

CIBEC/INEP



B0003582



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL

# GESTÃO DO SETOR EDUCACIONAL

Belo Horizonte, 06 a 07 de dezembro de 1990

WORKSHOP

BRASÍLIA  
1991

# **Livros Grátis**

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

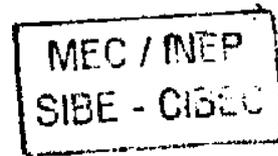
Milhares de livros grátis para download.

Presidente da República:  
FERNANDO COLLOR DE MELLO

Ministro da Educação:  
CARLOS ALBERTO CHIARELLI

Secretário-Executivo:  
JOSÉ LUITGARD MOURA DE FIGUEIREDO

Secretário de Administração Geral:  
PAULO SOARES EDLER



GESTÃO DO SETOR EDUCACIONAL -  
WORKSHOP -

Copyright © 1991. Ministério da

Educação Tiragem: 500

exemplares ISBN: 85-296-

0014-2 Impresso no Brasil



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL

# **GESTÃO DO SETOR EDUCACIONAL**

Belo Horizonte, 06 a 07 de dezembro de 1990

## **WORKSHOP**

Brasília  
1991

## **GESTÃO DO SETOR EDUCACIONAL**

Promoção: Secretaria de Administração Geral do Ministério da Educação

Apoio: Projeto BRA/90/026

Realização: Coordenação de Modernização e Informática - CMI/SAG

Local: Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro - **IRHJP/FAE**

Projeto: Fortalecimento do Planejamento e da Gestão do Sistema Educacional Brasileiro

Coordenação: Lailah Abaide  
Assessora da Coordenação de Modernização e Informática  
**CMI/SAG**

Apoio

Operacional: Afonso Eustáquio Ribeiro  
Coordenador de Unidade Residencial do IRHJP/FAE

José Teixeira Soares  
Gerente do Setor de Eventos do IRHJP/FAE

W926W Gestão do Setor Educacional (6-7 dez, 1990. Belo Horizonte).

Gestão do setor educacional. Brasília: MEC/SAG, 1991. 1.

Administração da educação - Brasil. I. Brasil.

Ministério da Educação. Secretaria de Administração Geral. II

Título CDU-37.014.5

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL

# GESTÃO DO SETOR EDUCACIONAL

Belo Horizonte, 06 a 07 de dezembro de 1990

## **WORKSHOP**

Brasília  
1991

## SUMÁRIO

	Página
Apresentação	9
PRIMEIRA PARTE	
1. DOCUMENTO-SÍNTESE DO WORKSHOP SOBRE GESTÃO DO SETOR EDUCACIONAL	
1.1 Sistema de Gestão do Setor Público <i>Luciano Amorim Borges</i>	15
SEGUNDA PARTE	
2. SITUAÇÃO SÓCIO - POLÍTICA DO SETOR EDUCACIONAL	
2.1 Educação no Brasil: Desafios para a Administração Pública <i>Célio Francisco França</i>	47
2.2 Aspectos Sócio - Políticos do Desenvolvimento Educacional. Implicações para a Administração dos Sistemas Educativos <i>Divonzir Arthur Gusso</i>	63
2.3 O Impacto do Novo Texto Constitucional na Educação. Perspectivas na Administração Pública da Educação Brasileira: Democratização? Descentralização? <i>Roberto Moreira</i>	95
2.4 O Impacto do Novo Texto Constitucional na Educação. Perspectivas na Administração Pública da Educação Brasileira: Democratização? Descentralização? <i>Walter Costa Porto</i>	123
3. SITUAÇÃO TÉCNICO-GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO	

3.1 Implantação de Planos, Programas e Projetos Educacionais: Quinze Pontos Críticos para Minimizar Obstáculos <i>Juracy Cunegatto Marques</i>	143
3.2 Planejamento Substantivo como Referência para a Organização Administrativa. Formas de Organização Administrativa. Soluções Administrativas e Gerenciais <i>Lauro Carlos Wittmann</i>	175
3.3 Situação e Estratégias de Modernização Técnico - Gerencial da Administração da Educação <i>Jorge Ferreira da Silva</i>	211

## APRESENTAÇÃO

A presente publicação, constituída de duas partes, reúne os trabalhos desenvolvidos no *Workshop Sobre Gestão do Setor Educacional*, promovido em Belo Horizonte, de 6 a 7 de dezembro de 1990.

A primeira parte apresenta um documento-síntese, preparado por *Luciano Amorim Borges*. Segundo palavras do autor, "este documento procura retratar as idéias, propostas e conclusões advindas das áreas específicas de estudo dos educadores participantes. Tem por escopo constatações e análises que, inseridas em um processo de mudança, visam a caracterizar o sistema de gestão e administração como elemento dinamizador ou limitador do desenvolvimento do setor educacional".

A segunda parte contém a íntegra dos documentos preparados pelos *experts*, encarregados de desenvolver cada um dos temas, objeto de discussão.

Suscintamente, os autores desenvolveram os seguintes enfoques:

*Célio Francisco França* apresenta uma análise sobre a administração pública no Brasil e de seus reflexos no sistema educacional. Examina o papel do governo federal no desenvolvimento administrativo brasileiro, assim como as diversas correntes contraditórias ao longo da história, que moldaram a natureza e conteúdos operacionais da maioria dos sistemas administrativos.

Correlaciona a construção do Estado Social com a administração da educação, sob aspectos conceituais, político, econômico e gerencial, e aponta a discrepante ênfase que se dá aos aspectos macro-sociais e econômicos da educação, em detrimento de uma avaliação mais objetiva dos limites e das possibilidades de se efetivar as transformações sociais desejadas.

Conclui seu trabalho, abordando o conflito entre as prioridades sociais e econômicas, a necessidade de uma visão de complementação e interdependência, onde as despesas sociais passam a ser vistas como indissociáveis ao próprio processo de desenvolvimento.

*Divonzir Arthur Gusso* expressa uma reflexão sobre o ambiente sócio-econômico-político em que se desenvolve e se articula o sistema de administração educacional no Brasil. Explica as premissas e o referencial teórico escolhidos para sua análise, e procede a uma interpretação do processamento das políticas públicas federais de educação, em conjunto com o processo político global brasileiro, no período compreendido entre a década

de 60 e a Nova República (1988), para apresentar conclusões sobre a experiência vivida e ensaiar recomendações para novas políticas e práticas educacionais, consistentes com a realidade e as necessidades do país.

*Roberto Moreira* faz uma análise das contradições entre intenção e proposta da legislação brasileira, na superação de problemas e obstáculos para a melhoria da qualidade de vida da população.

Analisa o agravamento das questões econômicas da educação, da descentralização e da participação popular, e questiona a dimensão econômica da democratização e da descentralização, afirmando a necessidade de estabelecimento de conceitos prévios.

Ressalta que a nova distribuição de competências, assegurada na Constituição de 88, considera os municípios como Entes Federativos com um campo determinado de atuação.

Coloca como fundamental ao processo participativo a correspondente distribuição de recursos financeiros, demonstrando as contradições entre descentralização administrativa e essa distribuição.

*Walter Costa Porto* aborda o processo de elaboração dos textos constitucionais no país, seu caráter sigiloso e os novos moldes de elaboração da última Carta e assinala as características mais importantes da Constituição de 88 como: o alargamento do processo eleitoral, a utilização dos meios de comunicação, a participação dos constituintes em sete grandes comissões.

Refere-se às questões civil, política e sócio-econômica da cidadania e compara medidas e posturas de outros países em relação à obrigatoriedade de serem respeitados os direitos fundamentais. Deste modo, descreve a evolução dos direitos individuais, econômicos e sociais, e neles insere o tema da educação.

Analisa a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional no Congresso, o impacto das inovações que ela propõe, o papel do Conselho Federal de Educação e a reforma universitária, sempre sob uma ótica de seu processo histórico.

Avalia, por fim, a questão da descentralização e o aspecto contraditório das aplicações de Medidas Provisórias e de Decreto-lei.

*Juracy Cunegatto Marques* expõe e discute quinze pontos críticos para minimizar obstáculos à implantação de planos, programas e projetos educacionais.

Defende a recuperação do ensino superior como variável estratégica no processo de transformação social e econômica do país, o que permitiria influir no soerguimento dos padrões de ensino em todos os seus níveis e modalidades. Sugere que seria necessário adotar teorias modernas de administração que sustentassem uma ação sinérgica, em que os diversos

grupos de trabalho tivessem consciência de sua missão, os clientes, prioridade, houvesse flexibilidade gerencial e as decisões, tomadas de forma participativa, com ampla oportunidade de crescimento pessoal e valorização, tanto do concreto quanto do intangível: criatividade, tempo e informação.

*Lauro Carlos Wittmann* apresenta um documento com o objetivo de "iniciar um processo de discussão e avaliação da situação educacional brasileira". Enfatiza a importância do caráter histórico e a contribuição efetiva do planejamento, da organização e das soluções administrativas e gerenciais na produção concreta da prática social da educação.

Afirma que o sistema educacional brasileiro continua sendo no fundo, apesar das políticas e intenções, um mecanismo de reprodução da gritante divisão social brasileira. Sustenta a necessidade de ser repensada a base teórica e a técnica do processo de planejamento e administração, e para isso, deve-se ter em vista os dois movimentos fundamentais da praxis histórica da administração e do planejamento educacionais: o seu movimento teórico e o movimento do objeto, subestimados no processo tecnocrático e clientelístico com que a educação brasileira tem sido tratada.

Sugere, como conclusão, se criar uma única rede de educação básica, com uma administração integrada, democrática, competente e co-responsável.

*Jorge Ferreira da Silva* faz um estudo que tem por base a interpretação e discussão da crise educacional brasileira, e a definição do que entende ser "Administração" e "Gestão" da educação. Especifica pressupostos que devem embasar uma estratégia de modernização técnico-gerencial do Sistema de Educação, sobretudo de seus elementos dinâmicos. Examina, sucessivamente, a organização, a gestão, a informática e os recursos humanos, especialmente a capacitação, como elementos estratégicos. Finaliza, propondo que se organize uma ação que desencadeie o projeto, e recomenda alguns passos para colocá-la em prática.

Os enfoques, aqui relacionados, se apresentam mais como um sumário, facilitando, assim, ao leitor o conhecimento imediato do conteúdo de cada um dos documentos.

Nossa expectativa é de que esta publicação, abrangendo tão plurissignificativos temas e posicionamentos, sirva de suporte para ampliar a visão crítica e o exercício da reflexão acerca do grave problema da educação brasileira.

Consideramos que cada autor, ao assumir um comprometimento histórico com suas idéias, está aberto à construção de um novo diálogo intelectual, cada vez mais infinito em sua decifração, porque a educação não é uma linguagem intransitiva, mas uma relação profunda com o mundo.

Agradecemos, sensibilizados, ao Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro, cuja colaboração nos permitiu realizar o *Workshop*; aos educadores que atenderam ao nosso convite para expor seus documentos; aos que contribuíram, com apoio técnico, para o bom andamento de todas as atividades, e, em especial, à professora Lailah Abaide, pela competência profissional e eficiente coordenação, responsáveis pelo êxito dos trabalhos.

Paulo Soares Edler  
Secretário de Administração Geral do Ministério da Educação

Brasília, março de 1991

## **PRIMEIRA PARTE**

### **1. DOCUMENTO-SINTESE DO WORKSHOP SOBRE GESTÃO DO SETOR EDUCACIONAL**

**SISTEMA DE GESTÃO DO SETOR PÚBLICO  
DOCUMENTO-SÍNTESE**

*Luciano Amorim Borges*

## RESUMO

Este documento procura retratar as idéias, propostas e conclusões advindas do **Workshop sobre Gestão do Setor Educacional**, promovido pela Secretaria de Administração Geral do Ministério da Educação, nos dias 6 e 7 de dezembro de 1990, em Belo Horizonte.

Tem por escopo constatações e análises que, inseridas em um processo de mudança, visam a caracterizar o sistema de gestão e administração como elemento dinamizador ou limitador do desenvolvimento do setor educacional.

Para isso, fundamentando-se nos documentos e discussões do Seminário, apresenta a visão macro-social da qual é parte a política pública da educação, passando pelo eixo jurídico-institucional que lhe dá sustentação até se chegar à abordagem do cotidiano, na prática da administração e gerência.

Projetando, a seguir, parâmetros acerca da inovação e da mudança no processo gerencial, sedimenta diretrizes para reflexões que conduzam à ação consolidadora de um processo de modernização no Ministério da Educação.

## **SUMARIO**

Apresentação Fundamentos  
metodológicos

1. Abordagem Macro-Social

Os caminhos/descaminhos da burocracia e da modernização

2. O Eixo Jurídico-Institucional

Reflexos na Educação

3. Administração e Gerência

Abordagem do cotidiano

4. Os Caminhos da Inovação e da Mudança no Processo Gerencial

Conclusão

Referências Bibliográficas

## APRESENTAÇÃO

### Fundamentos metodológicos

*Que pedagogia precisamos frente à modernidade? Gerenciar o que, para quem e como?* (Gusso, 1990)

A educação é um ato concreto, inserido em uma realidade social concreta, na qual valores, cultura, processos de relacionamento se somam nesta ação pedagógica.

Para que esta concretude se dê, vislumbra-se também aí o ato de gerir e administrar a pedagogia do aprendizado, que se dá ao longo da história vivida pelos atores desta realidade social.

Tanto a história, como a sociedade, os homens que dela fazem parte, quanto os modelos ou parâmetros adotados na gestão desta educação foram a prática do Seminário ora consolidado.

Ao mesmo tempo em que se buscou a diagnose e análise do ontem, adentrou-se na realidade do cotidiano para se projetar o futuro: onde estamos, para onde queremos ou poderemos ir e como chegar, foram estratégias trabalhadas no sentido do:

*É*

*Ainda vai ser*

*Ainda é*

*Não será*

Ir sendo...(Silva,1990)

Esta reflexão-ação, corroborada no "ir sendo", projeta realidade e perspectiva, sustentando a indagação posta:

"Que pedagogia precisamos frente à modernidade? Gerenciar o que, para quem e como?" (Gusso, 1990)

É importante a noção do tempo, em permanente "sendo", na linha do pensar-ensinar-aprender, também como fundamentos do processo de modernização: "ensinar a aprender, é coisa para ser usada ou para ser fruída?"<sup>(1)</sup>

(1)

Que "produto" é este, chamado Educação, que se pretende gerenciar?

Seria mesmo "produto"?

Pode-se trazer de Alves <sup>(2)</sup> a idéia de que "a arte de ensinar é uma necessidade para o homem" e de que "é muito fácil avaliar produtos, quem corre mais, quem salta mais alto, quem acertou o maior número de questões,

0) ALVES, Rubem. "A arte de ensinar é uma necessidade para o homem." *Folha de São Paulo*,

13.07.85. <sup>(2)</sup> ALVES, Rubem. Op. et. em (1)

qual a melhor ferramenta... E agora, sem produtos nas mãos e sem margens à vista, resta apenas a fruição, o prazer que transparece na insustentável leveza daquilo a que chamamos felicidade. É assim que sonho com a escola: um lugar onde o ensinar/aprender acontece na sutil lógica do prazer".

