de ensino médio da cidade-satélite de Taguatinga, no Distrito Federal (DF), que contava, em 1999, com 2.058 alunos regularmente matriculados no ensino médio. Apesar de localizar-se em áreas de estratos médios, grande parte do alunado vinha de áreas socialmente desfavorecidas. A amostra foi de 160 alunos, selecionados de acordo com as características do grupo (idade, sexo, escolaridade, reprovação, renda, trabalho e turno de estudo).

Foram realizados cinco encontros nos turnos matutino, vespertino e noturno. Cada grupo era composto de um moderador, 12 alunos e seis pesquisadores, que assistiam às sessões e faziam diversas anotações em outra sala, utilizando, inclusive, um monitor de televisão.

Para aprofundar os temas previstos no projeto de pesquisa a partir dos grupos focais, foi realizado um levantamento por amostragem aleatória estratificada (AAEs) junto aos alunos do ensino médio distrital. A população foi organizada em quatro estratos representativos da população global, lendo como referência a pesquisa realizada pela Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central (Codeplan) em 1997, enfocando o rendimento familiar no Distrito Federal, visto a importância do salário na determinação do custo indireto, foco deste trabalho. Assim, analogamente àquela pesquisa, foram estabelecidos como estratos Plano Piloto, Taguatinga, Ceilândia e Samambaia. No planejamento amostral, adotou-se a AAEs sem reposição com um nível de confiança (1-a) de 95% e um erro amostral B em torno de 5% do valor do custo indireto esperado. A partir deste planejamento obteve-se, da população de 125.884 alunos, o tamanho da amostra de 400 alunos a serem pesquisados e selecionados aleatoriamente (cem alunos em cada estrato).

## Resultados

### Grupos focais

A escola pesquisada, embora situada numa área residencial de estratos médios de renda, segundo os relatos, não tinha como maioria os alunos que viviam na área. Enquanto muitos deles eram atendidos pelas escolas particulares, adolescentes e jovens de outras cidades do DF e até do Estado de Goiás buscavam a escola pública, visando obter educação de melhor qualidade. Desse modo, as falas destacavam os elevados custos com a compra de todos os livros didáticos recomendados, com o transporte e outros itens. Além das dificuldades de natureza extra-escolar, os alunos se referiam a outras, de natureza intra-escolar, como a falta de compromisso de alguns professores e da própria instituição escolar. Isto se expressou, segundo os alunos, no desinteresse pelo ato de ensinar, traduzido na desmotivação diária, no desrespeito ao aluno com cancelamento de aulas sem o prévio aviso, uma vez que o dinheiro, que fazia muita falta ao aluno, já havia sido gasto com o deslocamento à instituição de ensino, nos conteúdos ministrados sem o padrão mínimo de qualidade e nos muitos horários vagos. Isto se verificou em alguns comentários típicos dos alunos:

- Gastamos dinheiro com passagens, não tem aula e ninguém nos avisa.
- Quem quer estudar para o PAS [Plano de Avaliação Seriada da Universidade de Brasília], entrar para a Universidade não tem chance. O conteúdo não é dado.
- Muitas vezes pensam em fazer o PAS e desistem por causa das notas e do desinteresse dos professores. À noite o ensino é pior, eles não têm a atenção que os alunos da manhã têm.

Por outro lado, muitos alunos consideraram alguns professores verdadeiros heróis. Estes, diante da dificuldade de compra dos livros pelos alunos, procuravam viabilizar a aprendizagem de

forma alternativa: trabalhavam o dia-a-dia do aluno, elaboravam apostilas e tentavam motivá-los constantemente.

Muitos alunos observaram que o governo poderia ter um programa de distribuição do livro didático, um dos principais elementos dos custos do ensino médio, a exemplo do que ocorre no ensino fundamental.

### O levantamento

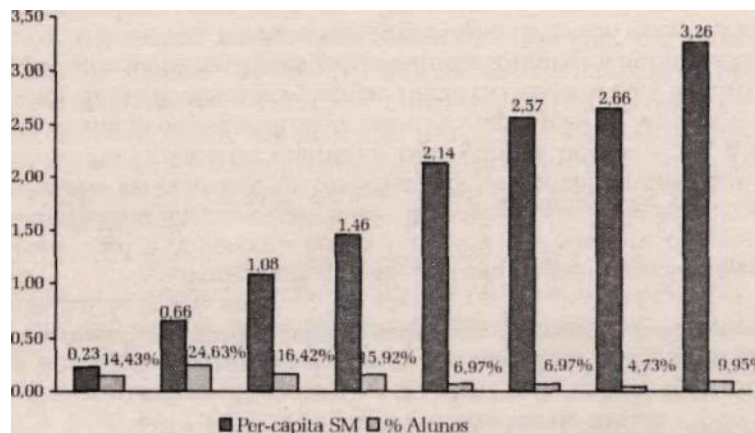
No período pesquisado, a renda bruta média mensal *per capita* das famílias dos alunos matriculados no Distrito Federal foi de R\$ 210,46, o que correspondeu a 1,39 salário mínimo (SM) vigente à época, com valor de R\$ 151. É de se ressaltar que, em termos da população total do DF dados da pesquisa realizada pela Codeplan indicavam que a renda média mensal bruta era de 15 SM, superior em 979,14% para as famílias em questão. Com isso, fica evidente que esses alunos da rede pública tinham um nível de renda muito inferior à média.

Cabe observar que a conceituação de *família* adotada pela pesquisa identificava como tal um ou vários indivíduos residindo numa unidade habitacional tendo, cada núcleo, sua própria fonte de renda e respectivo orçamento familiar, análoga ao conceito adotado pela Codeplan.

Comparando-se as informações obtidas com a Pesquisa de Informações Socioeconômicas das Famílias do Distrito Federal (Pisef/DF), realizada no período de março a maio de 1997, com o objetivo de conhecer o perfil socioeconômico atualizado da população urbana do Distrito Federal, verificou-se a consistência das informações. Por exemplo, os dados da Codeplan indicaram que o tamanho médio das famílias do Distrito Federal era de 4,15 membros, o percentual de renda de até dois salários mínimos em 13,91%, sendo a renda bruta *per capita* de 0,28 salários mínimos.

A pesquisa atual indicou o tamanho médio das famílias dos alunos matriculados nas escolas públicas de ensino médio do Distrito Federal, um segmento específico, em 4,53 membros, o percentual de renda de até 2 SM em 14,43% com renda bruta *per*

capita de 0,23 salários mínimos. Esses resultados indicam que os alunos com menores faixas de renda familiar encontravam-se matriculados nas escolas públicas. O lado positivo é que se verificou o acolhimento por parte da escola pública de estratos antes afastados desse nível de escolaridade, o que sugere a democracia no acesso.



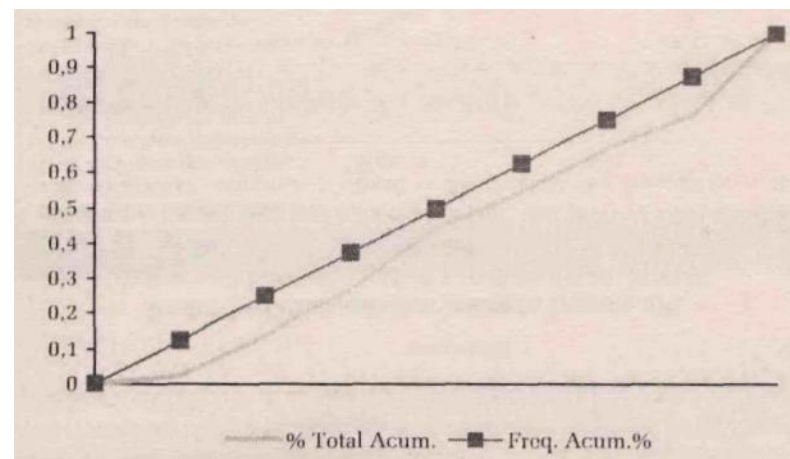
**Gráfico 1 - Ensino médio público: renda per capita em salários mínimos-base: RS 151**

A análise do Gráfico 1 demonstra que a renda *per capita* nos pontos extremos situou-se entre R\$ 34,73 e R\$ 492,26, valores que representaram 14,43% e 9,95%, respectivamente, do total recebido pelas famílias dos alunos matriculados na escola pública do DE Para a população como um todo, a pesquisa da Codeplan apontou 13,91% na faixa de menor renda.

### A curva de Lorenz

A curva de Lorenz é frequentemente utilizada para medir a concentração ou desigualdade de uma distribuição, principalmente

a distribuição da renda em uma população. A partir dos dados da distribuição de renda observada, isto é, das freqüências acumuladas de rendimentos e de unidades familiares, foi possível a construção da chamada curva de Lorenz, o que nos permitiu visualizar, graficamente, o comportamento das rendas auferidas pelo *status* socioeconômico, indicando o índice de Gini, de 0,21, o que demonstrou que a renda dessas famílias tinha comportamento homogêneo, ou seja, era homogênea na relativa pobreza.



**Gráfico 2 - Ensino médio público: curva de Lorenz- Renda das famílias dos alunos das escolas públicas do ensino médio no DF**

Pode-se concluir que, se há décadas se falava no dualismo da escola para os "nossos filhos" e na escola para os "filhos dos outros", como o ensino acadêmico e profissionalizante, hoje a última em grande parte se concentra na escola pública, pelo menos no que se refere à presente amostra, o que, de qualquer modo, representa ampla conquista do ensino público no campo da democratização.

## Custos indiretos

Embora no decorrer da pesquisa tenha sido construído um amplo banco de dados, este projeto leve por objetivo geral o cálculo do custo indireto no ensino médio para os alunos matriculados na escola pública do Distrito Federal. A partir dos dados, apurou-se o "custo mínimo padrão", considerando que, para um patamar desejável de qualidade, seriam necessários alguns custos para os alunos, embora o ensino seja "gratuito", do ponto de vista do corpo discente, em termos de pagamento da anuidade escolar.

O custo mínimo padrão foi obtido pela seguinte fórmula:

DI = Gastos inicialmente realizados pelos alunos ou suas famílias. Compreendem a média de gastos com lanches (R\$ 3,09), transporte (R\$ 3,17), vestuário (R\$ 87,40), materiais escolares (R\$ 29,50) e livros (R\$ 434,40). Totalizaram R\$ 557,56 de despesas. Considerou-se DI como o gasto realizado no início do curso.

DF — Gastos que serão realizados no futuro.

VPL = Trata-se de uma técnica de análise financeira que considera o custo do dinheiro em uma data focal, após uma descapitalização a uma determinada taxa de juros que, nesta pesquisa, foi de 6% ao ano.

No modelo em questão são estimadas, além do desembolso inicial, 119 parcelas de R\$ 3,09 e R\$ 3,17 relativas aos gastos semanais com lanche e transporte; 35 parcelas mensais de R\$ 0,90, destinadas ao consumo de material escolar; cinco parcelas semestrais de R\$ 87,40 com vestuário; uma parcela de R\$ 77,80, a ser paga no início do segundo ano, relativa à aquisição de livros e; uma parcela de R\$ 83,50, a ser paga no início do terceiro ano, deslinada à aquisição de livros. Esses gastos futuros foram descapitalizados à taxa de 6% ao ano, tendo como data focal o início do curso. Considerou-se, ainda, para efeito de cálculo, o ano letivo de 200 dias, o correspondente a 40 semanas de cinco dias cada.

Cabe ressaltar que a mesma metodologia de cálculo foi aplicada para a apuração dos gastos mensais, semestrais e anuais, considerando-se, evidentemente, o valor do dinheiro no tempo, dado uma taxa de juros. Dessa forma, obteve-se:

R\$ 557,56 (despesas imediatas) + R\$ 343,19 + R\$ 352,07 + R\$ 28,83 + R\$ 399,54 + R\$ 73,28 + R\$ 74,08 (desembolso futuro), o que totaliza o *montante atual* de R\$ 1.828,55.

O Quadro 1 compara: 1) o modelo linear, geralmente utilizado em estudos da espécie, em que pesem as lacunas existentes, por não considerar a atualização monetária do dinheiro, consistindo na simples multiplicação dos gastos diários pela quantidade de dias, sem levar em consideração o custo do dinheiro no tempo, como abordado anteriormente; 2) e o Método do Valor Presente Líquido (VPL), que já considera o custo do dinheiro ao trabalhar com prazo e taxa de juros.

**Quadro 1 – Custos indiretos: métodos Linear e VPL**

Espécie	Método Linear	Método VPL
Compreendem lanches (R\$ 3,09), transporte (R\$ 3,17), vestuários (R\$ 87,40), materiais escolares (R\$ 29,50) e livros (R\$ 434,40).	Totalizam R\$ 557,56 de despesas	Totalizam R\$ 557,56 de despesas
119 parcelas de R\$ 3,09 – despesas semanais com lanche	R\$ 367,71	R\$ 343,19
119 parcelas de R\$ 3,17 – despesas semanais com transporte	R\$ 377,23	R\$ 352,07
35 parcelas de R\$ 0,90 – despesas mensais com canetas	R\$ 31,50	R\$ 28,83
5 parcelas de R\$ 87,40 – despesas semestrais com vestuário	R\$ 437,00	R\$ 399,54
1 parcela de R\$ 77,80 – despesas com livros do 2º ano	R\$ 77,80	R\$ 73,28
1 parcela de R\$ 83,50 – despesas com livros do 3º ano	R\$ 83,50	R\$ 74,08
<b>Total</b>	<b>R\$ 1.932,30</b>	<b>R\$ 1.828,55</b>

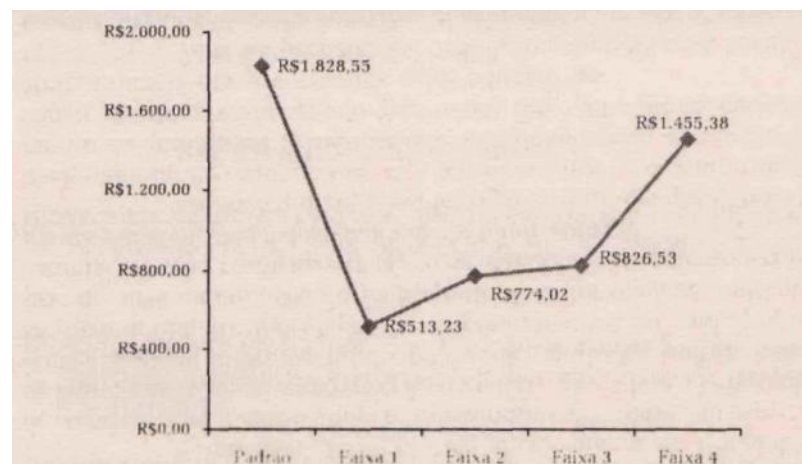
Considerando uma série uniforme de pagamentos e sendo adotada a taxa de juros da caderneta de poupança, além do desembolso inicial de R\$ 557,56, seriam necessários depósitos mensais fixos de R\$ 39,68, para fazer em face das despesas correntes do ensino médio nos três anos, segundo a metodologia do valor presente líquido.

Após a aplicação dessa metodologia, foi obtido o "custo mínimo padrão" de R\$ 1.828,55, assim chamado o desembolso total feito pelo aluno para cursar todo o ensino médio, com data focal no início do primeiro ano do curso. A distribuição porcentual dos valores foi de 31,8% para os livros, 26,6% para o vestuário, 19,4% para transporte, 18,9% para lanches e 3,2% para material escolar.

Verificou-se que despesas com livros, vestuário, transporte e alimentação, fundamentais para determinação do sucesso ou fracasso escolar, representaram 96,7% do total de despesas dos alunos, sendo que o livro didático foi o item com maior participação na composição dos custos.

No Gráfico 3 verifica-se que, em todas as Faixas de renda, o mínimo de desembolso esperado pelo aluno não ocorreu, o que, indubitavelmente, pode comprometer a qualidade. A situação é ainda mais crítica na faixa de rendimentos até R\$ 604, onde apenas 28,0% do custo mínimo padrão foi efetivado. Mesmo na faixa de maior rendimento, ou seja, a de salários acima de R\$ 2.114, o gasto mínimo padrão não se efetivou na totalidade. Este ficou em 79,6% do total, o que significa que nesta faixa de renda foram gastos cerca de três vezes mais do que os gastos na faixa de menor rendimento.

Na Tabela 1 são comparados os custos indiretos no ensino médio, distribuídos entre livros, vestuário, transporte, lanche e material escolar, sendo feitos um resumo por faixa de rendimento.



**Gráfico 3 – Custos indiretos no ensino médio: por faixa de rendimentos**

**Tabela 1 – Custos indiretos no ensino médio por faixa de rendimentos: amostra**

Itens	Rendimentos									
	Padrão		Faixa 1 Até R\$ 604		Faixa 2 R\$ 604 a R\$ 1.208		Faixa 3 R\$ 1.208 a R\$ 2.114		Faixa 4 Acima de R\$ 2.114	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Livros	581,76	31,8	49,91	9,7	99,82	12,9	306,07	37,0	500,86	34,4
Vestuário	486,94	26,6	136,08	26,5	134,83	17,4	192,03	23,2	204,47	14,0
Transp.	355,24	19,4	0	0	176,04	22,7	0	0	352,07	24,2
Lanches	346,28	18,9	277,66	54,1	310,43	40,1	277,66	33,6	343,19	23,6
Mat. esc.	58,33	3,2	49,58	9,7	52,91	6,8	50,77	6,1	54,79	3,8
<b>Total</b>	<b>1.828,55</b>	<b>100,0</b>	<b>513,23</b>	<b>100,0</b>	<b>774,02</b>	<b>100,0</b>	<b>826,53</b>	<b>100,0</b>	<b>1.455,38</b>	<b>100,0</b>
<b>Media custos efetivos/custo padrão</b>			<b>28,1%</b>		<b>42,3%</b>		<b>45,2%</b>		<b>79,6%</b>	
<b>Porcentual de estudantes</b>			<b>39,0%</b>		<b>32,3%</b>		<b>18,7%</b>		<b>10,0%</b>	

Fonte: Pesquisa de campo.



Observa-se, na Tabela 1, que 39% dos alunos respondentes, concentrados na faixa 1, atingiram em média apenas 28,1% do custo padrão. O percentual dos custos efetivos sobre o custo padrão aumentou com a renda, conforme a expectativa. Ao todo, 90% dos alunos matriculados neste nível de ensino (faixas 1 a 3) tiveram custos, em média, inferiores a 46% do custo mínimo padrão. Além disso, é interessante observar que, no âmbito do mesmo projeto de pesquisa, Silva (2000) realizou estudo de caso sobre um estabelecimento de nível médio de grande porte, de Taguatinga (DF), estimando o seu custo direto de funcionamento, isto é, o custo da escola. O valor médio aluno/ano foi calculado em R\$ 1.169,27. Já a presente pesquisa apurou R\$ 1.828,55 de custos indiretos, a cargo dos alunos e suas famílias, para o período de três anos. Utilizando-se a metodologia do valor presente líquido, com taxa de juros da caderneta de poupança, foi calculado o custo anual indireto por aluno de R\$ 686,20. Apesar das diferenças metodológicas entre esta pesquisa e a de Silva (2000), o custo indireto representaria 58,68% do custo direto de funcionamento da escola, por aluno, o que pode indicar que uma eventual absorção dos custos indiretos pelos órgãos governamentais poderia ocasionar uma redução da oferta de vagas, dado o aumento substancial dos custos totais (diretos e indiretos).

## Conclusões

Em que pesem os avanços conseguidos quanto ao acesso ao ensino médio, a sua efetiva democratização é questionável, já que é oferecida uma escola pública igual para todos, onde parte dos alunos não tem nível de renda suficiente para arcar com os custos indiretos. Deste modo, acaba por ocorrer a distribuição desigual do conhecimento, uma vez que falta para uma parte considerável dos alunos até mesmo o livro didático, estudado mais pormenorizadamente por Venturelli (2000). Deve-se considerar, entretanto, que a nova proposta pedagógica

do Distrito Federal para o ensino médio, numa perspectiva construtivista, cria alternativa ao uso individual do livro didático pelo aluno. De qualquer modo, dificuldades de arcar com os custos educacionais acarretam uma sutil discriminação, conforme Samuelson (1975, p. 417): "Atualmente a discriminação não existe através da exclusão dos negros e das minorias das escolas ou dos empregos, mas por meios muito mais sutis de os desqualificar, devido à falta de educação e de formação adequadas, das melhores posições profissionais ou de gestores".

Em relação aos custos educacionais indiretos, aqui analisados, os rendimentos dos alunos e suas famílias eram diferenciados, o que acaba impedindo o desembolso pelos alunos de faixas de renda mais modestas. Por exemplo, ao se comparar a menor e a maior faixa de rendimento, com frequência de 14,43% e de 9,95%, respectivamente, constata-se que, na menor faixa, o custo mínimo padrão representava 36,84% do salário médio percebido, sendo gastos apenas 7,93%, o correspondente a 21,52% do custo indireto mínimo esperado. Por sua vez, para as famílias na faixa mais alta de rendimento, era esperado um desembolso médio de 2,46% do salário, sendo ocorrido 1,95%, o que representou 79,60% do custo padrão mínimo.

Samuelson (1975, p. 419) afirma que essas desigualdades tendem a ser maiores em países de rendimento médio, em especial os latino-americanos, como o Peru, o Panamá, o Brasil ou a Venezuela, onde é bastante comum o quinto inferior da população receber apenas 2% do rendimento total, enquanto o décimo superior, no geral, se apropria de 40% ou até 50% do rendimento. O autor declara ainda que estudos recentes confirmaram que o desenvolvimento econômico aumenta por si mesmo a desigualdade do rendimento.

Então, o que pode ser feito para resolver o problema da desigualdade de renda, o que muitas vezes implica o comprometimento da qualidade? A democracia, viabilizada pelo acesso à educação, já é um grande avanço, porém não deve ser o único, cabendo efetivas ações dos governantes e dos educadores.

Trata-se, portanto, de uma discussão polêmica, sujeita a inúmeras controvérsias e sugestões e, evidentemente não se pretende

aqui chegar a conclusões generalizáveis, já que a busca de soluções é um dever de todos, principalmente em um país com graves problemas sociais.

Assim, sem se furtar à apresentação de sugestões, uma política possível seria um subsídio para o ensino médio, a partir da renda familiar. Exemplificando-se, considere-se que seja fixado 50% do salário mínimo como parâmetro He custo indireto mensal para o ensino médio, isto é, R\$ 75.50. Poderia ser estabelecido um teto máximo de comprometimento da renda familiar para gastos com educação, por exemplo, para facilitar os cálculos, em 3% dos rendimentos totais. Então, caberia ao governo complementar às famílias os gastos superiores ao teto fixado.

Os desembolsos com os custos indiretos superiores ao teto máximo seriam complementados pelo programa, mas não diretamente ao aluno, nem mesmo às suas famílias. Seriam administrados pela escola, por meio de um sistema de cooperativa, que se encarregaria da compra de livros, merenda escolar, transporte, vestuário, dentre outros, sob a fiscalização direta do conselho escolar. Os custos do programa sugerido foram simulados abaixo, considerando o universo de 100.803 alunos e a renda média encontrada na amostra.

Estima-se um investimento total mensal com o programa sugerido em R\$ 4.701.025, o que se acredita ser uma das formas de democratização ao acesso e à permanência com qualidade, ao contrário de uma ampliação que mais sugere o ato de colocar mais água no feijão, para distribuí-lo a um número maior de pessoas.

Sejam quais forem as soluções adotadas para reduzir as disparidades, a principal constatação é que o ensino público gratuito é necessário, mas não suficiente para o processo de democratização. Como a escola pública se abriu para as camadas populares, passou a abrigar alunos de baixa renda que, em parte ponderável, não conseguem arcar com os custos indiretos da escolarização. Cabe lembrar que não foram computados os custos de oportunidade, isto é, a renúncia dos alunos ao trabalho remu-

nerado para freqüentar o ensino médio. Com isso, oferece-se uma escolaridade desigual a alunos desiguais.

## Referências bibliográficas

- BRAY, Mark. *Counting the full cost: parental and community financing of education in East Asia*. Washington, D.C.: World Bank: Unicef, 1996.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas, 1996.
- CASTRO, Plínio Eduardo Monteiro de. *Espaço e tempo: a utilização de recursos escassos pela escola pública e pelo aluno do ensino médio no Distrito Federal*. Brasília. 2000. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Universidade Católica de Brasília.
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Parecer CEB nº 15/98*. Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino médio. Relatora: Guiomar Namó de Mello. Brasília. 1998. Disponível em <<http://www.mec.gov.br/cne/ftp/PCB/PCB1598.do>>. Acesso em 2001.
- CUNIA, Luiz Antônio. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: F. Alves, 1975.
- GOMES, Cândido Alberto. *O ensino médio no Brasil ou a história do patinho feio recontada*. Brasília: Univera, 2000.
- KRUEGER, Richard A. *Focus Groups: a practical guide for applied research*. 2. ed. Thousand Oaks (CA): Page, 1998.

LAHÜZ, André. Lição de casa. *Negócios em Exame*, São Paulo, v. 34, n. 7, p. 172-180, abr. 2000

MARQUES, Antônio Emílio Sendim. O custo/aluno: tornando fácil um tema difícil. *Universa*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 351-374, out. 1995.

SAMUELSON, Paul Anthony. *Introdução à análise econômica*. 8. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1975.

SILVA, Maria José Ramos da. *Custo direto de funcionamento do ensino médio público do Distrito Federal: um estudo de caso*. Brasília, 2000. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Universidade Católica de Brasília.

VENTURELLI, Telma América. *Custos indiretos do ensino médio no Distrito Federal: a questão do livro didático*. Brasília, 2000. Brasília, 2000. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Universidade Católica de Brasília.

## A Gestão da Educação Básica na Perspectiva do Regime de Colaboração: algumas notas

**Maria Aglaê de Medeiros Machado**

Mestre em Educação pela Universidade de Brasília (UnB) e consultora em  
Gestão Educacional do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed).

A sociedade brasileira ingressou no século 21 portando ainda dois grandes desafios a serem enfrentados no campo das políticas educacionais: saldar a dívida social com a população, por intermédio da oferta de uma educação básica de qualidade para todos e atender aos requerimentos da formação de uma nova cidadania compatível com as mudanças do novo século.

Relativamente ao primeiro desafio, há o reconhecimento público dos avanços alcançados nos últimos anos, os quais encontram-se expressos na melhoria do nível dos indicadores educacionais, principalmente, no que tange ao salto obtido na universalização do acesso ao ensino fundamental. Entretanto, muito ainda precisa ser feito para qualificar esse acesso e vencer a tendência histórica de exclusão social do sistema. Continuamos com uma escolaridade média da população, de dez anos e mais, inferior a todos os países desenvolvidos, inclusive os da América Latina; as taxas de permanência e de sucesso escolar, bem como o desempenho dos alunos são ainda insatisfatórios; as desigualdades regionais e a exclusão do atendimento escolar, de segmentos sociais menos favorecidos, entre outros, demarcam a complexidade do desafio a ser enfrentado relativamente à oferta de uma educação básica de qualidade para todos.<sup>1</sup>

No outro extremo, situam-se os desafios da formação de uma nova cidadania compatível com as mudanças resultantes do modelo emergente de sociedade, caracterizado pelas economias abertas e globalizadas, pela inovação tecnológica e pelo avanço do conhecimento no qual, simultaneamente, se ampliam a polarização social, as demandas éticas, o controle social e o aumento da participação social, como resultado do retorno à democracia.

Para vencer esse quadro, será necessário grande esforço e vontade política do governo e da sociedade civil, envolvendo várias ações, atores e recursos e, sem dúvida, uma renovação nas práticas institucionais de gestão educativa, nas quais ganha relevo o chamado regime de colaboração.

<sup>1</sup> Ver Inep (1997, 1998 e 200-) e Castro (1998), entre outros.

Como é sabido, razões históricas moldaram no setor educacional um modelo de gestão, caracterizado pelo desenvolvimento concorrente de redes de escolas públicas, mantidas por diferentes instâncias de governo, determinando um perfil heterogêneo na oferta de ensino fundamental, com conseqüências perversas sobre a sua eficiência e qualidade.

A década de 90 introduziu profundas mudanças do ponto de vista legal e institucional no que tange ao regime de colaboração entre as instâncias do Poder Público, com nítida repercussão nas práticas de gestão e de implementação das políticas públicas, no âmbito da educação básica.

Sem esgotar a questão, pretendemos fazer uma rápida incursão nesse assunto, tomando alguns campos de observação: o modelo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); as práticas de relacionamento entre Estado e municípios, bem como outras perspectivas do relacionamento entre os entes federados, envolvidos no exercício do regime de colaboração. Procuraremos tomar em conta no desenvolvimento deste trabalho a contextualização do regime de colaboração no federalismo brasileiro, a fim de que possamos ter em mente a natureza e o grau de complexidade envolvidos nessa questão.