Projetam-se nesta reflexão o pensar e o fazer, cernes do Seminário ora registrado.

A escola acima do "produto quantificado", mas a necessidade do fazer acontecer o gerenciamento das políticas educacionais no sentido de resultados práticos em benefício do cidadão.

Metodologicamente, a consolidação deste Seminário está se dando pelos comentários e análises fundamentados nos documentos trabalhados, a par com os debates que daí decorreram.

A linha dos questionamentos e indagações situa-se mais próxima do "ir sendo", do que das respostas delineadas e dadas como conclusão do Seminário.

Assim como a educação, a inovação, mudança e modernização trabalhadas são processos culturais em curso.

## 1. ABORDAGEM MACRO-SOCIAL

### Os caminhos/descaminhos da burocracia e da modernização

A situação sócio-política do setor educacional não é desvinculada da situação sócio-política da sociedade da qual é parte.

Por conseguinte, quer-se realçar aqui características e limitações da administração pública, onde emerge a dicotomia entre diretrizes sociais e econômicas e a concretização dos Programas Sociais.

Há um "imaginário" político - como elemento valorativo da realidade social -, que busca o processo do "fazer" em relação a esta realidade, ao mesmo tempo em que configura contradições face à própria estrutura social.

Por exemplo, as transformações econômicas e sociais do País, em relação ao "imaginário", têm configurado uma razão dualista: casa grande e senzala, sobrado e mocambo, periférico *Versus* central, o arcaico frente ao moderno.

Sob esta ótica, as ações do Estado e do Governo se confundem, com conseqüências práticas que refletem no "imaginário", podendo-se indagar como as várias organizações estão valorando esta realidade, dado que o processo de fazer depende desse "imaginário", como percepção dos processos sociais.

O Sistema Educacional também segue essa razão "dual", com sucessivas mudanças no sistema: sua implantação, com uma escola básica, e um ensino médio, mais como um preparatório para o próximo grau, e a própria universidade se constituindo e se institucionalizando a partir da década de 60. Este conjunto surge nos anos 50 com o início do movimento para a efetiva gestão do sistema educacional.

Neste Sistema Educativo vê-se que o "moderno" urge praticamente na década de 50, incorporando modificações decorrentes dos processos de urbanização e industrialização. Se, historicamente, em outros países, modificações ocorrem no início da Revolução Industrial, no Brasil os ajustes e adaptações se dão em período relativamente curto.

A nova matriz da institucionalização educacional advém com a Lei de Diretrizes e Bases, em 1961, mas sem derogar o que já existia, configurando novamente a razão dualista: escola pública *versus* a escola privada, envolvendo a variável político-partidária na discussão, deslocando-se o eixo acerca o processo de universalização da escola.

A Reforma Capanema, que começou a institucionalizar o ensino, vai deparar em 1961 com a democratização da escola elementar. Como generalizar a educação elementar e estendê-la?

Entre as proposições dos intelectuais de educação e as diretrizes políticas e sua efetiva implementação havia um descompasso. A realidade da modernização do País ensejava outras prioridades.

A preocupação não era pedagógica, mas de quantidade de escolas, como moeda de troca populista. A escola técnica federal se expande, a questão da mão-de-obra é resolvida via SENAI, SENAC e com treinamento nas próprias empresas.

Mas, a contradição entre o novo e o antigo -não derogado-, convive, ainda, com uma polarização entre a gestão privada e a gestão pública da educação, a estatização *versus* a privatização, com antagonismos entre as partes.

Há uma dificuldade crescente em implementar o novo que se propunha a trabalhar com um sistema muito amplo, inserido nele a gestão da Reforma Universitária, ao mesmo tempo em que se tinha um projeto orgânico claro, como parte das reformas de base.

E este o contexto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1961, que convive com o novo e o antigo, e enseja, em 1962, o Plano Nacional de Educação, não concretizado.

Entre a mudança e a não-mudança, vai se chegar a quase 10 (dez) anos para conceber um modelo para a administração educacional brasileira.

Se a Lei de Diretrizes e Bases traz em seu bojo méritos como o de buscar reduzir a interferência do poder executivo no processo educacional, confiando sua direção normativa a órgãos colegiados: Conselho Federal e Estadual de Educação, abrindo também espaço para a discussão da Reforma Universitária, enfatizando a pesquisa científica e ampliando o desenvolvimento do ensino; de outro, lado esbarra nas contradições sociais.

As dificuldades são crescentes em todo este processo. O Sistema educativo que já não era mais pequeno traz dentro dele reflexos das modificações no tecido social. As mudanças culturais vividas pela sociedade, a concepção de novas idéias, as inovações da década de 60 - onde a universidade aparece com "forma" e "conteúdo" institucionalizada no sistema -, vão refletir as dificuldades do Ministério da Educação em conciliar coisas não conciliáveis.

Ao mesmo tempo - e as contradições permeiam este processo -, busca-se o planejamento, a racionalidade do plano, na ação do Estado que se moderniza, através do desenvolvimento da idéia de operacionalização das ações.

É de se ressaltar os Planos Setoriais de Educação, da década de 70, onde o processo de aprendizagem vem vinculado a um processo de mudanças organizacionais que se consolida na matriz de planos, em decorrência também do próprio Decreto-Lei 200 que preconizava reformas administrativas sempre chamadas de modernização.

Consolidam-se neste período os chamados "anéis burocráticos", com acomodação de interesses em núcleos especializados: público, privado, privatização.

Estas agências governamentais paralelas - anéis burocráticos -, surgem desde o Governo Juscelino (1956-61), em núcleos que intercambiavam o público e o privado, administrando grandes programas, sendo responsáveis pela cobertura de praticamente toda a população com o ensino de 1º grau.

O início dos anos 80 quer projetar a cultura administrativa da estruturação de projetos consistentes, antes dos recursos para a sua concretização, ao mesmo tempo em que consolida a cobertura básica da educação, estrutura o MOBRAL - Movimento Brasileiro de Alfabetização, como resposta ao MCP - Movimento de Cultura Popular, surgido nos anos 60, e que foi reprimido, mas a tentativa de enfrentar o analfabetismo torna-se ineficaz.

O MOBRAL é criado por uma reação política contra o analfabetismo. Não havia contudo um interesse político efetivo de incorporação dessa massa de analfabetos, gastando-se muitos recursos sem grandes efeitos. Hoje sabemos que os analfabetos estão na faixa acima de quarenta anos.

Não se tratava de alfabetizar, pois não havia interesse político para tal. O crescimento econômico muito rápido não gera problemas de desemprego e isso não é rebatido nos níveis governamentais; por isso não se tem efetiva resposta política para essa educação de adultos.

Neste mesmo período a educação passa por um processo de credencialismo, expandindo-se o ensino superior, com gastos enormes. Expande-se também a pós-graduação, trazendo em seu bojo inovações políticas que revelam capacidade de gerenciar, que é qualificação para a modernidade, vinculada à previsibilidade e a um maior conhecimento da sociedade.

Essa trajetória enseja uma enorme capacidade de gerir-construir, treinar, formular currículos, conseguindo-se passar de 45% para 90% o quadro da população de ensino fundamental.

Mas o grande desafio, hoje, é a "qualidade para a modernidade". Com o mercado brasileiro internacionalizado, aumenta a necessidade da capacidade gerencial, com os estudos prospectivos tendo lugar importante, implicando em conhecimento maior da organização social.

Não se pode mais falar em sistema educativo pensando-se só nas escolas ou no sistema escolar. O "imaginário" hoje, não se constitui somente de temas culturais tradicionais.

<sup>(3)</sup> Decreto-lei nº 200, de 25.2.67. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências correlatas.

Se não temos um sistema educacional forte, tudo isto pode ser rompido. Entre outras questões, por exemplo, qual a educação de adolescentes, hoje?

A modernidade é posta como conhecimento da realidade social, na qual se caracteriza o cidadão; implica trabalhar o cognitivo e a percepção do processo de comunicação - poder e discernimento, no conjunto de variáveis.

Pode-se indagar - e esta indagação vai permear outras partes deste Documento -, qual a nova modernização administrativa que se pretende ter? Isto porque passam pela indagação a desconcentração dos poderes de decisão, a criatividade e os desafios enfrentados pelo Ministério da Educação.

O Brasil é um país múltiplo. A descentralização, por exemplo, não é simplesmente passar a educação para o município.

Isto implica em que o discernimento envolve o conhecer e trabalhar variáveis, como eficiência e qualidade, que não se divorciam, bem como aprendizagem e desenvolvimento.

O que significam esta aprendizagem e este desenvolvimento? Há um eixo de imbricamento entre ambos, na medida em que se bem conduzida a aprendizagem, ela afeta o desenvolvimento, num processo contínuo.

A socialização da criança pela escola, já que a família não consegue mais fazê-la, tem contradições com a pré-escola "assistencialista", afetando os compartilhamentos ao mesmo tempo em que convive-se com o neo-liberalismo - Estado forte, *Versus* Estado fraco, onde a preocupação é com a densidade, e não com o tamanho.

É nesta realidade, neste "imaginário" que o MEC, como ente do Estado, tem que compor as ações de várias instâncias, convivendo com diferentes estágios do desenvolvimento educativo, o que implica na diversificação da capacidade gerencial.

De outro lado, se as contradições emergem do próprio processo social, onde é inerente à cultura brasileira o não controle do Estado pela sociedade civil, por que não o Estado eficiente, na superação dos descompassos entre proposições e ações?

Projetam-se aqui variáveis como o tecnicismo, no qual tem-se embarcado, e a discussão da educação para fora do universo da própria educação - deslocando-se a importância do eixo das coisas para fora do âmbito da intelectualidade.

Implica considerar que a autocracia *versus* a descentralização, como forma de sedimentar o próprio processo de planejamento, têm a **ver** com a prevalência da política pedagógica *versus* a prevalência da visão tecnológica e logística.

Ou seja, à luz do "imaginário" e da realidade social, que pedagogia precisamos frente à modernidade?

A realidade é que nós regredimos do ponto de vista global. O problema é a necessidade de um mínimo de informação e de raciocínio.

Não existe lastro educativo nos micro-grupos e processamento de informações. As pessoas não estão conseguindo manter a escolaridade, que em média não chega a 5 (cinco) anos. Há um problema de qualidade.

Voltando-se às colocações anteriores, que tipo de aprendizagem deve ser conduzida para estimular o desenvolvimento? A iniciação escolar é tudo hoje: há necessidade de pedagogizar a pré- escola. Faz-se aqui um nexa entre a cultura escolar e sua inserção na cultura global.

Como se deve formar um professor, como se deve fazer uma política pedagógica?

Se não temos capacidade de fazer o sistema educacional funcionar efetivamente, torna-se necessária a descentralização do poder político para realizar a política pedagógica.

Questiona-se pois a utilidade de um modelo de administração pública, exaurido e falido, com perda de eficiência e objetividade em sua ação de respostas ao desenvolvimento, sendo ineficiente em sua capacidade de agir, com aumento da dívida social para com o cidadão.

Em termos concretos, verifica-se na realidade social que o País vem apresentando indicadores sociais agravantes.

De outra parte o Estado brasileiro é o "deus" que resolve tudo, com uma visão centralista que vai esbarrar na década de 80, com um processo de crise e exaustão.

Este processo, sob o prisma das contradições, faz emergir novamente as indagações acerca de inovação, mudança, centralismo e autoritarismo. O centralismo, trazendo em seu bojo uma visão de fragmentação administrativa, reduz a capacidade de coordenação; neste conjunto fragmentado prevalecem critérios míopes de eficiência. O centralismo e o autoritarismo, dentro de um conceito de redundância e uniformidade, conduzem os sistemas administrativos à não-inovação.

Estas contradições envolvem também a própria estrutura burocrática de poder e de gestão, conduzindo ao processo de desconcentração antes considerado e à análise do eixo jurídico-institucional e seus reflexos na educação, a partir da Constituição Federal de 1988.

A burocracia improdutiva, que quer chegar lá, (vagas, escolas), se contrapõe à burocracia como forma de gestão e coordenação, que se expande. As estratégias de curto prazo são atravessadas pelas novas estratégias organizacionais do Estado, com tendência à diminuição de seu tamanho e às burocracias descentralizadas.

Quer-se contrapor à visão autoritária - coordenação e controle centralizados -, as Características do sistema modernizador com os grupos divergentes institucionalizados dentro do Estado autoritário de 30 e 64 e, onde os papéis se extrapolam da estreita burocracia técnica para incorporarem a burocracia política com nexa entre formulação e implementação de políticas.

Neste quadro de dificuldades e conquistas, vinculado a uma visão de descentralização, emergem "obstáculos" institucionais e administrativos permeados por "gargalos" na burocracia organizacional, onde o administrador não encontra fórmulas ou tecnologias que os modifiquem.

Neste contexto de uniformidade, compromete-se o resultado.

Há um caráter utilitário do formalismo - pode-se remeter aqui ao "imaginário" e à realidade social -, contrapondo-se à visão normativista a visão legalista da educação, onde os gargalos institucionais consolidam realidades perversas, atravessadas por nepotismo e clientelismo.

Sob esta ótica as políticas sociais e de desenvolvimento no Brasil projetam um quadro de conflitos e incertezas, comprometendo a tomada de decisão pública. A discussão econômico-ideológica passa pelos critérios de ética, projetando a própria eficiência/eficácia do investimento público.

Na realidade de hoje, os fatos objetivos conduzem às considerações da inelasticidade dos recursos *versus* a administração eficiente das finanças públicas, passando pelas considerações de ordem político-ideológica quanto a própria prestação dos serviços: manter a cobertura social por largo tempo a carentes, por exemplo, ou ampliar este atendimento aos diferentes segmentos sociais? Vê-se na prática que, formalmente, se mantém o atendimento, mas, na realidade, ele é reprimido.

Projeta-se, a propósito, a dimensão das políticas sociais públicas que não podem estar somente na boa intenção. Implicam em uma visão política e não somente técnica da realidade social.

Volta-se, pois, ao caminho da descentralização, vislumbrando-se a necessidade de preparar o País para administrá-la, técnica e politicamente.

No âmbito específico da educação implicaria em centralizar junto ao MEC a "ideologia da inovação", torná-lo detentor de informações e estimulador de ações. Estas, estariam no caminho dos critérios universalistas e menos clientelistas.

A descentralização passaria pelo Estado apreendendo o caminho da municipalização, com formação de professores, avaliação do sistema e treinamento técnico-gerencial. O Município, fazendo a administração escolar e a escola acontecer com o professor na sala de aula. Quer-se com esta ação superar o custo improdutivo das burocracias de controle, projetar o papel da escola numa visão de futuro - o que se quer ter.

Passam pela descentralização não a administração de uma economia de projetos, mas de grandes ações, o enfrentamento da análise de custos educacionais, consolidando-se o papel de educadores e não de burocratas.

Implica pois em considerar que as estratégias de transição passam por um novo processo de maturação de idéias e ações. Há necessidade de tentar alterar situações. Alterar o processo de modernização implica ainda

considerar que doutrina, tecnologia e estrutura formam um todo e que a alteração em um dos elementos implica na alteração dos demais.

Cabe buscar solução para conflitos substantivos - por exemplo, inovação *versus* burocracia -, onde cenários se desenham com a diluição do poder via eleições, as contradições entre a não opção política, em nível governamental, com estratégias de curto prazo, sem uma visão de longo prazo.

Novamente emergem as questões da modernidade, da modernização e das funções do setor público:

- a) buscar a alocação cada vez mais eficiente de recursos escassos;
- b) selecionar os programas sociais (atender a toda a população quando a população é miserável);
- c) ampliar a atuação de sistemas mistos (governo, setor privado, comunidade, sociedade);
- d) reconceituar os serviços públicos (serviços essenciais à sociedade).

Estas variáveis constituem elementos consolidadores de uma modernização institucional, cujas oportunidades têm de ser recriadas na reconstrução do Estado brasileiro.

## **2. O EIXO JURÍDICO-INSTITUCIONAL**

### **Reflexos na educação**

Da análise das questões anteriores emergem variáveis como democratização e descentralização, cabendo considerá-las, tendo como referência a Constituição Federal de 1988 e seus impactos na educação.

Como ponto de partida surge a idéia de que o novo texto constitucional, por si só, não é elemento de superação dos problemas por que passa a sociedade brasileira, notadamente quanto ao bem-estar e à educação.

O enfoque que se quer dar é o de que a Constituição é instrumento normativo que possibilita ao governo, à sociedade e aos cidadãos, as bases institucionais e organizacionais para a persecução do ideal de vida, da tomada de decisão, da organização social e da busca de ações que conduzem à obtenção de resultados compatíveis com os Fins estabelecidos.

Para a compreensão analítica deste instrumento, torna-se importante projetá-lo na realidade social, conforme aventado anteriormente.

É neste contexto que se pode verificar o descompasso entre alocação de recursos econômicos e os problemas da educação brasileira nos últimos trinta anos. A educação, como necessidade, evoluiu com maior

rapidez do que a disponibilidade dos recursos, comprometendo-a como variável indispensável ao desenvolvimento harmônico da Nação.

É também nesta realidade social que a descentralização emerge e tem reflexos no texto constitucional. Anteriormente, pelo Decreto-lei nº 200, conforme considerado, buscou-se fundamentá-la, embora na prática vá ocorrer um processo de centralização, dado que a política administrativa desenvolvida a partir de 1964 foi altamente centralizadora em termos de decisões e ações, como consequência de um projeto político consubstanciado na Constituição de 1967, na Emenda Constitucional de 1969 e na legislação complementar.

Há de se considerar também aspectos envolvidos na conceituação e no processo de descentralização. Enquanto por desconcentração se entende remanejamento de competência para agir e decidir na estrutura administrativa, por descentralização se entende a transferência da competência de uma esfera político-administrativa, de uma instância governamental para outra.

Enquanto na desconcentração as perdas e ganhos se dão em níveis administrativos da mesma esfera governamental, na descentralização estas variáveis estão em níveis e instâncias diferentes.

Considere-se pois que na reorganização jurídico-institucional do País, à luz de um processo de democratização, vai ocorrer a descentralização.

A Constituição de 1988 é atravessada pela descentralização, contemplando três ordens no Sistema Federativo: a União, os Estados e Municípios, que ganham poder de auto-organização, evidenciando-se aí a distribuição de competências:

- a competência exclusiva, que pertence privativamente a um dos membros da Federação;
- a competência concorrente, conferida em comum à União, aos Estados e aos Municípios;
- a competência comum às três esferas governamentais.

As diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, inciso XXIV) são de competência privativa da União, podendo os Estados ter autorização, por lei complementar, para legislar sobre questões específicas.

Ainda quanto à competência concorrente, os Estados e o Distrito Federal têm poder de legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto (art. 24, IX).

Ao Município compete manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental (art. 30, VI).

Pela Constituição de 1988, Estados e Municípios passam a ter mais autonomia, destacando-se com relação à gestão do sistema educacional:

Público;

- distribuição de competências entre as diferentes esferas do Poder
- tendência à descentralização das ações educacionais;
- questão do financiamento da educação.

Reafirma a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, e a liberdade da iniciativa privada para atuar nos diferentes graus de ensino:

*"A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (art.205).*

Os Estados passam a ter uma ampla margem de manobra na gestão do sistema educacional, quanto mais gerais forem as normas da União; conforme o art. 24, citado, maior espaço caberá à ação dos Estados e, por consequência, dos Municípios, abrindo-se o caminho para uma efetiva descentralização da Administração da Educação.

Embora esteja definida a área de atuação da União e o que compete aos Estados e Municípios, parece não ficar clara a participação relativa destes entes federados, por exemplo, na questão da oferta/não oferta do ensino; a quem cabe a responsabilidade? (art. 208,1 e § 2).

Como se dá a partilha de responsabilidades? E aqui se infere a merenda escolar, que se tornou uma efetiva necessidade social e educacional. Como outras atividades de programas suplementares, deve ser realizada de forma descentralizada, onde está o aluno demandante do serviço.

As diretrizes da descentralização encontram respaldo no art. 195, onde coordenação, execução e controle de ações conduzem à participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Se cabem ainda ser clareados pontos de partilha de competência e responsabilidades, é importante realçar o processo de descentralização que atravessa a perspectiva econômico-financeira da educação: há uma receita vinculada da União (18%), dos Estados, Distrito Federal e Municípios (25%), da receita resultante de impostos e transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Isto possibilita aos Estados e Municípios iniciar e desenvolver programas descentralizados, notadamente quanto ao ensino fundamental.

Pode-se, por outro lado, argumentar quanto à escassez de recursos e às diferenças de poder econômico entre Estados e Municípios o que não invalida a descentralização como mecanismo condutor de maior eficiência na

aplicação de recursos e na atuação do poder equalizador da União e dos Estados, no sentido da minimização das diferenças regionais.

Ressalta-se ainda a democratização da participação social, não como instrumento de controle social, mas como meio de aproximação entre Estado e Sociedade e alternativa para promoção de auto-educação da própria comunidade, e, quiçá, da administração pública.

Volta-se ainda à questão da municipalização do ensino, já considerada no Capítulo 1º. A crença na descentralização passa pela crença na competência das administrações municipais e no interesse das comunidades em resolver os seus problemas.

Torna-se necessário, antes de tudo, municipalizar o interesse pela escola e pelos resultados da educação. Este é o caminho para a democratização das oportunidades educacionais e para a efetiva participação da população.<sup>(4)</sup>

Se a constituição de 1988 aponta para a direção da descentralização e municipalização do ensino, em especial do ensino fundamental, é necessário consolidar as formas das relações intergovernamentais e enfrentar as ambigüidades, buscando sua superação.

Estas ambigüidades, permeando as contradições sociais têm revelado que os caminhos - descaminhos da descentralização ainda não estão de todo clarificados.

A par com os comentários acerca da Lei de Diretrizes e Bases e da Constituição de 1988, o processo educacional vem sofrendo a interferência do Poder Executivo, reduzindo-se agora o papel do Conselho Federal de Educação, sujeitando-se seus atos e decisões à aprovação e homologação do Ministério da Educação, conforme Decreto nº 99.244, de 10/5/90, em seu artigo 117.

Acresce-se à inconstitucionalidade da ação a realidade econômico-social onde a crise econômica, acompanhada do combate à inflação, torna-se prioritária, levando a ênfase da política oficial do ensino a se centralizar no problema das taxas e encargos escolares, numa visão de curto prazo.

(4) Foi apresentado no Seminário, a título de referência e sugestão, o *Programa de Municipalização do Ensino oficial no Estado de São Paulo*.

Abordagem do cotidiano

As idéias trabalhadas acerca da "administração" e "gerência" tiveram por escopo a concepção e a prática do planejamento como processo e instrumento da ação gerencial.

Ao mesmo tempo, dadas as configurações anteriormente apresentadas, onde as contradições que permeiam o "imaginário" - a realidade social - refletem na agência governamental do Setor Educação, a par com entraves burocráticos, discutem-se formatos organizacionais alternativos na perspectiva da descentralização, conforme trabalhado.

Estas formas de organização administrativa podem vir a suprir as dificuldades de implementação dos planos e programas educacionais e concorrer para facilitar o processo gerencial e decisório frente a estes planos e programas.

Como primeiro referencial emerge a própria essência do planejamento: o que determina sua substantividade e pertinência, a relevância da organização e das soluções administrativas e gerenciais é o seu caráter histórico, sua contribuição efetiva na produção concreta da prática social da educação. (Wittmann, 1990)

Voltando-se à análise anterior, acerca da abordagem macro-social, pode-se ver que "apesar das políticas, dos esforços e intenções, apesar da dedicação, do empenho e do sacrifício, apesar dos investimentos, das demandas e avanços, o sistema educacional brasileiro continua sendo, na prática, um mecanismo de reprodução da gritante divisão social brasileira." (Wittmann, 1990)

Sendo esta educação um processo concreto de produção histórica da existência humana, permeada pelas contradições sociais, sua administração e planejamento envolvem a própria prática social da educação.

Esta gestão e administração são mediações ou suportes que dinamizam e impulsionam, ou dificultam e limitam o desempenho do setor educacional na sua efetiva e concreta contribuição.

Aí se insere o planejamento substantivo, como contribuição objetiva na produção ou na fabricação das pessoas concretas e históricas.

Em contraposição, o planejamento incremental, apoiado na racionalidade tecnocrática, pode significar a racionalidade técnica, que acoberta o clientelismo e a malversação administrativa e financeira.

Há pois uma realidade concreta na qual se dá o planejamento, suas possibilidades e limitações, construídas em dois movimentos: o teórico e o do objeto.

Para que o espaço e o significado da gestão, da administração e do planejamento se dêem, importa, no "Movimento Teórico", repensar a perspectiva teórico-metodológica e a função da teoria. No "Movimento do Objeto" emergem os seguintes aspectos:

a) o contexto social, político e econômico no qual as pessoas e a prática social da educação se produzem e são produzidas;

b) o tipo do projeto ou prática educativa que se experimenta concretamente e que determina a sua efetiva contribuição na produção histórica das pessoas;

c) postura ou tomada de posição básica dos agentes da prática social da educação e, entre estes, dos educadores envolvidos no processo de administração da intervenção educativa.

Este pensar-repensar a educação implica em que a prática e a teoria da educação, demandadas pelo esforço humano de compreender, explicar, interpretar, recriar e intervir na realidade, exigem um repensar permanente. Neste repensar há um divisor básico de abordagem, que determina compreensões, posturas, práticas e produções teóricas diferentes e, até, contraditórias.

Duas tendências podem ser analisadas a partir deste referencial, agrupando diferentes perspectivas:

Aquela em que a visão da realidade social é "objetivista," onde toda a sociedade é governada por um conjunto de valores e somente viável por estes valores. As organizações são instrumento desta ordem social. O comportamento humano é buscado na adaptação dos indivíduos aos valores e interesses institucionais ou sociais.

Na visão "construtivista," a realidade social e a organização são construídas e estão em construção por diferentes pessoas. A sociedade convive em conflito e as organizações refletem a correlação das forças sociais.

As pessoas agem em conjunto, na busca permanente da superação das contradições e conflitos.

Quais os reflexos dessas correntes no processo pedagógico e educativo? A evolução do pensamento pedagógico e educativo e, com maior ênfase, a evolução das teorias de administração e planejamento da educação têm-se pautado pela corrente objetivista. (Wittmann, 1990)

Em contraposição à esta prática, como repensar a educação?

Wittmann aprofunda a abordagem do cotidiano no sentido da busca de alternativas para a gestão da organização:

a) as tentativas de ampliação ou mudança do quadro referencial não vêm respondendo aos radicais desafios de uma educação, que sistematicamente desserve à maioria da população brasileira e, até, sugere a

produção da "deseducação" dos que pretensamente se beneficiam do atual sistema de ensino;

b) a organização social é um processo e não um dado; é construção e não objeto; é uma realidade em mudança e não um corpo físico ou orgânico. Toda tentativa de perceber, interpretar e explicar uma organização social por parâmetros ou categorias talvez, válidas para realidades físicas e orgânicas, é basicamente limitada para a compreensão do social;

c) a educação em suas formas institucionais, historicamente construídas, tende a ser deseducativa na medida da não incorporação da originalidade da organização social-em permanente construção-, no conjunto teórico de sua abordagem. E a prática da educação tenderá a circunscrever-se na rotina da mesmice, cujo respaldo estará no jogo do poder, quando reduzida à concretização da subserviência que garante um emprego medíocre;

d) a gestão, o planejamento e a administração da educação, na sua teoria e na sua prática, se constroem no concreto;

e) e a escola aí está, está morta; ela reproduz o arcaico.

Como buscar a superação, senão centrar a intervenção educativa na direção do novo homem e da nova sociedade que vem se fazendo? Sob esta ótica quer ressaltar que "a modernização administrativa pode constituir uma armadilha eficaz para o gigantesco esforço de asfaltar um desvio, como uma sofisticada maneira de não encontrar o caminho".

Mas no esforço de compreender o cotidiano do planejamento, da gestão e da administração da educação brasileira, que tendências o permeiam?

A divisão e o conflito entre o idealismo e o pragmatismo, entre o desenvolvimento de habilidades intelectuais e de habilidades profissionais, entre a formação acadêmica e a profissional, estão presentes.

A sociedade se divide em classes e os interesses contraditórios e antagônicos influenciam esta teoria e prática da educação. A realidade social influencia todo o processo educacional, desde os encontros pedagógicos no concreto da prática cotidiana na sala de aula até a perspectiva teórico-metodológica assumida na abordagem da educação.

Esta mesma sociedade projeta também sobre os educadores os desafios de sua conscientização, através dos movimentos sociais e das organizações populares e suas lutas.

Nesta perspectiva uma nova visão tende a permear a ação educacional, pela superação da divisão entre o discurso teórico e o concreto da ação pedagógica. Nesta visão se reconhece a educação como uma prática social limitada, constringida por fatores econômicos, políticos e ideológicos e, especialmente, por barganhas financeiras e negociações políticas. Entretanto, mesmo de forma limitada, a educação faz diferença e pode contribuir para a transformação social e para os interesses da classe trabalhadora.