## Federalismo e regime de colaboração

Pode-se dizer que o regime de colaboração encontra suas bases na idéia do federalismo cooperativo, ensaiado nas Constituições de 1934 e 1946 e consagrado pela Constituição de 1988, a partir das lutas políticas que se travaram em torno da redemocratização do País.

Sua retomada surge da associação entre as motivações políticas relacionadas com a descentralização fiscal e com as idéias de participação e de controle social, apontando no sentido

do fortalecimento da capacidade decisória das instâncias subnacionais de governo, em contraposição ao federalismo do regime autoritário cuja feição se confundia com a de um Estado unitário e centralizador.

124

Segundo a literatura especializada, o federalismo é um sistema baseado na distribuição territorial - constitucionalmente definida e assegurada - de poder e autoridade entre instâncias de governo, de tal forma que os governos nacional e subnacionais são independentes em sua esfera própria de ação... [O] federalismo se caracteriza pela *não-centralização*, isto é, pela difusão dos poderes de governo entre muitos centros, nos quais a autoridade não resulta da delegação de um poder central, mas é conferida por sufrágio popular (Tavares de Almeida, 1995; grifos nossos).

Embora tendamos a confundir o federalismo com a descentralização, é mais apropriado falar do primeiro como uma estrutura não-centralizada para não confundir com o significado que tem sido atribuído à descentralização. Esta "implica a existência de uma autoridade central, um governo central que pode descentralizar ou recentralizar segundo seus desejos", ou seja, a idéia de descentralização traz consigo a noção de hierarquia. "Em um sistema político não-centralizado, o poder é difuso e não pode ser legitimamente centralizado ou concentrado sem romper a estrutura e o espírito da Constituição" (Tavares de Almeida, 1995).

Para a autora antes referida, "o federalismo constitui um compromisso peculiar entre difusão e concentração do poder político, em função de algum modelo compartilhado de nação e de graus socialmente desejado de integração política e de equidade social". Como estruturas não-centralizadas, os regimes federados "moldam formas peculiares de relações intergovernamentais, constitutivamente competitivas e cooperativas, e modalidades de interação necessariamente baseadas na negociação entre instâncias de governo".

Assim, prossegue Tavares de Almeida (1995),

o federalismo centralizado implica a transformação dos governos estaduais e locais em agentes administrativos do governo federal, que possui forte envolvimento nos assuntos das unidades subnacionais. primazia decisória e de recursos. Já o federalismo cooperativo comporta graus diversos de intervenção do poder federal e se caracteriza por formas de ação conjunta entre instâncias de governo, nas quais as unidades subnacionais guardam *significativa autonomia decisória o capacidade própria do financiamento* (grifos nossos).

Para avançar no entendimento do federalismo, recorremos também a alguns pontos trazidos por Abrucio e Costa (1998), quando estuda os modelos federativos e o federalismo brasileiro. Reforçando os conceitos sobre o federalismo, já expostos por Tavares de Almeida, o autor considera o federalismo como a forma mais bem-sucedida de equacionar democraticamente o conflito entre níveis de governo. Nesse sentido, busca mostrar, a partir das experiências federativas de outros países, a natureza intrinsecamente conflituosa do federalismo, determinada pela busca permanente da conciliação entre a independência (autonomia dos entes federados) e a interdependência entre as esferas de poder (relacionamento e ação coletiva dos atores).

Analisando especificamente o federalismo brasileiro, os autores concluem que, do ponto de vista fiscal, vem se moldando no Brasil um federalismo predatório e competitivo não-cooperativo. Sua emergência motivada, em grande parte, pelo sentimento de autonomia dos Estados, acabou por alterar a equação fiscal em favor dos Estados e municípios, em detrimento da União. Tal vitória, alcançada durante o processo que culminou com a Constituição de 1988, não foi, todavia, suficiente para liberar os Estados da dependência financeira da União.

O caráter predatório referido por Abrucio e Costa (1998) se dá no relacionamento com a União, via transferência do

ônus (custos) de decisões assumidas pelos outros entes federados, enquanto o sentido de competição não cooperativa se dá tanto no relacionamento dos Estados entre si (guerra fiscal, questão dos incenlivos, etc.) como na relação com os municípios. Não é nosso objetivo entrar nessa questão, mas reter principalmente a compreensão geral desse panorama e, pelo menos, duas das explicações de Abrucio e Costa para esse tipo de federalismo que vem se desenhando na área fiscal. A primeira questão é a ausência de simetria entre os entes, considerada pelos analistas como uma condição fundamental para o exercício do federalismo cooperativo. Além das desigualdades regionais, o segundo ponto relaciona-se com a descrença dos atores nos mecanismos de correção desses desequilíbrios.

Finalmente, destacamos dos autores alguns pontos importantes para o desenvolvimento do federalismo cooperativo e (na nossa opinião) do regime de colaboração, quais sejam: a necessidade de regras institucionais que incentivem a cooperação entre os entes; a importância de um fórum para exercer um processo contínuo de coordenação e barganha entre as unidades e o papel a ser exercido pelo governo federal como propulsor de mudanças no pacto federativo, efetivamente de cunho cooperativo.<sup>1</sup>

## A implementação do Fundef

Desde o movimento que deu origem à Constituição de 1988, a questão do regime de colaboração vem sendo discutida, na perspectiva dos encargos e responsabilidades dos entes federados, notadamente no que tange ao ensino obrigatório. Tal movimento cresceu e ganhou visibilidade ao longo da década de 90, permeando o debate em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o processo de discussão da agenda política do Plano Decenal de Educação para Todos.

<sup>2</sup> Abrucio e Cosia (1998) destacam o empenho do atual governo nessa direção.

O ano de 1996 marcaria a culminância desse processo com a promulgação da Emenda Constitucional nº 14, da Lei nº 9.394, que trata das Diretrizes e Bases da Educação Nacional e da Lei nº 9.424, que institui o Fundef. Esse aparato traz um conjunto significativo de mudanças, assegurando as bases legais e institucionais para o desenvolvimento do regime de colaboração. O artigo 211 da Constituição, modificado pela Emenda Constitucional nº 14, avança na clareza relativa à repartição de encargos e responsabilidades entre os entes federativos (S1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> e 3<sup>o</sup>), reafirmando, no seu S4<sup>o</sup>, que "na organização de seus sistemas de ensino os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório".

A nova redação do artigo 60 e respectivos parágrafos, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dada pela mesma emenda constitucional, assegura as condições para a concretização do disposto no artigo 211, ao instituir o Fundef, de natureza contábil, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal. O Fundo lança, ao mesmo tempo, as bases para o atingimento de um padrão de qualidade do ensino, mediante a instituição de um valor por aluno para cujo custo a União exercerá papel de complementação e ao qual estará associada à política de valorização do magistério.

Do mesmo modo, a LDB, ao tratar da Organização da Educação Nacional, estabelece, no seu artigo 8º, que "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino". Além disso, reforça o sentido da colaboração entre os entes federados quando utiliza as expressões "em colaboração com", "integrando a" no texto dos artigos 9º, 10 e 11, que tratam da definição das competências das diversas instâncias de governo.

Mas foi a Lei nº 9.424, que instituiu o Fundef, como desdobramento da Emenda Constitucional nº 14, que talvez tenha sido a mais revolucionária mudança introduzida nas relações entre os entes federados nos últimos anos, colocando-se como mecanismo capaz de propiciar grande impacto sobre o quadro de desafios e desigualdades do ensino fundamental no Brasil. O Fundef introduz concretamente o

paradigma da cooperação nas relações entre os Estados e municípios, lendo como idéias subjacentes na execução dessa política os seguintes pontos: a equidade (*o per capita* como base), a valorização do magistério (melhoria salarial, plano de carreira e formação), a melhoria da gestão com a incorporação de mecanismos de controle social (os conselhos) e de gestão compartilhada,

Mais do que isso, a Lei do Fundef cria as condições fiscais para que a cooperação se desenvolva no sentido das mudanças almeçadas quebrando uma prática histórica de competências concorrentes, que se moldaram sob um pano de fundo de profundas desigualdades econômicas e sociais e de um federalismo centralizador. O Fundef traz portanto a institucionalização de um tipo de simetria dentro de cada Estado, propiciando uma das condições indispensáveis ao desenvolvimento do federalismo cooperativo,

Outro ponto relevante diz respeito às condições estatuídas no texto legal, por intermédio dos vínculos compulsórios e automáticos de geração das receitas ao Fundef, a partir de parcela retirada dos percentuais já constitucionalmente definidos como mínimos a serem aplicados no ensino fundamental pelos diversos entes federados. Tal procedimento trouxe não só a garantia das receitas, mas também a segurança do cumprimento dessas obrigações para boa parte daqueles que costumavam ficar em débito com essa regra constitucional.

Em um país em que a responsabilidade pela educação básica nunca tinha sido claramente definida e onde a garantia de recursos sempre se deu por meio de vinculações legais de mínimos obrigatórios, nem sempre atendidos pelo poder público, certamente a lógica do Fundef foi criativa e engenhosa. Na verdade, criou-se uma espécie de imposição de cooperação entre Estados e municípios, pelo vínculo das receitas com as matrículas reais desses entes federados, de modo a assegurar o padrão mínimo de qualidade, mediante adoção do critério redistributivo dos recursos.

Dentro dessa lógica, caberia à União importante papel, seja na definição desse padrão mínimo de qualidade do ensino em termos nacionais, seja na fixação do custo correspondente ao padrão referido, tendo em vista balizar a complementação devida aos Estados

em situação de inferioridade com relação a esse valor. O papel de complementaridade da União possibilitaria uma relativa simetria entre os entes federados, reduzindo, em conseqüência, as disparidades entre regiões.

Felizmente, o Fundef "pegou". Vários estudos e observações já têm demonstrado seu importante efeito que vai desde a melhoria salarial de professores até impactos sobre a ronda municipal, notadamente nos municípios das regiões mais desfavorecidas. O arranjo do Fundo concilia-se com o modelo da não-centralização, assegurando autonomia nas decisões dos entes federados responsáveis pelas redes de ensino. Seu sucesso depende, todavia, da permanente prática da colaboração e negociação (nem sempre fáceis ou possíveis), tendo em vista a necessária relação de interdependência entre os atores federados.

O quadro atual de distribuição dos recursos demonstra que a maior carga do financiamento está recaindo sobre os Estados (65%), seguido dos municípios (31%) e por último da União, cuja complementação está em torno de 4%. Nesse sentido, há que se registrar o inconformismo generalizado com o valor por aluno que vêm sendo fixado a cada ano pelo governo federal o qual tem tornado sua contribuição bastante modesta, com riscos de comprometer os objetivos que justificaram toda a obra de engenharia desenvolvida para o Fundef.

Alguns desses riscos podem ser arrolados, como: o nivelamento "por baixo" dos custos correspondentes ao propalado padrão mínimo de qualidade nacional, até hoje não definido pelo governo federal; a ampliação da distância já existente entre os Estados das regiões menos favorecidas e os Estados mais desenvolvidos nos quais o valor por aluno se distancia positivamente da média nacional. Tal cenário, sem dúvida, comprometerá o objetivo de correção das desigualdades e de construção da qualidade que se deseja para a educação básica do País.

É claro que existem outras dificuldades no processo de implementação dessa tão arrojada política, relacionadas com: a mudança de cultura de um tipo de gestão hierárquica para uma gestão

de natureza compartilhada; a qualidade da prática dos conselhos, incumbidos de exercer o controle social nas várias localidades; a natureza dos pactos, arranjos e negociações entre Estados e municípios para transferência de matrículas, recursos humanos, entre outros.

O regime de colaboração supõe o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados. Assim, mesmo questões que são da responsabilidade local (municipal) se inserem, de algum modo, na esfera de responsabilidades do Estado e até da União, seja do ponto de vista da interdependência com as competências de coordenação, implementação e avaliação das políticas educacionais dessas instâncias, seja no que tange às responsabilidades fiscais e de financiamento, quando for o caso. É a idéia da interdependência e da co-responsabilidade intrínseca ao federalismo cooperativo.

Nessa perspectiva, há de se considerar que, se de um lado o governo federal leve o mérito histórico de comandar essa reforma, tem, de outra parte, assumido papel marginal na repartição do ônus de sua implementação, o qual recaiu fundamentalmente para os Estados que se encontram igualmente sobrecarregados com os encargos relativos à explosão do ensino médio. Arriscamos dizer que o relacionamento da União com os Estados, nessa equação do Fundef, vem assumindo um caráter predatório no sentido inverso ao que Abrucio e Costa identificaram, ao tratar da questão fiscal de um modo geral. Na verdade, elevar o valor por aluno/ano significa alterar a equação do Fundo, reduzindo a participação relativa dos Estados e ampliando a parcela da União. Temos de convir que uma reforma de tal envergadura não pode ser decidida sem o correspondente compartilhamento dos seus custos, pelo menos, nos termos definidos na Lei que criou o Fundef.

### As práticas de relacionamento entre Estados e municípios

Apesar das contradições e descompassos no desenvolvimento da educação no Brasil, sempre coexistiram formas de



relacionamento entre Estados e municípios, desenvolvidas espontaneamente ou por efeito de programas estaduais ou nacionais que se caracterizaram como movimentos de assistência técnica e financeira aos municípios, com vistas à municipalização do ensino fundamental. A década de 70 e o início dos anos 80 foram palco de importantes iniciativas nacionais, como a do Promunicípio, Edurural, Pronasec e outras que se desenvolveram nessa direção, renunciando os desejos de descentralização da educação para a comunidade local.

Em meio a esse movimento, esteve presente o debate sobre a capacidade do município, tanto do ponto de vista técnico, quanto do ponto de vista financeiro. Em outras palavras, o município sempre se manteve na condição de inferioridade, dependente da "outorga" ou da delegação de tarefas ou encargos educacionais para cuja execução, necessariamente, haveria repasse de recursos financeiros.

Tal relacionamento criou, obviamente, uma cultura de dependência e de relações hierárquicas entre as instâncias as quais não encontram mais suporte na idéia do regime de colaboração, principalmente com a definição do município como um dos entes da federação brasileira, com responsabilidades e encargos próprios legalmente definidos.

No geral, as mudanças nas práticas de relacionamento entre os Estados e os municípios acompanharam, em ritmos diversificados, o movimento que marcou a década de 90 até a implantação do Fundef que tem sido, sem dúvida, o principal mecanismo para o exercício do regime de colaboração.

Analisando algumas informações levantadas em uma amostra representada por um terço de Secretarias Estaduais de Educação, é possível verificar algumas tendências no relacionamento Estado/municípios:

1) não há convicção de que o regime de colaboração entre Estado e municípios esteja completamente implementado. Mais de 50% das Secretarias afirmam que esse regime só está parcialmente implementado e que não há nenhuma legislação regulando a matéria nas suas unidades federadas;

2) do ponto de vista da prática que utilizam para o relacionamento entre os entes, o convênio foi apontado como o instrumento básico para disciplinar as mais variadas formas de cooperação. Além do convênio, alguns Estados têm legislação específica para cada linha de cooperação, assegurando maior perenidade e institucionalização dessas ações;

3) o carro-chefe dos acordos ou convênios tem sido o que vários Estados costumam chamar de "municipalização via Fundef", que envolve o repasse de recursos para o município, mediante a transferência de matrículas, com base no §9º do artigo 3º da Lei nº 9.424;

4) em consequência do item anterior, quase 60% dos Estados dessa amostra têm arranjos para cessão de servidores;

5) é praticamente unânime o reconhecimento do Fundef como importante mecanismo para o desenvolvimento do regime de colaboração. São citadas como vantagens a ampliação da oferta de vagas, a absorção de escolas rurais pelos municípios, as oportunidades de capacitação de professores, o princípio da equidade, a melhoria do salário dos professores, entre outros. Como desvantagem, foi citada a competição por recursos (mais matrículas, mais recursos), como equívoco que pode levar a riscos na qualidade da oferta;

6) relativamente aos recursos do Salário-Educação -Quota Estadual - menos de 50% dos Estados da citada amostra têm legislação regulando a repartição de recursos com os municípios, embora todos utilizem alguma forma de transferência dessa fonte, via convênios;

7) os programas de transporte escolar e de formação de professores são oferecidos, respectivamente por 71% e 85% das unidades federadas da amostra, situando-se em posição de liderança no conjunto das ações desenvolvidas no marco da colaboração Estado/municípios;

8) entre as mais variadas modalidades de cooperação, são identificadas ações voltadas para a melhoria da qualidade do ensino, como programas de melhoria do fluxo escolar, aceleração da aprendizagem, avaliação do desempenho dos alunos, além das

cidadas ações de formação de professores que incluem, com variações entre os Estados, a formação em nível médio, em nível superior e também ações de formação continuada;

9) vários Estados desenvolvem também ações identificadas com a assistência técnica aos municípios, representadas pelo apoio à gestão municipal em questões administrativas e pedagógicas.

A partir dessas informações, pode-se observar basicamente três categorias de cooperação: a de transferência de encargos e responsabilidades, a de assistência técnica para fortalecimento da gestão municipal e a última caracterizada por ações conjuntas entre Estados e municípios. As ações da primeira categoria tiveram grande impulso com o Fundef, alterando visivelmente a participação relativa das instâncias na oferta da educação básica. Assim, no período de 1996 a 2000, a participação da matrícula dos municípios, no ensino fundamental, se elevou de 33% para 47%, enquanto a matrícula estadual diminuiu de 56% para 44%. Da mesma forma, observa-se, no período referido, o crescimento relativo da Educação Infantil na esfera municipal que se elevou de 58% para 68%, e do ensino médio, na esfera estadual, que se elevou de 72% para 81%, refletindo, desse modo, as expectativas legais de divisão dos encargos e responsabilidades entre os entes federados, no que tange à oferta de educação básica.

É inegável o impulso que vem se registrando no relacionamento entre os Estados e Municípios, como decorrência do conjunto de reformas da década de 90 e, em particular, da implantação do Fundef.<sup>3</sup> Entretanto, o grau de institucionalização do regime de colaboração parece ainda limitado. Nesse sentido, é importante refletir sobre esse ponto, tendo em vista evitar a proliferação de medidas pontuais ou de mera "passagem" de encargos, a título de municipalização ou de descentralização, como feitos no passado.

<sup>3</sup>Alguns Estados têm longa tradição de trabalho articulado com os municípios (Paraná, Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará, Rio Grande do Sul, entre outros), parte dos quais até se anteciparam em proposições na linha do Fundef. Fora desse grupo, merece destaque o listado de São Paulo, cujo esforço de municipalização tem sido significativo, a partir do Fundef.

É óbvio que as dimensões territoriais e a diversidade do Brasil, por si só, impõem a oferta de serviços educacionais descentralizados, no sentido da proximidade com o cidadão e com a comunidade. Entretanto, esta deve se dar em conformidade com o formato federativo da não-centralização, ou seja, do fortalecimento da autonomia municipal, permitindo que o município ande com as "próprias pernas", assegurando a interdependência com as demais instâncias, no cumprimento e implementação da política educacional.

Nessa perspectiva, seria interessante refletir também sobre as motivações dessa política de colaboração. Até que ponto essas motivações estão associadas ou não à expectativa de obtenção de mais recursos (quanto mais matrículas, mais recursos)? Qual o grau de universalização dessas práticas dentro dos Estados? Abrangem a totalidade dos municípios? Se não, quais as razões que vêm determinando as preferências nesse relacionamento? Qual a relação das práticas de cooperação com o reordenamento das competências nos sistemas estaduais e municipais? Qual a relação dessas práticas com as opções municipais de organização do seu sistema ou de sua integração aos sistemas estaduais? Qual o horizonte pensado para o desenvolvimento da política de cooperação Estado/municípios?

Estes e outros são pontos que deveriam estar presentes na construção de uma agenda de longo prazo, a fim de permitir a institucionalização do regime de colaboração, por via de um pacto cujos compromissos integrariam os Planos de Educação dos Estados e dos municípios. O momento parece favorável para avaliar coletivamente a prática em curso e estabelecer os rumos da construção de uma escola pública de qualidade, seja estadual ou municipal. Certamente não é fácil, não se fará sem conflitos, mas é imperioso.

## Outras considerações sobre o regime de colaboração

Em uma federação complexa como a brasileira, o relacionamento entre as instâncias de governo, no sentido do regime de

colaboração, precisa ser visto sob várias perspectivas: 1) entre União, Estado e município; 2) entre Estado e município; 3) entre Estados e entre municípios.

Nos tópicos anteriores abordamos o primeiro item, por via do Fundef, bem como a parte alusiva ao relacionamento entre Estados e municípios. Tentaremos avançar um pouco mais no primeiro ponto, ou seja, na perspectiva da relação entre os três entes federados e tecer considerações sobre a terceira perspectiva, antes de finalizar nosso aporte.

O caso do Fundef oferece um exemplo de mecanismo no qual as responsabilidades das várias instâncias se combinam no esforço para superação dos desafios vinculados à educação obrigatória. Entretanto, por mais perfeito que fosse esse mecanismo, sua adoção não seria suficiente para atingir as metas esperadas para o ensino fundamental. Daí a importância das ações supletivas do governo federal, sobretudo para permitir a correção das desigualdades regionais.

Nessa perspectiva, faz sentido refletir sobre a opção política que vem sendo adotada pela União por meio do Ministério da Educação (MEC), no sentido do oferecimento de programas universais os quais, dependendo de seu grau de linearidade, podem comprometer os impactos desejáveis sobre a correção das desigualdades educativas dos sistemas de ensino.

Analisando efeitos e impactos de programas descentralizados pelo MEC (Merenda Escolar, Dinheiro na Escola e TV Escola), Draibe (1998), conclui seu estudo, recomendando maior progressividade no desenvolvimento desses programas universais, tendo em vista que, sob o ponto de vista da equidade, os impactos positivos observados são ainda limitados. Draibe reconhece que o caráter descentralizado tem permitido alcançar escolas antes excluídas dos benefícios oferecidos por essas ações, mas afirma que esses programas têm reproduzido nos seus resultados "o mesmo padrão de heterogeneidade e desigualdade, em geral desfavorável às escolas municipais, às escolas pequenas e às escolas localizadas no Nordeste e no Norte".

Essa questão remete também à necessidade de se refletir sobre o grau de discussão e de negociação existente entre o MEC e os demais entes federados, relativamente às políticas que são levadas a efeito, seja por via dos vários programas de iniciativa do governo federal, seja por via de outras necessidades envolvidas no processo mais amplo da gestão das políticas educacionais.

As representações do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) têm sido chamadas para integrar várias comissões ou grupos organizados pelo MEC. Entretanto, dada a quantidade de iniciativas e propostas em curso, a complexidade da federação e a urgência de obtenção de resultados que gerem efeitos positivos sobre a qualidade e equidade dos sistemas educativos, é recomendável um entendimento permanente, continuado e sistemático entre as três instâncias de governo. A criação de um mecanismo (fórum, comitê), coordenado pelo MEC, com representação dos três entes, talvez fosse um caminho a ser examinado. Com duas ou três reuniões por ano, os representantes federados poderiam tratar do planejamento e da avaliação das ações e políticas anuais, entre outros, a partir do Plano Nacional de Educação, como uma das formas de institucionalização do regime de colaboração.<sup>4</sup>

Ao estabelecer as competências dos vários entes federados, a LDB não só norteou a organização do regime de colaboração como também sinalizou para uma nova prática de gestão, entendida na perspectiva do federalismo cooperativo, co-responsável e coordenado, ultrapassando o "cada um por si", o caráter hierárquico do relacionamento entre os entes, independentemente dos

<sup>4</sup> Sem negar a importância das **participações** em grupos e comissões específicas e de todas as outras formas de diálogo que vêm sendo exercitadas, a proposição procura criar um mecanismo para o exercício da gestão estratégica das políticas educacionais e um espaço para sucessivos pactos e negociações entre os três entes Federativos. É conveniente lembrar que no nível normativo do Conselho Nacional de Educação (CNE) ficaram asseguradas tanto as representações das instâncias quanto da sociedade civil.

conflitos e dificuldades inerentes ao exercício da gestão interinstitucional e democrática.

No que tange à relação entre Estados e entre municípios, cabe destacar o papel dos Fóruns dos Secretários de Educação e Dirigentes Municipais, representados, respectivamente, pelo Consed e pela Undime. Essa modalidade de representação tem criado uma interlocução junto ao MEC e entre os próprios fóruns, permitindo a aglutinação dos membros dessas instituições em torno de objetivos e interesses comuns.

Tomando o caso particular do Consed, pode-se observar, nos seus 15 anos de existência, a consolidação da sua presença no cenário nacional, participando de momentos relevantes da formulação das políticas educacionais e das reformas da década de 1990," colocando-se como parceiro dessas mudanças e como interlocutor na defesa dos interesses dos Secretários de Educação dos Estados.

Esse modelo de fóruns tem permitido uma agregação e construção de consensos em torno de posicionamentos comuns, ultrapassando as relações clientelísticas e fragmentárias de relacionamento em momentos de importantes decisões que afetam os sistemas educacionais.

Além desses pontos, o Consed tem propiciado espaços de reflexão, apoio técnico e de intercâmbio entre seus membros, fortalecendo o desenvolvimento de estratégias e alternativas para

<sup>5</sup> Desde o movimento que precedeu a promulgação da Constituição federal, o Consed esteve envolvido na luta pela escola pública de qualidade. No processo de elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, teve presença no Comitê Consultivo e no Grupo Executivo, no Grupo incumbido de traçar linhas para o regime de colaboração, no Fórum Permanente do Magistério, Comissão Nacional de Educação Infantil, entre outros. Foi signatário do Acordo Nacional de Educação para Todos e do Pacto pela Valorização do Magistério. Participou de todo o processo mais recente de implantação das reformas educacionais da década, representadas pela Emenda Constitucional n. 14, LDB e criação do Fundef. O Consed participou do processo de elaboração do Plano Nacional de Educação e tem participado das lutas pelo financiamento da educação (melhoria do *per capita* do Fundef, constitucionalidade do Salário-Educação, propostas para financiamento do ensino médio, entre outros). Para maiores informações ver Relatórios de Gestão do Consed.

implementação das políticas educacionais e até soluções de políticas interestaduais, principalmente na área de gestão.<sup>6</sup>

Relativamente ao lema do regime de colaboração, além dessa prática horizontal no interior do Fórum, o Consed mantém protocolo com a Undime para o desenvolvimento de ações comuns e tem utilizado vários espaços de sua agenda para pautar posicionamentos e propostas acerca do regime de colaboração,<sup>7</sup> seja no que tange a relação entre os três entes, seja na relação com a União, seja principalmente na discussão do relacionamento entre Estados e municípios.

Do conjunto de informações que trouxemos para refletir, observamos um saldo positivo no sentido do desenvolvimento do regime de colaboração. Os avanços legislativos e o Fundef talvez representem os pontos mais importantes desses avanços. Temos também caminhado no desenvolvimento de várias práticas e modelos de cooperação que necessitam, todavia, de um maior grau de institucionalização, envolvendo mudanças nos estilos de gestão e nas relações entre as instâncias de governo.

No momento atual, o Consed preside uma comissão composta pelas representações da Undime, Abong, Senado, Câmara, Unesco e MEC, com vistas à mobilização dos Estados e municípios em torno da elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação. Será, sem dúvida, uma excelente oportunidade para firmar vários pactos, envolvendo os entes federados.

Mas como diz Abrucio e Costa (1998), o federalismo ideal "é mais do que um pacto inscrito num contrato inicial; é composto por uma série de arranjos contratuais que são feitos a cada negociação e barganha entre os entes federados" os quais devem ser institucionalizados para manter, ao mesmo tempo, a diversidade e unidade, entre outros.

<sup>6</sup> Projetos compartilhados entre Secretarias de Educação: Prêmio Referência Nacional em Gestão Escolar, Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (Progeslão), Rede Nacional Referência em Gestão Educacional (Renagesle).

<sup>7</sup> Sobre o assunto, ver Consed (1999).

Em um país com a singularidade de uma federação, composta de três entes (União, Estados e municípios) e com tantos desafios a serem enfrentados na área educacional, o exercício da colaboração é, em si, mais um desafio do qual não podemos fugir, sob pena de comprometer os direitos dos cidadãos a uma educação básica de qualidade.

### Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira, *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998, p. 19-57. (Pesquisas, 12)
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Congresso Nacional, 1999.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Avaliação do sistema educacional brasileiro: tendências e perspectivas. *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 20, p. 303-364, jul./set. 1998.
- CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO - CONSED. *Recomendações do Consed para o desenvolvimento do regime de colaboração*. Teresina, 1999. Documento oficial.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de gestão 1999-2000*. Brasília, 2001.

DRAIBE, Sônia Mirian. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Fundap: Cortez, 1998. (Federalismo no Brasil), p. 68-98.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS - INEP *Informe estatístico de educação básica: evolução recente das estatísticas da educação básica no Brasil*. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. *Resultados do Saeb 1999: relatório*. Brasília, [200-]. Disponível em: <[http://www.incp.gov.br/saeb/anos\\_antteriores.htm](http://www.incp.gov.br/saeb/anos_antteriores.htm)>. Capturado em 2001.