Este processo pedagógico, na perspectiva emancipadora e do mundo do não-trabalho, em contraposição à abordagem da educação voltada para o mercado de trabalho, embora ela própria esteja no mundo do trabalho e é um lugar de trabalho, busca construir um novo homem, um novo conhecimento e uma nova sociedade.

Ressalta-se a função da escola como a de contribuir para o avanço e a transcendência da educação histórica: à escola divisiva vinculada à divisão social do trabalho, se contrapõe a escola emancipatória vinculada à transformação social.

Há um compromisso e envolvimento do educador, surgindo daí novas perspectivas e diretrizes concretas para a democratização da prática da educação, na sua organização e relações, especialmente no encontro pedagógico professor-aluno, assim como na administração e planejamento, nos seus objetivos, nos seus conteúdos curriculares e na sua didática.

Como gerir esta ação pedagógica?

As contradições realçadas desde o início do Documento mostram a educação no contexto social, político, econômico e cultural do qual os educadores são parte.

Neste, a realidade social construída e mantida ou modificada é atravessada pelos interesses e valores de classe, pela racionalidade técnica, pela reprodução da tecnocracia.

Sua superação implica em ruptura no:

*"É*

*Ainda vai ser*

*Ainda é*

*Não será*

*Ir sendo..."* (Silva, 1990)

A incoerência histórica de manter o caminho construído exige rupturas antes de sossobrarmos nós mesmos sob suas ruínas. À sina de piorar a situação até a calamidade exige a criatividade de buscar outros caminhos.

A qualificação histórica do pensar e do fazer passa pela re-criação do mundo, da convivência e de si mesmo. (Wittmann, 1990)

Nesta perspectiva, muito mais do que redefinir organogramas e reestruturar órgãos, importa redefinir as funções e articulações entre as instâncias administrativas e ampliar o processo de efetiva participação e controle público na Administração da Educação.

Por esta redefinição das funções e articulações das instâncias administrativas, passa a variável descentralização, objeto de considerações anteriores, inclusive com respaldo na própria Constituição Federal de 1988, sendo destacados aqui os seguintes aspectos:

a) superação do autoritarismo, da interferência político-partidária, do clientelismo, da burocracia pesada;

b) tratamento superposto da oferta da educação, conduzindo à inexistência ou descontinuidade das políticas educacionais;

c) não transparência do financiamento, do orçamento e da alocação de recursos.

A sugestão para o estabelecimento de um único Sistema ou Rede de escolas públicas estatais implica em uma administração pública democrática, competente e funcional para o estabelecimento e o cumprimento da política nacional e o atendimento das especificidades locais, estaduais e regionais. (Silva, 1990)

Sob a perspectiva do planejamento substantivo e da administração relevante, propõe-se a política de universalização da educação básica de qualidade, com uma única rede de educação básica, com instâncias administrativas complementares, a concentração de esforços e de recursos, com cooperação e co-responsabilidade.

Definem-se aqui os papéis das instâncias da administração pública:

a) a instituição educativa é coordenadora na elaboração, execução e avaliação do projeto pedagógico concreto, coletivamente estabelecido, respondendo às exigências locais e operacionalizando as políticas nacionais e estaduais;

b) o Município tem por competência, como coordenador da ação educativa, a expansão, ampliação, melhoria e recuperação da rede física e a execução da política de assistência ao educando, excluindo o relativo ao material didático, que é atribuição do Estado;

c) ao Estado cabe estabelecer e executar uma proposta estadual de educação, a partir e em função dos projetos pedagógicos das instituições educativas e cumprindo a política nacional; estabelecer e executar a política de pessoal docente, na contratação e pagamento do pessoal necessário ao funcionamento da instituição educativa, no provimento do material didático necessário para todas as instituições educativas do Estado;

d) à União, como instância de coordenação nacional da educação compete, através do Ministério da Educação: estabelecer, acompanhar e avaliar a política nacional da educação; elaborar e supervisionar a proposta nacional da educação, coerente com a política nacional e elaborada a partir e em função das propostas estaduais; estabelecer e controlar a execução de um núcleo nacional de política de pessoal docente; cumprir a função de correção das desigualdades técnicas e financeiras, na falta de condições de atendimento nos Estados e nos Municípios para o cumprimento de suas competências.

Esta perspectiva implica em instituir a participação pela superação da participação que manipula, pela experimentação da emancipação. Ativar

uma nova forma de relações sociais implica em construir uma nova estrutura de poder e em socializar a decisão.

Na medida em que os agentes educativos, em especial os envolvidos com a administração e o planejamento da educação, contribuem para a experimentação histórica da participação como instrumento de transição, na construção de uma nova sociedade, eles não se comprimem para dentro da função de entrave no processo de mudanças, produzindo a conformação social e reforçando a tecnocracia, dissimulando as contradições e conflitos.

Há que superar, pois, uma visão do imediato, de curto prazo, para a dimensão do concreto, como fundamento para o ato de gerir a educação.

Aqui, a capacidade no exercer as habilidades e competências conduzem à educação em serviço, no exercício da função pedagógica e gerencial.

Esta ação pedagógica, concreta, só se concretiza quando a pessoa se abre para a mudança cognitiva, para a avaliação constante, como instrumento do processo de aprendizagem.

Implica também em compreender a participação como processo que se aprende e desaprende e que pode conduzir ao risco da falta de participação - participar por participar.

Vale refletir sobre o exercício do poder - como forma de aprendizado, onde o trabalho de coordenação não consiste somente em ordenar, tomar decisões, mas em delimitar o campo, estruturar o espaço, criar o ambiente favorável no qual as decisões são tomadas pelos grupos e pelas pessoas diretamente responsáveis pelos projetos.

Esta descentralização, despersonalizando o poder, se institucionaliza nas bases, onde as ações acontecem. Desloca-se a obediência ao chefe para a adesão a uma lógica assumida pelos grupos e pelas pessoas.

Busca-se, pois, a autonomia administrativa como forma privilegiada de democratização e gestão participativa, enquanto instância contrária ao personalismo arbitrário e ao abuso de poder.

É nesta lógica que se compreende a "apropriação indébita do saber" - aqueles que se negam a ensinar -, que leva à "apropriação usurpadora do fazer." As pessoas se apropriaram das tarefas, impedem que outras delas participem, em contraposição ao trabalho em equipe - onde todas as pessoas do grupo sabem de tudo - como estratégia para a democratização do saber.

Por outro lado, é em contradição a esta lógica que se buscam os caminhos da descentralização e da participação: quando a filosofia é de trabalho em equipe, a administração é solidária; todos são co-responsáveis pelos resultados, pelas metas alcançadas e pelas conseqüências de suas decisões. (Marques, 1990)

As ações administrativas são transparentes, pois se consolidam na participação ativa através do diálogo, das reflexões conjuntas, do debate, da

discussão, no confronto das posições divergentes. Transparecem aqui nas realidades dos programas e projetos embasados no somatório de eficiência, eficácia e efetividade, na medida em que, pela transparência e coerência das ações, pretende-se que os meios sejam adequados aos resultados buscados pela educação e que esta se torne efetiva na realidade social.

Sob esta ótica, a criatividade, o tempo e a imaginação são fatores intangíveis que, contudo, passam a ter uma ponderável significação na consolidação dos processos de gerenciamento que se apoiam na construção de uma nova cultura organizacional.

Retomam-se, pois, os caminhos do planejamento substantivo como processo de organizar-se e reorganizar-se na busca da consecução dos objetivos da educação.

O planejamento, os programas e projetos são tecnologias disponíveis para o detalhamento do "fazer" no mundo do trabalho, em busca do "ser" como existência ou condições de vida, em padrões aceitáveis de dignidade e bem-estar social e humano.

#### **4. OS CAMINHOS DA INOVAÇÃO E DA MUDANÇA NO PROCESSO GERENCIAL - Conclusão**

*"Há de se ter os olhos e os ouvidos abertos para compreender a realidade que nos cerca".<sup>(5)</sup>*

No conjunto das análises encetadas buscou-se, dentre as variáveis trabalhadas, os caminhos da inovação e da mudança no processo gerencial, centradas na Administração da Educação.

O sentido da unidade - e não o da uniformidade - permeia este conteúdo, do qual emergem o administrador, onde a educação necessita conjugar o político com o técnico e o ensinar.

Face à visão reducionista das pessoas como recursos, aliados àqueles materiais e financeiros, projeta-se o "ir sendo", "ir fazendo", vinculados ao julgamento ético do viver em sociedade.

As instituições são atravessadas por valores, ideologia e ética consubstanciados nas pessoas que nelas agem, e as organizações constituem um espaço social carregado de objetivos e não se conformam a um conceito físico.

Nelas, modernizar implica em usar a razão para a capacidade da mudança, quando no Brasil modernidade/modernização estão na aparência e não na substância.

<sup>(5)</sup> A propósito de MILLS, C. Wright, em *A Imagem Sociológica*, Cap. 1. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.

Mas ainda se torna difícil falar em pós-modernidade nesta mudança, quando no Brasil modernidade/modernização estão na aparência e não na substância.

Mas ainda se torna difícil falar em pós-modernidade nesta realidade social, que ainda não alcançou a modernidade.

Cabe pois indagar: o que estamos buscando?

Há, no Brasil, uma crise da Educação, que assim se projeta:

- crise de resultados, que são inferiores às necessidades e não são qualitativos;

- crise institucional, revelando um anacronismo, uma inadequação e imaturidade face à realidade social;

- crise de projeto: se não há projetos, há necessidade de um novo projeto.

Importa pois trabalhar um processo social, buscar o "imaginário" na realidade do processo de trabalho, quando todo o sistema educacional brasileiro está sendo administrado como se o projeto antigo devesse continuar.

Por conseguinte, o que se pode mudar, o que não se pode mudar, na visão do administrar estrategicamente é: estar a frente do inimigo; aprender a arte da evasiva; ter habilidades; ter princípios de escolha.

Na educação estas variáveis se traduzem na unidade do sistema - que é diferente de uniformidade - no trabalhar a diversidade e a seletividade - o que é importante e o que é postergável.

Importa trabalhar a informação como instrumento para a ação, na superação do registro como controle, tornando a estatística, a informação e a validação dos dados instrumentos consubstanciadores das políticas públicas.

Esta ação implica em um questionamento constante frente à educação enquanto processo pedagógico:

Quem é beneficiário?

Quem perde?

Quem ganha?

Torna-se necessário estabelecer alternativas que envolvam a análise do contexto político, vinculadas aos objetivos e à solução das crises - de resultados, institucional, de projeto.

Nesta realidade social concreta, que é política, social, econômica e cultural, a indagação é: o que fazer? Pois parece estarmos sem sentido de vida.

Temos "administrado deseducativamente a educação" necessidades não educacionais, por exemplo, têm atravessado o ordenamento normativo da educação. (Silva, 1990)

Busca-se um Projeto Nacional embasado no desenvolvimento social, econômico, cultural, científico e tecnológico.

Nele está um Projeto Pedagógico: da escola e na escola.

Interroga-se então a questão do modelo:

Como conseguir mudança, já que, no caso brasileiro, o modelo se esgotou. Importa pensar/repensar, fazer/refazer, na construção do imaginário:

No campo estratégico e no nível das organizações, trabalhar as relações intergovernamentais e as formas de controle mútuo.

Trabalhar a questão da gestão, como processo de montagem e remontagem, na superação da burocratização, da visão reducionista e objetivista.

Realçar a informação como memória do passado refletindo sobre o presente, num processo diacrônico e sincrônico.

Situar a informática como fonte de informação, posicionando-a politicamente.

Capacitar pessoas para as mudanças estratégicas, na superação de estruturas montadas no sentido de se evitar o processo modernizador.

As atuais estruturas não apenas dificultam, mas praticamente impedem a decisão, diluindo o poder, alongando o processo decisório, fragmentando a ação e obstaculizando a uniformização, com isso desestimulando a criatividade, enrijecendo o trabalho de execução.

Nesta visão da "modernização como processo" e à luz das estratégias cabe ainda indagar: onde estamos, para onde queremos ir e como chegar?

Há uma crise fundamental, que é de resultados.

Há por outro lado, uma realidade social concreta, que exige respostas para a ação pedagógica da educação.

Não há somente uma "crise da Educação". Há também uma "crise de Administração", que tem que ser pensada estrategicamente, admitindo-se uma tênue fronteira entre o mundo da Política e o da Administração.

Nesse pensar/repensar a Educação como processo e sua Administração enquanto fundamento para a concretização dos objetivos educacionais, toda a análise foi perpassada, considerando:

- As contradições sociais e o vivido pelo imaginário, sendo que a superação destas contradições implica em um ato concreto de pensar - refletir - fazer - agir.

- A ineficiência na capacidade de agir, frente à dívida social para com o cidadão.

- O centralismo e o autoritarismo têm conduzido à consolidação de sistemas administrativos não inovadores.

- As políticas sociais que se refletem num quadro de incertezas, onde há necessidade de incorporar à burocracia técnica a burocracia política.

- A realidade social é atravessada pelos interesses e valores de classe, pela racionalidade técnica, pela reprodução da tecnocracia.

É desta análise que emergiram interrogações e proposições consubstanciadoras de um "novo projeto" para a educação brasileira:

- Muito mais do que redefinir organogramas e reestruturar órgãos, importa redefinir as funções e articulações entre as instâncias administrativas e ampliar o processo de efetiva participação e controle público na administração da educação.

- Superar a coordenação de ações como mera aglutinação de interesses e programas, sem qualquer organicidade.

- Trabalhar o controle como instrumento para a tomada de decisão, como forma de saber fazer face aos desvios e distorções, superando a ótica do controle burocrático e policial.

- Buscar a eficiência, eficácia e efetividade das ações educacionais, na medida em que, pela transparência e coerência dessas ações, pretende-se que os meios sejam adequados aos resultados buscados pela educação, e que esta se torne efetiva na realidade social.<sup>(6)</sup>

- Superar o autoritarismo, a interferência político-partidária, o clientelismo, a burocracia pesada.

- Superar o custo improdutivo das burocracias de controle, projetando a escola numa visão de futuro.

- Buscar a alocação cada vez mais eficiente de recursos escassos, vinculando a educação em serviço ao exercício da função pedagógica e gerencial.

- Universalizar a educação básica qualificada.

- Administrar, técnica e politicamente, a descentralização, compondo, via Ministério da Educação, as ações das várias instâncias governamentais.

- Fundamentar a prevalência da política pedagógica em relação à visão logística, na consolidação da descentralização.

- Refletir sobre a pedagogia que precisamos, frente à modernidade, à luz do imaginário social.

- Projetar a modernidade como conhecimento da realidade social e a descentralização como aprendizagem, discernimento e desenvolvimento.

A situação obviamente requer uma postura estratégica com três linhas de considerações e ação. Numa linha conceitual e analítica é urgente

<sup>(6)</sup> Estas idéias, vinculadas a Modernização Administrativa, dão suporte ao Projeto: *Sistemas de Gerenciamento da Qualidade da Oferta de Serviços Escolares*, apresentado pela FJP à Sec. de Educação/MG, Out/90.

que se defina o sentido da gestão das instituições e organizações educacionais e estabeleçam-se condições reais para os cargos correspondentes. No atual momento, a gestão é tão dependente de não-gestores e de procedimentos uniformes e dilatados, que é improvável que se possa ir além de uma simples "administração" da educação. (Silva, 1990)

Uma linha de consideração e ação é a da exigência de verdadeiros planos, orçamentos, programas e projetos e de seu estudo e discussão séria antes de qualquer aprovação. Passam por aqui o controle e análise de resultados, e a retificação do perfil dos recursos humanos para se tornar viável a modernização.

Uma terceira linha é a da capacitação. Capacitar para gerir, no caminho que conduza à modernização técnico-gerencial e que se constitua em "Administração da Mudança". Continuar discutindo legislação e técnicas em si ou ensiná-las sem a vinculação com o sentido exigido pela construção de um projeto é inaceitável.

A "Administração da Mudança" envolve firmeza de propósito, mas presume flexibilidade de implementação. Tal premissa, simultaneamente ética e prática, envolve a realidade social, refletindo coesão, compromisso, reflexão, decisão e ação conjunta: refletir para agir na construção da Pedagogia da Educação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FRANÇA Célio F. Educação no Brasil: desafios para a administração pública. In: WORKSHOP SOBRE GESTÃO DO SETOR EDUCACIONAL, 1990, Belo Horizonte, MEC/IRHJP, dez. 1990, mimeo.
- GUSSO, Divonzir Arthur. Aspectos sócio-político do desenvolvimento educacional. Implicações para a administração dos sistemas educativos. In: WORKSHOP SOBRE GESTÃO DO SETOR EDUCACIONAL, 1990, Belo Horizonte, MEC/IRHJP, dez. de 1990, mimeo.
- MARQUES, Juracy C. Implantação de planos, programas e projetos educacionais. Quinze pontos críticos para minimizar obstáculos. In: WORKSHOP SOBRE GESTÃO DO SETOR EDUCACIONAL, 1990, Belo Horizonte, MEC/IRHJP, dez. 1990, mimeo.
- MOREIRA Roberto. O impacto do novo texto Constitucional na Educação. Perspectivas da Administração Pública na Educação Brasileira: Democratização? Descentralização? In: WORKSHOP SOBRE GESTÃO DO SETOR EDUCACIONAL, 1990, Belo Horizonte, MEC/IRHJP, dez. 1990, mimeo. Anexo: Programa de Municipalização de Ensino Oficial no Estado de São Paulo.
- PORTO, Walter Costa. O impacto do novo texto Constitucional na Educação. Perspectivas da Administração Pública na Educação Brasileira: Democratização? Descentralização?. In: WORKSHOP SOBRE GESTÃO DO SETOR EDUCACIONAL, 1990, Belo Horizonte. MEC/IRHJP, dez. 1990, mimeo.
- SILVA Jorge Ferreira da. Situação e estratégias de modernização técnico-gerencial da administração da educação. In: WORKSHOP SOBRE GESTÃO DO SETOR EDUCACIONAL, 1990, Belo Horizonte, MEC/IRHJP, dez. 1990, mimeo.
- WITTMANN, Lauro Carlos. Planejamento substantivo como referência para a organização administrativa. Formas de organização administrativa. Soluções administrativas e gerenciais. In: WORKSHOP SOBRE GESTÃO DO SETOR EDUCACIONAL, 1990, Belo Horizonte, MEC/IRHJP, dez. 1990, mimeo.

**SEGUNDA PARTE**  
**2. SITUAÇÃO SÓCIO-POLÍTICA DO SETOR**  
**EDUCACIONAL**

EDUCAÇÃO NO BRASIL:  
DESAFIOS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*Célio Francisco França*

## SUMÁRIO

- I. Características e Limitações da Administração Pública
  - . A natureza do desenvolvimento administrativo brasileiro
- II. A construção do Estado Social e a Administração da Educação
  - . Um quadro de limites e de problemas dramáticos . O gargalos institucionais e administrativos
- III. A Política Educacional e o Cotidiano da Escola de Primeiro Grau
  - . O cotidiano do Rio Vermelho
- IV. Política Social e Desenvolvimento Econômico
  - . Conflito x Complementação
  - . O quadro brasileiro: desempenho e tendências

## I. CARACTERÍSTICAS E LIMITAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A construção do moderno aparato de administração pública no Brasil, iniciada em 1930, representou, uma resposta adequada às políticas de desenvolvimento acelerado baseada na industrialização e na criação de um setor econômico moderno. Ao longo desse período, o Brasil se transformou em uma sociedade de massas, predominantemente urbana e industrial, com todas as conseqüências e seqüelas associadas a essa posição, de resto comuns aos países de industrialização tardia.

Os efeitos sociais do modelo de desenvolvimento brasileiro são bem conhecidos, e se refletem no agravamento dos problemas de concentração de renda e da crescente desigualdade dos ônus e benefícios do desenvolvimento pelos diferentes estratos sociais da população, até o ponto em que ainda mantemos largos contingentes de cidadãos em estado de miséria e pobreza absoluta.

### A natureza do desenvolvimento administrativo brasileiro

No teatro grego, as situações intrincadas eram solucionadas com a ajuda dos poderes de uma divindade que descia ao palco com a ajuda de um guindaste. No processo de desenvolvimento brasileiro, o Governo foi chamado a cumprir, com intensidade crescente, esse papel de *Deus-ex-Machina*, conduzindo, orientando, disciplinando e impregnando com seus valores os processos de mudança social do País.

Fundamental e inevitável, portanto, no processo de desenvolvimento brasileiro, a partir de 1930, foi a criação gradual de um poderoso aparato técnico burocrático estatal com presença obrigatória em setores-chaves da atividade produtiva e crescente centralização administrativa convertida em ingrediente estratégico, a moldar a natureza e os conteúdos operacionais da maioria de nossos sistemas administrativos.

A partir dos anos de 1970, tornou-se progressivamente mais difícil manter a coerência conceitual de nosso modelo administrativo, sobretudo porque novas condições surgidas no cenário internacional desnudariam ou tomavam menos relevantes a idéia de "prosperidade", que serviu longamente para encobrir eventuais disfunções. Ao mesmo tempo, no campo político interno se ampliariam as demandas por mais liberdade e democratização do País, o que desnudaria as realidades de um aparato estatal oneroso, ineficiente e insubmisso ao controle da própria sociedade.

A década de 1980 configura um quadro de crise e de exaustão da funcionalidade do aparato burocrático, crescentemente paralisado na sua

capacidade de ação e de alteração da realidade social. Algumas manifestações específicas da crise nos parecem fundamentais: o centralismo administrativo e financeiro no nível federal; fragmentação do aparato administrativo central até o ponto de impedir as funções essenciais de coordenação; autoritarismo e impossibilidade de participação social e política nos processos decisórios; prevalência de critérios míopes de eficiência econômica subsetorial em detrimento da otimização do conjunto; uniformidade e monolitismo das políticas públicas, deixando pouco espaço para aprendizagem e inovação; fascínio pela grande escala; administração crescentemente insulada e absorvida pela sua lógica interna.<sup>(1)</sup>

O momento atual segue dominado por uma crise persistente que torna cada dia mais obsoleto o repertório das percepções, teorias, doutrinas e preconceitos burocráticos aos quais estavam subordinadas as nossas instituições.

O Governo Collor exhibe, sem sombra de dúvidas, um perfil reformista audacioso, mas a natureza das reformas propostas indicam que elas, até aqui, se referem muito mais a estratégias de curto prazo para lidar com os impactos fiscais que a situação atual provocou nas finanças públicas do que, propriamente, à construção de novas alternativas organizacionais para o setor público, ou à redefinição de novos papéis para o Estado no processo de desenvolvimento nacional.

As ações do Governo Collor, até aqui, no campo da Administração Pública indicam as seguintes principais tendências:

- redução do tamanho do Estado diminuindo-se tanto a sua presença nos segmentos diretamente produtivos quanto a sua capacidade regulatória;

- fortalecimento das burocracias centrais de coordenação e controle (administração direta) em detrimento das burocracias "insuladas" e, até certo ponto, mais "modernas" e dinâmicas da administração indireta, descentralizada;

- recuo expressivo do Estado como transmissor e condutor do projeto desenvolvimentista. Tal postura representa uma ruptura com um dos principais critérios do processo de modernização brasileira, mas é, ainda, insuficiente para configurar um estado liberal e está longe de representar uma reconstrução organizacional nos moldes daquela empreendida desde o Estado Novo, em 1930.

0) Uma análise mais ampla de exaustão do modelo administrativo brasileiro está em FRANÇA, Célio e CASTOR, Belmiro "Administração Pública no Brasil: Exaustão e Reconstrução de um Modelo" In: *Estado e Administração Pública: Reflexões*. FUNCEP, 1985 e 1987.

## II. A CONSTRUÇÃO DO ESTADO SOCIAL E A ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A industrialização do País a partir dos anos de 1930 incorpora novos grupos sociais, que precisam ser socialmente assistidos pelo poder público, especialmente nos centros urbanos, e determina profundas transformações na estrutura social brasileira. A questão educacional destaca-se nesse quadro ao lado de Assistência e Previdência Social.

O Ministério da Educação e Saúde começa a ampliar grandemente a burocracia educacional e se confere um caráter universalizante à política educacional, refletido já na Constituição de 1934, reafirmadora da gratuidade do ensino primário, então tomado de frequência obrigatória.

Adicionalmente, o Governo Federal instrumentar-se-ia em termos de recursos específicos, através de criações de sucessivos Fundos Especiais até a destinação de um mínimo de 10% da dotação orçamentária destinada à Educação e Cultura, em 1954.

No final da década de 1960, os recursos para Educação seriam ainda ampliados com a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, englobando todos os níveis de ensino e dispondo de fontes bastante amplas, inclusive a arrecadação da quota federal do salário-educação e os da loteria federal (20%) e esportiva (30%). A Constituição de 1969 e legislações posteriores reafirmam as vinculações obrigatórias de dispêndio governamental dos demais níveis de governo, em torno de 20%.

A Constituição de 1988 amplia grandemente a responsabilidade do setor público na questão de educação, reafirmando e extendendo os princípios de universalidade e de igualdade de oportunidades para toda população. Determina ainda a extensão da responsabilidade do setor público para atendimento à população de zero a 6 anos e a oferta de ensino noturno regular para a população de adultos subeducados. As vinculações da receita resultante de impostos, nos três níveis de governo, ficam estabelecidas em, pelo menos 18% para União e 25% para os Estados, Municípios e Distrito Federal.

Tal conjunto de iniciativas e de instrumentos, em pouco mais de 40 anos, exibem os seguintes resultados sintéticos:

- Entre os anos de 1950 e 1980 aumentou-se o atendimento da população de 7 a 14 anos de 45% para 85%, num quadro de elevado crescimento demográfico.

- Mais de 25 milhões de crianças matriculadas no ensino primário, sendo 55% em escolas da rede estadual, 31% na rede municipal e 13% em escolas privadas.

- Ampliação significativa da rede de escolas médias que já atingem a maioria dos municípios médios, até 20 mil habitantes.

- 1,5 milhões de alunos no nível superior, não obstante o fato de que mais de 70% desse total estão matriculados em cursos noturnos e instituições privadas de qualidade heterogênea.

- Expansão significativa dos programas de pós-graduação, na década de 1970, aumentando-se em consequência a base científica e tecnológica do País.

Esses resultados, de certa forma positivos, refletem uma opção das políticas educacionais pela expansão física das redes escolares, em todos os níveis, independentemente da extensão da escolaridade e da qualidade do ensino, que não se constituíram, até o presente, em prioridade concreta do setor público, à exceção, naturalmente, dos poucos centros de excelência de ensino e pesquisa na rede universitária pública.

### **Um quadro de limites e de problemas dramáticos**

Permanecem significativas disparidades regionais: de 7 milhões de crianças fora da escola, aproximadamente 60% estão na região Nordeste; mais de 20% do alunado frequenta escolas de apenas 4 séries, elevando-se esse índice para mais de 70% nas zonas rurais. As disparidades tendem a aumentar em proporção direta com a pobreza local.

Os índices de analfabetismo aumentaram para 34% da população, na década de 1980, e as taxas de repetência superam 50% no primeiro ano, estimulando as desistências e mantendo indisponíveis as mesmas vagas. No segundo ano, a situação é ligeiramente melhor, situando-se em torno de 3% e crescendo para 18% no quarto ano. Só 40% dos estudantes completam os 8 anos de educação básica. Para o Nordeste, esse número cai para menos de 10%.

A participação das despesas de educação no PIB passou de 1,6% na década de 1960 para 3,0% nos anos de 1970 e mantém-se, desde 1980, em torno de 2,8%. A América Latina mantém uma média de 3,9% e o Brasil ocupa um longínquo décimo quinto lugar no continente. O crescimento dos recursos para Educação, na década de 1980, situou-se em modestos 1,3% contra 11,3% nos anos de 1970.

A nível dos Estados mantém-se estáveis os níveis de sua participação nos custos de educação básica desde a década de 1970, em torno de 66%, enquanto os municípios seguem expandindo essa participação: 7,1% em 1960, 11% em 1976 e 25% ao final dos anos de 1980; para a União os números são de 34% em 1960; 22,4% em 1974 e 10% nos anos de 1980.

A Constituição de 1988 seguramente amplia esse processo pelo fortalecimento da base tributária dos Estados e Municípios, e pelo aumento das transferências para esses níveis de governo. Igualmente, fortalece o processo de descentralização da política educacional que se constitui em

importante e gradual conquista desde os anos de 1970, e que necessita ser ampliado.

Assim voltaremos à questão da descentralização e da municipalização da educação na parte final deste documento, relativo à implementação de políticas públicas.

### **Os gargalos institucionais e administrativos**

Em pouco mais de 40 anos, o Brasil criou um complexo sistema educacional com interações múltiplas, não só entre os diversos níveis de governo federal, estadual e municipal mas também no interior de cada uma dessas esferas, representando hoje o maior contingente setorial em termos de unidades organizacionais e de recursos humanos.

Temos concebido e pretendido operar esta vasta rede burocrática e de prestação de serviços através de sistemas organizacionais grandemente uniformizados, e a partir de diretrizes centrais emanadas de Brasília. Na prática, submete-se e vincula-se o estudante do mais distante município brasileiro diretamente ao Governo Federal.