\_\_\_\_\_. *Resultados estaduais: resultados Saeb/95*. Brasília, 1997.

LEI Darcy Ribeiro nº 9.394, de 1996: emendas à Constituição nº 11 e 14, de 1996 e Lei nº 9.424, de 1996: diretrizes e bases da educação nacional. *Carta*, Brasília, 1997.

LOBO, Thereza. Distribuição de encargos na área social. In: AFONSO, Rui de Britto A.; SILVA, Pedro Luiz. *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. [S. l.: s. n.], 1995.

TAVARES DE ALMEIDA, Maria Ilermínia. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 28, p. 88-108, jun. 1995.

# O Regime de Colaboração no Ceará

Rui Rodrigues Aguiar

Doutorando em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

[ruir@insoft.softex.br](mailto:ruir@insoft.softex.br)

## O regime de colaboração no âmbito da política educacional cearense

A despeito do primeiro semestre do Plano Real ter promovido uma certa euforia na economia brasileira, os recursos para manutenção e desenvolvimento da educação básica não eram tão animadores em janeiro de 1995 no Ceará, quando, pela primeira vez, em 20 anos o orçamento público da educação era previsível.

O Plano Real tão-somente permitiu, nesse primeiro instante, o cotejo entre a necessidade de gasto no setor e a previsão de arrecadação, que resultou na seguinte constatação: a expansão da rede estadual de ensino, dentro dos padrões de pagamento de recursos humanos, necessidades de investimento e custeio, era mais cara do que os recursos disponíveis permitiriam realizar - mesmo considerando os recursos para investimentos futuros do Projeto Nordeste, situação que veio a exigir da política educacional outros mecanismos de negociação.

Diante da escassez de recursos financeiros, optou-se pela sua racionalização, dando-se início a um programa de reformas educacionais baseadas na democratização da gestão escolar, na municipalização do ensino fundamental e educação infantil e na desconcentração administrativo-financeira da rede estadual. Uma segunda frente de reformas foi realizada na área pedagógica, com a implantação de um sistema de acompanhamento pedagógico e a proposição de novos parâmetros curriculares para a educação básica, em consonância com a política nacional.

As reformas aconteceram entre 1995 e 2000, dentro deste complexo quadro de escassez de recursos financeiros. A construção de consensos foi feita em torno da implementação da política "Todos pela Educação de Qualidade para Todos", que sintetizava em si os princípios de mobilização (todos pela educação], a proposta pedagógica fundante (educação de qualidade) e a meta política de democratização do acesso (para todos).

E nesse contexto que surge o modelo de colaboração Estado-município-sociedade no setor educacional cearense. Para dar

consequência a tal política, todos os setores sociais foram envolvidos no Ceará, desde a comunidade, convidada a escolher diretamente os diretores escolares e formar conselhos no interior da escola, até empresários e educadores, reunidos em esforços inovadores como o Fórum da Educação, passando pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Esses processos de mobilização, envolvimento e comprometimento social e institucional ampliaram o conceito de regime de colaboração, que geralmente é empregado na descrição do esforço conjunto de entes federados para garantia de oferta de serviços educacionais. No Ceará, o regime de colaboração foi estendido aos setores governamentais e não-governamentais, alcançando características não apenas de contratação, mas sobretudo de processo e pactuação, com a proposição de alternativas aos problemas educacionais ampliadas a todos os atores sociais.

A seguir é feita uma rápida descrição de uma parte do regime de colaboração cearense, aquela que diz respeito às ações do Estado e dos municípios.

### Cooperação financeira e arcabouço legal

Em 1995 foi aprovada a Lei de Municipalização,<sup>1</sup> que permitiu a celebração de convênios entre o governo do Ceará e os municípios de Icapuí, Iguatu, Jucás, Maracanaú, Marco e Maranguape. Tal instrumento legal, ao definir uma série de condições de habilitação, de alguma maneira veio limitar o ingresso de maior número de municípios no processo. Por outro lado, o governo do Estado não dispunha de recursos suficientes para garantir o financiamento em todos os municípios que estavam em condições de tornarem-se signatários de convênios, segundo os quais o governo do Ceará complementaria, em recursos financeiros, o que faltasse a cada município para a garantia de um

<sup>1</sup> Lei nº 12.452, de 6 de junho de 1995. Dispõe sobre o processo de municipalização do ensino público no Ceará e dá outras providências.

custo-aluno mês de R\$ 15 (valor de 1995), cabendo ao município a comprovação do gasto mínimo constitucional de 25% das receitas de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino. De uma certa maneira este mecanismo antecipou o modelo que depois veio a ser adotado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Em janeiro de 1997, portanto um mês após a aprovação da Lei do Fundef<sup>2</sup> e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB),<sup>3</sup> a Secretaria da Educação Básica do Ceará promoveu uma série de reuniões com os municípios cearenses, divulgando a nova legislação e propondo a realização de um concurso público unificado para ingresso no magistério, iniciativa que teve a adesão de 124 municípios na primeira etapa e 106 municípios em um segundo concurso. Considerando o esforço destes municípios no sentido de dotar as redes municipais das condições de mão-de-obra docente para fazer frente às demandas de expansão previstas com a implantação do Fundef em 1998, o governo do Estado do Ceará celebrou convênio com 129 dos 184 municípios cearenses, no âmbito da Lei de Municipalização, antecipando desta maneira a implantação do Fundef no Ceará, embora em condições distintas do Pará, que contava com recursos complementares da União.

Com a implantação do Fundef no Estado, em janeiro de 1998, grande parte dos efeitos da legislação estadual de municipalização perdeu seus atrativos, sobretudo os financeiros, obscurecidos pela legislação federal que garantia tanto um valor-aluno ano maior, quanto tornava compulsória a participação no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. É importante ressaltar que o Fundef, entretanto, trata apenas de uma parte do amplo espectro do regime de

<sup>2</sup> Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 60, parágrafo 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

<sup>3</sup> Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

colaboração, sendo mesmo questionável se uma iniciativa compulsória pode ser classificada como tal.

Com apoio da Consultoria Legislativa do Senado Federal, solicitado pelo então Senador Béni Veras, foi elaborado e amplamente discutido um anteprojeto de Lei de Regime de Colaboração Estado e Municípios, que ampliava os conceitos de colaboração da Lei de Municipalização e do Fundef. Tal anteprojeto previu, entre outros dispositivos, a definição comum de políticas de formação docente, mecanismos de compartilhamento de profissionais da educação e de instalações, a redistribuição da quota estadual do salário-educação, o planejamento de rede e a transformação do Instituto de Educação do Ceará em Instituto Superior de Educação.

Os debates promovidos em torno do anteprojeto de lei suscitaram a necessidade de uma política de formação inicial e continuada com maior participação das universidades públicas presentes no Estado, além de haver promovido uma reação contrária à criação do Instituto de Educação Superior vinculado à Secretaria da Educação Básica do Ceará. Dos acordos a que se chegaram com as negociações da implantação da Lei, destaca-se a criação do Programa Magister Ceará, voltado para a formação inicial e em serviço de professores da rede pública, a criação de um Comitê de Educação, formado pelo vice-governador do Estado, os reitores das universidades públicas e os secretários de Estado de Educação e Ciência e Tecnologia e a aprovação de uma lei estadual regulamentando a redistribuição da quota estadual do salário-educação entre o Estado e os municípios.<sup>4</sup>

A dinâmica política, portanto, em vez de gerar uma lei abrangente, teve o efeito de suscitar uma série de acordos e convênios isolados, que têm a sua sustentabilidade baseada no atendimento pontual de demandas espacial e temporalmente determinadas. Desse modo,

<sup>4</sup> Lei nº 12.935, de 19 de julho de 1999. Dispõe sobre a redistribuição da quota estadual do salário-educação, nos termos da Lei Federal nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, criando dispositivos de aplicação de recursos financeiros em programas municipais de transporte escolar.

avançou-se significativamente no regime de colaboração, ou seja, buscando-se acertar um alvo, alcançou-se outro. No entanto, o Estado ainda carece de um instrumento legal<sup>5</sup> abrangente que regulamente as relações entre o Governo do Estado do Ceará e os seus municípios nos próximos anos.

Os últimos convênios e acordos assinados entre estes entes, sobretudo na área de democratização da gestão, sugerem que uma futura lei que estabeleça o regime de colaboração deverá considerar também dispositivos que regulamentem a gestão educacional no Estado, uma vez que os processos de autonomia e democratização das escolas, por exemplo, tornam-se prerrogativas cada vez mais presentes nas políticas educacionais modernas.

### Cooperação técnica (1995-2001)

A cooperação técnica entre Estado e municípios privilegiou processos em que estavam envolvidas decisões em nível de macropolítica educacional, não lendo havido uma política de apoio focalizado a demandas dos municípios. Dentre as ações de cooperação técnica, realizadas entre janeiro de 1995 e setembro de 2001, devem ser destacadas:

a) *A criação dos Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação (Crede)*. Criados em 1996, os Crede tornaram-se instâncias privilegiadas de articulação para a implementação de políticas educacionais e acompanhamento dos convênios de colaboração Estado-municípios-sociedade. A ampla distribuição espacial (os Crede estão presentes nas 21 regiões administrativas do Estado) permitiu que tais Centros garantissem um eficiente sistema capilar de comunicação e fluxo de informações;

b) *O concurso público único para o magistério da rede pública*. Principal resultado do amplo processo de mobilização dos municípios realizado entre janeiro e março de 1997, por ocasião da

<sup>5</sup> A Lei da Municipalização (Lei nº 12.452, de 1 de junho de 1995), continua em vigência.



divulgação da LDB e do Fundef, o concurso público único para o magistério de 1997 contou com 45 mil inscrições a 31 mil vagas na rede pública em 124 municípios, tendo sido aprovados 21 mil professores habilitados para o magistério; a um segundo certame, realizado em 1998, 21 mil professores concorreram a 11 mil vagas, tendo sido aprovados 8 mil docentes. A contratação destes profissionais foi viabilizada com a antecipação de recursos do governo do Estado no âmbito da Lei de Municipalização, antecipando também a implantação do Fundef no Estado;

c) *O apoio técnico à expansão da educação infantil.* Com apoio do Unicef e em uma ação consorciada das Secretarias de Estado da Educação, Saúde e Trabalho e Ação Social, promoveu-se, entre 1997 e 2001, a qualificação da oferta de educação infantil, a integração das ações e a formação de professores, iniciativas que têm permitido a recuperação do nível de matrículas, rebaixado após a implantação do Fundef, em 1998;

d) *A integração das políticas de formação de professores.* Uma das principais decorrências da discussão da minuta da Lei de Regime de Colaboração, a integração das políticas de formação docente deu-se inicialmente com a realização conjunta, a partir de 1999, do Proformação, destinado a professores não habilitados e do Programa Magister Ceará, lançado em 2000, destinado à habilitação em nível superior e em serviço de professores com habilitação de nível médio. O Magister Ceará inovou a oferta de formação nesta área ao oferecer três licenciaturas (Ciências da Natureza, Ciências Humanas e Códigos e Linguagens), com diversas possibilidades de habilitação, procurando atender à demanda de formação nas três áreas do conhecimento. Participaram destas iniciativas 74 municípios no Programa de Formação de Professores Leigos em Exercício (Proformação) e 109 municípios no Magister Ceará, com abrangência de 3.469 e 4.212 professores respectivamente; e

e) *A seleção conjunta de núcleos gestores escolares da rede pública.* Depois de ter sido realizado em 1995 e 1998 nas escolas da rede estadual, o processo de escolha de diretores através de processo seletivo de provas e títulos vai ser realizado com a participação

de 891 escolas de 80 municípios em 2001, sendo que 12 destes municípios também aderiram ao processo de eleição de diretores.

## Resultados alcançados

O principal resultado alcançado pelos processos de colaboração Estados-municípios foi a aceleração da municipalização do ensino fundamental, que se encontrava estabilizada em 1995. A partir deste ano é notória a mudança na inflexão da curva de oferta do ensino fundamental público pelo poder municipal, que era de 60,5% naquele ano e chegou a 77,8% em 2001. A municipalização do ensino fundamental foi responsável, em parte, pela expansão do ensino médio na rede estadual, que respondeu, em 2001, por 99,1% da matrícula pública neste nível de ensino, superando os 79,8% registrados em 1995.

Outro aspecto beneficiado com tais políticas foi o da formação docente. O porcenual de funções docentes habilitadas em nível normal ou superior chegou a 85% em 2001, superando os 78,1% de 1995.

Embora os resultados de desempenho no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica tenham se estabilizado, a taxa de aprovação no ensino fundamental subiu a 74,3%, tendo a taxa de reprovação caído para 21,4%, em 2001. Estas taxas posicionam o Ceará como o Estado com melhor desempenho no Nordeste.

## Regime de colaboração e a Escola do Novo Milênio

A ampla mobilização promovida entre 1995 e 2000 está lendo continuidade em 2001, quando se lançou a proposta Escola do Novo Milênio, que se constitui um processo de consolidação das reformas empreendidas no primeiro período. Esta nova mobilização adotou, como metodologia, a definição de Agendas

de Compromissos, das quais são signatários diversos segmentos sociais. Até agosto de 2001 estavam firmadas a "Agenda 0 a 5 anos", voltada para a integração das ações setoriais nas áreas de educação e desenvolvimento infantil, a "Agenda de Gestão Educacional", que estabelece parâmetros para a democratização da gestão em toda a rede pública e a "Agenda 6 a 10 anos", que propõe a antecipação do ensino fundamental aos seis anos de idade e políticas para a melhoria

do processo de alfabetização e ensino nas séries e ciclos iniciais do ensino fundamental.

Grande parte das ações decorrentes das Agendas de Compromissos será financiada pelo Acordo de Empréstimo assinado entre o governo do Ceará e o Banco Mundial, que deverá destinar 150 milhões de dólares para a melhoria da qualidade da educação básica pública.

# Educação e Consolidação da Nacionalidade: a subvenção para o fomento do ensino na Argentina na segunda metade do século 19

Sônia Martins de Almeida Nogueira

Professora associada da Universidade Estadual do Norte Fluminense (Uenf).

## O século 20 como marco de milha do financiamento do ensino fundamental no Brasil

138

A questão da vinculação de recursos para a Educação no Brasil tem um longo trajeto, que pode ser acompanhado desde as *Colleções das Leis de Império no Brasil*, dos *Relatórios do Ministério dos Negócios do Império* apresentados à Assembléia Geral Legislativa, no período de 1854 a 1882, e outros documentos da segunda metade do século 19, até alcançar a Constituição de 1934, quando, pela primeira vez, se fez constar a determinação de vincular um porcentual mínimo de impostos à educação, não sendo considerada a vinculação na Carta outorgada em 1937, mas reaparecendo na Constituição de 1946.

Com a supressão do dispositivo na Constituição de 1967, vimos surgir, a partir de 1976, a bandeira desfraldada pelo senador João Calmon em favor de uma Emenda Constitucional que tornasse vitorioso o princípio da vinculação de recursos, que ele passou a defender desde que adotou a Década da Educação, iniciada em 1970, como seu campo de ação na vida parlamentar, segundo seu próprio relato (Gomes, 1996, p. 14-15).

Apesar da ação política desenvolvida no Congresso Nacional, somente em dezembro de 1983 foi promulgada a denominada Emenda Calmon, regulamentada em 1985, incluindo a transferência de receitas de impostos da União para os Estados e municípios, ampliando a base de cálculo do porcentual mínimo a ser aplicado pelos Estados e municípios e ainda estabelecendo que o salário-educação, embora não sendo imposto, deveria ser destinado integralmente ao ensino, não sendo computado para efeito de porcentual mínimo (*idem, ibidem*, p. 21). Na verdade, sua aplicação só se deu a partir de 1986, por ter sido considerada no orçamento de 1985.

Em 1988, a nova Constituição dispôs, em seus artigos 34, 35, 153, 155, 158, 159, 208, 211, e 212, e ainda no artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias, sobre as ações do Estado, do Distrito Federal, dos Estados e dos municípios concernentes a suas

competências em relação ao dever do Poder Público com a educação, referindo-se à organização e ao funcionamento dos respectivos sistemas. No entanto, por serem percebidas a necessidade de regulamentação de tais dispositivos e a observância de diretrizes que se apresentavam no *Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003*, proposto pelo MEC, foi promulgada, pelo Congresso Nacional, a *Emenda Constitucional n° 14*, de 12 de setembro de 1996, modificando os artigos 34, 208 e 212 e dando nova redação ao artigo 60 do *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*. Na referida emenda, destacamos a nova redação do § 1° do artigo 211, atribuindo à União "função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios", e do artigo 60 das Disposições Transitórias, que se torna em seu *caput* e seus sete parágrafos o fundamento doutrinário e normativo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), expressão da doutrina do inciso I, do artigo 208 da Constituição Federal, em sua nova redação.

Assim, a Lei n° 9.424, de 24 de dezembro de 1996, instituiu o Fundef no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, vinculando a aplicação de recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios ao ensino fundamental, com o exercício da função redistributiva e supletiva da União, em consonância com o que dispõe o § 1°, do artigo 211, da Constituição, tal como se lê na Emenda antes mencionada.

Por que este sucinto percurso de leitura da legislação ao longo do século 20, concernente ao financiamento da educação, particularmente referida ao ensino fundamental? Por que buscar recuperar a persistente e devotada luta do senador João Calmon, em nosso passado mais recente, para assegurar a vinculação de recursos? Na verdade, desejamos retomar algumas reflexões sobre problemas que nos afligem no cenário da escolarização, sobretudo os que se delimitam pelo princípio fundante da cidadania, que circunscreve a proposição do direito à educação; colocamos em foco, então, as questões da universalização do ensino e da equidade, que, por si, contêm o repto da qualidade de ensino.

Apesar das mudanças administrativas e fiscais promovidas a partir da Constituição de 1988, Verhine (1999, p. 69-70) registra que os gastos com educação se mantêm baixos, apontando problemas de eficiência, eficácia e equidade, que se configuram em:

... complexidade excessiva do sistema de financiamento, a falta de regras para organizar a distribuição de papéis e responsabilidades entre os vários órgãos que participam do sistema educacional e a ausência de procedimentos eletivos para monitorar e avaliar a distribuição e o uso de fundos públicos.

Estamos no início do século 21 enfrentando o desafio de resolver, entre outras questões, os problemas gerados pelos "níveis altíssimos de desperdício, desigualdade e manipulação política encontrados" (Verhine, 1999, p. 70), acalentados pela estrutura do sistema de financiamento do ensino fundamental. Se a vinculação de recursos gerou um certo alento para assegurar iniciativas governamentais no sentido da distribuição de recursos públicos para o ensino fundamental, permitindo supor o efetivo atendimento ao direito à educação, por outro lado ainda nos deparamos com o cenário da realidade do não cumprimento dos dispositivos da legislação, realidade desenhada, sobretudo, pelos problemas assinalados por Verhine.

Ao apontarmos o falo de estarmos já no século 21, desejamos acentuar a cronologia que se inicia no século 19, quando, à luz das teses liberais, o direito à educação, originado no direito à liberdade, conduzia à discussão sobre financiamento da instrução pública, a partir do papel fundamental atribuído à educação para a implementação do projeto político do Estado nacional.

### O financiamento da instrução pública na Argentina no século 19: para *educar o soberano*

No período delimitado pela segunda metade do século 19, o direito à educação se estabelecia na "relação da função da

educação com a construção e consolidação do Estado, o que, no plano ideológico, inspirava-se na tese de John Stuart Mill sobre o valor do Estado como valor dos indivíduos que o constituem" (Nogueira, 1995, p. 103).

Assim, o papel da educação se configurava de extrema relevância e o direito à educação se apresentava assegurado por princípios constitucionais. O Estado tornava-se fiduciário do cumprimento do que a legislação estabelecia, assegurando a gratuidade e a oferta de oportunidades educacionais para todos, no nível da instrução primária.

Havia, à época, o projeto de criação de uma nova sociedade, na qual estivessem presentes a pluralidade e a participação de diferentes grupos sociais, quando, então discursos similares no Brasil e na Argentina eram percebidos:

A necessidade de superação do *atraso* cultural e econômico punha em foco a concepção de educação como um fator de progresso, estabelecendo uma vinculação essencial entre evolução da sociedade, desenvolvimento do país e educação do povo. Eram sublinhadas, portanto, as funções política e econômica da educação ao ser defendida a premência da transformação da sociedade... (Nogueira, 1995, p. 104).

No caso da Argentina, o período presidencial do General Mitre (1862-1868) se caracterizou por um "imenso esforço de organização do país, de medidas para assegurar a liberdade e a ordem, de luta pela consolidação das instituições democráticas e, em consequência, do desenvolvimento da instrução pública..." (Nogueira, 1993, p. 182). No entanto, foi no período subsequente (1868-1874), quando Sarmiento exerceu a presidência, que o sistema nacional de ensino se tornou um compromisso político mais acentuado, sobretudo no que se referia ao ensino primário.

Em seu programa de governo, Sarmiento propunha-se a "construir uma nação moderna a partir da realidade social existente originada na colônia" (Pomer, 1983, p. 18). Buscando dar forma concreta às leses liberais de construção e consolidação do Estado, promoveu ações voltadas para este objetivo, caracterizando seu mandato como

uma fase de pleno desenvolvimento do país; dentre tais ações, por ser objeto desta argumentação, destacamos as que conduziram a um grande avanço na organização do sistema público de ensino:

Promover o desenvolvimento da instrução pública importava para Sarmiento não só buscar a meta de universalização da matrícula ou seja, criar escolas para todas as crianças em idade escolar, como também assegurar, através de documentos ilegais uma ação política para o comprometimento das autoridades providencias e locais com as diretrizes políticas e administrativas que visavam garantir o direito à educação  
Nogueira, 1993. p. 1841

Sarmiento sabia haver, então, no país 468.139 indivíduos de 5 a 14 anos. pois promovera, em 1869, o primeiro recenseamento geral. Tinha em mãos o quantitativo e, portanto, a meta a ser atingida. Em 1870, foi promulgada a Lei de Proteção às Bibliotecas Populares e, em 1871, a Lei de Subvenções para o Fomento da Instrução Primária nas Províncias. Embora este último documento seja alvo de nossa atenção específica, vale a pena registrar que as questões de estrutura e do funcionamento do sistema de ensino eram entendidas em seus aspectos administrativo e pedagógico e muitas iniciativas se concretizaram, entre as quais destacamos neste texto a criação de centenas de escolas primárias, novos colégios nacionais e, sobretudo, da Escola Normal do Paraná, por decreto de 13 de junho de 1870, para promover a formação de professores para escolas primárias.

Embora a Constituição, em seu artigo 5º, atribuísse às províncias o funcionamento do ensino, este se caracterizava como uma preocupação do Estado, uma vez que as limitações orçamentárias existentes nas unidades da Federação eram reconhecidas pelo poder central. Como superintendente-geral de Educação, cuja jurisdição do cargo se estendia aos territórios e províncias que recebiam subvenções do Tesouro Nacional com base na Lei de Subvenções, de 1871, Sarmiento defendeu "o direito de que usufruía o Estado de fazer cumprir as prescrições legais e acentuou a importância de uma ação fiscalizadora para que os recursos votados para a educação

fossem aplicados estritamente ao que eram destinados" (Nogueira, 1993, p. 189). Uma intervenção, portanto, por meio de ação normativa e fiscalizadora.

Temos dois pontos a serem assinalados: as subvenções destinadas às províncias com base na Lei de 1871 e o papel do Conselho Nacional do Educação, posteriormente exercido no âmbito dos sistemas de ensino provinciais. A Lei de Subvenções para o Fomento da Instrução Primária nas Províncias definiu condições e formalidades para as subvenções, sendo os recursos destinados à construção de prédios escolares, à aquisição de mobiliário, livros e materiais e ao salário dos professores. A origem dos recursos era a oitava parte do produto de terras nacionais vendidas e a aplicação de recursos das rendas nacionais, quando necessário, cabendo ao poder Executivo determinar tal aplicação.

No plano de ação fiscalizadora, cabia também ao Poder Executivo adotar "medidas tendentes a garantir a fiel aplicação dos fundos que forem distribuídos às Províncias em virtude desta Lei", segundo o artigo 10 da referida lei, e, por outro lado, assegurar a criação de comissões, cujos membros seriam eleitos pela comunidade, para administrarem os recursos destinados às escolas.

A presença de irregularidades e desvios dos propósitos da Lei de 1871, causados pelas sucessivas alterações em diferentes artigos, sob a alegação de facilitar os procedimentos de aplicação dos recursos, levaram o Ministério da Instrução Pública a insistir num sistema de garantias para assegurar maior rigor na fiscalização exercida pelas comissões. Assim, em 28 de janeiro de 1881, foi criado o Conselho Nacional de Educação, com o objetivo de reunir em um só órgão a administração de todos os estabelecimentos de ensino providos ou subvencionados pelo governo.

Em 1875, a Lei de Educação Comum, ao estabelecer o princípio de que a propriedade deveria prover os recursos para o financiamento da instrução pública, assentou uma contribuição direta, de forma regular. As fontes de recursos constituíam-se de dois milésimos do imposto cobrado à propriedade territorial e pelo menos 15% das rendas e recolhimentos dos municípios.

Essa legislação visava à institucionalização da instrução pública na Província de Buenos Aires e foi fruto da persistente ação política de Sarmiento, mesmo após a conclusão de seu mandato presidencial. A Lei n° 1.420, de 8 de julho de 1884, que teve seus dispositivos em grande parte inspirados no texto da Lei de Educação Comum e considerou as questões originadas na aplicação de suas normas e diretrizes, definiu, por sua vez, em seu artigo 44, a origem dos recursos para o "tesouro comum das escolas e o fundo escolar permanente": recolhimentos providos de venda de terras públicas, depósitos judiciais, multas, heranças, doações, matrícula escolar, fundo de administração escolar e subvenções do governo. A aplicação dos recursos, tendo ficado estabelecida na Lei de 1884, se efetivava por meio de mecanismos de distribuição, que destinavam os recursos oriundos do orçamento do Ministério da Justiça, Instrução Pública e Culto e também das subvenções.

Na década de 80, segundo Tedesco (1985, p. 148], a instrução pública recebia o maior orçamento destinado ao Ministério, ocorrendo um crescimento porcentual de 11,5% no período 1882-1889. Também os índices dos fundos destinados à educação no orçamento geral do Estado tiveram um aumento anual progressivo, de 10,5% em 1882 e 16,4% em 1890, à exceção de 1889, quando ocorreu ligeiro decréscimo (Tedesco, 1985, p. 143-144). O que pretendemos assinalar é que esses dados nos permitem considerar a presença de uma ação política efetiva para o desenvolvimento do sistema de ensino, uma vez que entendemos que tal desenvolvimento dependia em grande parte da autonomia financeira, isto é, de dotação orçamentária específica: vinculação de recursos.

A autonomia financeira representava um requisito fundamental para a organização e o desenvolvimento da instrução pública, pondo-a a salvo de mudanças políticas e crises de ordem econômica, isto é, educadores e políticos se apercebiam do significado político da vinculação de recursos para a educação (Tedesco, 1985, p. 140).

Embora nas décadas de 70 e 90 tenha ocorrido uma decisão política de favorecer o ensino médio na distribuição dos recursos do orçamento geral do Estado, os recursos providos das

subvenções, sob a regulamentação da Lei de 1871, mantiveram-se exclusivamente destinados à educação primária, "respondendo às exigências políticas do projeto de consolidação do Estado nacional e promovendo condições para que as províncias cumprissem suas atribuições de estabelecer e manter a rede de escolas para o ensino primário" (Nogueira, 1993, p. 200).

Em 1884, a Argentina tinha aproximadamente 29% de sua população em idade escolar na escola. Apesar de não ser um porcentual muito expressivo na perspectiva de uma ação política voltada para a educação para todos, é preciso considerar que haviam sido destinados 9,1% dos gastos públicos para a instrução pública, o que deixava a Argentina em quarto lugar entre os países que mais investiam em educação, situando-se atrás da Suíça (17,9%), Suécia (12,9%) e Romênia (9,3%), segundo o Censo Escolar Nacional, de 1884 (contracapa e p. v, xi e xii).

A crise política vivenciada em 1890 criou sérias consequências para as finanças das províncias com repercussão imediata no sistema de ensino, acentuando, por um lado, o decréscimo dos índices de absorção da população em idade escolar e, por outro, o crescimento dos índices de deserção dos alunos. No entanto, como já se institucionalizara o sistema de ensino, havia a exigência de definição de uma política educacional nos planos de governo e o ensino primário se mantinha como proposta de *educação do povo*.

Constata-se que a forte presença do Estado, sobretudo na ação política de financiamento da instrução pública, proporcionou um inegável apoio para as decisões políticas no sentido de promover implementação de medidas fundamentais à organização e à implementação do sistema nacional de ensino, favorecendo, sobretudo, o desenvolvimento da instrução pública em nível de ensino primário.

Tem-se em conta que, no período histórico delimitado, a Argentina, bem como o Brasil, vivenciava a organização nacional e a consolidação do Estado. A instrução pública se apresentava no plano ideológico segundo a concepção de sua função política, isto é, segundo os postulados de ser a educação fator de desenvolvimento

da consciência nacional e via para o progresso. Assim, apesar do modelo de uma república federativa, ocorreu uma clara intervenção do governo central na questão da instrução pública com o objetivo de fortalecer uma política voltada para os objetivos proclamados de educação do povo: *educar o soberano*. Esta intervenção se deu, como expusemos brevemente, por meio da legislação e de uma política de financiamento, permitindo uma ação de supervisão das diretrizes e medidas estabelecidas pelas províncias e uma ação fiscalizadora sobre os gastos das subvenções.

Os resultados se apresentaram alentadores, uma vez que, em 1876, por exemplo, um indivíduo em cada cinco da população escolar (6 a 16 anos) se encontrava na escola (Napp, 1876, p. 457). O Brasil registrava, então, a relação de um para cada 19.

Este relato é apenas introdutório e pode oferecer subsídios para o estudo da política de financiamento da educação. Destacamos, no entanto, que, no Brasil, somente na década de 80, do século 20, asseguramos medidas efetivas, por meio da vinculação de recursos, para o financiamento do ensino e, na década de 90, uma ação política voltada especificamente para o ensino fundamental. Temos um ponto de partida, segundo nosso juízo, para levantar questões.

### Referências bibliográficas

- GOMES, Cândido Alberto (Org.). *João Calmon, batalhador da educação*. Campinas: Autores Associados, 1996.
- NAPP R. *La Republique Argentine. Aids de plusieurs collaborateurs. Ouvrage écrit par ordre du Comité Central Argentine pour L'Expositon de Philadelphie*. Buenos Ayres: Courrier de La Plata, 1876.
- NOGLIEIRA, Sônia M. A. Não há systema de instrucção efficaz sem dispêndio de muito dinheiro. *Universa*, Brasília, v. 3, n. 1, mar. 1995, p. 99-114.

NOGUEIRA, Sônia M. A. *O surgimento dos sistemas nacionais de ensino: a instrução pública no Brasil e na Argentina, na segunda metade do século 20*. Rio de Janeiro, 1993. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro.

POMER, Leon (Org.). *D. F. Sarmiento: política*. Tradução de Vicente Cechelero. São Paulo: Ática, 1983. (Grandes Cientistas Sociais,

35). Primeira Exposição Pedagógica do Rio de Janeiro: Typographya Nacional, 1884.

TEDESCO, Juan Carlos. *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Buenos Aires: Ediciones Solar, 1985.

VERIINE, Robert E. Financiamento da educação no Brasil e na Bahia. In: OLIVEIRA, Maria Neuza de. (Org.). *As políticas educacionais no contexto da globalização*. Ilhéus: Editus, 1999.



# Escolão: o Efeito Mateus no planejamento e gestão de sistemas educacionais

Álvaro Chrispino

Doutor em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Secretário Municipal de Planejamento de Teresópolis e Diretor de Pós-Graduação e Pesquisa da Fundação Educacional Serra dos Órgãos.

## Apresentação do problema

144

Em nossa experiência na gestão de sistemas educacionais ou mesmo na discussão em torno do lema gestão educacional, um tipo de escola tem deixado de ser focado em aspectos bastante ricos para os que se ocupam deste campo de atividade. Este tipo de escola é o que chamaremos, na falta de terminologia mais adequada, de "escolão". O "escolão" é aquela escola que, na visão histórica mais ampla, iniciou-se como escola primária na pequena cidade ou num bairro de uma grande cidade, ampliou suas atividades para atender às demandas do antigo ginásio e, por que já tinha penetração na comunidade, iniciou nos seus espaços noturnos os estudos de jovens e adultos. Advindo a necessidade de atender às demandas do chamado 2o grau, foi mais uma vez chamada para abrigar em sua estrutura mais este nível de ensino. Consolidava mais uma vez seu valor e seu poder aglutinador na comunidade e no conjunto educacional. Imaginemos agora que esta escola sofreu as transformações impostas pela Lei nº 5.692/71 e transformou seus cursos secundários em profissionalizantes. Para não fugirmos do esforço de analisarmos uma escola mais comum, imaginemos que os cursos implantados foram o curso Normal, e as habilitações de Contabilidade e Administração. Com o surgimento da flexibilização preconizada pela Lei nº 7.044/82, este "Escolão" optou por manter seus cursos transformando as habilitações em cursos técnicos e criando o curso de formação geral. Ao final, temos uma escola que possui:

- 1) 1ª a 4ª série;
- 2) 5ª a 8ª série;
- 3) Formação geral;
- 4) Curso Normal;
- 5) Curso adicional ao Normal;
- 6) Curso Técnico de Contabilidade;
- 7) Curso Técnico de Administração;
- 8) Ensino Supletivo de 1ª a 4ª série;
- 9) Supletivo de 5ª a 8ª série, e, de quebra; 10) Pré-escolar;

11) Funcionamento nos três turnos.

Eis aí o "escolão" típico, para sermos econômicos nas combinações, já que o texto é provocativo.

Acontece que esta história e este fato, que é empírico, repete-se em vários pontos do País, lendo como objetos as chamadas escolas maiores, ou mais tradicionais, ou mais conhecidas, são agravados pelo poder, às vezes não percebido, exercido por estas escolas no conjunto da rede escolar de ensino. Vamos pontuar algumas dessas manifestações:

O "Escolão" do modelo:

1) é grande, e tem três turnos, sendo percebido com facilidade e reconhecido pelo conjunto da comunidade e faz, assim, seu próprio *marketing*;

2) é central, uma vez que deve ler iniciado suas atividades em local de fácil acesso à comunidade que cresceu no seu entorno, não enfrentando as perturbações das longas distâncias que vitimam alunos e professores;

3) tem muitos cursos, o que faz com que atenções aos mais diversos grupos se voltem para ela, reforçando sua posição de realce no conjunto do sistema;

4) é escola de final de carreira, afinal, por ser bem posicionada, em local nobre, de fácil acesso, e por possuir vários tipos de cursos, e conseqüentemente, vários tipos de professores, é buscada sempre como escola para a qual se removem os professores ao longo de suas carreiras públicas;

5) tem todos os professores, porque, afinal de contas, uma escola grande com vários turnos, muitos cursos, central, muito falada, não pode sofrer com a falta de professores, pois o impacto na mídia e na comunidade será grande;

6) tem diretor forte, pois para se chegar ao cargo de diretor de um "escolão" tem-se que saber negociar com os diversos e distintos grupos, alcançando a maioria. O diretor do "escolão" tem a força de sua tradição, a princípio;

7) tem sempre um número maior de alunos candidatos às poucas vagas, o que leva a crer que possuirão os melhores alunos no conjunto da comunidade;

8) tem força política, uma vez que os melhores e mais antigos professores da rede oficial conseguiram ou querem conseguir trabalhar lá. Estes mais antigos e tradicionais professores possuem ligações com as mais diversas forças políticas. São estes os espaços que os políticos querem ocupar com seus "afilhados", pois possuem maior clientela nos momentos de eleição;

9) por conta dos itens precedentes, o "escolão" tem capacidade de interferir nas decisões, pois reúne muita gente (professores e alunos) e é uma grande caixa de ressonância, "devendo ser muito bem tratada";

10) tem espírito de corpo forte, afinal é necessário estarem unidos para manterem o *status* obtido ao longo dos anos.

Eis aqui a concretização daquilo que podemos chamar, parafraseando Robert K. Merton,<sup>1</sup> o Efeito Mateus, referindo-se à passagem bíblica de Mateus 25:29: "Porque a todo o que tem dar-se-lhe-á, e terá em abundância; mas ao que não tem, até aquilo que tem ser-lhe-á tirado".<sup>2</sup>

O "escolão" e o que *tudo tem* da passagem de Mateus. E que será *aquele que nada tem*? Ora, só nos resta a pequena escola, que acumula todas as dificuldades:

1) é pequena, lendo dificuldade em se estabelecer e criar raízes;

2) e periférica ao centro urbano ou mesmo periférica ao "escolão";

3) geralmente não tem três turnos;

4) geralmente absorve os alunos-trabalhadores e os trabalhadores que estudam ou absorve alunos não-aproveitados no "escolão";

5) tem carência de professores, uma vez que aqueles que possui se removem periodicamente para o "escolão" ou enfrenam as dificuldades próprias de escolas de periferia (distância, risco, pouco transporte, etc);

<sup>1</sup> Citada por G. K. Kneller, em *A ciência como atividade humana*, São Paulo: RduSP; Zahar, H)BU, p. 198. <sup>2</sup> Tradução de (o)ão Ferreira de Almeida.

6) tem diretor dedicado, com extremada dificuldade de desenvolver um projeto político pedagógico, uma vez que seus professores, em geral, não se comprometem, pois não criam vínculos. Afinal, em breve sairão dali.

### Das conseqüências diretas percebidas

Com o advento da nova Constituição, com a lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Emenda Constitucional nº 14 e os instrumentos conseqüentes oriundos do Ministério da Educação (MEC) e Conselhos de Educação, as redes oficiais começaram a mudar seu perfil. Com o advento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e por conta dos recursos vinculados, os Municípios passaram a assumir mais fortemente as escolas de 1ª a 4ª série e a educação infantil, enquanto os Estados passaram a cuidar com mais esmero das turmas de 5ª a 8ª série, para não perdê-las, e deveriam dedicar-se mais fortemente ao ensino médio. Criou-se um grande impacto sobre os modelos de transferência de alunos do ensino fundamental e dos respectivos recursos. Concomitantemente, o chamado Curso Normal de nível médio é questionado, propondo-se, conforme o entendimento de alguns - inclusive o do autor -, o seu fechamento, ou, no mínimo, sua mudança radical para atender às suas reais finalidades.

Por outro lado, estamos vivendo uma época de grandes mudanças na educação, no ensino e nas redes oficiais. Temos a instalação de *algumas* telessalas, de computadores conectados à Internet para professores em *algumas*, de *alguns* laboratórios de informática para alunos, de recursos para incremento de experiências inovadoras em *algumas* escolas, de recursos financeiros para atualização de alguns acervos de bibliotecas, etc.

É aqui que percebemos fortemente o chamado Efeito Mateus. O "escolão", que está sujeito às regras de todos, é, em geral, o último dos estabelecimentos estaduais que perde as turmas de pré-escolar e de 1ª a 4ª série para o respectivo município, centraliza para

si, pela força - oculta ou explícita - obtida ao longo dos anos, os recursos, equipamentos e experiências inovadoras. Daí, algumas escolas são, geralmente, os "escolões", que dão segmento ao *status qua* adquiridos na linha do tempo.

Como conseqüências imediatas, ele dificulta a *equidade de rede* e o surgimento de escolas que só não crescem e se consolidam porque estão sufocadas e à sombra do "escolão". A *equidade de rede* traria grandes vantagens

O permitiria uma melhor distribuição de recursos para a efetivação de redes públicas que possuam escolas próximas com perfis definidos: escola de formação geral, escola com curso técnico na área secundária de Economia, escola com curso normal. etc.:

2) facilitaria a otimização de recursos, uma vez que o perfil dos cursos mantidos e o dos alunos são próximos e definidos;

3) formaria perfis institucionais, permitindo que se desenvolva modelos de gestão adequados para aquela instituição;

4) indicaria a distribuição adequada de insumos;

5) vincularia os professores identificados com aqueles cursos mantidos e com o perfil institucional identificado e perseguido;

6) ofertaria maior número de vagas, uma vez que a escola cresceria;

7) possuiria alunos melhor preparados na entrada do sistema;

8) equilibraria o *ter* e cada escola com o *receber* de toda a rede, exigindo de todas elas o resultado dos investimentos, o *dar*.

A existência de "escolões" com o perfil descrito priva a sociedade de opções equânimes para seus filhos, estreita as opções de bom serviço docente a professores que poderiam render muito mais, transmite a falsa idéia de que o escolão é melhor que a escola e deixa a sociedade, por fim, refém de um número reduzido de vagas que acredita ser de qualidade...

O "escolão" é egocêntrico por conceito de existência e imprime uma força centrípeta, exigindo para si a posição do centro do sistema; ele dificulta e impede o crescimento de outras escolas

que lhe possam ser concorrentes; ele dá o "tom" e o "ritmo" aos governos que não querem ter problemas com "aquelas" escolas... O "escolão" é o sol, o astro-rei, em torno do qual elevem gravitar as demais escolas da cidade pequena, do bairro central ou da periferia... Um astro-rei cujo brilho próprio pode ser questionado, uma vez que não está claro o conhecimento agregado por seus alunos, isto é, a diferença entre o conhecimento que possuíam ao entrar e aquele que possuem ao sair. Em geral, "escolão" vive da fama e do poder acumulado... e um astro de brilho refletido.

## Das propostas provocativas

Peias dificuldades que se apresentam no estabelecimento da *equidade de redes oficiais*, algumas propostas podem ser apontadas para futuras discussões:

1) Qual o tamanho ideal da escola pública para os diferentes tipos de cidades e periferias nos aspectos:

- de gestão escolar;
- de gestão de sistema;
- de qualidade de aprendizagem;
- de custo-benefício para o sistema educacional?

2) Que combinações de modalidades de cursos são potencializadoras da função de ensinar e que combinações dificultam a função de aprender?

3) Uma escola de cidade pequena se assemelha a uma de periferia de escola grande? Em quê?

4) Um resultado de teste de crescimento cognitivo em escolas pequenas equipadas minimamente e escolas grandes marcadas pela tradição produzem diferença? Ou são os alunos que são previamente selecionados?

5) Qual o ganho cognitivo real de um aluno do "escolão" e de um aluno de escola próxima ao "escolão"?

6) Que políticas devem ser implementadas para acomodar o modelo existente e formar muitas escolas ideais a longo prazo?

## Gestão Educacional e Cidadania: entrevista com Pedro Demo

Pedro Demo, eminente educador, que dispensa apresentações e exerce suas funções docentes na Universidade de Brasília (UnB), tem escrito numerosos livros que envolvem, entre outros temas, a cidadania e a qualidade da educação. No espírito do livre debate acadêmico, o autor concordou em responder às questões abaixo, que tratam, sobretudo, da gestão educacional, da cidadania e do seu inerente caráter democrático. Suas reflexões aqui estão para ser compartilhadas com os leitores deste número do *Em Aberto*.

1. A gestão educacional é inconcebível, hoje, como um processo de cima para baixo, conduzido por iluminados. A cidadania é o eixo para que a gestão educacional seja democrática, mas, conforme o título de um dos seus livros, o Brasil se caracteriza por uma cidadania menor. Como você vê as relações entre gestão educacional e cidadania?

RD.- Esta visão mais democrática da gestão está fundada na concepção mesma de educação e aprendizagem - não pode ser processo de cima para baixo e de fora para dentro. Senão, seria "instrucionismo", como se diz hoje, inclusive na Biologia. Ao mesmo tempo, a gestão privada, também hoje, "capricha" nesta direção, porque descobre que o fator humano é essencial para a competitividade, no que esconde uma grande artimanha, mas denota a importância de uma "condução" empresarial mais consensual, que age pela persuasão, mais do que pelo mero comando. Na educação, esta relação é bem mais visível, porque se trata de forjar um sujeito capaz de se autogerir, que tenha no professor ou no gestor uma referência de orientação e avaliação, não de imposição. A imposição, entretanto, sempre é mais fácil na frente de alguém menos educado, porque menos sujeito. Por isso, diz-se: o sistema não teme um pobre com fome, teme um pobre que sabe pensar. No Brasil, vemos ainda dificuldades extremas para a gestão democrática, porque a população ainda se mostra como típica massa de manobra, ou, como costume dizer, envolvida em profunda "pobreza política". É mais fácil "imbecilizar" uma população como a nossa. Não digo que seja "imbecil", digo que "é imbecilizada".

2. Quais as perspectivas da cidadania no Brasil? Ela tem avançado, em face da urbanização, da escolarização e de outros fatores, ou tem andado como caranguejo?

P. D. - Temos hoje um quadro muito ambíguo. Se tomarmos em conta os dados do IBGE [Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística], na *Pesquisa Mensal de Emprego para seis Regiões Metropolitanas* de 1996, teríamos a indicação clara de recuo da cidadania, por incrível que possa parecer. A comparação é feita com outra pesquisa de 1987 (para as grandes, por isso não bem comparáveis). Entretanto, se olharmos a cena brasileira, seria impossível não reconhecer alguns avanços - vitória relativa do PT [Partido dos Trabalhadores] nas últimas eleições municipais em 2000, a maior visibilidade da batalha no Congresso em torno dos senadores corruptos, a atuação emblemática do MST [Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra] em lodo o País, o programa contra a Fome de Betinho, etc. Disto retiro a seguinte conclusão: o brasileiro é facil-mente "mobilizável". mas não é um povo "mobilizado" () programa "Amigos da Escola" também mostra isto. bem como mostra a exploração que o governo, junto com a Globo, faz do voluntariado Amigos da Escola" deveria significar a manifestação cidadã do controle democrático" sobre Estado e governo, para que estes cumpram suas obrigações constitucionais. O programa acaba substituindo obrigações do Estado, sem falar que instila visão privatizante. Todavia, nada se pode opor à gente que se dedica voluntariamente à causa da escola, embora não possa deixar de apontar a exploração esperta que se faz disso.

3. A educação se tem caracterizado, no Brasil, como um espelho das desigualdades sociais, não raro como um amplificador dessas desigualdades. Ou o pobre não tem acesso à escolaridade ou lhe é concedida uma escolaridade também pobre. Propõem-se até colas para grupos étnicos e sociais no acesso aos níveis mais altos de escolaridade. Que perspectivas você vê para a superação desse de safio histórico?

P. D. - Há uma discussão acirrada de fundo contra políticas "focalizadoras". Deixa-se de lado, a meu ver, que toda política social, quanto mais se diz universalizante, menos é, porque esta perspectiva não depende da lei, mas da estrutura de desigualdade vigente. Como esta é uma das maiores do mundo, toda política social "boa" cai nas mãos dos que menos necessitam (exemplo clamo-roso: universidade pública gratuita de bom nível, ocupada quase que só pelos mais ricos). Acredito que c mister "focalizar" sim, porque redistribuir renda exige que se dê prioridade flagrante aos que têm menos - se tratamos a todos de modo igual, o rico continua mais rico sempre. Temos a tradição perversa de apenas querer "distribuir", não "redistribuir" renda (é preciso empobrecer relativamente os ricos), e isto exige "focalizar" os pobres sim. O que tem manchado as políticas focalizadas é que a focalização é feita pelos próprios algozes. enquanto deveria poder ser controlada pelos interessados Nesse sentido, não teria dúvidas que, retornando ao exemplo da universidade pública gratuita, uma quota específica amplamente majoritária deveria ser reservada para os mais pobres cujo acesso para não inventar pobreza como único critério de acesso poderia se fazei por programas como o PAS [Programa de Avaliação Seriada] da UnB, feito nas escolas públicas. É um acinte que a titula de oferta igual universalizante, nas áreas nobres compareçam exclusivamente alunos mais ricos, como na Medicina, Engenharias, Odontologia, etc. E preciso fazer o rico pagar quantas vezes for necessário, para que o pobre estude de graça e da melhor forma possível.

4. A Constituição Federal estabeleceu a gestão democrática do ensino público. Como em outras partes do mundo, não raro o processo é acometido de distorções, como a do diretor de escola abandonado à própria sorte, depois da festa das eleições, ou do grupo de professores que se uno para tudo resolver no colegiado escolar, deixando para os pais apenas participar de obras e limpeza. Que caminhos você percorrerá para que o cidadão, pagante de impostos, impulsione a democratização da educação de qualidade?

P.D.- Primeiro, considero que a eleição de diretor não pode ser vista como uma "eleição qualquer", porque não se trata de cargo eletivo usual, mas de "direção da escola". Neste caso, entra um fator próprio, que podemos chamar de "mérito" acadêmico, com base na formação especializada. Assim, um diretor não pode apenas "ser eleito", precisa incorporar a "competência" da escola em termos de projeto pedagógico. De minha parte, proporia, antes do processo eletivo, uma "prova técnica", para avaliar a condição de competência técnica, em particular a compreensão de aprendizagem, o projeto pedagógico, a proposta, etc. Segundo, é mister tomar mais a sério a "gestão escolar", geralmente conduzida de modo amador. Toda escola deveria ter base gerencial adequada, o que daria para o diretor a função mais ampla da "política de aprendizagem" ou gestão do projeto pedagógico, retirando dele as funções do dia-a-dia gerencial, que são obviamente essenciais também. Terceiro, dever-se-ia poder esperar de professores a percepção mais clara do que seria "controle democrático" na democracia- a direção precisa ser democraticamente controlada, por todos, incluídos os pais de alunos e a comunidade circundante. Deve ser pressionado, cobrado e seguido de perto. Este é o "milagre da democracia" - conseguir um mandante que promova o controle sobre si mesmo! - e que deveria poder ser encontrado mais freqüentemente na escola, por tratar-se de uma entidade "democratizante". Neste sentido, um diretor

democrático não vai explorar a comunidade para funções que são do Estado, porque sabe que o papel principal da comunidade é "cobrar", "exigir", "controlar".

150

5. A legislação tem criado diversos conselhos, sobretudo no nível municipal, para acompanhar políticas sociais e fiscalizar a aplicação de recursos públicos. Que possibilidades e limitações você vê nessa alternativa?

P. D. - E uma alternativa válida sempre, desde que não se perca o espírito crítico sobre os riscos óbvios da proposta. O maior deles é inventar um processo de mera "convalidação" das políticas públicas, arranjando cúmplices antecipados para os fracassos posteriores. Não se pode esquecer que a população, nem de longe, possui a condição de influência nos conselhos paritários que os "técnicos" ou "gente do governo" possuem. Não são "paritários", a não ser numericamente. E perfeitamente possível "roubar" com a ajuda de tais conselhos, bem como é bem possível dar visibilidade pertinente aos processos. É muito bom que a população participe, mas é preciso que os "participantes do Estado ou do governo" não percam de vista sua função "educativa". De modo geral, ainda prevalece a expectativa "convalidante", a mesma que funciona com os "amigos da escola".

# Educação para Todos: *Declaração de Cochabamba\**

Declaração aprovada durante a 7ª Sessão do Comitê Intergovernamental Regional do Projeto Principal para a Educação (Prumedlac VII), realizada em Cochabamba, Bolívia, de 5 a 7 de março de 2001, com a presença dos Ministros de Educação da América Latina e do Caribe.

Os Ministros da Educação da América Latina e do Caribe, reunidos a pedido da Unesco, na 7ª Sessão do Comitê Intergovernamental Regional do Projeto Principal para Educação (Promedlac VII), realizada em Cochabamba de 5 a 7 de março de 2001, reconhecem que a execução desse projeto no curso das duas últimas décadas representa o esforço mais importante por parte dos países para tornar a educação uma prioridade nas nossas agendas de desenvolvimento.

Conscientes da importância da educação das crianças, dos jovens e adultos, os países da região fizeram grandes esforços para alcançar as metas do projeto, desde a sua instituição, em 1981. Alguns países fizeram progressos, especialmente no número de crianças matriculadas no sistema escolar. No entanto, a região como um todo ainda não alcançou os objetivos propostos.

Como governos, reiteramos nosso compromisso com os objetivos do Projeto Principal no Campo da Educação, para atingir uma escolarização fundamental para todos, proporcionar o aprendizado da alfabetização de jovens e adultos e levar a cabo as reformas necessárias tendo por meta melhorar a qualidade e a eficiência da educação.

Na América Latina e no Caribe existem ainda cerca de 40 milhões de analfabetos com mais de 15 anos, representando mais de 11% da população total da região. Essa situação impõe limites aos direitos humanos e de cidadania desses indivíduos, tornando-se, por sua vez, um obstáculo ao aprendizado dos seus filhos. Todos os países devem continuar buscando métodos eficazes para erradicar o analfabetismo, inclusive por meio do rádio e da televisão.

Não se garantiu a educação fundamental para todos, pois algumas crianças não são matriculadas e persistem taxas significativas de repetência e evasão. Em consequência, nem todas as crianças completam a educação primária. Os governos devem continuar atribuindo uma prioridade elevada à cobertura da educação fundamental, até que todos os meninos e meninas em idade escolar estejam matriculados e permaneçam no sistema educacional.

Além disso, são necessários maiores esforços para proporcionar serviços educacionais de melhor qualidade, buscando atingir a equidade, dadas as sérias diferenças que persistem, entre os



países e dentro deles. O primeiro estudo comparativo sub-regional do Laboratório Latino-Americano para a Avaliação da Qualidade da Educação (1999) revelou essas diferenças e a importância, em termos de realização no campo educacional, de fatores tais como o profissionalismo e a dedicação dos professores, o ambiente escolar, o nível educacional das famílias e a disponibilidade nas escolas de livros de textos e materiais de ensino.

Reconhecemos que a situação socioeconômica atual da região afeta adversamente as possibilidades educacionais: atualmente, na América Latina e no Caribe há 220 milhões de pessoas vivendo na pobreza.

Um número cada vez maior de pessoas é excluído dos benefícios do desenvolvimento econômico e social que acompanham a globalização, porque são afetadas por limitações na sua educação que as impede de participar ativamente nesse processo.

Reconhecemos também que há sinais de esperança de que será possível transformar o potencial da educação em um fator determinante no desenvolvimento humano. A presente culminação de uma fase de crescimento sustentado na expansão dos serviços e na cobertura da educação fundamental, dentro do contexto da busca de uma melhor qualidade e equidade, é testemunha de efetivos esforços de cooperação por parte dos governos e entre os países, assim como da crescente participação de novos atores. Há, agora, um claro reconhecimento da necessidade de promover a educação por toda a vida dentro de ambientes humanos e educacionais múltiplos e interativos, e de atribuir maior importância à questão dos valores. Queremos que a nossa educação se fortaleça mediante uma firme fundamentação na possibilidade de aprender a ser, fazer, conhecer e viver em conjunto, absorvendo, ao mesmo tempo, como um fator positivo, nossa rica diversidade cultural e étnica.

O Fórum Mundial de Dacar, de abril de 2000, fixou as seis metas da Educação para Todos, abrangendo assim os compromissos assumidos, em São Domingo, pelos Ministros da América Latina e do Caribe, pelo seu Plano de Ação. Os Ministros comprometeram-se a fazer com que os Estados trabalhem em conjunto com

a sociedade civil nas políticas, estratégias e ações destinadas a alcançar as metas estabelecidas.