Assim, ainda, compete ao Conselho Federal de Educação fixar currículos mínimos e definir os padrões gerais de funcionamento de escolas públicas e privadas. Essa manifestação burocrática se reproduz a nível dos Estados que também, por simetria, criaram os Conselhos Estaduais com competência de regular adicionalmente as áreas opcionais dos currículos. Em contrapartida, dados de 1983 <sup>(2)</sup> mostram que alguns Conselhos Estaduais chegam a gastar recursos de manutenção equivalentes ao custo de 20.000 alunos no sistema escolar.

Os procedimentos do Ministério da Educação para alocação de recursos aos Estados e Municípios seguem altamente burocratizados. Um projeto do FINSOCIAL pode demandar 18 meses. Os pagamentos ainda dependem de comprovação das despesas anteriores. Não obstante esses controles formais, a realização dos objetivos finalísticos pode ser facilmente fraudada. Os livros didáticos e a própria merenda escolar ainda guardam enormes resquícios de operação centralizada e burocrática. A solução desses problemas naturalmente transcende o campo puramente técnico, e está intimamente relacionada com as práticas clientelísticas remanescentes do sistema político-administrativo do País. Essas manifestações de clientelismo se repetem, até com mais intensidade, nas relações estados-municípios.

Há ainda os custos excessivos das burocracias improdutivas de coordenação, supervisão e controle que drenam recursos e pessoal das

(2) OLIVEIRA, João Batista A *Basic Education in Brazil: Municipalization; Decentralization and Debureaucratization*. Brasília, 1986.

atividades de ensino para tarefas meramente burocráticas e, em geral, improdutivas. Em diversos Estados cifras superiores a 40% dos professores estão absorvidos por atividades extra-sala de aula. Tais custos podem representar mais de 30% do custo final de educação.

A nível Municipal, a indicação de professores e pessoal escolar é ainda grandemente vinculada ao pistolão e às conveniências da facção política no poder. No nível Estadual e Federal, à inexistência de políticas modernas de gestão de recursos humanos para o setor público, o funcionalismo do setor educacional vem exacerbando práticas corporativistas, até mesmo como estratégia de manutenção de suas conquistas sociais.

Tal quadro toma difuso o nível de responsabilidades concretas e as possibilidades de ação mais autônoma pelos diversos agentes do sistema. Na impossibilidade de influir no cotidiano do sistema, seus componentes tendem crescentemente à inação ou, na melhor das hipóteses, às atividades rotineiras de manutenção e operação, sem compromissos maiores com os resultados e com a qualidade dos serviços prestados.

A distância das decisões dos fatos concretos extravasa os componentes internos do sistema e impede uma aproximação à sociedade. Sem participação, frustram-se as possibilidades de controle democrático das organizações públicas envolvidas com a prestação de serviços sociais e permanecem, como sonhos ainda distantes, as tarefas de construção de um estado democrático, mais justo, igualitário e eficiente.

O próximo capítulo amplia o exame dos obstáculos institucionais, primeiro, sob a ótica do formalismo presente nas políticas do setor educacional e, em seguida, pela revisão de um estudo de caso de uma escola de primeiro grau.

### **III. A POLÍTICA EDUCACIONAL E O COTIDIANO DA ESCOLA DE PRIMEIRO GRAU**

A tendência dominante de políticas públicas do setor educação tem sido a de absoluta ênfase nos aspectos macro-sociais e econômicos da educação, em detrimento de uma avaliação mais objetiva dos limites e das possibilidades de se efetivar as transformações sociais desejadas. Aí está a crise da qualidade de ensino *vis-à-vis* a expansão da rede de ensino e dos anos de escolaridade "obrigatória", assim como as expectativas de "educação para todos" e de "erradicação do analfabetismo", grandemente normalizadas e legisladas, mas constantemente desmentidas pela realidade dos fatos. Devemos até reconhecer que o formalismo - a discrepância entre a conduta concreta e as normas prescritas que se supõe regulá-la - tem um importante valor estratégico **de incorporação de novos** padrões de exigências sociais e

representa um significativo sistema de alavancagem social como sugere Guerreiro Ramos: "o formalismo não é... traço de patologia social... mas um fato normal... que reflete a estratégia (das sociedades prismáticas)... de superar a fase em que se encontram. É uma estratégia de mudança social, imposta pelo caráter dual de sua formação histórica..." (3). Um evidente exemplo dessas possibilidades seriam as disposições constitucionais, desde 1934, definindo a obrigatoriedade de frequência e a gratuidade do ensino primário. Impossíveis de serem cumpridas, a curto prazo, não deixariam contudo de sinalizar um cenário desejável e de se constituir em importante aliado na expansão da rede de ensino público no País nos últimos 50 anos; até o ponto de expandir o acesso à escola elementar à praticamente toda a população.

Essa contribuição positiva do formalismo perde, contudo, sua eficácia na medida em que se exacerba mais do que seria desejável e necessária uma visão idealista do sistema educacional, até o ponto em que passamos a lidar essencialmente com metas e objetivos sabidamente inalcançáveis, enquanto deixamos de administrar as possibilidades concretas a nossa volta.

Nesse sentido, é crescente o número de autores que vem demonstrando a discrepância entre os "objetivos declarados e a realidade sem disfarce" (4) sugerindo a importância de se tomar a menor unidade do sistema educacional: a escola como ponto de partida de avaliação das políticas públicas de educação e buscarmos realizar, ali, os ganhos de produtividade e a melhoria da qualidade do ensino.

No contexto desse artigo, e para aqueles que têm a responsabilidade de alocar escassos recursos públicos da forma mais eficaz possível, é importante ampliar a discussão sobre os processos de gestão escolar e de entendimento das relações de participação, negociação, supervisão e direção que se efetuam no cotidiano da escola entre alunos, professores, comunidade e a direção. Aí os problemas e desafios tendem a ser bastante diferentes das formulações retóricas de técnicos e especialistas.

### O cotidiano do Rio Vermelho

Domingos (1985)<sup>(5)</sup>, apresenta uma importante contribuição para

(3)

RAMOS, Guerreiro. *Administração e Contexto Brasileiro* Fundação Getúlio Vargas, 1983, segunda edição, p. 250/312.

(4)

Ver por exemplo. MELO e SOUZA, A Financiamento da Educação e Acesso à Escola no Brasil. *Relatório de Pesquisa*. Brasília: IPEA, 1979, p. 12; também, FLETCHER, Philip R. e CASTRO, Clauder M. Os Mitos, as Estratégias e as Prioridades para o Ensino de Primeiro Grau. Brasília: IPEA/CNRH, 1985.

entendimento da natureza dos problemas concretos de administração da educação, a nível de escola. O universo de pesquisa é o curso primário da Escola do Rio Vermelho, em Goiânia. Trata-se de escola centenária, criada em 1886. Durante 90 anos, a instituição foi objeto de fusões e desfusões e, em 1976, restauraram-se velhos símbolos institucionais, como uniforme, bandeira e até hino - e o curso primário volta ser a escola de demonstração e aplicação de novas idéias pedagógicas e instituição de estágio para futuras professoras.

Os alunos da Escola Rio Vermelho podem ser definidos como carentes em termos sócio-econômicos. A escola é velha, com instalações precárias, despida de qualquer estímulo visual. As dependências administrativas não integram o corpo da escola e têm padrões ligeiramente superiores aos das dependências dos alunos. Há um consultório dentário antigo, semidanicado e escasso instrumental. O almoxarifado é sortido e desorganizado.

O pessoal, a nível da direção, tem as seguintes características principais: a Diretora é psicóloga, pouco comprometida e menos ainda, disponível. Quer fazer concurso para o Banco do Brasil, sua Substituta está formando em Pedagogia. É presença constante entre alunos e professores. A Secretária é apenas a burocrata de registros.

O pessoal de apoio, Bibliotecária, Serventes, Merendeira ocupam lugares e recebem o salário no final do mês. O Dentista espera a aposentadoria, a Supervisora Educacional acha que não deve interferir na vida da escola. A Orientadora esteve licenciada no primeiro semestre e é crítica da escola.

Das Professoras, oito, não fizeram opção de trabalho por vocação; têm nível sócio-econômico semelhante aos alunos e diversas dificuldades financeiras e familiares. Uma concluiu o supletivo em 1978 e ganha um salário mínimo e meio. Duas são formadas na própria escola. Uma delas quer utilizar canais políticos para conseguir outro trabalho. A única professora com nível superior diz sentir-se muito insegura dentro de sala de aula, quanto a alguns conteúdos. Não se exige habilitação específica. O salário base do professor era menor do que o salário mínimo. Contrato sem concurso público e condicionado à indicação política. O rendimento escolar é ruim. Reprovações crescentes a partir da segunda série. 42,5% de alunos com reprovação em Comunicação e Expressão e/ou Matemática.

A aplicação dos conteúdos curriculares e formal e desinteressante, não há explicação, mas tão somente como deveriam ser feitos os exercícios. Nas verificações de aprendizagem há punições constantes via ofensa por parte das professoras, castigos tipo ficar de pé ou reguadas nas crianças. Há

<sup>(5)</sup> DOMINGUES, José Luiz. *O Cotidiano da Escola de Primeiro Grau - O Sonho e a Realidade*. PUC/SP, 1985. Tese de Doutorado.

inúmeras indicações de transmissão de conteúdo errado e/ou as professoras ignoram as dúvidas das crianças. Não há materiais que despertem a criatividade e o interesse. Há indigência pedagógica. Não há livros para todos os alunos.

Predominam o "aligeiramento do currículo", e o "aligeiramento dos conteúdos programáticos", revelando total discrepância entre a legislação federal, Lei 5692/71 e a ação em sala de aula que não permitem o desenvolvimento de funções intelectuais mínimas.

Dos 90 dias letivos de um semestre somente em torno de 65 representaram aulas efetivamente ministradas. Não obstante o registro formal nos diários de classe, por ordem da direção, de frequência e matéria. Das 3 horas e 40 minutos previstas para atividades instrucionais, somente 1 hora e 40 minutos foram efetivamente cumpridas. As outras duas horas desperdiçadas em atrasos, lanche, organização de filas e etc.

As evidências acumuladas na Escola do Rio Vermelho confirmam, em larga escala o que se tem escrito e publicado sobre a situação da educação em períodos recentes. Há mesmo, quase, uma situação de consenso em termos de diagnóstico. Não obstante essas evidências, organizar um conjunto de ações para mudança desse quadro tem se tornado, até aqui, tarefa quase impossível.

#### **IV. POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:**

##### **Conflito X Complementação**

Neste capítulo, sugere-se que as teorias e as estratégias de implementação das políticas públicas no setor social evoluíram, nos últimos trinta anos, de uma visão de conflito entre as prioridades sociais e econômicas para outra de complementação e interdependência, aonde as despesas sociais passam a ser vistas como indissociáveis do próprio processo de desenvolvimento.

Por exemplo, nos anos de 1960, na América Latina, a discussão teórica entre monetaristas e estruturalistas e seus desdobramentos na CEPAL representavam uma visão de conflito <sup>(6)</sup>. De um lado, os monetaristas tendiam a definir o processo social como decorrência do crescimento econômico, sobretudo na medida em que era objetivamente impossível repartir algo que não existia ou que existia somente em quantidades absolutamente insuficientes. Tal postura conceitual foi popularmente conhecida como estratégia do "crescimento do bolo", primeiro <sup>(7)</sup>. De outro lado, os estruturalistas propunham a possibilidade de redistribuição concomitante com

(6)

Ver por exemplo . Latim America Economic Development - UN / ECLA 1966.

o próprio desenvolvimento e, adicionalmente, via financiamento público, alargamento dos investimentos no setor social pelo aumento da atuação e da intervenção governamental, ainda que a custo de um processo inflacionário, mantido "sob controle". Admitia-se, inclusive, os efeitos benéficos e redistributivos da inflação no contexto de uma política substitutiva de importação e de alargamento dos mercados internos.

Os resultados concretos de ambas as teorias se revelariam crescentemente insubsistentes. A ortodoxia monetarista era de difícil viabilização política em um contexto de rápido desenvolvimento de uma sociedade de massas, predominantemente urbana e incorporadora de novos contingentes sociais. Adicionalmente, as próprias carências sociais nos campos, por exemplo, da habitação, saúde e educação começavam a representar empecilhos ao próprio processo de crescimento econômico.

No lado estruturalista, as propostas ainda que embasadas por forte conteúdo ético e de justiça social se mostravam inconsistentes sobretudo pela inexistência de bases sólidas de financiamento, pelos desperdícios dos sistemas políticos populistas e clientelísticos, e pelas impossibilidades de se verificar os ganhos políticos e econômicos esperados de processos inflacionários "administrados".

Nos anos de 1970, começa-se a desenvolver os fundamentos do que aqui se define como uma visão de complementação. Primeiro, torna-se evidente que investimentos sociais podem apresentar elevadas taxas de retorno, gerando excedentes e realimentando o próprio ciclo econômico; e, segundo, novos instrumentos de operação e de implementação de políticas públicas permitiriam o auto financiamento de diversas iniciativas no âmbito social.

Reside, seguramente, aí a lógica que inspirou as políticas sociais no Brasil nesse período, e que levaria os governos militares, através de sucessivas políticas de natureza financeira, fiscal e creditícia, a ampliar os níveis de gastos do setor público na área social até limites globalmente significativos, superiores a 18% do PIB, em 1986, e a expandir grandemente a presença do estado na área social. Definitivamente, subordina-se a política social aos objetivos de política econômica.

A solução de outro conflito, de natureza política, e que diz respeito aos objetivos de uma redistribuição mais justa e equânime do processo de desenvolvimento, seja através de benefícios indiretos ou através do aumento da renda real dos segmentos mais carentes, assim como, quais os segmentos que absorvem as parcelas mais significativas dos benefícios sociais, permanece em aberto, como veremos adiante.

(7) No caso brasileiro a maior expressão dessa opção está representada e explicitada no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), 1964.

## O quadro brasileiro: desempenho e tendências

O Brasil chega ao ano de 1990 com a maioria de seus indicadores sociais demonstrando que se agravaram as desigualdades sociais, aumentaram os níveis de pobreza absoluta, decresceram os valores reais do salário mínimo, concentrou-se a riqueza a níveis absolutamente injustos. Agrava-se a curto prazo, e a níveis intoleráveis, as condições de operação dos principais sistemas administrativos do setor público responsáveis pela implementação das políticas sociais.

O setor público, envolvido com uma crise fiscal e financeira sem precedentes, não dispõe do volume de recursos indispensáveis ao financiamento de suas atividades no setor social e é crescentemente aceito que o Governo gasta mal e não dispõe, a curto prazo, de estratégias adequadas para maximizar os benefícios dos recursos decrescentes aplicados na área social.

Os dados apresentados anteriormente para o setor educacional refletem o mesmo obstáculo estrutural, ao revelar que o grande contingente de população fora da escola e com baixo desempenho escolar pertence aos extratos inferiores de renda. É ainda decorrente desse mesmo quadro de rendas a curta permanência da maioria da população na escola primária.

O perfil de renda da população apresenta a restrição estrutural mais significativa em termos do alcance das políticas sociais. Como sugere Martine, "não há país no mundo com recursos suficientes para ministrar bem-estar social conveniente às populações miseráveis durante tempo indefinido quando estas constituem maioria"<sup>(8)</sup>. Em realidade, 70% da população economicamente ativa ganha até 2,5 salários mínimos. Avaliações agregadas ao desempenho social indicam ainda a persistência de um forte componente regressivo na maioria das políticas sociais, que tendem a exibir uma tendência perversa aonde os segmentos mais carentes acabam obtendo uma participação menor nos benefícios das políticas sociais. Na área da educação é manifesta essa tendência e explica em grande parte as carências do ensino básico, aonde se sabe que o retorno é mais elevado. O ensino universitário público, gratuito, absorve mais de 30% dos recursos agregados do setor público e em torno de 70% dos recursos do Governo Federal e beneficia os extratos maiores de renda, por razões óbvias. Padrões semelhantes de desempenho se refletiram nas áreas de habitação e saúde, significando nítida transparência de renda para os extratos médios e superiores da população.

MARTINE, G. "Resolução da Questão Social no Brasil: Experiências Passadas e Perspectivas Futuras". In: *Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas para a Década de 90*. Brasília: IPEA, V.4, março 1990.

Algumas das opções disponíveis para correção dessas distorções transcendem, em larga escala, o campo meramente técnico e se inserem no nível das opções políticas. Possivelmente, seguiremos buscando um *mix* mais eficiente entre soluções tecnicamente viáveis (do tipo das que constam do receituário do Banco Mundial: maior seletividade em relação aos serviços subsidiados e aos benefícios visados; c/ou criação de taxas especiais nos serviços utilizados pelos extratos superiores para financiar a extensão de benefícios aos segmentos mais pobres) e aquilo que seja politicamente viável.

O cenário político e institucional de hoje demonstra que opções como as indicadas pelo Banco Mundial não teriam curso político fácil. No caso da educação, por exemplo, o ensino público gratuito nas instituições oficiais é dispositivo constitucional expresso.

Resta assim ao setor público as opções de: buscar uma alocação cada vez mais eficiente de recursos escassos, voltada para maximização de benefícios e para evitar a deterioração da situação social atual; ampliar a seleção dos programas sociais, buscando-se mais qualidade, retorno e produtividade na implementação; ampliar as possibilidades de atuação dos sistemas mistos tipo público - privado - sociedade - comunidade para aumentar a oferta dos serviços sociais; c, finalmente, recriar as oportunidades de modernização administrativa e institucional indispensáveis à reconstrução do Estado brasileiro.

ASPECTOS SÓCIO-POLÍTICOS DO DESENVOLVIMENTO  
EDUCACIONAL  
IMPLICAÇÕES PARA A ADMINISTRAÇÃO  
DOS SISTEMAS EDUCATIVOS

*Divonzir Arthur Gusso*

## SUMÁRIO

Apresentação

1. Algumas Premissas e Elementos Contextuais
2. Políticas Sociais e de Educação nos Anos Oitenta
  - 2.1 Da distensão à crise (ou transição à deriva)
  - 2.2 Recessão, crise fiscal e políticas sociais
  - 2.3 O III PSECD: idéias fora do lugar
  - 2.4 Financiamento em tempo de crise

Referências Bibliográficas

## APRESENTAÇÃO

Este ensaio é apresentado como base de reflexão sobre os ambientes sócio-econômico e político em que se articulam os sistemas de administração educacional e para o debate nesta reunião preparatória. Por isso não traz a usual seção de "Conclusões e Recomendações"; seu conteúdo deve derivar do debate, quando as hipóteses de conclusões e recomendações do autor sofram a necessária fertilização do debate.

A estratégia adotada é simples. Numa primeira seção procuramos explicitar com que premissas estamos trabalhando e que enquadramento teórico geral escolhemos para as análises de contexto das políticas educacionais, de sua implementação e das implicações administrativas gerais que acarretou. Estas são o objeto principal da segunda seção; da qual, como foi dito, não extraímos conclusões. Seu propósito é apresentar, numa narrativa analítica, uma interpretação do processamento das políticas públicas (federais) de educação, marcada pelo andamento do processo político global do país e, em especial, da formulação e inserção das políticas sociais do período que vai do início da década até a Nova República.

Deixase de lado, propositalmente, o período mais recente: o esgotamento da Nova República e o início do novo período de Governo. Primeiro, porque ainda não se tem um distanciamento conveniente para uma análise mais objetiva; e também porque são processos que ainda não deram todos os seus frutos para apreciar seus impactos sem paixões exageradas.

O foco dessa estratégia é propiciar um diálogo sobre essa interpretação e, a partir dele, construir, coletivamente, um esboço da terceira seção (que será inserida num próximo documento), justamente com o que se pode aprender e concluir da experiência recente de direção e gestão do sistema educacional. E ensaiar recomendações para estudos visando a reconstruir essas experiências em novas práticas sociais.

## 1. ALGUMAS PREMISSAS E ELEMENTOS CONTEXTUAIS

Como sempre, com certo atraso, chega ao Brasil a controvérsia - tipicamente *fm-de-siècle* - da modernidade. E, outra vez, tende a ser emparedada na renitente razão dualista que, arcaicamente, domina o pensamento social brasileiro. Alardeia-se que o país está enredado no antigo e resiste a se tornar moderno; do mesmo modo como já teria resistido sair da senzala e da casa grande para os sobrados e mocambos, do eminentemente agrário para o industrial, do tradicional para o modernizante, do subdesenvolvimento para o desenvolvimento, do dependente para o autônomo. E, agora, do terceiromundismo para o primeiromundismo. (Albuquerque & Villela, 1990)

No entanto, nossa história é teimosamente mais rica. Ainda que, em muitos casos, não tenha permitido rupturas definitivas com o passado para assumir decididamente o novo. E deixa, nos momentos de mudanças, a dificuldade de compreender de modo mais fértil, a diversidade - não dual, mas múltipla - que se contém nos diferentes possíveis históricos abertos quando entram em crise os pactos conciliatórios que marcam essa história.

Em realidade, comprova-se claramente em vários estudos e reflexões mais recentes, que nem o Brasil e um país subdesenvolvido - embora se admita, como o faz recém divulgado relatório do PNUD, haver se desenvolvido sem reduzir a miséria de boa parte de sua população - nem seus contrastes e contradições se confinam exclusivamente a regiões, classes, ou setores de atividades sócio-econômica e política.

Antes ele se estrutura em vários níveis distintos e interdependentes de organização de suas forças produtivas, de modos (e de qualidade) de vida, de formas de agregação social e de protagonismo político. Cada qual determinando distintos graus de participação na geração de riquezas e em sua apropriação, na medida em que também se diferenciam a maturidade de suas formas associativas e a eficácia de seu protagonismo político.

Obviamente, essa heterogeneidade estrutural possibilita variadas de combinação das forças sociais e dos ímpetus transformadores ou conservadores que elas podem desencadear. Assim como requer modos politicamente mais complexos de aglutinação de seus interesses e aspirações para constituir projetos de desenvolvimento eficazes e suficientemente amplos para obter seu consentimento e apoio ativo.

Como foi mencionado antes, essa diversidade de possíveis nem sempre é bem compreendida e positivamente explorada nas estratégias que se têm que desenhar nos momentos de crise e esgotamento dos pactos macro-políticos que hegemonizam o Estado.

E vive se, desde há um tempo, outro desses momentos. No início da década, ele foi tido como uma inexorável "transição" do autoritarismo para a democracia, Propiciadora das condições para que todos os problemas

econômico-sociais e político-institucionais encontrassem seu leito "natural" de resolução. Instaurou-se a Nova República; emblematicamente, outro pacto de conciliação, que transformaria as antigas elites participantes do regime supostamente derogado em avalistas da nova institucionalidade e gerentes de seu caráter democrático.

Cedo, porém, tornou-se claro que a dualidade autoritarismo-pluralismo não daria conta, nem da instabilidade econômica e muito menos das disparidades sociais que solapam os prospectos desenvolvimentistas e democratizantes. "O que tornou a situação brasileira tão dramaticamente difícil nos dois últimos anos foi a confluência da crise política com a crise econômico-social. A crise política foi de imediato resolvida com a mudança para um regime civil e, sobretudo, pela credibilidade que o experiente patriarca Tancredo Neves inspirou de maneira consensual aos diversos estratos econômico-sociais do País. (...) Com isso, debelou-se a crise política e, através de um voto de confiança (ou de uma trégua temporária), postergou-se a solução da crise econômico-social." (Camargo, 1985)

Frustrado esse voto de confiança, pelo desaparecimento de seu paladino e, ainda mais, pelas contradições inerentes ao próprio pacto político, o foco de conciliação se desloca para outro dual: inflação-estabilidade; que vem, desde o Plano Cruzado até agora, galvanizando as energias políticas do País. Embora o contraste seja muito mais - o que é lentamente absorvido pela consciência pública - entre progresso material e justiça distributiva. Como de modo tosco se espelhou embaçadamente no processo constituinte. (Gusso, 1988)

De certo este contraste foi o mote dinâmico da campanha presidencial de 1989, No entanto, vertido nas linguagens possíveis após o longo período de congelamento político e o curto lapso de aprendizagem que se lhe seguiu: a retórica neo-populista, o salvacionismo de esquerda, o elitismo social-democrata, ao lado da algarávia eclética das micro-legendas. De onde emergiu, lastreado em potente suporte comunicacional, um novo discurso dualista: o da modernidade *Versus* o arcaísmo.

Sem dúvida - como se demonstrou em sua eficácia eleitoral - com um positivo substrato objetivo: também de modo tosco e lentamente constituída, vai emergindo, na consciência de várias camadas sociais, a percepção pelo menos do que não se quer mais: a privatização das funções e dos organismos de Estado, a dissociação entre a encenação eleitoral e a prática política, as formas oligarquizadas de acumulação da riqueza social, a ineficácia dos sistemas de provisão de bens públicos e de proteção social e, especialmente, estagnação econômica com instabilidade.

A persistência desse substrato - e talvez sua vitalidade - se projeta, mais adiante, no acatamento das medidas mais duras do Plano Brasil Novo (até mesmo do traumático confisco das poupanças), nos movimentos de

resistência ou de apoio aos vários intentos de políticas públicas reformistas e nas surpreendentes trajetórias do comportamento eleitoral recente.

Cumprir destacar, em meio a tudo isso, no tocante ao tema deste seminário, os padrões, às vezes ambíguos, às vezes determinados, de apoio a prescrições programáticas e a medidas concretas de política que visem ao que podemos chamar, genérica e categorialmente, de "Reforma do Estado". Quer elas se refiram a processos mais amplos de refinição dos pactos políticos que constituem o Estado, que regem o sistema político e que delimitam suas instituições reguladoras (ultrapassando o espaço do executivo, para alcançar o legislativo e o judiciário), quer se dirijam a mudanças ou inovações nos sistemas e aparelhos governativos do Estado (também nesses vários espaços).

Ao longo destes planos, questiona-se a eficácia das ações do Estado no assegurar a prevalência de uma (historicamente) determinada ordem - ou regras básicas que assegurem um convívio pacífico de todos os cidadãos; no estabelecer-se limites claros de atuação, garantindo o exercício pleno dos direitos de cidadania - ou seja, de ser limitado, "uma autoridade parcial da qual os cidadãos e, portanto, uma esfera da sociedade civil deveriam estar isentos"; no prover a igualdade de direitos, "incluindo o direito a participar ativamente no processo pelo qual a autoridade política é constituída". E ainda, finalmente, "a capacidade (...) em administrar e distribuir os recursos da sociedade de forma a contribuir para a realização e a garantia das noções prevalescentes de justiça, assim como de seus pré-requisitos evidentes, tais como o crescimento econômico." (Offe, 1989)

Uma parte - seguramente majoritária, nos dias presentes - do êxito no desempenho dessas funções depende não apenas do processamento constitutivo da autoridade política (derivada da dinâmica de constituição do próprio Estado) ou, como querem crer alguns teóricos, das determinações derivadas do que Offe denomina de "matriz vigente do poder das classes sociais", mas, também, das formas e modos como se dão a gênese e o desenvolvimento dos aparelhos administrativos do Estado. Vale dizer, depende não só da eficácia do sistema político para constituir a autoridade política e desta para compor conflitos, formando e formulando as políticas públicas por meio de decisões mandatórias, mas igualmente do modo como aqueles aparelhos conduzem e protagonizam os processos de implementação dessas políticas. (Pressman & Wildavsky, 1979)

A referência a estes conceitos teóricos mais amplos se faz necessária para delimitar com maior clareza a que nível nos estamos referindo quando tratamos de diferentes aspectos do termo geral "reforma do estado". Pois em meio à moda neo-liberal, se tem confundido - nem sempre ingenuamente - proposições de limitação dos encargos administrativos do Estado e, pois, de redução das dimensões e recursos dos seus aparatos operacionais, com enfraquecimento do próprio Estado ou, mais precisamente, daquelas suas funções constitutivas, em nome da supostamente maior

eficiência do mercado para prover bens e serviços incluídos nas funções alocativas e distributivas estatais.

Este cuidado é especialmente relevante quando se deixa o plano abstrato da Teoria Política para considerar o plano histórico concreto da sociedade brasileira. Aqui, imperfeita e fragmentariamente, se vieram constituindo, notadamente desde os anos trinta, aquelas funções do "Estado Contemporâneo". Ao mesmo passo, no entanto, o Estado brasileiro se viu compelido a assumir papéis que, na Europa por exemplo, couberam à sociedade civil; desde a instauração dos direitos políticos e sociais básicos (contra a propensão limitadora das oligarquias) até a constituição de empresas que asseguravam boa parte da acumulação de capital (para além das propensões do sistema empresarial).

Essa trajetória, obviamente, vai deixando suas marcas - muitas delas irreversíveis - nos aparatos administrativos desse Estado. Ou numa linguagem mais precisa, das formas e modalidades que o Estado assume enquanto se ampliam e diversificam suas funções e se alteram as demandas societárias que lhe cumpre processar e solver.

As primeiras reformas "modernizadoras" desses aparatos, havidas nos anos trinta, visam a dotá-los de condições de racionalidade para enfrentar as tarefas de apoio ao empreendimento industrializante-urbanizatório e de incorporação política das novas camadas médias e de trabalhadores industriais urbanos; mas são incapazes de retirar-lhe os traços patrimonialistas e clientelísticos herdados do Império e da república oligárquica.

Desatado, desde o Segundo Governo Vargas e culminando no Governo JK, o salto industrial, baseado na substituição de importações e em mais estreita inserção na expansão do capitalismo de pós-guerra, as estruturas vindas das reformas de 30 pouco se alterarão. Ladeando as rigidezes e resistências da burocracia tradicional para dar conta das novas funções reguladoras e alocativas requeridas por essas políticas, desenvolvem-se estruturas "paralelas" de gestão econômica: os grupos executivos (GEIA, GEIQUIM), as autarquias especiais (o BNDE, a SUMOC) e, por fim as primeiras mega-empresas estatais (PETROBRÁS) e incorporações mistas de capital privado e estatal.