Nessas condições, tendo conhecido e analisado os relatórios e as propostas apresentados na Sessão,

Declaramos:

1) nossa preocupação por não terem sido ainda alcançadas as metas propostas no Projeto Principal de Educação, que continuam a ser uma prioridade de compromisso fundamental para os países da região que até aqui não puderam atingi-las;

2) que os sistemas educacionais precisam apressar o ritmo da sua transformação, de modo a não se atrasarem em relação as mudanças que ocorrem em outras esferas da sociedade e a conduzir a um salto qualitativo na educação. Os esforços que estão sendo envidados atualmente em favor da mudança sistemática, por meio de reformas na educação, terão pouca utilidade se não houver também uma mudança nos atores e processos educacionais. Isto significa que precisamos focalizar nossa atenção na qualidade das práticas de ensino, vinculando-as a mudanças na administração escolar e aprimorando essas práticas e os seus resultados, de forma a facilitar a criação das condições necessárias para que as escolas tornem-se ambientes adequados de aprendizado para os estudantes;

3) que o papel dos professores é insubstituível para assegurar um aprendizado de qualidade na sala de aula. As mudanças pretendidas com a reforma baseiam-se na vontade e na preparação do magistério. Enfrentar e resolver o problema dos professores com uma abordagem compreensiva continuará a ser um fator urgente e fundamental nos próximos cinco anos. A função e a formação docente necessitam ser repensadas com um enfoque sistêmico que integre a formação inicial com a continuada, a participação efetiva em projetos de aperfeiçoamento, a criação de grupos de trabalho docente nos centros educacionais e a pesquisa numa interação permanente. A participação de novos atores e a introdução de novas tecnologias precisam atuar no sentido do reforço da função profissional dos professores. Adicionalmente, precisamos considerar,

com urgência, todos os outros temas que afetam a capacidade dos professores de realizar suas tarefas em condições de trabalho apropriadas, que abram oportunidades para o crescimento profissional contínuo: remuneração adequada, desenvolvimento profissional, aprendizado ao longo da carreira, avaliação do rendimento e responsabilidade pelos resultados no aprendizado dos estudantes;

4) que sem a educação não é possível o desenvolvimento humano. Sabidamente, a educação não pode por si mesma eliminar a pobreza, nem é capaz de criar as condições necessárias para o crescimento econômico sustentado ou o bem-estar social. Mas ela continua a ser a base para o desenvolvimento pessoal, e um fator determinante para a melhoria significativa da igualdade de acesso às oportunidades de uma melhor qualidade de vida. O que reforça a nossa convicção de que a educação é, acima de tudo, um direito fundamental de todos, e de que os Estados, por meio dos seus governos, têm a responsabilidade inalienável de transformar esse direito em realidade. Dentro de uma região onde aumenta a desigualdade social, o fortalecimento e a transformação da educação pública representam um mecanismo fundamental para uma efetiva democratização social. Isso exige políticas econômicas, sociais e culturais urgentes que apoiem as políticas educacionais orientadas fundamentalmente em favor daqueles que foram excluídos e marginalizados na América Latina e no Caribe, para que possam superar a sua atual exclusão de uma educação de qualidade;

5) que, em um mundo pluralista e diversificado, a América Latina e o Caribe têm muito a oferecer se tirarem proveito da riqueza de sua diversidade de etnias, línguas, tradições e culturas. Rara tanto, nossa educação deve não só reconhecer e respeitar essa diversidade, mas também valorizá-la, transformando-a em um recurso de aprendizado. Os sistemas educacionais devem abrir oportunidades de aprendizagem a cada criança, jovem e adulto, cultivando uma diversidade de capacitações, vocações e estilos, e dando ênfase especial às necessidades especiais de aprendizado. Os governos e as sociedades têm a responsabilidade de respeitar integralmente esse direito, promovendo todos os esforços ao seu alcance para garantir

que as diferenças individuais, socioeconômicas, étnicas, lingüísticas e de gênero não se transformem em desigualdade de oportunidade ou qualquer outra forma de discriminação;

6) que se faz necessário um novo tipo de escola. É absolutamente essencial que as escolas sejam mais flexíveis e altamente sensíveis aos desafios, e que tenham uma efetiva autonomia pedagógica e administrativa. A elas deve ser dado o apoio suficiente que as capacite a organizar e a desenvolver seus próprios projetos educacionais em resposta às necessidades e à diversidade da comunidade a que servem, projetos os quais são elaborados coletivamente, e a assumir - juntamente com as entidades governamentais e outros atores - a responsabilidade pelos resultados. Isso exige que os governos proporcionem recursos financeiros, humanos e materiais a todas as instituições educacionais a eles jurisdicionadas, orientando-as para os segmentos mais pobres da população;

7) que, como a educação é um direito e um dever que cada pessoa compartilha com a sociedade, é necessário criar mecanismos adequados e flexíveis para garantir a participação permanente de uma multiplicidade de atores, e estimular as práticas intersectoriais no campo da educação. Os mecanismos integradores devem tratar diferentes áreas da atividade educacional, a começar com a família, a sala de aula e a escola, dando atenção especial ao vínculo com o desenvolvimento local. Como condição necessária para aumentar a participação comunitária na educação, o Estado deve assumir uma liderança efetiva, encorajando a participação da sociedade no planejamento, execução e avaliação da pesquisa sobre o impacto das políticas educacionais;

8) que o *status* dos jovens como um grupo social estratégico na América Latina e no Caribe exige soluções educacionais específicas que proporcionem aos jovens habilitações para viver, para trabalhar e para a cidadania. A educação secundária deveria ter uma prioridade regional naqueles países que alcançaram pleno acesso à educação fundamental. A opção de estimular formas novas e flexíveis de aprendizado representa uma resposta no que diz respeito aos jovens e adolescentes que vivem na pobreza e na exclusão - aqueles

que abandonaram a educação formal sem ganhar acesso a uma educação de qualidade. A realidade do atual mercado de trabalho, em um contexto de poucas oportunidades para o emprego formal, exige o treinamento para o emprego, superando obstáculos para assegurar uma transição efetiva do sistema escolar para o emprego. Além disso, problemas cada vez maiores de violência juvenil, dentro e fora da escola, de dependência de drogas, de gravidez e paternidade de adolescentes, assim como o baixo nível de participação dos jovens na cidadania, exigem esforços na educação de valores e soluções urgentes por parte dos educadores e da sociedade;

9) que é necessário ampliar a atenção dirigida pela educação formal e não-formal aos grupos de crianças de muito pouca idade e de adultos que até aqui não foram considerados adequadamente nas estratégias nacionais, e cuja educação constitui uma condição necessária para melhorar a qualidade e a equidade no aprendizado ao longo de toda a vida;

10) que o ensino das tecnologias de informação e comunicação deve ter lugar dentro do contexto das políticas sociais e educacionais comprometidas com a equidade e a qualidade. Nos próximos anos um claro desafio será a construção de um modelo de escola no qual estudantes e professores possam aprender a usar a tecnologia a serviço dos seus respectivos processos de aprendizado. No entanto, não se deve esquecer que a decisão de tornar esse ensino mais eficiente deve levar em conta primordialmente a potencialidade das pessoas - especialmente a dos professores - e o respeito pela identidade cultural, e não apenas as promessas da própria tecnologia. O recurso à tecnologia abre novas possibilidades para a educação a distância e para o desenvolvimento de redes de aprendizado que podem fazer muito para tornar uma realidade o aprendizado ao longo de toda a vida. A introdução de tecnologias - como os computadores - nas escolas públicas deve ser vista como um fator de igualdade de oportunidade, assegurando a amplitude do acesso a esses instrumentos educacionais;

11) que, para melhorar a qualidade, a abrangência e a relevância da educação, é necessário aumentar, de forma significativa, os fundos a ela destinados, buscando uma maior eficiência no emprego desses recursos e na equidade da sua distribuição;

12) que os países da América Latina e do Caribe precisam contar com uma cooperação internacional renovada, que contribua para o desenvolvimento das tarefas e propostas da presente Declaração, o fortalecimento do processo decisório e a capacidade de execução nacionais. Assim, além de tomar a Declaração de Dacar como um quadro de referência, é importante introduzir nesse projeto iniciativas hemisféricas como a Cúpula das Américas e as iniciativas internacionais que têm permitido a participação de novos atores e enriquecido os projetos de desenvolvimento educacional.

A validade desses compromissos e acordos exige a sustentação de um relacionamento positivo e saudável com as instituições internacionais que proporcionam apoio técnico e/ou financeiro aos projetos de desenvolvimento educacional da região, estimulando a responsabilidade dessas instituições pelos resultados obtidos com a sua cooperação. Devem ser feitos maiores esforços para assegurar que essas agências respeitem as prioridades, interesses e características de cada nação, estimulando a cooperação horizontal entre os países; e

13) que, considerando os fatores acima especificados e a necessidade de ações, na América Latina e no Caribe, incorporem objetivos e atividades comuns, acreditamos ser necessário solicitar à Unesco que tome a iniciativa de organizar, juntamente com os Ministros da Região, um Projeto Regional com uma perspectiva de 15 anos que inclua os elementos fundamentais desta Declaração, de acordo com as recomendações emanadas desta Sessão, com avaliações periódicas a cada cinco anos.

Cochabamba, Bolívia, 6 de março de 2001.

## Gestão Educacional: o Brasil no mundo contemporâneo

BARROSO, João (Org.). *A escola entre o local e o global: perspectivas para o século 21*. Lisboa: Educa, 1999. (Educa. Organizações, 4).

João Barroso, professor na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa e presidente do Fórum Português de Administração Educacional, organizou um volume de trabalhos destinados ao 10º Fórum Português de Administração Educacional, ocorrido em Portugal em outubro de 1999. Apresenta uma síntese das políticas educacionais dos países que participaram do Fórum Europeu de Administração Educacional, subordinado ao lema: 'A escola entre o local e o global, territorialização, identidade nacional, interculturalização e integração europeia'.

O encontro em tela contou com a participação de 130 componentes de diversas associações que são membros do Fórum Europeu, representando o total de 24 países: Alemanha, Bélgica, Bielo-Rússia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Países Baixos, Hungria, Itália, Irlanda, Letônia, Lituânia, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido, Rússia, Suécia e Ucrânia.

Apesar da diversidade política, cultural e étnica entre os vários países europeus, os seus sistemas educativos conhecem uma profunda transformação, com muitos contornos idênticos. Essa transformação é no sentido de ajustar-se a uma nova realidade político-econômica, decorrente não só do funcionamento da chamada União Europeia, mas também em função da economia globalizada, que torna o mundo uma verdadeira "aldeia global". Essa globalização, todavia, está exigindo que os sistemas educacionais ajustem seus currículos e programas no sentido de atender às novas exigências sociohistóricas. Por outro lado, simultaneamente, nota-se a tendência de revalorização do local, como instância definidora de políticas educativas e como nível prioritário de administração.

Nesses dois movimentos aparentemente contraditórios, a escola ganha uma importância crescente e tende a tornar-se um lugar privilegiado para gestão e avaliação do sistema de ensino. E, ainda, o aluno tende a tornar-se o "centro do mundo".

## O caso da Alemanha

A República Federal da Alemanha é constituída por 16 Estados ou *Länder*, responsáveis pela educação como uma parte "federal da sua soberania".

Há muitos fatores que influenciam o movimento para "o global", em consequência da revolução tecnológica e digital e dos mercados globais. Há uma consciência crescente, entre as pessoas e nações em todo mundo, de que crescemos em conjunto e temos responsabilidades uns para com os outros.

As parcerias e os intercâmbios individuais de alunos exigem uma competência lingüística como elo de comunicação. Essa é a razão por que as políticas de ensino de línguas têm vindo a adquirir um papel proeminente no desenvolvimento curricular. Não se devendo limitar apenas ao inglês e ao francês, mas estar aberto a outras línguas européias, além de outras. Em alguns liceus chega a haver mesmo mais do que três línguas estrangeiras integradas nos horários.

No sentido das perspectivas globais na Alemanha, surgem três recomendações da comissão permanente de educação. A primeira recomendação: *a Europa na sala de aula*, pretende introduzir nas práticas de ensino das escolas alemãs a dimensão européia. Sua finalidade principal é a de contribuir para o desenvolvimento da consciência de uma identidade européia.

A segunda recomendação: *Terceiro Mundo nas escolas*, alarga as perspectivas educacionais para além da Europa, numa visão abrangente de criar condições humanas e de preservar o ambiente natural em todos os países do mundo. Há necessidade de reforçar a consciência de uma responsabilidade conjunta pelo desenvolvimento geral de todo o planeta, cabendo à escola buscar a abertura de espírito, preparando as novas gerações para o entendimento internacional.

A terceira e última recomendação: *a educação intercultural nas escolas*, parte do fato de existir grande número de alunos provenientes de famílias estrangeiras que vivem na Alemanha.

Aconselha como lidar pedagogicamente com situações de xenofobia e racismo, dando ênfase à validade universal dos direitos humanos proclamados na Declaração Geral das Nações Unidas, em 1948, e uma melhor preparação dos jovens, permitindo-lhes encontrar seu lugar no mundo do trabalho, tornando-os cidadãos de pleno direito nas comunidades a que pertencem, nos seus países e neste mundo futuro, "dominado pela globalização".

## O caso da Bélgica (Flandres)

Em Flandres, a administração é ainda muito acusada de excesso de regulamentação. Tal como acontece na maior parte dos casos de reformas educativas, também aqui a tendência para a autonomia local não é ideologicamente neutra. Por um lado há um impacto da política educacional central em nível local, por outro, as competências, os poderes, em nível local, podem vir a contribuir para manter o *status quo ante*.

A política educativa, no nível central, acaba sempre dando lugar às macroestruturas que darão formas às intenções políticas. É por essa razão que as estruturas nunca são coincidentes, nem neutras.

A melhor e mais natural unidade de otimização de autonomia local é a escola "requalificada" (*upsealed*). Provavelmente, haverá dois tipos de requalificação: um, em sentido lato, que garanta uma oferta ampla, e outro, em sentido estrito, em que se garantirá elevada qualificação - mestres e doutores.

No sistema educativo de Flandres, o recrutamento, a admissão e a demissão de professores são de responsabilidade local. Desenvolver e atribuir uma gestão intermediária é igualmente uma atribuição de competência local. A formação contínua e o aconselhamento devem ser realizados localmente na maior parte das escolas. No que se refere à gestão financeira, as escolas são, em princípio, livres, podendo fazer suas aquisições diretamente.

## O caso da Bielo-Rússia

A Bielo-Rússia é uma antiga república soviética, com uma população de 10,4 milhões de habitantes, e um território de 208 mil quilômetros quadrados, estrategicamente situada entre a Rússia e a nova fronteira oriental da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan] na Polônia. Este belo país de florestas, lagos e rios é também conhecido pelo seu capital intelectual e qualificação dos seus recursos humanos.

O sistema educativo do país continua sendo centralizado e gerido a partir de cima (*top-down*) apesar disso são elevados os resultados acadêmicos. O Fórum de Administração Educacional da Bielo-Rússia é uma organização não-governamental, como o Centro de Apoio para Associação de Fundações, constituída por sócios individuais, representantes de importantes redes de organizações não-governamentais (ONGs) ligadas à educação na Bielo-Rússia.

Apesar de terem perspectivas divergentes quanto ao processo de integração da Bielo-Rússia nas comunidades européias e global, todos os dirigentes ocidentais concordam que são necessárias posturas construtivas, ao invés de posturas de confrontação, e que as ONGs podem ter nisso papel importante.

## O caso da Eslovênia

A Eslovênia, nos Bálcãs, tem uma área de 20.273 quilômetros quadrados e uma população de dois milhões de habitantes. A religião predominante é o catolicismo, sendo 70% da população católica, 2% ortodoxa, 1,5% islâmica, 1% protestante e 1,5% de outros grupos religiosos.

A educação, em geral, é administrada de forma centralizada e é de responsabilidade do Ministério da Educação e do Desporto, que define a política nacional de educação, com a participação de três conselhos de especialistas em educação, nomeados pelo governo da República Eslovena: a) Conselho de Especialistas da República da

Eslovênia para o Ensino Geral; b) Conselho de Especialistas da República da Eslovênia para o Ensino Técnico e Profissional; c) Conselho de Especialistas da República da Eslovênia para a Educação de Adultos.

Estes conselhos de especialistas definem os conteúdos dos currículos escolares, aprovam manuais e materiais educativos para todo o país. No nível local, cabe à Assembléia Municipal e ao presidente da Câmara a administração da educação pré-escolar o, até certo ponto, o ensino básico.

## O caso da França

A segunda metade do século 20 caracteriza-se simultaneamente pela emergência da aldeia planetária e dos interesses locais. Uma outra maneira de descrever este fenômeno é a de dizer que a globalização se alimenta às custas da uniformização desumana que se refere à reciclagem de todos os professores.

Essa crescente globalização requer uma maior mobilidade dos indivíduos, mais flexibilidade e uma abertura cultural para poderem trabalhar em equipe com parceiros de mentalidades diferentes. Saber comunicar-se na língua dos parceiros é cada vez mais apreciável e até necessário e isto significa que as exigências aumentam e que a aquisição desses tipos de competências e de atitudes exige a reformulação do currículo atual.

A França, tal como seus parceiros europeus, confronta-se com algumas questões fundamentais que merecem um debate democrático mais amplo possível, no sentido de saber quais são as missões prioritárias da escola. O consenso sobre estas missões desaparece quando se analisa a importância relativa de cada uma delas e de conceber modalidades que permitam atingi-las simultaneamente.

Tendo em conta, por um lado, estas novas expectativas em relação à educação e às suas crescentes necessidades e, por outro, os recursos orçamentários sempre limitados, os sistemas educacionais defrontam-se com uma dupla exigência: aumentar a sua

eficácia e reduzir as desigualdades sociais, sendo certo que a evolução do ambiente econômico e social não permite retrocesso.

Num mundo cada vez mais instável, quais são as missões prioritárias da escola? Parece existir um consenso sobre as quatro missões a seguir: a) a transmissão de conhecimento e de cultura geral; b) a preparação para uma vida profissional; c) o desenvolvimento de qualidades pessoais e uma educação para a cidadania; e d) a contribuição para a igualdade de oportunidades (objetivo de equidade].

Esse consenso, todavia, desaparece logo que se trata de ponderar a importância relativa de cada uma delas e de conceber as modalidades que permitam atingi-las simultaneamente. E esta a questão fundamental da monitoração da mudança e da procura de um nível ótimo de descentralização, à qual será dado um relevo especial na análise que aqui se faz, pois é ela que está no coração das tensões entre o *local* e o *global*.

### **Das Zonas de Educação Prioritárias (ZEP) às Redes de Educação Prioritárias (REP) -1982-1999**

Estabelecidas em 1982, as Zonas de Educação Prioritária (ZEP) constituem um dispositivo de luta contra o insucesso escolar em áreas geográficas onde se acumulam deficiências socioculturais e econômicas que constituem um obstáculo ao sucesso escolar. Essa política, de natureza local ou regional, tem duplo objetivo: *melhorar o desempenho escolar e lutar contra a exclusão social*. Isto requer uma abordagem global da escola e do ambiente em que ela está inserida. Os critérios para a definição das ZEPs são, também, de dupla natureza: *educacional* e *econômico*: a) os educacionais são: porcentagem de alunos de idade superior à média, nos diferentes graus; taxa de repetência; abandonos, taxa de abandono sem diploma; b) são critérios econômicos - demográficos e sociais: renda familiar, proporção de estrangeiros imigrantes, famílias monoparentais, número de crianças por família, taxa de desemprego, etc.

A principal finalidade das ZEP é melhorar o aproveitamento escolar dos alunos, por meio de medidas específicas e diversificadas, de acordo com as necessidades de cada um.

O estabelecimento das Redes de Educação Prioritária (REP) visa *ao agrupamento de algumas escolas localizadas em áreas de dimensões reduzidas* de modo a permitir uma melhor monitoração, incluindo, na maior parte dos casos, um *collège* que desempenha a função de centro da rede.

Além disso, a REP suaviza o "efeito de zona" ao *integrar escolas* que podem estar fora das ZEP, mas que se defrontam com problemas idênticos. Na realidade, o "efeito zona" pode conduzir a uma estigmatização de algumas escolas que serão evitadas a todo custo por famílias da classe média, que preferem pôr seus filhos no ensino privado a inscrevê-los numa escola ou *collège* com a etiqueta ZEP.

A escola francesa é laica, e desta forma pretende ser o espaço de promoção de valores universais. *Esta escola, para o povo francês é o símbolo da liberdade, da igualdade e fraternidade*, a figura emblemática da defesa dos direitos humanos, dos direitos do cidadão. É essa a razão, porque, mesmo os adeptos da Europa supranacional, são raros os franceses que desejam renunciar a uma educação nacional.

### **O caso dos Países Baixos**

Os participantes dos Países Baixos destacaram duas tendências claras no que tange à educação: a primeira refere-se à tendência atual de alongamento da Europa e do Mundo (globalização); a segunda é a tendência para decrescer na escala, no sentido de haver maior consciência em relação a uma cultura local, com suas tradições e necessidades. Assim, a educação pode transformar-se cada vez mais num serviço de medição que prepara os cidadãos para funcionarem numa sociedade que está, simultaneamente, sujeita às tendências *locais* e *globais*, o que exige mudança nas estruturas para adaptá-las às

novas exigências educacionais, que estão bipolarizadas entre *aquelas de caráter local e as de interesse nacional*.

Cada um dos temas seguintes é apresentado de acordo com a realidade holandesa, de modo a facilitar as oportunidades de comparação durante o programa de visitas em Portugal: a) de uma tendência global para medir a qualidade da educação em parâmetros quantitativos, para uma responsabilização local e pessoal, com vista a uma qualidade educativa mais elevada; b) qualidade educativa e formas alternativas de educação no sistema de ensino holandês; c) a distribuição de serviço letivo e não-letivo entre os docentes; d) três novas correntes no ensino vocacional.

O sistema educativo holandês tem uma longa tradição no que respeita à descentralização de competências na educação e à sua qualidade. A liberdade de educação, garantida pela Constituição, juntamente com a existência de uma estrutura financeira que permite -dentro de certas condições - que qualquer movimento religioso, regional ou pedagógico possa criar a sua própria escola, levaram a uma situação em que apenas 26% das escolas estão sob tutela do Estado.

Os holandeses têm uma longa tradição de olhar para além-fronteiras. Assim, houve sempre a tendência de introduzir no currículo do ensino vocacional a componente internacional, visível nos seguintes elementos: estudos de línguas estrangeiras; preparação para funcionar com a importação e exportação; transportes internacionais; formação prática obtida em outros países; e uso de livros de estudos estrangeiros.

## O caso de Portugal

A escola constituiu-se, a partir de meados do século 18, um instrumento essencial do processo de desenvolvimento do Estado Nação, e a sua crise atual identifica-se, em muitos aspectos, com a própria crise deste modelo de Estado. Assim, por exemplo, a escola é chamada hoje a educar para uma cidadania que já não se confina aos espaços nacionais, conforme demonstra o debate que

se desenvolve atualmente nos diversos países integrados na União Européia (principalmente depois do tratado de Maastricht) sobre a construção de uma dimensão europeia da educação.

Contudo, e simultaneamente com este movimento de "globalização", assiste-se hoje, no interior de cada Estado, a um movimento de sentido contrário, de valorização do "local", com fortes implicações na política e administração da educação. Concretamente, nestes últimos anos, "medidas mais ou menos radicais, destinadas a aumentar a autonomia decisional das escolas, foram introduzidas em quase todos os sistemas educativos" (EURYDICE. Unidade Portuguesa; EURYDICE. Unidade Dinamarquesa. *Estruturas de administração e avaliação das escolas primárias e secundárias nos doze Estados membros da Comunidade Européia*. Preparada por João Barroso e Sten Sjorslen. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento/Ministério da Educação, 1998. p. 29).

Contudo, apesar desta tendência geral, as formas de que se reveste a gestão local da escola e o tipo de autonomia concedido variam muito de país para país e não atingem, de igual modo, os diversos setores de decisão que asseguram o funcionamento do sistema educativo. Exemplo dessa diversidade encontra-se nas "reformas" das administrações levadas a cabo na França e na Suécia, que eram, até então, consideradas como paradigmas do centralismo, na Europa.

O estado continua a ser o principal financiador do ensino público, mantendo a competência exclusiva no domínio da gestão do pessoal, na regulamentação do ensino e dos programas. As coletividades locais asseguram a construção, a manutenção e o funcionamento dos estabelecimentos de ensino, bem como os transportes escolares, e tomam cada vez mais iniciativas no domínio das atividades extracurriculares, no apoio a alunos em dificuldades e nos programas socioeducativos.

## Conclusão

O livro organizado por João Barroso, apesar de referir-se à educação num sistema globalizado, na verdade, está muito voltado



para o âmbito da União Européia, que, como se sabe, é a principal causa dessa mudança de visão política da educação no Velho Continente. Tais mudanças têm recebido significativos impulsos decorrentes do avanço tecnológico, particularmente no que concerne aos meios de comunicação, que hoje, mais do que em qualquer outra época, tornam o mundo uma verdadeira "aldeia global".

O organizador analisa os aspectos didático-pedagógicos e administrativos da educação de cada país participante do referido fórum e os respectivos sistemas de controle, destacando a importância da educação não só para a realização profissional do aluno, mas também no sentido de prepará-lo para atuar numa economia globalizada, além de formar o cidadão de maneira completa. O organizador discute a questão objeto do lema, assinalando que, apesar de ainda haver um elevado grau de centralização, há certa tendência de descentralizar-se as decisões situando-as nos níveis regional e local.

A questão do local e do global está inserida no contexto da globalização, pressionando o "Estado educador" a adotar políticas coerentes com essa nova realidade econômico-social, e fazendo com que a escola passe a ser o lugar de síntese de múltiplas influências transnacionais, nacionais, regionais e locais, fato que exige dos governantes um grande debate político sobre as questões da educação. Tais questões são complexas, pois envolvem, além de aspectos relativos à cultura de cada país, a possibilidade de afetar, ainda que reflexamente, aspectos referentes à soberania dos países envolvidos, que, por certo, não abrem mão da preservação de seus valores culturais, históricos, etc. Portanto, há que se tentar uma transformação cultural, buscando-se, em primeiro lugar, uma mudança política no seu sentido mais amplo, de modo que todos se conscientizem da necessidade de adoção de novos paradigmas educacionais transnacionais, sem que isto afete a soberania dos países envolvidos.

No âmbito da política educacional de cada um desses países, pode-se inferir ser indispensável a adoção de um planejamento educacional que atenda às exigências da economia globalizada, além de ser necessário introduzir uma significativa

mudança nos modos de gestão da educação. Finalmente, deve-se promover uma transformação da organização e das práticas pedagógicas, para nelas inserir estudos multidisciplinares e interdisciplinares com o objetivo de atender às novas competências requeridas pela economia globalizada.

Ivan Muniz de Mesquita

Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB) e professor de Direito Administrativo no Centro Universitário de Brasília (Uniceub).

CARVALHO, Angelina; DIOGO, Fernando. *Projecto educativo*. 3. ed. Porto: Afrontamento, 1999. (Polígono, E/I).

A obra de Angelina Carvalho e Fernando Diogo faz um estudo sobre o Projeto Educativo (PE), elemento essencial à autonomia da escola. Esse estudo vem em momento adequado, pois o sistema educacional português, antes burocrático e centralizado (modelo bonapartista), passa por um processo de descentralização e de prática de novos paradigmas, como: reconhecimento da escola como um sistema constituído de atores sociais diversos (professores, alunos, pais); esses atores devem interagir entre si e aluam em uma estrutura social que passa por modificações sociais e políticas; daí a escola para agregar e respeitar as diversidades que a compõem deve ter uma natureza transversal (escola atenta ao que ocorre extra muros).

Esta obra está dividida em três partes. Inicialmente, os autores, conceituam o local onde o PE é pensado e executado: a escola, a qual necessita passar por um processo de inovação. Na segunda parte, expõem o conceito, importância e desenvolvimento do PE. Na terceira, e última parte, é feita a relação do PE com o projeto curricular.

Ao iniciar a conceituação da escola, como local onde o PE é elaborado e executado, depara-se com a complexidade do conceito da escola, que, por não querer privilegiar nenhuma de suas facetas nessa conceituação, pode ser vista como uma organização, um sistema, ou uma instituição.

Na qualidade de organização, a escola é entendida como um agrupamento intencional de indivíduos, construído ou reconstruído com sistematicidade e com forte caráter de interesse público pela natureza do serviço que presta. Por essas especificidades, a escola como organização deve ser distinguida das demais organizações. A escola como organização terá sistemas de comportamento que se interagem e estruturas organizativas. A depender de como estes sistemas de comportamento interajam na escola e de como as estruturas organizativas se concretizem teremos diferentes modelos de escola.

Como sistema, a escola é um sistema social construído por um conjunto de elementos (professores, alunos, pais), comportamentos e interações que não possuem fronteiras nítidas e rígidas, e que se mesclam formando lógicas e atos singulares. Desta interação nasce uma interdependência que a modificação de uma das partes afetará as demais. Mesmo havendo elementos formadores semelhantes entre as escolas, as interações entre esses elementos levará à formação de escolas diferentes.

A abordagem sistêmica da escola permite uma visão global da organização. Todavia, dever-se-á partir para uma análise das partes (subsistemas: pais, alunos, professores) que compõem este sistema para se ter uma análise mais profunda da escola.

Como instituição, a escola é uma organização que possui discurso próprio e fechado, com normas, valores e produção de sentidos, ao mesmo tempo que, como instrumento do sistema educativo, é reprodutora do discurso desse sistema, sendo seu transmissor, reinterpretao, selecionador, rejeitando-o ou reafirmando-o. Nessa perspectiva institucional pôde ser vista a análise transversal da escola com elementos exteriores à escola, ou seja, o que é fisicamente exterior à escola, lhe é interior, também.

Para que a escola consiga observar a transversalidade, deve adaptar-se às constantes mudanças sociais e políticas, necessitando, portanto, repensar sua própria natureza. A necessidade de atentar para o que se passa "extramuros" das escolas é necessidade

a ser considerada, pois a atividade escolar é influenciada por valores, sentidos e significados que vêm desse fator "externo" à escola (transversalidade). A família e a comunidade onde está inserida a escola devem participar ativamente deste *locus* de interesse público, inclusive exercendo controle. Esse controle não deve ser exercido só pelo Estado, que, aliás, por seu gigantismo, desempenha papel questionável nesse controle.

Todavia, a escola precisa inovar para assimilar a transversalidade. Existem alguns autores que fazem a distinção entre inovação e reforma, pois a inovação é o gênero: o rompimento com práticas anteriores; enquanto que a reforma é a espécie: uma inovação em parte específica (o micro dentro do macro).

Para que haja uma verdadeira inovação no sistema educativo, ela não poderá se dar do centro para a periferia, ou de cima para baixo. Nem tampouco estar centrada no paradigma racionalista e tecnicista, que visa à melhoria da qualidade da "prestação de ensino".

Há que se fazer uma inovação a fim de que a escola seja referência à comunidade educativa, como foco da ação. O projeto educativo será o ativador de novas atividades e construtor de espaços de formação.

Conceituando o Projeto Educativo (PE), este não é visto como ideário, ou projeto pedagógico, ou plano de atividades, é uma planificação estratégica de longo prazo, onde participam diversos atores intervenientes do processo educativo.

O Projeto Educativo da Escola (PEE) deve começar afirmando a posição da escola como comunidade educativa, delineando o ideal de educação a seguir, metas, finalidades e políticas a desenvolver. No PEE, o professor deve assumir seu papel de trabalhador social, e, como tal, reconhecer que, apesar do currículo prescrito, ele pode e deve ser um educador no sentido lato.

Não há como existir uma comunidade educativa sem o seu respectivo PEE, pois, mesmo que este não tenha sido previamente traçado, será delineado no decorrer das ações e atividades educativas.

O PEE tem como funções: organizar a diversidade e construir consensos dentro dessa diversidade; construir espaços de autonomia dentro da escola, apesar de esta não ser independente; gerar descentralização, delegando responsabilidades; gerar democracia e interlocução entre os atores do processo educativo; ser instrumento formador, pois exige competências geradas pela autoformação e reflexão; e, por tudo isso, possibilita uma mudança social tanto intra como extramuros da escola.

Dentro dessa função transformadora, o PEE é instrumento para construir uma nova concepção: uma escola pluridimensional, inseparável das idéias de autonomia (projetar-se a si mesmo) e participação (resultado dos consensos da comunidade educativa).

No desenvolvimento do PEE não se deve expor uma receita ou modelo, porém, há princípios que o projeto deverá considerar, como: diagnosticar a situação problema; elencar as possíveis soluções, criteriosamente, por meio da eleição consensual do conceito de educação; escolher, entre as soluções elencadas, as possíveis; e definir as grandes linhas orientadoras para operacionalizar o projeto.

Nesse desenvolvimento dever-se-á envolver os agentes que participam direta e indiretamente do processo educacional, envolvendo e comprometendo, portanto, a comunidade; e construir o consenso ante os objetivos nem sempre consensuais, por meio de um debate coletivo e permanente.

Na elaboração do Projeto Educativo haverá o momento de elaboração do Projeto Curricular da Escola (PCE). E neste momento os conceitos de currículo serão levantados. Um deles expõe que currículo é um programa contendo, simultaneamente, um conjunto de intenções e um plano de ação para concretizar as intenções. Este programa é desenvolvido à luz de um conceito de educação (construído com elementos históricos e culturais de um povo) que dirá o tipo de homem que a escola vai formar.

Para se elaborar um currículo deve-se, primeiro, definir a orientação normativa do sistema educativo, donde se define

uma política curricular. Esta estabelecerá a forma de selecionar, ordenar e modificar o currículo dentro do sistema.

Portanto, a elaboração de um currículo requer decisões sucessivas em um mar de opções: o que ensinar e por quê? a quem ensinar? quando e como ensinar? o quê, quando e como avaliar? como integrar todos os itens retro mencionados?

O desenvolvimento desse currículo é de responsabilidade da escola e dos professores, por isso pode sofrer reformulações por parte dos seus executores. Daí se escolher os currículos classificados como abertos, pois, mais do que nos fechados, encontra-se a participação ativa dos professores em sua elaboração; uma organização interdisciplinar integrada; programas com conteúdo global, com sugestões metodológicas e de atividades avaliativas.

O PEE é um processo que deve ser concretizado no cotidiano da escola. Se isto não ocorrer ele será discurso vazio, figurando somente como uma carta de intenções que não influi na melhoria da qualidade do serviço educativo. Nesse processo de efetivação do PEE, o Plano Anual de Escola e o seu Regulamento Interno podem ser repensados à luz do PEE.

Na elaboração do PCE as atividades não-letivas permitem identificar pontos-chave dentro do sistema da escola portuguesa, permitindo, também, uma nova relação professor-aluno, assim como demonstram um novo papel do professor. Essas atividades, se aplicadas de modo equilibrado, fazem surgir uma escola com dois perfis: a enfadonha, pois as aulas tradicionais não devem deixar de ser administradas; e a feliz, onde se terá iniciativas culturais e desportivas.

Esta escola dicotômica está contida em um PEE que tem o conceito de educação sob três dimensões: educação como instrução; educação como socialização; educação como meio de personalização ou estimulação.

A contextualização da ação educativa perpassa pela elaboração do Projeto Educativo de Escola (PEE), tendo o Plano Anual de Escola (PAE) como sua concretização e o Projeto Curricular de Turma (PCT) com as considerações das características da turma e

dos alunos. O percurso que vai do PEE ao PCT tem como objetivos: aplicar o conceito de educação como instrumento de instrução, socialização e personalização dos alunos; desenvolver um currículo condizente com esses conceitos de educação; conduzir a uma nova postura da escola e dos professores; e estimular/coordenar a participação de todos os agentes educativos no processo de elaboração dos projetos. Cada um desses projetos tem que ter estabelecidos sua finalidade, conteúdo, operações para sua realização e os sujeitos intervenientes nesta realização.

Hoje, o mundo globalizado exige que o sistema educativo desenvolva capacidades nos educandos que possibilitem a estes conhecer, refletir e agir na estrutura social que vivem e com a qual convivem. Para isso, esse sistema elabora estratégias, como o Projeto Educativo, necessárias a desenvolver essas capacidades que propiciarão ao educando se comprometer com futuro trabalhador social que deve desempenhar seu justo papel na sociedade.

Esta obra reflete caminhos que a educação brasileira precisa continuar percorrendo para adequar-se ao mundo globalizado, pois, igualmente a Portugal, o Brasil passa por um período de descentralização (herdeiro que foi, no regime colonial, do centralismo de Lisboa), e mais, de privatização de serviços antes controlados pelo Estado, buscando nessas ações um enxugamento das atividades estatais, a fim de que este fique com o que é essencial, como: educação e saúde. Neste percurso há a necessidade de inovar essas áreas, e, na educação, a Lei de Diretrizes e Bases e os Parâmetros Curriculares Nacionais estabelecem que uma escola contextualizada com a sociedade e suas mudanças deve ter o seu próprio projeto. Esses instrumentos normativos disponibilizam subsídios para que os atores do processo educativo construam um projeto pedagógico respeitando as diversidades intra e extramuros da escola, elaborando um currículo comprometido com a formação cidadã do aluno(a).

Cláudia Maria de Paula Carneiro  
Mestranda em Educação da Universidade Católica de Brasília (UCB).

FREITAS, Anselmo; AFONSO, José Antônio. *Práticas de organização e gestão das escolas no contexto da elaboração do regulamento interno*. Porto: Asa, 1999. (Cadernos do Criap. Investigação e práticas, 7).

Recentemente as escolas brasileiras estão passando por um período rico de mudanças, atendendo às solicitações da nova Lei de Diretrizes e Bases, que preconiza a necessidade de que cada estabelecimento estabeleça seu Projeto Pedagógico e Regimento Escolar, conforme suas características e necessidades próprias. Preconiza, ainda, que estes documentos sejam construídos de forma participativa, com o auxílio de todos os que participam da comunidade escolar, o que dificultou em numerosas escolas a sua viabilização, forçando seus autores geralmente a fazerem apenas adaptações e não mudarem estes documentos em sua essência. Semelhante fato pode ser observado também em Portugal, como podemos comprovar com a leitura da obra acima citada.

Afonso e Freitas apresentam no livro em tela uma descrição ou crônica parcial de alguns aspectos relativos à fase preparatória de implementação do novo regime de autonomia das escolas de Portugal, sendo que pretendem ainda coligar informações que possam induzir a questionamentos enriquecedores do debate em torno deste processo de implementação.

Tendo o trabalho apresentado dados parciais e limitados, considerando-se o grande universo escolar, membros participantes e regulamentos internos, tem características mais de ilustração do que de confirmação de teses ou perspectivas.

A metodologia utilizada na elaboração do trabalho foi essencialmente constituída de três processos, a saber:

1. recolhimento de informações relativas aos processos formais de elaboração e aprovação do Regulamento Interno;
2. entrevistas informais com equipes envolvidas com o processo; e
3. análise de conteúdo aplicado aos Regulamento Interno (RI) e aos textos legais estruturados da autonomia proposta para as escolas.

A obra trata dos dilemas da autonomia, onde são feitas reflexões que possibilitam compreender como se vai gerindo a construção de uma comunidade educativa. Durante os trabalhos surgem indícios oriundos de diversos segmentos da escola que dão contorno à idéia de que o processo de autonomia escolar está eivado de ambigüidades que se materializam na equívoca noção de autonomia da escola.

Existem hipóteses de que a autonomia surge associada à eficácia, eficiência, estabilidade e responsabilidade, mas, ao mesmo tempo, emergem significados que a conotam como desresponsabilização, indefinição (contratual) e demissão, entre outros, chegando inclusive a levantar-se o questionamento: como usar a autonomia?

No aspecto discursivo, em que são reiterados os apelos à cidadania, à participação e à democracia, aspectos tidos como liminarmente fazedores de realidades uniformes, sugere-se que avaliem a possibilidade de pensar numa escola múltipla.

José Alberto Correia, autor de para *uma teoria crítica em educação*, salienta que a escola, além de ser um espaço social multifacetado, também é tida como um espaço social em construção, onde a coerência não é assegurada centralmente, mas é resultado da produção de compromissos locais instáveis, combinando lógicas e regimes de justiça contraditórios. Assim, conclui que não se poderá legitimar o modelo equivocadamente democrático, nem de forma alguma autorizar modelos inequivocamente autoritários, devendo, inclusive, ser centrada uma reflexão. Nem todas as pessoas envolvidas têm o mesmo interesse, apesar de fazerem parte da mesma comunidade, já que existem diferentes funções objetivas da escola.

Feitas as análises preliminares, avança-se na problemática e passa-se a observar a prática docente. Investigações realizadas na área da eficácia pedagógica verificam que a atribuição de uma classificação é um intenso momento de interação que varia de professor para professor e que inclui dimensões extra-escolares importantes. A tônica ao controle do professor pretende alertar para as transformações que têm surgido e que se relacionam com a multiplicidade

das formas de aprender e com a autonomia do aluno, que configuram mais a preponderância das técnicas escolares de definir a justiça escolar do que a valorização de uma cultura pessoal. Indica-se, assim, que podemos acreditar que, no interior da escola, é que primeiramente se devem debater as mudanças, sejam elas organizacionais ou pedagógicas, já que a composição do estabelecimento propicia as inovações, devido à sua composição por diferentes professores, possibilitando, inclusive, algumas legitimações.

Ainda José Alberto Correia faz citações sobre a necessidade de construir uma nova cidadania por meio do aproveitamento de lógicas comunitárias, capazes de criar vínculos de cooperação sem misturar funções, construindo, dessa forma, novas experiências, sem colocar em risco a natureza democrática da escola, possibilitando um espaço de efetiva comunicação e cidadania.

Sobre o processo de participação - processo de consulta que deveria ocasionar a aprovação dos RI pelas assembléias escolares; obviamente não foi idêntico em todas as escolas, mas os aspectos genéricos, de uma forma ou de outra, contaram com especificidades do grupo tais como: passividade, presença... Estes fatos foram registrados com base em entrevistas informais realizadas, que permitiram, inclusive, antever situações. Tais entrevistas detectaram que alguns professores demonstraram um total desconhecimento relativo ao andamento do processo e que, em geral, aqueles que exercem cargos de gestão revelaram grande proximidade ao processo. Também se constatou que, na organização dos debates, as escolas se diferenciaram, havendo casos de opção por debates em reuniões gerais e outros em reuniões setorializadas.

Em relação aos princípios, alguns RI apresentaram os mais genéricos, previstos na orientação global da lei. A possibilidade de consenso ou conflito e a participação variaram em função das propostas e dos diferentes interesses e estratégias dos atores.

Quanto à composição dos órgãos de administração e gestão da escola, modos de designação de alguns representantes e departamentos curriculares, os resultados apresentam divergências assinaláveis, apesar das tendências globais.

Em relação aos docentes, os autores conseguiram auscultar mais de perto uma diversidade de encontros, onde quase todos os discursos usuais confirmaram que "os professores querem autonomia, mas não tanta". Nesta parte, os autores assinalam as diferenças existentes entre os dois grupos de docentes, os mais próximos e aos mais distantes da gestão escolar. Os resultados determinaram também a geral preferência pela eleição em detrimento da nomeação, assim como prevêm as orientações legais, ficando especificado o temor de, a pretexto da autonomia da escola, induzir-se ao reequilíbrio dos protagonismos em confronto, facilitando uma posição onde a administração continua a inscrever e justificar uma lógica centralizadora.

Freitas e Afonso auscultaram uma escola secundária mais de perto e descreveram a seqüência adotada para a elaboração dos regulamentos internos da referida instituição, esclarecendo, porém, a impossibilidade de acompanhar todas as reuniões realizadas devido à morosidade das mesmas e à reduzida demanda de tempo. Mesmo assim, tentaram pontuar os aspectos considerados mais significativos colhidos numa das reuniões setoriais de docentes, nas reuniões gerais e, genericamente, durante o processo.

A participação dos autores aconteceu em cinco ou seis reuniões gerais. Dos alunos nada foi registrado, já que sua participação limitou-se apenas a uma vez em relação ao grupo de professores mais diretamente envolvido. Os autores apresentam transversalmente os três últimos casos dos quais recolheram informações: uma escola primária, uma escola do ensino básico (EB) 2,3 e uma secundária, onde as práticas foram muito variadas.

A data de finalização desta obra não se conhecia ainda a evolução final do processo em termos de homologação para a maioria dos RI considerados, porém a coleta de dados revela preocupações, por parte de alguns responsáveis pela gestão nas escolas, em relação a esta homologação.

Os autores colocam que seria impensável traçar prognósticos dos modos com que os novos órgãos vão determinar a vida das escolas, porém, com base no que se encontra estipulado quanto

à sua configuração e ao modo como os diferentes RI regulamentam ou não novas competências, como previa o Decreto Lei nº 115-A/ 98, a análise tornou evidente o fato da maioria dos RI se limitar ao que já eslava estabelecido, acrescentando-se uma ou outra alínea, as quais especificavam, em geral, algo que já estava pressuposto. Supõe-se, desse modo, que o processo seja mais epidérmico que de profundidade.

Em relação à autonomia, questionou-se: descentralização ou descentração? É verdade que estão sendo tomadas algumas medidas pontuais, com tendências a elogiar a autonomia das escolas, porém são muito limitadas no geral, permanecendo a idéia de que, tal como o plano curricular, a inovação se fará do centro para a periferia. Na caracterização desta autonomia, o regime jurídico mais intensamente se refere ao nível da gestão, lendo o decreto ficado conhecido numa primeira fase como o "decreto da gestão" -*justificando a tese de que se trata mais de gerir autonomamente o que é superiormente decidido do que de decidir o que deve ser gerido*. Partindo daí, se teria, assim, uma "ressemantização" conservadora e pragmática, em que descentralização e participação surgem associadas a técnicas de gestão eficazes com vistas à racionalização e otimização dos sistemas educativos.

Efetivamente o que tem ocorrido é que as escolas que se empenharam na transformação organizacional sofreram bastante com essa ousadia, o que, provavelmente, acarreta um progressivo afastamento das pessoas empenhadas na dignificação da escola democrática, constituindo-se em perda considerável. Paradoxalmente, o campo escolar está recheado de exemplos de, como, decretando, se foi anulando a mudança. A autonomia que, de momento, se desenha é, pois, uma autonomia muito relativa e da gestão, mesmo assim, são previstas pelo regime de competências próprias. É necessário, pois, não confundir autonomia com democracia e participação, e nem, tão pouco, contração na escola com envolvimento e participação de atores. Neste ponto, os autores glosam uma afirmação de Colette Cremeux: "a cidadania aprende-se na escola, mas não se pratica".

Na obra são citadas várias tendências, algumas delas também visíveis em certas dinâmicas de elaboração do RI, bem como nas próprias propostas de RI, prova de que a escola não é democratizável simplesmente pela democratização das suas estruturas organizacionais e da gestão, e que não é possível uma verdadeira descentralização sem uma administração que não se comprometa com a autonomia da escola.

O processo de autonomização deverá respeitar os contextos, interesses, ritmos e capacidade organizacional das diferentes escolas, disponibilizando recursos e saberes. É necessário estabelecer com nitidez as diferentes competências, responsabilidades e recursos disponíveis. A regulação estatal e administrativa deverá fazer-se não sobre a formalidade das soluções organizativas e práticas, mas sobre a democraticidade dos processos. A dimensão político-pedagógica da escola deve ser assumida e expressa quotidianamente enquanto prática e ideal educativo, configurando que a escola pública, a par e a propósito de outras funções sociais, possui a função de transmitir conhecimento e preparar para a vida entre outras. É forçoso que a escola possa legislar sobre si mesma e sobre as suas relações com o exterior, estabelecendo-se territórios de sua exclusividade. A escola poderá prever, ainda, processos de auto-avaliação como fator de democraticidade e transparência e como meio de aprendizagem no processo organizacional.

Em geral, a autonomia é politicamente apresentada como mudança paradigmática, mas, de fato, apresenta-se como meramente "estratégica ou operacional". O sistema educativo português, dizem os investigadores, apresenta uma longa história emergencial de falhas reformistas, talvez porque, em vários casos, possíveis oportunidades legislativas se esbatem no longo e desconexo processo da respectiva objetivação. A obra conclui com a colocação de que se espera que a autonomia das escolas não seja mais um destes casos.

Não é preciso lembrar que o caso português, marcado pela sua tradicional centralização, cabe como uma carapuça a

outros países que pretendem percorrer o caminho para a autêntica descentralização.

Rita Morgana Nogueira Maldi

Mestranda em Educação da Universidade Católica de Brasília (UCB),

CARVALHO, Angelina. *Da escola ao mundo do trabalho: uma passagem incerta*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1998. (Ciências da educação, 21).

Por meio deste estudo exploratório, a autora, investida no duplo papel de educadora e pesquisadora, tentou responder à pergunta que persegue a todos quantos estejam enveredados pelos caminhos da educação: "para que a escola?" Com os olhos inteiramente voltados para a sociedade portuguesa e especialmente para a sua juventude, Angelina Carvalho entrevistou jovens precocemente evadidos do sistema regular de ensino, investigando os seus motivos, expectativas e de que modo eles construíram a relação entre a escola e o trabalho.

A autora dividiu sua obra em três capítulos. No primeiro construiu a resenha da literatura, um desenho bem articulado de conceitos como juventude, escola, trabalho, mobilidade social e construção da identidade. Também neste capítulo encontramos a caracterização do grupo estudado e posteriormente interpretado. No segundo capítulo temos as narrativas dos jovens entrevistados, a sua visão de mundo, de tempo e futuro e a descrença no valor e utilidade da escola. Ainda neste capítulo, deparamo-nos com o crucial papel da família e de outros atores sociais na elaboração dos sonhos, expectativas e na tomada de decisões. No terceiro capítulo encontramos a análise de três entrevistas que são marcantes, em função da seriedade dos entrevistados, e constrangedoras por causa da crueza dos relatos e sentimentos dos jovens em relação à escola e sua utilidade. Angelina Carvalho analisou estes discursos por meio de três dimensões: a espacial, a social e a temporal. Ao final, buscou identificar "que fatores e elementos interagem com os sujeitos quando estes fazem suas definições de trabalho e nelas se movimentam?"

O confronto entre a escola e as exigências do mundo do trabalho revelam a tênue relação entre o tempo e a vulnerabilidade dos valores sociais. Nos anos 70 e 80, ainda que a crise do petróleo e a falência do estado providência agravassem ainda mais as condições de vida e trabalho da população mais pobre, era possível construir previsões sobre o futuro, encadear ações e suas conseqüências, como, por exemplo: à escolarização seguia-se o trabalho estável. Ao contrário, os anos 90, foram marcados por incertezas, por constantes mudanças nos modos de produção, nos valores sociais, nas formas de comunicação, no mundo. Neste contexto, jovens com idades que variaram entre 17 a 19 anos, com histórias comuns de sucessivas repetências e evasão, demonstraram que ressignificaram a escolarização obrigatória, deixando-a, no momento em que constatam que ela não lhes concede aquilo que buscam na adolescência: as condições de consumo para obterem o reconhecimento social entre seus pares.

Olhando singularmente para a sociedade portuguesa, perguntou-se, que tipo de emprego estaria à disposição destes jovens, precariamente formados do ponto de vista educacional? Estes jovens encontram colocações no mercado, principalmente no caso do primeiro emprego, nas economias informais, desprotegidos legalmente, sem direito a uma jornada de trabalho regular, sem poderem contribuir para a previdência social, em más condições de higiene, sem uma avaliação precisa de sua qualificação. Mesmo assim, submetem-se a estas condições constrangidos pelo forte apelo imediatista da sociedade de consumo. A autora destaca com propriedade que estas condições se agravam à medida que a renda familiar diminui, ou seja, o contexto socioeconômico pode fazer com que a relação escola e trabalho deixe de ser seqüencial, para tornar-se conflituosa, uma impeditiva da outra.

Ao definir dentro deste contexto o que é trabalho, a autora deixa claro como e onde a voracidade da sociedade de consumo, consegue eficazmente expulsar os jovens mais pobres do sistema escolar. Diz a autora:

O fato de haver um aumento incessante do consumismo reforça a idéia de trabalho como algo distante do significado

de transformar e produzir para se tornar no meio pelo qual se pode acessar - mais uns que outros - à oferta de bens. Estes aparecem aos olhos dos indivíduos como indispensáveis, pelo que se sujeitam a qualquer situação para os adquirirem. Esta sujeição, possível porque elege o consumo como única referência desejável, submete-se a um tipo de ocupação que é desumanizadora do trabalho, do trabalhador e da qualidade humana.

Ao tratar especificamente dos sujeitos de sua pesquisa, a autora os denomina jovens e a respeito da juventude, fundamentada em Bourdieu, acrescenta:

Esta percepção social da idade é relativamente recente e, sendo uma categoria "socialmente manipulada e manipulável", não deixa por isso de ser atualmente uma categoria ressignificada, objeto de discursos e olhares diversos. E embora se refira com certa facilidade à idéia de juventude como se tratasse de um conceito unívoco, como uma mesma realidade, a minha abordagem parte do princípio de que não há uma juventude, mas várias juventudes, que comportam diferenciações de classe, e sobretudo de contextos, que as colocam em diferentes situações face ao mundo do trabalho.

Um outro conceito tratado foi o de mobilidade social. Duas posições complementares são apresentadas pela autora, a primeira, de Boudon, segundo quem a mobilidade social é vista na perspectiva das "estratégias do sujeito social". Na segunda, Pais ressalta a importância da origem social e do meio ambiente como fatores que interferem e podem até determinar a possibilidade ou não de ascensão social. A autora constata que, no caso dos jovens por ela pesquisados,

há vários indicadores de que funcionam em estruturas de fixação que tendem a dificultar a mobilidade social. As representações familiares sobre o percurso profissional dos filhos e as configurações do trabalho tendem a devolver à estrutura inicial de fixação as limitadas ambições de ascensão social.



O papel das famílias no processo de construção da identidade social foi tratado pela autora que adotou as três categorias elaboradas por Guichard, que são:

- um meio "fracamente estruturado": poucas regras ou hábitos que conduzam à previsão dos acontecimentos;

- um meio "flexivelmente estruturado" no qual as regularidades assimiladas pela criança são muitas vezes perturbadas por acontecimentos inesperados, mas acontecimentos susceptíveis de serem integrados em novas regularidades; e

- um meio "rigidamente estruturado", facilmente previsível, com regras elementares que não são ligadas a nenhum conhecimento ou acontecimento periférico.

No tocante à escolarização, quanto mais flexível for a estrutura familiar, menor será a dependência das crianças e dos adolescentes da escola, principalmente no que concerne ao futuro profissional, assim, ao contrário, em estruturas familiares mais rígidas, a dependência da escola, está relacionada ao presente muito mais do que ao futuro. Portanto, a autora afirma que "os jovens com origem num ambiente familiar menos flexível tenderão a reproduzir, a partir da vivência escolar, a sua imagem do futuro mais adequável aos constrangimentos e dificuldades embora de uma forma não totalmente determinista".

Ao caracterizar o campo de observação, a autora ressalta os movimentos de ida e vinda dos jovens observados em relação à escola. A sucessivas reprovações seguiram-se abandonos e depois de um período que variava de um a três anos, estes jovens tentavam, sem sucesso, retornar à escola. Estes movimentos os fizeram reconstruir seus discursos a respeito da escola e do trabalho e dos seus conceitos de "identidade pessoal, social e profissional". Ao desistirem da escola estes jovens desafiavam a ordem social que a instituíam como imprescindível ao acesso à vida adulta, ao emprego e a *status* sociais mais elevados. Contudo, apesar desta desistência parecer de caráter individual, ligada à construção da identidade de cada um, subliminarmente, esboça-se

uma outra construção social do "mundo vivido" em que o acesso à empregabilidade e a idade adulta aparecem configurados

por outras trajetórias consideradas plausíveis e que vão circulando socialmente e sendo aceitos num campo de relações entre "escola", "formação", "desemprego", "mundo do trabalho"; nestas relações poderão inscrever-se sistemas de valorizações sociais que legitimem a desistência.

Os jovens entrevistados foram escolhidos aleatoriamente, dentro de um grupo que havia sido reprovado ou desistido da escola no 3º ciclo e que se encontravam no Centro de Formação Profissional (CFP) ou em situações de trabalho. Todos os jovens entrevistados eram conhecidos da autora e não houve entre eles uma relação de anonimato. Foram então entrevistados 22 jovens. Para interpretar os discursos, foi utilizada a análise de conteúdo, importando a "estratégia do ator para retirar dele a lógica da ação que está subentendida no discurso".

Para os jovens entrevistados, a escola é totalmente inútil no que diz respeito ao futuro e à mobilidade social possível que "não passa pela formação escolar, pelo menos no que lhes diz respeito". Na percepção dos entrevistados não há relação direta de causalidade entre presente e futuro se o mediador for a escola. Ao questionar o sujeito da entrevista número 22 sobre quando começou a pensar numa profissão a sério, obteve a seguinte resposta: "... quando comecei a crescer, a ver as necessidades que tinha que ter (...) mas a escola não, na escola só andava na brincadeira..." O respondente da entrevista 15 acrescenta: "... da escola desisti por desistir..."

Ao professor, os jovens entrevistados atribuíram o papel central do processo educativo. Neste ponto, vale a pena citar integralmente os recortes feitos pela autora:

- Reprovei no 7º ano da terceira vez, já quando começou a escola já estava reprovado (...) Os professores não gostavam de mim, comecei o 2º ano e no 3º já estava reprovado tanto eu quanto meu irmão (Entrevista 20).

- E lógico que eu me vou queixar, claro que as aulas eram chatas, também tem a ver com os professores... há professores que são bons outros que não, que se desmanzelam, depois também tem que se estudar... eu por mim acho que eram mais

os professores, se o professor for bom a aula até passa mais depressa, ficamos mais interessados... (Entrevista 19).

Quanto às dificuldades:

- Era só a professora, ela não ajudava, só ameaçava o pessoal, dizia, sei lá, (...) ela de quem não gostava dizia logo... ela dizia de quem não gostava de uma pessoa, prontos, dizia logo: ouve lá, pá, já não ligo a esta disciplina, era o que uma pessoa dizia (Entrevista 6).
- O professor tem que entrar a bem que é [não é] o caso de muitos professores que estão sempre aos berros (Entrevista 5).
- Eu penso que o principal mesmo é o professor dar atenção ao aluno que tem dificuldades de aprender, para ele poder perceber melhor a matéria e ganhar interesse (Entrevista 2).

A família, segundo os entrevistados, teve pouca influência na decisão de abandonar a escola, mas, notadamente, citam seu consentimento como sendo às vezes uma confirmação da sentença de inadequação que se imputaram. Para a autora, a família tem da escola uma visão instrumental do seu papel enquanto parceiro social: "A família espera da escola uma capacidade de vigilância e de intervenção que ela já não tem, de modo a poder dar aos jovens um sentido e significado do trabalho". Esta posição fica clara quando um dos entrevistados fala acerca da posição do pai a respeito do abandono da escola:

- Mas é como ele [o pai] diz: "Se vocês não conseguirem não há mal nenhum; há pessoas com o curso e não fazem nada". O meu pai foi uma pessoa que fez muitos sacrifícios na vida e agora está bem, mas ele a lutar, nunca teve estudos... ele sem pre disse: "Só tenho a 4ª classe, lutei e será assim com vocês... tivessem um curso tudo bem, mas se não tiverem tentem lui tar para chegar lá como eu cheguei..." (Entrevista 9).

Diante de um quadro de exclusão em que os sujeitos trouxeram para si toda a responsabilidade, não isentando os outros

atores, mas, não os enxergando como tal, esses jovens necessitaram "situar-se na vida e nela se movimentar" para isto. Ou melhor, para compreendê-los, a autora elaborou um quadro interpretativo daquilo que chamou de *ethos*. Nele o espaço é entendido como a materialização do contato que têm com o mundo e, neste espaço, eles se revêem e se identificam. O tempo, com sua íntima relação com o espaço, constrói a história dos sujeitos, ainda que a linearidade seja fragmentária, os sujeitos recorreram ao tempo para expressar sua biografia. As relações com os outros se regulam por "códigos e padrões socialmente aceitos, mas comportam dimensões de singularidade que podem atribuir aos sujeitos a especificidade do seu eu".

Mergulhando atentamente no Capítulo 3, encontramos a autora, dissecando cada expressão dos entrevistados e assim construindo a sua análise, pautada nos conceitos singulares que eles trouxeram à tona. Salta aos olhos a importância da presença do aqui/ agora, uma referência ao imediatismo como grande marco decisório. Qualquer relação com o futuro, é longínqua e sem importância estratégica. Ao analisar em especial três entrevistas, a autora trata pormenorizadamente das dimensões espaço/tempo, da dimensão social e da dimensão da identidade.

Em suas considerações finais, Angelina Carvalho, ao procurar uma coerência nos discursos, encontrou diversos olhares sobre o que seria o trabalho. Encontrou então dimensões pouco mencionadas diretamente pelos sujeitos, mas implícitas em seus discursos, como "pré-requisitos, saber-fazer, formação escolar e qualificação, capital cultural, capital econômico e remuneração, *status* social, poder (no sentido de domínio dos acontecimentos, decisão, criação) e prazer". Contudo, entendeu que a dimensão do trabalho não é determinante

na produção da historicidade destes jovens, mas faz parte das relações sociais e da posição social que o indivíduo detém; a dimensão do trabalho torna-se tanto mais significativa quanto, como se viu, ao enfrentar a escola os jovens se vêem perante a necessidade de a questionar. Questionar a escola é equacionar a sua funcionalidade, a sua utilidade, a razoabilidade de uma

permanência, relativamente ao futuro. Se as vivências escolares não são particularmente gratificantes, resta-lhes pensar no trabalho, o que tenderá a estruturar as suas estratégias de vida.

Mas, afinal, para que a escola? Se não responde a esta pergunta, a autora pelo menos nos permite vislumbrar dois pontos de vista distintos e socialmente complementares, o seu e o do entrevistado n.º 21. Para a autora, a escola cumpre um papel de legitimação de uma ideologia de desigualdade social até pela forma como priva os sujeitos do acesso ao conhecimento, gerindo o capital cultural e redistribuindo-o de modo a criar condições para a produção dessa desigualdade social. Já o entrevistado, confirma a tese de sua interlocutora e complementa:

- Sim, ouvia, mas não tinha cursos que me interessassem muito, mas lá está tenho esperado mais um bocado, tenho idade para ir a um curso, porque é preferível ter uma arte, uma arte mesmo do que ter um canudo na mão, um canudo na mão à pessoa abre-se as portas, mas se elas se abrirem, ora com uma arte as portas estão sempre abertas, nós sabemos sempre que fazer.

Telma América Venturelli

Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB) e coordenadora do curso de Pedagogia da Faculdade (ADI).

ABRAMOVAY, Miriam el al. *Escolas de paz*. Brasília: Unesco: Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro: Universidade do Rio de Janeiro, 2001.

Diante das indiferenças dos indiferentes, do narcisismo humano, dos avanços tecnológicos que tornam rapidamente obsoletos nossos conhecimentos e da falta de criatividade, a juventude tem sido uma população altamente vulnerável à violência, à subeducação, ao desemprego/subemprego e ao consumo de substâncias psicoativas

(drogas). Nesta efervescência, buscando resgatar a "adolescência perdida", a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) inspirou-se nas experiências bem sucedidas da implantação do Programa Escolas de Paz nos Estados Unidos da América, França, Espanha e outros países, que constituíram excelente forma de prevenção da violência juvenil, servindo inclusive de canal de expressão da juventude. Esse trabalho foi construído a partir das diferentes percepções do universo dos jovens pesquisados, ampliando o seu espaço cultural e, ao mesmo tempo, dos seus professores, aproximando a escola, a família e a comunidade e estimulando a avaliação do espaço escolar como instância de cuidado e de não-exposição dos jovens a situações de violência.

Com base nesses resultados, a Unesco, em parceria com a Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro e a Universidade do Rio de Janeiro, implantou o Programa Escolas de Paz, em 8 de agosto de 2000, data concomitante ao dia "Manifesto da Paz". Para isso estabeleceram-se parcerias com diferentes atores e agentes (poder público, organizações não-governamentais, organismos internacionais, movimentos sociais, empresariados, etc), sem esquecer do diálogo constante entre diferentes áreas do Governo Estadual do Rio de Janeiro, isto é, Educação, Ação Social, Segurança e Justiça, Saúde, Esporte e Cultura. O Programa privilegiou jovens das regiões de maior violência e as localidades de menor alternativa de cultura e lazer, como também os Centros Integrados de Educação Pública (Cieps), estabelecimentos dotados de uma melhor infra-estrutura (biblioteca, laboratório de informática, quadras de esporte, etc). Foram então selecionadas 111 escolas estaduais do município do Rio de Janeiro e do interior do estado que atendiam aos pré-requisitos, com o objetivo de reverter o quadro de violência e a construção de espaços de cidadania.

Esses estabelecimentos, transformados em Escolas de Paz, tornaram-se espaços de maior aproximação, conscientização, mobilização e solidariedade entre os jovens, professores e comunidades. Para isso foram levados em conta os contextos históricos, políticos, econômicos, sociais, culturais, além dos espaços cotidianizados, locais e globais. Enfim, passou a ser construída uma

cultura de Paz, que compreende valores essenciais à vida democrática, tais como:

- participação, igualdade, respeito aos direitos humanos, respeito à diversidade cultural, liberdade, tolerância, diálogo, reconciliação, solidariedade, desenvolvimento e justiça social;
- busca de estratégias que possibilitem a resolução não-violenta dos conflitos, priorizando o diálogo e a negociação; e
- desenvolvimento de uma cultura baseada na tolerância, solidariedade e respeito aos direitos individuais e coletivos.

Segundo o plano de atividades, primeiro há convites às escolas estaduais com disponibilidade de espaço físico adequado, localização em áreas de violência e iniciativas de cunho comunitário. As escolas apresentam projetos de execução de atividades, como procedimento de adesão, com a definição dos investimentos: remuneração de todos os integrantes da equipe de animadores (17 pessoas por escola) e são convocados voluntários não remunerados. A capacitação é desenvolvida pela Unesco e voltada para a equipe de animadores, diretores, coordenadoras e equipe da Secretaria de Estado de Educação. As escolas funcionam nos finais de semana, com café da manhã comunitário às 8 horas, almoço às 12 horas e encerramento às 16 horas. Nesse período se desenvolvem atividades relacionadas à cultura, esporte e lazer, envolvendo parcerias com diversas entidades e entre as escolas participantes.

A avaliação do Programa em questão utilizou uma metodologia destinada a caracterizar, estabelecer metas exequíveis, antecipar dificuldades e desenhar estratégias para eliminar obstáculos, focalizando problemas existentes, suas causas e possíveis soluções, fatores que condicionam resultados alternativos, bem como as estratégias preferenciais, dado o contexto em que transcorrem as ações. Foi realizada uma abordagem quantitativa, baseada em levantamento por questionários aplicados a alunos, diretores e equipes de animadores das escolas. Além disso, foi utilizada uma abordagem qualitativa, baseada na realização de grupos focais em seis escolas selecionadas, com jovens participantes e não-participantes do Programa e com integrantes das equipes de animadores.

A pesquisa avaliativa abrangeu o período de setembro a dezembro de 2000, isto é, apenas três meses de funcionamento, cobrindo 31 estabelecimentos localizados em 16 municípios da área metropolitana e 58 localizadas em 56 municípios do interior do Estado. No total, os dados contemplam unidades escolares de 80% das municipalidades fluminenses, envolvendo, por exemplo, desde Macuco, com 4.879 habitantes, ao Rio de Janeiro, com 5.850.544 habitantes, de acordo com o Censo de 2000. De modo geral, independente de sua localização, as escolas selecionadas encontravam-se em bom estado de conservação. A oferta educacional das escolas assumiu significativa importância, principalmente no ensino fundamental de 5ª a 8ª série (82%). A quase totalidade das escolas (97,8%) tinha turmas que funcionam no período diurno. O número de matrículas por escola variou entre 187 e 2.560, com uma média de 1.071. As demandas e formas de funcionamento eram diferenciadas, sinalizando que não havia entre os estabelecimentos um padrão típico. Em função disso, o número de docentes oscilava entre nove e 138 professores, situando-se na média, aproximadamente, em 58 por escola. Havia bibliotecas em 92,1% dos estabelecimentos de ensino, porém laboratórios, centros de informática e ginásios de esporte, equipamentos altamente valorizados pelos jovens, eram realidade em menos da metade, revelando que os investimentos na infra-estrutura não têm priorizado suficientemente os espaços destinados à construção do conhecimento. Ao mesmo tempo, constatou-se o total despreparo das unidades escolares para o atendimento aos portadores de necessidades especiais. As associações de pais e mestres existiam em 78,7% das escolas pesquisadas, os grêmios estudantis em 29,2%. Quanto aos animadores do Programa Escolas de Paz, participaram da etapa quantitativa de avaliação 931 membros das equipes, sendo 53,9% professores, 20,1% agentes administrativos, 7,6% voluntários, 6,9% membros da equipe pedagógica, 4,4% membros da comunidade e 1,8% alunos.

Os turnos de maior atuação dos animadores foram o matutino (54,8%), vespertino (51,5%) e noturno (17,3%). Assim, houve menor participação dos profissionais que atuavam à noite, o que, possivelmente expressa o fôlego de a escola noturna ler outra

identidade, historicamente menos valorizada na hierarquia do sistema.

Os depoimentos dos jovens participantes de modo geral confirmaram que as Escolas de Paz vinham atender à necessidade de o jovem ocupar o tempo, pois ofereciam espaços e diferentes atividades, de modo a reforçar a percepção da escola como um espaço legítimo de construção de sociabilidade, caráter esse que o Programa objetiva potencializar. A assiduidade dos jovens que participavam do Programa era bastante significativa, considerando-se o início das Escolas da Paz até o momento da avaliação e o número total de vezes em que foi desenvolvido: 37% participaram das atividades oferecidas uma vez; 39% três ou mais vezes; 24% duas vezes. No que se refere à composição das atividades, a pesquisa constatou a prática do futebol e outros esportes em 84,2% dos casos; gincanas e jogos em 65,7%; dança em 62,9%; capoeira em 48,7%; atividades religiosas em 43,1%; teatro em 43,5%; música em 66,6%; trabalhos manuais em 57,1%; contadores de história em 23,9%; televisão e/ou vídeo em 18,6%; bingo em 15,9%; atividades de informática em 15%; atividades de reforço ao ensino em 13,1% e bailes em 12,7% dos casos. Segundo os animadores havia um esforço pela busca de novas atividades para o trabalho, como oficina de grafite, casa de bonecas, etc.

O Programa contava com inúmeros divulgadores, destacando-se entre eles professores (63,5%), cartazes na escola (41,1%), colegas (32,5%), cartazes fora da escola (15%), rádio (9,5%), televisão (6,1%) e jornal (3,1%).

A maioria dos jovens participantes era do sexo feminino (59,2%), predominando a faixa etária de 15 a 24 anos (62%), seguida da de dez a 14 anos (34%). Tanto os participantes quanto os

não participantes e animadores do Programa afirmaram que o mesmo contribuiu para amenizar ou, mesmo, dar fim à violência nos bairros, facilitando assim as relações entre a escola, comunidade e a juventude. Portanto, o Programa Escolas de Paz se colocou como possível alternativa de retirar os jovens da exposição à violência, apesar das dificuldades de se encontrar voluntários e animadores e inseri-los em escolas. Nota-se que muitos esforços se fazem necessários para que a sociedade em geral, a família, a escola, os órgãos públicos e os órgãos não-governamentais discutam e se preparem para entender e atender ao jovem nessa fase da vida, que é ao mesmo tempo fértil, desafiadora e complexa.

A partir do diagnóstico traçados por este estudo, acreditamos que, apesar de pouco tempo, o Programa contribuiu de forma significativa, dando acesso à cultura, esporte, arte e lazer para jovens, abrindo, ao mesmo tempo, possibilidades de ampliação do universo cultural desses mesmos jovens, assim como dos adultos, professores, família e comunidade. A valorização do espaço escolar passou a ter um significado real, com possibilidades de desenvolverem novas alternativas de convivência entre os diferentes, deixando para trás as indiferenças aos indiferentes. A escola, assim, ganha a possibilidade de maior aproximação e solidariedade, viabilizando um espaço cotidianizado, solidário e afetivo.

Fernanda Maria Peliari  
Maria Aparecida Santana Ferreira  
Maria de Fátima da Silva  
Alunas do curso de graduação em Filosofia da  
Universidade Católica de Brasília (UCB).

# bibliografia

## Gestão Educacional: o Brasil no mundo contemporâneo

A presente bibliografia constitui uma orientação geral, de caráter seletivo e, de certo modo, ilustrativo. Como a gestão educacional requer uma ampla perspectiva do conhecimento, integrando diferentes especialidades, foram pinçados trabalhos diversos a partir de 1995. Desse modo, procuramos oferecer ao leitor um ponto de partida, com enfoque especial no Brasil. Na área de periódicos nacionais e do exterior, elevado número de títulos, mesmo dedicados mais diretamente a outras áreas que não a da gestão educacional, apresentam artigos relevantes.

### Livros

ABRAMOVAY, Miriam et al. *Escolas de paz*. Brasília: Unesco; Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Educação: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.

ABRAMOVICS, A.; MOLL, J. (Org.). *Para além do fracasso escolar*. Campinas: Papyrus, 1997.

ABREU, Mariza Vasques. *Cartilha dos conselhos do Fundef: financiamento*. Brasília: Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação, 1999.

AFFONSO, R. B.; SILVA, P. L. B. (Org.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1996.

AGUERRONDO, Inés. *La escuela como organización inteligente*. Buenos Aires: Troquei, 1996.

AQUINO, J.G. (Org.). *Erro e fracasso na escola: alternativas teóricas e práticas*. São Paulo: Summus, 1997.

AVALIAÇÃO educacional e currículo: inclusão e pluralidade. Recife: Ed. da UFPE, 1997. (Políticas educacionais em debate ; n. 1).

- BAHIA. Secretaria da Educação. Superintendência de Desenvolvimento Educacional. *Colegiado escolar*, orientações básicas. Salvador, 1997. (Série Gestão participativa, 1).
- BARROS, Roberto Paes de; MENDONÇA, Rosane. *O impacto de três inovações institucionais na educação brasileira*. Brasília: Ipea, 1998.
- BATTAGLIA, Heitor. *Parceria nos sistemas públicos de educação*. [Brasília]: Projeto Nordeste, [199-].
- BOMENY, Helena M. B. *Financiamento da educação na América Latina*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- BOYD, Richard. EUA: inovações na gestão educacional. In: GESTÃO educacional: tendências e perspectivas. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, 1999. p. 123-131.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. *Parâmetros curriculares nacionais: ensino médio: linguagens, códigos e suas tecnologias*. Brasília, 1999.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. *Parâmetros curriculares nacionais: ensino médio: ciências da natureza, matemática e suas tecnologias*. Brasília, 1999.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Ensino superior. seminário nacional: relatório final*. Brasília, 1997.
- CABRAL NETO, Antônio. *Política educacional no Projeto Nordeste: discursos embates e práticas*. Natal: EDUFRRN, 1997.
- CASASSUS, Juan. *Tarefas da educação*. São Paulo: Autores Associados, 1995.
- CASTELLANI FILHO, Lino. *Política educacional e educação física*. Campinas: Autores Associados, 1998.
- CASTRO, Claudio de Moura; LEVY, Daniel C. *Myth, reality and reform: higher education policy in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank: Johns Hopkins University Press, 2000.
- CASTRO, Jorge Abrahão. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental*. Brasília: Ipea, 1998.
- CASTRO, Jorge Abrahão; BARRETO, Angela Rabelo; CORBUCCI, Paulo Roberto. *A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão*. Brasília: Ipea, 2000.
- CASTRO, Marta Luz Sisson de; WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.). *Educação comparada na perspectiva da globalização e autonomia*. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2000.
- CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, Romualdo Portela de (Org.). *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.
- CEARA. Secretaria da Educação Básica. *Descentralização da educação: a caminhada cearense*. Fortaleza, 1998.
- CHAGAS, Ana Maria de Resende; SILVA, Frederico Augusto Barbosa da; CORBUCCI, Paulo Roberto. *Gasto federal com crianças e adolescentes: 1994 a 1997*. Brasília: Ipea, 2001.
- CLARK, Burton R. *Places of inquiry: research and advanced education in modern societies*. Berkeley: University of California Press, 1995.

- COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*. Brasília, 1998. 2 v.
- CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, 1998, Paris. *La educación superior en el siglo XXI: visión y acción*. Paris: Unesco, 1998.
- CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 3. *Caderno do III CONED, Congresso Nacional de Educação: estratégias de ação e agenda política, atualização dos dados do Plano Nacional de Educação, proposta da sociedade brasileira*. Brasília: [s. n.j], 2000.
- CONTEXTO socioeconômico e descentralização financeira no ensino fundamental em Minas Gerais. Rio de Janeiro: Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe, 1999. (Preal debates, n. 5).
- CORBUCCI, Paulo Roberto. *As universidades federais: gastos, desempenho, eficiência e produtividade*. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão, n. 752).
- CORSEUIL, Carlos Henrique; SANTOS, Daniel Domingos; FOGUEL, Miguel Nathan. *Decisões críticas em idades críticas: a escolha dos jovens entre estudo e trabalho no Brasil e em outros países da América Latina*. Brasília: Ipea, 2001.
- CORVALÁN, Ana Maria. Reflexões gerais sobre indicadores educacionais. In: GESTÃO educacional: tendências e perspectivas. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, 1999. p. 150-158.
- COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). *Gestão educacional e descentralização: novos padrões*. São Paulo: Fundap: Cortez, 1997.
- COULBY, David; COWEN, Robert; JONES, Crispin (Org.). Education in times of transition. *World Yearbook of Education 2000*, Londres, 2000.
- CRAHAY, Marcel. *Podemos lutar contra o insucesso escolar?* Lisboa: Instituto Piaget, 1996.
- DELORS, Jacques (Coord.). *Educação: um tesouro a descobrir*. Relatório à UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. Brasília: MEC: UNESCO; São Paulo: Cortez, 2000.
- DEMO, Pedro. *Educação e qualidade*. Campinas: Papyrus, 1995.
- DESCENTRALIZAÇÃO, política municipal de educação e participação no município de São Paulo. Brasília: Inep, 1994. (Série Documental . Relatos de pesquisa, n.15).
- DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo I. (Org.). *Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência*. Florianópolis: Insular, 2000.
- ELEIÇÕES na rede municipal de educação. Cuiabá: Secretaria Municipal de Educação, 1999.
- ENCONTRO NACIONAL DE UNIVERSIDADES, 1999, Belo Horizonte. *Políticas e ações de extensão universitária para a promoção dos direitos da infância e da adolescência: relatório*. Belo Horizonte: PUC-Minas, 1999.
- FERREIRA, Naura Syria Carapeto Ferreira (Org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998.
- FILMUS, Daniel. *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo: proceso y desafios*. Buenos Aires: Troquei, 1996.



- FILMUS, Daniel et al. *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente: escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización*. Buenos Aires: Santillana, 2001.
- FINACEMENT et gestion financière de l'éducation: Séminaire panafricain, 1977, Dakar, Senegal. Paris: Unesco, 1999. (Forum sur l'éducation ; n. 9).
- FORMAÇÃO do educador e avaliação educacional. São Paulo:Unesp, 1999. 4 v.
- FREIRE, Paulo. *A educação na cidade*. São Paulo: Cortez, 1996.
- FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Arquitetura escolar e política educacional: os programas na atual administração do Estado*. São Paulo, 1998.
- GARRIDO, José Luis et al. *A educação do futuro, o futuro da educação*. Porto: Asa, 1996.
- GATTI, Bernardete. *Formação de professores e carreira: problemas e movimentos de renovação*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- GESTÃO compartilhada na escola pública: o especialista na construção do fazer saber fazer. Florianópolis: Aaesc: Anpae/Sul, 1993.
- GESTÃO da educação: algumas experiências do Centro-Oeste . [Brasília]: Anpae: Inep, [1995].
- GESTÃO democrática. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. (O sentido da escola).
- GESTÃO educacional: tendências e perspectivas. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, 1999. (Seminários Consed).
- GHANEM, Elie. *Democracia: uma grande escola: alternativas de apoio à democratização da gestão e à melhoria da educação pública*. São Paulo: Ação Educativa, 1998.
- GHANEM, Elie George Guimarães (Org.). *Participação popular na gestão escolar: bibliografia*. São Paulo: Ação Educativa, 1995.
- GOMES, Cândido Alberto da Costa. *Dos valores proclamados aos valores vividos: traduzindo os atos e princípios das Nações Unidas e da Unesco para projetos escolares e políticas educacionais*. Brasília: Unesco, 2001.
- GRAÇA, Hélio. É preciso pensar no futuro agora? In: SEMINÁRIO GESTÃO DE IES: DA TEORIA À PRÁTICA, 1999, Brasília. *Anais do...* Brasília: Funadesp, 2000. p. 93-132.
- GUIMARÃES, A. M. *A dinâmica da violência escolar: conflitos e ambigüidades*. Campinas: Autores Associados, 1996.
- HOLANDA, Ariosto. *O desafio da educação*. Brasília: Centro de Documentação e Informação/[Senado Federal], 1993.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar: síntese dos resultados*. Brasília: Inep, 1998.
- . *Avaliação de concluintes do ensino médio em nove Estados: 1997: relatório final anexo 1*. Brasília, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Brasília: Inep: Ipea, 1995.
- KARLING, Argemiro Aluísio. *Autonomia: condição para uma gestão democrática*. Maringá: Eduem, 1997.

- KHATTRI, Nidhi; REEVE, Alison L.; KANE, Michael B. *Principles and practices of performance assessment*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, **1998**.
- KLIKSBERG, Bernardo. A gestão da política educacional como política social. In: GESTÃO educacional: tendências e perspectivas. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, 1999. p. 15-37.
- KLIKSBERG, Bernardo. *Desigualdade na América Latina: o debate adiado*. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2000.
- KUENZER, Acácia (Coord.). *Ensino médio: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho*. São Paulo: Cortez, 2000.
- LIMA, Chopin Tavares de (Coord.). *Participação da sociedade civil na educação*. São Paulo: Laser, 1995. (Documentos Ibeac, 8).
- LINDINGER, Marília M. (Org.). *Políticas públicas de qualidade na educação básica*. Brasília: Consed: Unicef, 1996.
- LOPES, Valéria Virgínia. *Análise da gestão escolar*. [S. 1. ]: Bird: Unicef: Cenpec, [1997?].
- LÜCK, Heloísa. *A escola participativa: o trabalho do gestor escolar*. Rio de Janeiro: DP&A, 1998.
- MASEMANN, Vandra; WELCH, Anthony (Org.). *Tradition, modernity and post-modernity in comparative education*. Dordrecht: Kluwer; Hamburgo: Institute for Education/Unesco, 1997.
- MAZUREK, Kas; WINZER, Margret; MAJOREK, Czeslaw (Org.). *Education in a global Society: a comparative perspective*. Needham Hieths: Allyn & Bacon, 2000.
- MELLO, Guiomar Namó de. *Cidadania e competitividade*. São Paulo: Cortez, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Escolas eficazes: um tema revisitado*. Brasília: MEC: Unesco, 1994. (Caderno de educação básica ; Série Atualidades Pedagógicas, 6).
- \_\_\_\_\_. *Escolas eficazes: um tema revisitado*. In: XAVIER, Antônio Carlos da Ressurreição; AMARAL SOBRINHO, José; MARRA, Fátima (Org.). *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília: Ipea, 1994. (Série Ipea, 145). cap. 13, p. 329-369.
- MENDES, Sérgio Fiuza de Mello. Gestão, planejamento e avaliação institucional: a interação necessária. In: SEMINÁRIO GESTÃO DE IES: DA TEORIA À PRÁTICA, 1999, Brasília. *Anais*. Brasília: Funadesp, 2000. p.133-148.
- MONLEVADE, João. *Educação pública no Brasil: contos e descontos*. Ceilândia (DF): Idea, 2000.
- MONLEVADE, João; FERREIRA, Eduardo B. *O Fundefe seus pecados capitais*. Ceilândia (DF): Idéa, 1997.
- MOROSINI, Marília. Internacionalização de sistemas universitários: o Mercosul. In: POLÍTICAS públicas para a educação superior. Piracicaba: Unimep, 1997. p. 225-254.
- NASCIMENTO, Édson Franco Monteiro do. Marketing educacional. In: SEMINÁRIO GESTÃO DE IES: DA TEORIA À PRÁTICA, 1999, Brasília. *Anais*. Brasília: Funadesp, 2000. p. 63-92.
- NÓVOA, Antônio (Org.). *Os professores e sua formação*. Lisboa: Nova Enciclopédia, 1995.
- NUNO, Ana Maria Benavente da Silva. Inovações educacionais na gestão educacional de Portugal. In: GESTÃO educacional:

- tendências e perspectivas. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, 1999. p. 70-81.
- O direito é aprender. Brasília: MEC: Fundescola, 1999. 73 p.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- OLIVEIRA, João Batista de Araujo e. *A pedagogia do sucesso*. São Paulo: Saraiva, 2000.
- PARA. Secretaria de Estado de Educação. *Agenda compromisso: com a educação pública no Estado do Pará: 1995-1998*. Belém, [199-].
- PARENTE, Marta Maria de; LÜCK, Heloísa. *Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental*. Brasília: Ipea, 1999.
- PARTICIPAÇÃO na universidade: penetrando nos meandros do cotidiano. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 1993. Relatório da pesquisa Cv 24/91 financiada pelo Inep.
- PEÑALOZA, Verónica. *Um modelo de análise de custos do ensino superior*. São Paulo: Nupes/USP, 1999.
- PERNAMBUCO. Secretaria de Educação e Esportes. *Política educacional de Pernambuco: 1995-1998*. Recife, 1998.
- PINTO, Fátima Cunha Ferreira; FELDMAN, Marina; SILVA, Rinalva Cassiano (Org.). *Administração escolar e política da educação*. Piracicaba: Unimep, 1997.
- PIRES, Eurico Lemos. *Nos meandros do labirinto escolar*. Oeiras: Celta, 2000.
- PLANK, David N. *Política educacional no Brasil: caminhos para a salvação pública*. Porto Alegre: Artmed, 2001.
- POLÍTICAS públicas para a educação superior. Piracicaba: Unimep, 1997. 281p.
- PRAIS, Maria de Lourdes Melo; SILVA, Maria Élide. *Escola cidadã*. Uberaba: Prefeitura Municipal, 1999.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Educação. *Avaliação das escolas da rede estadual e municipal: 1997*. [Porto Alegre], 1998.
- \_\_\_\_\_. *Gestão democrática do ensino público*. Porto Alegre, 1997. (Caderno 1: em busca da qualidade da escola).
- ROJO, Ricardo. Utilização das informações educacionais pelos gestores escolares e articulação com outras áreas sociais. In: GESTÃO educacional: tendências e perspectivas. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, 1999. p. 133-148.
- ROMÃO, José Eustáquio. *A educação e o município: sua nova organização*. Brasília: MEC, 1993. (Cadernos educação básica. Série Inovações; v. 3).
- RYBA, Raymond (Org.). *Education, democracy and development: an international perspective*. Dordrecht: Kluwer; Hamburgo: Institute for Education/Unesco, 1997.
- SAMPAIO, Helena; LIMONGI, Fernando; TORRES, Haroldo. *Equidade e heterogeneidade no ensino superior brasileiro*. São Paulo: Nupes/USP, 2000.
- SANCHIS, Enric. *Da escola ao desemprego*. Rio de Janeiro: Agir, 1997.

- SANDER, Benno. *Gestão da educação na América Latina*. Campinas: Autores Associados, 1995.
- SANYAL, Bikas C. La gestion du personnel dans les universités africaines. Paris: IIPÉ/Unesco, 1994. (Contributions de l'IIPÉ, 7).
- SAVIANI, Dermeval. *Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional*. Campinas: Autores Associados, 1999.
- SCHEERENS, Jaap; BOSKER, Roel. *The foundations of educational effectiveness*. Oxford: Elsevier, 1997.
- SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. Participação nas instâncias colegiadas e executivas da universidade. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 1991. (Série Educação).
- SEMINÁRIO EDUCAÇÃO 94 PARADIGMAS EM MOVIMENTO. Anais.... Cuiabá: Ed. UFMT, 1994.
- SEMINÁRIO GESTÃO DE IES: DA TEORIA À PRÁTICA, 1999, Brasília. *Anais do...* Brasília: Funadesp, 2000.
- SEMINÁRIO INTERNACIONAL POLÍTICAS PÚBLICAS DO ENSINO MÉDIO, 1996, São Paulo. *Coletânea do...* São Paulo: Consed, 1998.
- SERGIPE. Secretaria de Estado da Educação e do Desporto e Lazer. *A escola reformada*. Aracaju, 1996.
- SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA. Departamento Nacional. *Relatório de pesquisa do estudo custo/aluno do Programa SESI Educação do Trabalhador*. Brasília, 2001.
- SETÚBAL, Maria Alice; LOPES, Valéria Virgínia; HUBNER, Alexandre. *Educação básica no Brasil nos anos 90*. São Paulo: Cenpec, 2001.
- SILVA, Dinora Fraga da Silva (Org.). *Para uma política educacional da alfabetização*. Campinas: Papyrus, 1991.
- SILVA, Rinalva Cassiano. *O diretor acadêmico no sistema metodista de educação no Brasil*. Piracicaba: Unimep, 1990.
- SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 18, 1997, Porto Alegre. *Anais: sistemas e instituições: repensando a teoria na prática*. Porto Alegre: Edipucrs, 1997.
- SOARES, Marcelo Cardoso. *A mensuração do impacto redistributivo do gasto social: um estudo para a região metropolitana de São Paulo*. Brasília: Ipea, 1999.
- SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho de. *O analfabetismo no Brasil sob o enfoque demográfico*. Brasília: Ipea, 1999.
- TEDESCO, Juan Carlos. *O novo pacto educativo: educação, competitividade e cidadania na sociedade moderna*. São Paulo: Ática, 1998.
- TORO, Bernardo. Educação, conhecimento e mobilização. In: GESTÃO educacional: tendências e perspectivas. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, 1999. p. 161-174.
- UNESCO. *Formação de recursos humanos para a gestão educativa na América Latina*. Brasília: Unesco, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Política de mudança e desenvolvimento no ensino superior*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Tendências da educação superior para o século XXI: anais da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior*. Brasília: Unesco: Crub, 1999.

VELLOSO, Jacques (Org.)- *O ensino superior e o Mercosul*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

VIEIRA, Sofia Lerche. *Política educacional em transição: 1985-95*. Brasília: Plano, 2000.

VIEIRA, Sofia Lerche (Org.). *Eleição de diretores: quais os efeitos sobre a escola?* Brasília: Plano; Fortaleza: Secretaria de Educação Básica do Estado do Ceará, 2000.

WASELFISZ, Jacobo. *Recursos escolares fazem diferença?* Brasília: Fundescola/MEC, 2000.

\_\_\_\_\_. *Tamanho da escola, ambientes escolares e qualidade do ensino*. Brasília: Fundescola/MEC, 2000.

WERTHEIN, Jorge; CUNHA, Célio da. *Fundamentos da nova educação*. Brasília: Unesco, 2000.

XAVIER, Antônio Carlos da Ressurreição et al. (Org.). *Gestão educacional: experiências inovadoras*. Brasília: Ipea, 1995.

XAVIER, Antônio Carlos da Ressurreição; AMARAL SOBRINHO, José; MARRA, Fátima. *Gestão escolar: desafios e tendências*, 1994. (Série Ipea, 145).

### Teses e dissertações

ARROYO, Miguel González. *Estrutura de poder local e política educacional*. Belo Horizonte:, 1974. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Minas Gerais.

ÁVILA, Andres Troncoso. *Política educacional chilena: da democracia cristã ao governo militar: 1964-1990*. Campinas, 1999.

Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 1999.

180

BARRETO, Márcio. *Newton e a metafísica: uma proposta de ensino de física para o segundo grau a partir do resgate das origens do conceito de força à distância*. Campinas, 1995. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

BARROS, Crisanto Avelino Sanches de. *Conselho de escola deliberativo: desafios da democratização da gestão da Escola Pública Paulista*. Campinas: 1995. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

BOAVENTURA, Elias. *Universidade e estado no Brasil*. Campinas: 1988. Tese (Doutorado em Filosofia da Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

BRITO, Itamar Sousa. *A relação educação-trabalho na política educacional brasileira e suas implicações no sistema de ensino do Estado do Piauí*. Brasília, 1991. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília.

BUENO, Miriam Rezende. *A relação família e escola: um diálogo possível?* Belo Horizonte, 1994. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais.

CAMARGO, Rubens Barbosa de. *Gestão democrática e nova qualidade de ensino: o conselho de escola e o projeto da interdisciplinaridade nas escolas municipais da cidade de São Paulo (1989-1997)*. São Paulo, 1997. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo.

- CARDOSO, Aparecida. *Gestão participativa numa escola comunitária*. Campinas, 1995. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.
- CARDOSO, Dalva Guaracyra Martins. *Custos da educação especial: análise comparativa do custo/aluno em escolas da rede municipal do Rio de Janeiro*. Brasília, 1997. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Universidade Católica de Brasília.
- CARVALHO, Maria Irma Rochitti de. *A administração participativa e a política acadêmica da Unimep*. Piracicaba, 1993. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba.
- CASTRO, Plínio Eduardo M. de. *Espaço e tempo: a utilização de recursos escassos pela escola pública e pelo aluno do ensino médio no Distrito Federal*. Brasília, 2000. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Universidade Católica de Brasília.
- CHAMLIAN, Helena Coharik. *O departamento na estrutura universitária*. São Paulo, 1977. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo.
- CHRISPINO, Álvaro. *Cenários futuros e cenários para educação: um exemplo aplicado à educação média*. Rio de Janeiro, 2001. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.
- COLARES, Maria Lilia Imbiriba Sousa. *Concepções de gestão educacional: estudo com diretores de escola pública do ensino fundamental formados em pedagogia e habilitados em administração escolar pela Universidade Federal do Pará*. Campinas, 2000. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.
- CORRÊA, João Jorge. *As eleições para diretores na rede municipal de ensino de Belo Horizonte - MG: no período de 1989 a 1994*. Campinas, 1995. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.
- COSTA, Maria de Lourdes de Castro. *Gestão democrática da escola pública: uma questão de qualidade*. Brasília, 1994. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília.
- COUTO, Jurema Barbieri. *Gestão democrática da escola pública: o caso do Distrito Federal: 1985-1988*. Brasília, 1998. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília.
- DE SANTO, Dalberto Luiz. *Relação entre liderança de diretores e clima organizacional descrito por professores de educação física e de outros componentes curriculares em escolas da cidade de Osasco*. São Paulo, 1995. Dissertação (Mestrado em Educação Física) - Universidade de São Paulo.
- DEITOS, Roberto Antônio. *O PROEM e seus vínculos com o BID/ BIRD: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional paranaense para o ensino médio e profissional (1995-1999)*. Campinas, 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas.
- DUARTE, Nazidir Nair de Borba. *Elementos para a construção da boa escola*. Brasília, 1994. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília.
- DURIGON, Oclilde Josephina. *O controle no sistema de ensino do Rio Grande do Sul: análise da situação atual: proposta de um*

paradigma orientador para a estruturação de um sistema de controle. Porto Alegre, 1989. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

FALEIRO, Marlene de Oliveira Lobo. *O público e o privado na gestão administrativa da universidade*. São Paulo, 1996. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de São Paulo.

FORTUNA, Maria Lucia de Abrantes. *A democratização da gestão na escola pública: uma possibilidade de reflexão sobre seus condicionantes subjetivos*. São Paulo, 1997. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo.

GENOVEZ, Maria Saete. *Conselho de escola: espaço para o exercício da participação: um estudo de caso*. Campinas, 1993. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

GUEDES, Bárbara Gil. *Gestão da escola pública*. Rio de Janeiro, 1990. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

LIMA, Elizabeth Danziato Rego. *Possibilidades e limites da educação a distância: "Um Salto para o Futuro" no Distrito Federal*. Brasília, 1997. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Universidade Católica de Brasília.

MARQUES, Waldemar. *Escola-padrão: acertos e equívocos de uma política educacional*. Campinas, 1997. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 1997.

MARTINS, Paulo César Miguel. *A (des)concentração como estratégia e o fortalecimento institucional na implementação da*

*política educacional do Estado de São Paulo (1995-1998)*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

MATHIAS, Emmily Flugel. *Poder e influência, processo decisório e democracia nas universidades: um estudo sobre os colegiados departamentais da Universidade de Brasília*. Brasília, 1995. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília.

MATOS, Maria Aidê Roldi Freire de. *O discurso da participação na gestão democrática da escola pública*. Vitória, 1995. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo.

MENIN, Pedro Augusto Hercks. *Gestão e autonomia da escola: contribuições a partir de uma leitura micropolítica*. São Paulo, 1996. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

MINASI, Luis Fernando. *Participação cidadã e escola pública: a importância da APM*. Campinas, 1997. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

NASCIMENTO, Clara Germana de Sá Gonçalves. *Gestão educacional e formação de professor*. Campinas, 1997. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

NAVARRO, Ignez Pinto. *Intelectuais e sindicalismo no Brasil: história e memória: um resgate da trajetória da Andes-SN, com ênfase na política educacional (1981-1994)*. Campinas, 1994. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

- OLIVEIRA, Ana Angélica Rodrigues de. *A eleição para diretores e a gestão democrática da escola pública: uma reflexão sobre suas possibilidades e limitações*. Rio de Janeiro, 1994. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- OLIVEIRA, Ana Telma Rosa de. *Municipalização e gestão democrática da escola: um caminho para a qualidade*. Brasília, 1995. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília.
- OLIVEIRA, Dalva Camara de. *Gestão democrática escolar: um estudo de expectativas, efeitos e avanços*. Vitória, 1994. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo.
- OLIVEIRA, Eduardo Augusto Moscon. *A descentralização e a autonomia no contexto da gestão democrática da escola pública*. Vitória, 1997. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo.
- PEREIRA, Sônia Freitas Pacheco. *Escola pública e gestão educacional no Distrito Federal: o político, o pedagógico e o administrativo*. Brasília, 1995. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília.
- RECAMAN, Dorcas Rodrigues Silva de. *Projeto político-pedagógico em construção na gestão democrática da escola pública*. Vitória, 1996. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo.
- RIBEIRO, Alba Regina. *Qualidade e autonomia: conflito de valores nas políticas públicas de educação*. Brasília, 1998. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília.
- RODRIGUEZ, Vicente. *Descentralização da política educacional no Brasil: 1987-1994*. Campinas, 1999. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 1999.
- SANTORO, Mirtes Maria Trigueiro. *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica -projeto SAEB: articulações entre políticas públicas em nível nacional? 1988-1998*. Brasília, 1998. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Universidade Católica de Brasília.
- SANTOS, José Barreto dos. *Gestão democrática na educação: estudo sobre sua transição no Brasil*. Piracicaba, 1997. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba.
- SILVA, Henrique César. *Como, quando e o que se lê em aulas de física no ensino médio: elementos para uma proposta de mudança*. Campinas, 1997. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.
- SILVA, Maria José R. da. *Custo direto de funcionamento do ensino público no Distrito Federal: um estudo de caso*. Brasília, 2000. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Universidade Católica de Brasília.
- SIQUEIRA, Sena A. de. *A participação da comunidade na gestão de escolas no Distrito Federal: a teoria e a prática: confluência ou conflito?* Brasília, 1998. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília.
- SOUSA, Ana Maria Costa de. *Educação e cuidado no atendimento infantil: uma proposta de gestão municipal*. São Paulo, 1995. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo.



SPADER, Eunice Aparecida. *Gestão democrática da escola pública: o caso do Distrito Federal: 1989-1991*. Brasília, 1998. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Universidade Católica de Brasília.

TAVARES, Maria das Graças Medeiros. *Gestão democrática do ensino público: como se traduz este princípio?* Rio de Janeiro, 1990. Dissertação (Mestrado em Educação) - Instituto de Estudos Avançados em Educação, Fundação Getúlio Vargas.

TELES, Alda Maria Bispo dos Santos. *Eles também educam: a capacitação do pessoal técnico e administrativo na universidade*. Piracicaba, 1994. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba.

TORO DE SANCHEZ, Luz Helena. A extensão universitária: o histórico da experiência da Unicamp. Campinas, 1996. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

TORRES, Ivanna Sant'ana. *Os partidos políticos no distrito federal e o processo de formulação de políticas públicas para a educação no período de 1995-1998*. Brasília, 1999. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília.

VILLELA, Delfina de Paiva. *O Conselho de Escola: impasses, perspectivas e busca da participação*. Campinas, 1997. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

### Artigos de periódicos

A gestão educacional: relação União/Estado/município. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 69, n. 161, p. 165-181, jan./abr. 1988.

ABICALIL, Carlos Augusto. Gestão da escola: democracia em questão. *Revista de Educação da CNTE*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 45-50, jan. 1993.

AGUIAR, Márcia Angela. Gestão democrática da educação: alguns desafios. *Em Aberto*, Brasília, v. 6, n. 36, p. 14-15, out./dez. 1987.

ALGARTE, Roberto. Competência política da escola pública. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, São Paulo, v. 9, n. 30, p. 27-42, jan./mar. 2001.

ALMEIDA, Maria José P. M.; QUEIROZ, Elizabeth C. L. Divulgação científica e conhecimento escolar: um ensaio com alunos adultos. *Cadernos Cedes*, Campinas, n. 41, p. 62-68, 1997.

ANALISE e propostas para o ensino de física na habilitação de magistério: ensino médio. *Espaço Pedagógico*, Passo Fundo, v. 6, n. 1 esp., p. 69-81, jun. 1999.

ANDRIOLI, Antônio Inácio. As políticas educacionais no contexto do neoliberalismo. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 190, p. 47-50, nov./dez. 2000.

ARAGÃO, José Wellington M. de. Reformas da educação, recursos financeiros e formação de professor no Brasil, 1971-1996. *Revista da Faced*, Salvador, n. 2, p. 155-174, jun. 1999.

ARROYO, Miguel G. Fracasso/sucesso: um pesadelo que perturba nossos sonhos. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 71, p. 33-40, jan. 2000.

BARBOSA, Jacqueline. Autogestão escolar dá certo. *Escola e Vídeo*, Rio de Janeiro, n. 9, p. 26, ago. 1994.

BARRETO, Francisco César de Sá. Ensino superior no Brasil: crescimento e alternativas. *Educação Brasileira*, Brasília, v. 21, n. 42, p. 11-40, jan./jun. 1999.

- BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. Políticas públicas de educação: atuais marcos de análise. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 90, p. 5-14, ago. 1994.
- BOF, Alvana Maria. Mudando a gestão da escola para melhorar a qualidade: o caso de Rondonópolis. *Ensaio*, São Paulo, v. 7, n. 25, p. 415-443, out./dez. 1999.
- CALCAGNO, Alfredo Eric. El financiamiento de la educación en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, n. 14, p. 11-44, mayo/ago. 1997.
- CALEFFE, Luiz Gonzaga; MARQUES, Jair Mendes; MUELLER, Helena Isabel. Políticas públicas e indicadores educacionais: o estado da arte. *Estudos Leopoldenses: Série Educação*, São Leopoldo, v. 4, n. 6, p. 37-46, jan./jun. 2000.
- CAMPOS, Irenice O.; MATOS, Kelma. Eleições de diretores: a coragem de experimentar uma gestão democrática. *Revista de Centro de Educação [UFES]*, Santa Maria, v. 24, n. 2, p. 91-104, jul./dez. 1999.
- CANDEIAS, Antonio. Políticas educativas contemporâneas: críticas e alternativas. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 125-150, jan./jun. 1995.
- CANEN, Ana. Educação multicultural, identidade nacional e pluralidade cultural: tensões e implicações curriculares. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 111, p. 135-149, dez. 2000.
- CARDOSO, Jarbas José. Gestão compartilhada da educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 76, n. 182/183, p.139-170, jan./ago. 1995.
- CARVALHO, Maria Eulina Pessoa de. Relações entre família e escola e suas implicações de gênero. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 100, p. 143-155, fev. 1992.
- CARVALHO, Marília Pinto de. A gestão democrática da escola na visão do centro do professorado paulista. *Revista da Faculdade de Educação [USP]*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 33-52, jan./jun. 1992.
- CASTRO, Jorge Abrahão de. Federalismo e gasto público com educação no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 79, n. 192, p. 92-100, maio/ago. 1998.
- COIMBRA, Gilka Maria Pierry. Exercício pedagógico coletivo. *Hifen*, Uruguaiana, v. 17, n. 32/33, p. 14-23, 1992.
- CORTELLA, Mario Sergio. A reconstrução da escola. *Em Aberto*, Brasília, v. 11, n. 53, p. 54-63, jan./mar. 1992.
- COSTA, Antonio Carlos Gomes da. A escola a caminho do século XXI. *Revista da TV Escola*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 32, set./out. 1995.
- COSTA, Márcio da. Avaliando impactos sociais de uma política educacional democrática. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 19, p. 25-55, jan./jun. 1999.
- CUNHA, Luís Antônio. Políticas para o ensino superior no Brasil: até onde irá a autonomia universitária? *Educação & Sociedade*, São Paulo, v. 17, n. 55, p. 314-337, ago. 1996.
- CURRIE, Jan. Globalization practices and the professoriate in Anglo-Pacific and North American Universities. *Comparative Education Review*, Illinois, v. 42, n. 1, p. 15-29, Feb. 1998.
- DAVIES, Nicholas. Tribunal de Contas: faz as contas ou faz-de-conta na avaliação dos gastos governamentais com educação? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 80, n. 194, p. 19-27, jan./abr. 1999.

- DEMOCRATIZAÇÃO da gestão universitária (mesa-redonda). *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 68, n. 158, p. 165-194, jan./abr. 1987.
- DESSEN, Maria Auxiliadora. O Programa Especial de Treinamento - PET. *Didática*, São Paulo, v. 30, p. 27-49, 1995.
- DI PIERRO, Maria Clara; JÓIA, Orlando; RIBEIRO, Vera Masagão. Visões da educação de jovens e adultos no Brasil. *Cadernos CEDES*, Campinas, n. 55, p. 42-57, 2001.
- DOURADO, Luiz Fernando. Administração escolar na área pública. *Inter-ação*, Goiânia, v. 14/15, n. 1/2, p. 31-54, dez. 1990/jan.1991.
- DURHAM, Eunice Ribeiro; SAMPAIO, Helena. O setor privado no ensino superior na América Latina. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 110, p. 7-38, jul. 2000.
- DUTRA, Any. A questão política da alfabetização no Rio de Janeiro de 1983 a 87. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 85, p. 33-42, maio 1993.
- EHARA, Takekazu. Faculty perceptions of University governance in Japan and the United States. *Comparative Education Review*, Illinois, v. 42, n. 1, p. 61-72, Feb. 1998.
- FELDFEBER, Myriam; THISTED, Sofia. A definição das políticas de formação docente num contexto de crise. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 103, p. 68-80, mar. 1998.
- FERNANDES, Edicléa Mascarenhas. Educação para todos, saúde para todos: a urgência da adoção de um paradigma multidisciplinar nas políticas públicas. *Benjamin Constant*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, p. 3-10, dez. 1999.
- FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Gestão da educação e formação humana: um projeto pedagógico coletivo. *Comunicações: Caderno do Programa de Pós-Graduação da Unimep*, Piracicaba, v. 4, n. 2, p. 43-50, nov. 1997.
- \_\_\_\_\_. Gestão democrática da educação para uma formação humana: conceitos e possibilidades. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 167-176, fev./jun. 2000.
- FERRER, Ferran. Educación y sociedad: una nueva visión para el siglo XXI. *Revista Espanola de Educación Comparada*, Madri, n. 4, p. 11-36, 1998.
- FREITAS, Kátia Siqueira de. Uma inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 47-59, fev./jun. 2000.
- GARBER, Lee O.; CASTETTER, William B. Funções do governo no controle da educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 14, n. 40, p. 16-28, set./dez. 1950.
- GARCIA, Walter E. As políticas de ajuste e as lógicas de contenção. *Revista de Educação Pública*, Cuiabá, v. 1, n. 1, p. 13-17, out. 1992.
- \_\_\_\_\_. Educação brasileira: da realidade à fantasia. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 107, p. 227-245, jul. 1999.
- \_\_\_\_\_. Notas sobre a crise da gestão educacional. *Em Aberto*, Brasília, v. 6, n. 36, p. 17-22, out./dez. 1987.
- \_\_\_\_\_. Rumo a uma nova gestão educativa. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, n. 11, p. 45-51, jul. 1990.
- GONÇALVES, Renaldo Antônio. O financiamento da educação: um sistema da educação em desequilíbrio. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 103, p. 14-52, mar. 1998.

- GUSSO, Divonzir Arthur. Políticas públicas em educação. *Contexto & Educação*, Ijuí, v. 5, n. 19, p. 22-58, jul./set.1990.
- GUTIERREZ, Gustavo Luís. Análise dos custos com pessoal e ocupação do espaço físico numa unidade da Unesp. *Didática*, São Paulo, v. 30, p. 189-197, 1995.
- KAERCHER, Nestor André. Políticas públicas em educação de adultos. *Educação [PUC-RS]*, Porto Alegre, v. 20, n. 33, p. 81-98,1997.
- KRAMER, Sonia. Ciacs: falácias, equívocos e tentações. *Educação & Sociedade*, São Paulo, v. 12, n. 40, p. 461-474, dez. 1991.
- KRAWCZYK, Nora. A gestão escolar: um campo minado. Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. *Educação & Sociedade*, São Paulo, v. 20, n. 67, p. 112-150, ago. 1999.
- LAGOA, Ana. O jogo de gato e rato na eleição de diretor. *Nova Escola*, São Paulo, v. 7, n. 57, p. 10-17, maio 1992.
- LEÃO, Geraldo Magela Pereira. Gestão da educação e qualificação docente: algumas reflexões em torno da formação permanente de professores/as. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 45-56, jan./jun. 1998.
- . Violência na escola: um desafio à gestão democrática da educação. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 188, p. 45-54, jul./ago. 2000.
- LELLA, Cayetano de. Situación de la educación de jóvenes y adultos: políticas, organismos internacionales y sociedade civil. *Educação & Filosofia*, Uberlândia, v. 12, n. 23, p. 185-197, jan./jun.1998.
- LUCE, Maria Beatriz Moreira; SARI, Marisa Timm. A educação para todos exige uma nova ética de gestão: participação e co-responsabilidade. *Em Aberto*, Brasília, v. 13, n. 59, p. 43-52, jul./set. 1993.
- LUCE, Maria Beatriz Moreira. Administração da educação: polêmicas e ensaios da democratização. *Em Aberto*, Brasília, v. 6, n. 36, p. 23-28, out./dez. 1987.
- LÜCK, Heloísa. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 11-34, fev./jun. 2000.
- MELLO, Ediruald. Implicações do financiamento da educação à gestão democrática do ensino público de primeiro grau. *Em Aberto*, Brasília, v. 8, n. 42, p. 51-54, abr./jun. 1989.
- MENDES, Sérgio Fiuza de Mello. Gestão orientada por um projeto acadêmico. *Estudos*, Brasília, v. 17, n. 24, p. 99-112, jun. 1999.
- MERCHEDE, Alberto. Custos da educação infantil: o caso de duas instituições do Distrito Federal. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 79, n. 192, p. 30-47, maio/ago. 1998.
- MOK, Ka Ho. Impact of globalization: a study of quality assurance systems of higher education in Hong Kong and Singapore. *Comparative Education Review*, Illinois, v. 44, n. 2, p. 148-176, May 2000.
- MUTIM, Avelar Luiz Bastos. Gestão democrática e melhoria do desempenho escolar: qual a relação? *Gestão em Rede*, Curitiba, n. 21, p. 17-21, jun./jul. 2000.
- MUTIM, Avelar Luiz Bastos; FREITAS, Katia Siqueira de. Administração ou gestão escolar: uma discussão? *Gestão em Ação*, Salvador, v. 2, n. 1, p. 63-72, jan./jun. 1999.
- OLIVEIRA, Dalva Câmara de. Expectativas, efeitos e avanços na gestão democrática escolar. *Gestão em Rede*, Curitiba, n. 18, p. 12-15, mar. 1999.

- OLIVEIRA, Sidney Nilton de. Algumas críticas à gestão da qualidade na educação. *Revista da Faeeba*, Salvador, v. 7, n. 9, p. 157-178, jan./jun. 1998.
- PARO, Vitor Henrique. O caráter político e administrativo das práticas cotidianas na escola pública. Em *Aberto*, Brasília, v. 11, p. 39-45, n. 53, jan./mar. 1992.
- PERRUSI, Regina. Três escolas onde o povo aprende, ensina e governa. *Nova Escola*, São Paulo, v. 8, p. 44-47, n. 68, ago. 1993.
- PILATI, Orlando. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: Saeb. *Ensaio*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 11-30, out./dez. 1994.
- PLACCO, Vera Maria Nigro de Souza; ANDRÉ, Marli Afonso de; ALMEIDA, Laurinda Ramalho de. Estudo avaliativo das classes de aceleração na rede estadual paulista. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 108, p. 49-80, nov. 1999.
- POLÍTICAS públicas e escolarização nas séries iniciais (mesa-redonda). *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 67, n. 156, p. 439-466, maio/ago. 1986.
- PUCCI, Bruno. O Centro de Educação e seu papel na universidade. *Cadernos do CED*, Florianópolis, v. 10, n. 20, p. 49-56, jan./jul. 1994. Entrevista.
- RIZZATO, Elizabeth Pires. Projeto institucional como referência para gestão e avaliação. *Estudos*, Brasília, v. 17, n. 24, p. 87-90, jun. 1999.
- ROCHA, Marlos B. Mendes da. O público e o privado no ensino. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, n. 16, p. 18-22, dez. 1992.
- RODRIGUES, Neidson. A gestão pública da educação: responsabilidade da União, dos estados e dos municípios. *Em Aberto*, Brasília, v. 5, n. 30, p. 37-40, abr./jun. 1986.
- ROMAN, Joel. Gestão da cidade, gestão da educação. *Revista Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, n. 120, p. 97-108, jan./mar. 1995.
- ROMÃO, José Eustáquio. Projeto da escola cidadã. *Educação e Comunicação*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 22-23, jan./fev./ mar. 1995.
- ROSAR, Maria de Fátima Félix. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. *Educação & Sociedade*, São Paulo, v. 20, n. 69, p. 165-176, dez. 1999.
- ROSEMBERG, Fúlvia. A educação pré-escolar brasileira durante os governos militares. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 82, p. 21-30, ago. 1992.
- ROSEMBERG, Fúlvia. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 107, p. 7-40, jul. 1999.
- SGUISSARDI, Valdemar. O Centro de Educação e seu papel na universidade. *Cadernos do CED*, Florianópolis, v. 10, n. 20, p. 9-23, jan./jul. 1994. Entrevista.
- SOUZA, Eda Castro Lucas de. Políticas públicas: a formação de gestores governamentais em tempos de mudança. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 79, n. 191, jan./abr. 1998.
- SOUZA, Vicente de Paula. Planejamento e participação na universidade. *Roteiro*, Joaçaba, v. 16, n. 32, p. 69-83, jul./dez. 1994.
- STRIEDER, Dulce Maria; TERRAZZAN, Eduardo Adolfo. Atualização curricular e ensino de física na escola média. *Educação: Revista do Centro de Educação [UFMS]*, Santa Maria, v. 24, n. 1, p. 59-70, jan./jun. 1999.

TORRES, Artemis; GARSKE, Lindalva Maria N. Diretores de escola: o desacerto com a democracia. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 60-70, fev./jun. 2000.

VAI IL, Teodora Rogério. O processo decisório e a gestão das universidades federais brasileiras. *Educação Brasileira*, Brasília, v. 12, n. 25, p. 107-127, jul./dez. 1990.

VELLOSO, Jacques. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 110, p. 39-66, jul. 2000.

WHITTY, Geoff; POWER, Sally. Marketization and privatization in mass education systems. *International Journal of Education Development*, [S. 1.], v. 20, n. 2, p. 93-108, Mar. 2000.

WITMANN, Lauro Carlos. Autonomia da escola e democratização de sua gestão: novas demandas para o gestor. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 88-96, fev./jun. 2000.

XAVIER, Antônio Carlos da R. Rompendo paradigmas. *Dois Pontos*, Belo Horizonte, v. 3, n. 20, p. 9-11, 1994/1995.

ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. A gestão do ensino superior e os desafios da sociedade do conhecimento, da informação e da educação. *Avaliação: Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*, Campinas, v. 4, n. 1, p. 23-26, **mar. 1999**.

\_\_\_\_\_. O planejamento como instrumento de gestão educacional: uma análise histórico-filosófica. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 125-140, fev./jun. 2000.

ZALUAR, Alba. O esporte na educação e na política pública. *Educação & Sociedade*, São Paulo, São Paulo, v. 12, n. 38, p. 19-44, abr. 1991.

ZILLES, Urbano. O novo papel do dirigente universitário. *Veritas*, Porto Alegre, v. 37, n. 146, p. 285, jun. 1992.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)