A aglutinação de poderes de Estado no nível federal, para fomentar o segundo ciclo de substituição de importações e de consolidação da base industrial, após 1964, culmina - no âmbito burocrático - na reforma administrativa condensada no Decreto-Lei 200. Em setores estratégicos, são praticamente arrostadas as estruturas remanescentes das reformas do Estado Novo e neutralizadas nos anos 50: seus exemplos mais notórios são a modernização do sistema fazendário e de direção econômica, no âmbito da "administração direta" - prevista para sediar as funções reguladoras; e o alargamento do espaço dos entes autônomos, no âmbito da "administração

indireta" - onde se articula o tripé "estatal-grande-capital privado-multinacionais" basilar para as inovadas funções alocativas. (Lima Jr. & Abranches, 1987)

Conquanto hoje se lamentem algumas distorções - sem dúvida profundas - ou anomalias decorrentes da implementação desse "modelo" num contexto de baixa liberdade social e de forte centralismo político, poucos negam que com ele o Estado brasileiro se aparelhou suficientemente para dar conta de seu papel nesse ciclo de forte acumulação de capital e de evidente consolidação e diversificação das estruturas produtivas do país. Do mesmo modo como, abstraídas algumas premissas de valor, se reconhece que, ao longo desse processo, houve um enorme ganho de domínio de tecnologia governativa; que em geral é subsumida na expressão "modernização autoritária".

Essa trajetória, no entanto, chega a seu termo no início dos anos oitenta. Tanto quanto se esgotam as possibilidades do estilo de desenvolvimento concentrador e socialmente difratado, também se esgotam as virtualidades dessas reformas justapositivas que jamais romperam totalmente resíduos ativos de estruturas passadas. Fragmentação, "enfendamentos burocráticos" e vulnerabilidade à ressurgência clientelo-populista marcarão o itinerário dos aparatos administrativos nestes dois últimos lustros. A crise fiscal - minando as bases mais fundas do desempenho estatal - apenas porá a lume as fragilidades crescentes das estruturas de governação. E a crise de governabilidade - evidenciada pela renitente dificuldade de se remontar um pacto estável de constituição dos novos padrões de desenvolvimento e dos fins e propósitos do Estado - dará contornos mais nítidos à ineficácia, corruptibilidade e deslegitimação das formas administrativas com que ele opera.

Retomando, com alguma especificação de cenários, este contexto, cumpre examinar como evoluíram, nos últimos lustros, as políticas públicas de educação e os arranjos organizacionais e de financiamento que serviram às suas políticas de implementação.

## **2. POLÍTICAS SOCIAIS E DE EDUCAÇÃO NOS ANOS OITENTA**

Poucas áreas de políticas públicas terão refletido de modo mais nítido as contradições do processo de exaustão do regime burocrático-autoritário<sup>(1)</sup>, como fez a de educação e cultura, em nosso país, no período de 1979 até o presente. Até pelas suas singularidades e, certamente, pela complexidade com que se desenvolve, esta quadra de nossa história é, ainda,

(1) Adota-se nesta análise a categorização feita por O'Donnel de regimes burocrático-autoritários, sem contudo limitar-se ao modelo analítico correspondente (ef. O'DONNEL, 1987).

insuficientemente compreendida; malgrado a copiosa literatura acadêmica e jornalística a ela dedicada.

Estando disponíveis dezenas de descrições e análises sobre esse processo e sobre as políticas educacionais, serão limitadas, nesta seção, as referências historiográficas e descritivas dos planos e programas de Governo; dar-se-á maior ênfase a intentos explicativos e a alguns avanços de interpretação que permitam compreender:

a) como se esgotam os propósitos políticos das matrizes de política educacional que substanciaram os planos e programas levados a cabo nos dois decênios precedentes;

b) como, apesar dos ganhos de aprendizagem e de práticas de direção e de gestão obtidos pela burocracia (e também por alguns segmentos sociais), nesse período, acabam se dispersando e se fragmentando os objetivos, estratégias e métodos de implementação das políticas públicas de educação; e

c) que impacto estes fatores contextuais e estruturais exercem sobre os métodos e os mecanismos, hoje vigentes, de direção e gestão do sistema educacional brasileiro.

## **2.1 Da Distensão à Crise (ou Transição à Deriva)**

Teve curso fácil, no início dos anos oitenta, quando se acentuou a liberalização do sistema político brasileiro, a explicação simplista de que isto se devia ao fato de as bases do regime militar estarem sendo erodidas por um paulatino fortalecimento de segmentos organizados da "sociedade civil" e de que, para conter esse processo, o "Sistema" procurava recompor "maquiavelmente" setores da classe dominante para preservar, numa nova estratégia "de abertura", sua hegemonia no pacto de dominação. E, em sentido contrário, que este processo tendia apenas a cristalizar esse padrão de dominação e manter limitadas as possibilidades de desenvolvimento, num modelo neo-colonial fascistóide.

Em qualquer caso, pareciam restritas as chances de efetiva democratização do país e de uma correlata mudança em seu estilo de desenvolvimento, principalmente num sentido redistributivo e socialmente mais justo. Do que resultavam posturas políticas divergentes:

a) num pólo, tendia-se a aceitar um ritmo lento (incremental) de auto-transformação do sistema político a ser conquistado a cada eleição ou movimento institucional;

b) e noutro, a prosseguir numa estratégia de "guerra de posições" visando a organizar o avanço das bases da sociedade civil em direção a uma transformação do próprio sistema social.

Todavia, na expressão de Cardoso, o inevitável foi sendo suplantado pelo inesperado; ou combinado com ele, como "efeito específico resultante da combinação de formas estruturais que fusionam o velho com o novo, muitas vezes de modo contraditório e sem que da contradição resulte uma síntese nova". Ou seja, uma "mistura entre efeito inevitável do industrialismo, escolha de formas de inserção no mundo novo, lastro que não pode ser jogado ao mar de um passado ritmado por outro momento histórico, que dá vitalidade, oferece dificuldade e, ao mesmo tempo, intriga e abre perspectivas de audácias na interpretação da sociedade brasileira." (Cardoso, 1988)

De fato, erodiam-se as bases de sustentação política do regime burocrático-autoritário; mas, ao mesmo tempo, ampliavam-se as contradições de interesses entre os vários setores das elites políticas e econômicas articuladas no pacto dirigente e fortaleciam-se distintos segmentos organizados da sociedade, inclusive aqueles aparentemente situados à margem de seu núcleo mais dinâmico. Não obstante, seria impassível encontrar nesses movimentos, relações linearmente necessárias de determinação com um sentido unívoco. Ao contrário das expectativas, emergiram combinatórias que, ainda na expressão do mesmo autor, mesmo nas condições de desenvolvimento dependente-associado, abriram "um elenco de possibilidades políticas que resultaram no debilitamento da ordem autoritária", (grifo nosso) (Cardoso, 1988)

O entendimento dessas insuspeitadas urdiduras, requer uma quebra do nexos direto entre sociedade civil e Estado, assumido em boa faixa do espectro teórico-ideológico onde ancoram muitas das análises desse processo. Parece pelo menos útil acompanhar a sugestão de Stepan de "distinguir três arenas importantes dessa polis (moderna e que se faz em meio a um processo de democratização): a sociedade civil, a sociedade política e o Estado".

A primeira seria o "cenário em que múltiplos movimentos sociais (...) e organizações cívicas de todas as classes sociais (...) esforçam-se por se organizar em torno de um conjunto de arranjos com a finalidade de expressar e promover seus interesses."

A segunda, nesse processo, seria "a arena em que a polis se organiza, especificamente, para a contestação política, em busca de controle sobre o poder público e o aparelho estatal", porquanto a plena democratização requer a construção e consolidação de uma polis (que assegure) reflexão e ação conscientes, no que diz respeito às instituições centrais e à sociedade política democrática - partidos políticos, eleições, legislação eleitoral, lideranças políticas, alianças interpartidárias e casas legislativas - através das quais a sociedade civil pode se constituir politicamente, para escolher e controlar o governo democrático."

Finalmente - e isto nem sempre é feito - o Estado deve ser entendido como algo mais abrangente do que Governo. Ademais dos sistemas "administrativo, legal, burocrático e coercitivo" (como é enunciado por Stepan) através dos quais se estruturam as relações entre sociedade civil e poder público, compreende também "diversos relacionamentos cruciais no interior da sociedade civil e política" (correspondendo, noutros planos teóricos, as categorias de hegemonia e legitimação). (Stepan, 1986)

O relativo "congelamento" do processo político promovido pelo regime militar alcançara com menor impacto, e quase que apenas na instância supraestrutural e durante o auge da repressão, as bases da sociedade civil, retardando-lhe a dinâmica de auto-organização (sindicatos, comunidades) e limitando o ativismo das corporações socialmente mais fortes (como a OAB e a ABI). Isto distingue o caso brasileiro dos argentino e chileno, por exemplo, onde esse impacto foi substancialmente mais forte.

Entretanto, deu-se com maior amplitude no próprio âmago da sociedade política, marginalizando tanto as lideranças e as organizações formais, através das quais as camadas populares exerciam seu protagonismo na polis - o que é visto como um dos elementos essenciais de identificação do Estado Burocrático-Autoritário por O'Donnell - como aquelas dos setores médios e das classes dominantes efetiva ou imaginadamente não-alinhadas com os grupos civis e militares situados no núcleo hegemônico. (O'Donnell, 1987; Collier, 1982; Klein & Figueiredo, 1978)

Aprofundado esse processo não só no auge repressivo, mas persistentemente a cada conjuntura crítica (como logo após 1975, no pacote de abril de 1977 até o governo Figueiredo), o jogo político próprio desta instância projetou-se para dentro do espaço estatal, na escala limitada dos interesses (econômicos, sociais e especificamente políticos) diretamente admitidos e processados nesse núcleo. Fato que, ao mesmo tempo, figura um fortalecimento do Estado e gesta sua debilidade, na medida em que seus aparatos, mesmo amplificados, jamais conseguem dar conta do arbitramento e atendimento do ampliado espectro de demandas decorrente de seu próprio êxito na direção econômica.

E também na medida em que, debilitada a sociedade política, outras tantas tensões e conflitos ficam irresolvidos ou mal resolvidos, ativando outros focos de dissenso e descontentamento social, que eclodem, sob mediações "para-políticas", na sociedade civil ou em sítios não-legitimados dos aparatos do Estado. Tudo isso aguçando anomias nas tensas relações (ou "no fosso") entre aquela e este.

O final dos anos setenta cenzariza exatamente a exaustão das possibilidades de manter a dominação burocrático-militar com tal estruturação política. Desde logo, o êxito da política da "economia em marcha forçada" consolida e matura as transformações morfológicas e de sociabilidade postas a partir de quase dez anos de diversificação,

heterogeneização e crescimento econômico acelerado. Ao mesmo tempo em que esse ímpeto de desenvolvimento de forças produtivas se estiola, sem que as desigualdades (já melhor conscientizadas socialmente) se reduzam e até se ampliem.

Noutro plano, esse novo quadro de sociabilidade interage com a derrocada de boa parte das pautas de valores e crenças com que se tecia a malha ideológica da hegemonia nas quadras históricas precedentes. Ou seja, descompassavam-se os ritmos de desenvolvimento social e material com os do desenvolvimento político e cultural. E para "isto certamente contribuiu nossa entrada na modernidade pela contramão, isto é, pela acelerada expansão da mídia - divulgando bens e valores de uma sociedade individualista de afluência, junto a uma massa de indivíduos econômica e socialmente carente e politicamente à margem, vivendo em condições de subcidadania." Configurando não uma simples (?) imbricação da crise econômica com a crise política e do Estado, mas uma "floração de crises", "de crises diversas que se superpõem" (...) gerando múltiplas e descontroladas reações em cadeia, através das quais a crise se aprofunda e se generaliza". (Camargo, 1989)

Duas conseqüências disso nos interessam aqui. Primeiro, o desembocar do esgotamento do estilo de desenvolvimento na recessão do início dos anos oitenta a que se seguiu uma crise fiscal de enormes dimensões. Esta, à sua vez, foi retirando dos aparatos de Estado condições materiais e institucionais para responder adequadamente às demandas sociais, intensificadas e diversificadas pela amplificação das possibilidades econômicas, mas limitadas pelas disparidades de renda e participação. E que lhe eram direta e indiferenciadamente encaminhadas, em virtude da persistente fragilização da sociedade política.

Segundo, o fato de que esta debilidade se traduziu - associada às seqüelas da crise cultural - na revivência de práticas clientelo-populistas de intermediação política e no fortalecimento do viés corporativista de alguns segmentos organizados da sociedade civil, à medida em que a burocracia política, os partidos e outras organizações mediadoras não tiveram como substituí-las por outras mais consentâneas com a complexidade social e a modernidade, aspiradas com uma nova institucionalidade.

Em outros termos, perdido pelo regime o controle estrito do processo de redemocratização, não perderam, no entanto, alguns dos grupos tecno-burocráticos e políticos civis tradicionais, que dele participavam, o domínio de alguns instrumentos de engenharia política capazes de os manterem no centro (topológico e ideológico) do sistema. Condição que compeliu partidos e lideranças novas (ou renovadas) a arranjos conciliatórios tão instáveis quanto genéricos em seus termos, que rapidamente levam o "centro" a um rápido desgaste que, na advertência de Lamounier, ameaçava levar a transição a uma mescla de "pluralismo polarizado" com populismo antipartidário, e até mesmo com um neo-corporativismo radicalizado, figura

criada pelas tensões recentes e pela nova agressividade dos movimentos sociais urbanos."

Em decorrência do que, a consolidação de uma nova institucionalidade a um dilema grave, porquanto "o sistema político parece dilacerar-se entre dois extremos de um continuum: de um lado a idéia de uma nova institucionalidade, com um eixo de gravitação parlamentar e partidário; de outro, alguma forma de populismo ou cesarismo, legitimado pelo voto direto (...) e apoiado, do ponto de vista organizacional e cultural, no que chamamos de neo-corporativismo, que é uma das formas atuais de antipartidarismo." (Lamounier & Meneguello, 1986)

## **2.2 Recessão, Crise Fiscal e Políticas Sociais**

É na gênese e maturação deste quadro que se conforma e se inicia o longo período do Governo Figueiredo. De uma parte, como uma continuidade quase irretocada da estratégia da administração anterior; inclusive preparada para um eventual ajustamento a condições econômicas externas mais difíceis e para um enfrentamento com embates políticos já fora do controle mais estrito até então experimentado.

Tratava-se, no geral, de concluir um conjunto de grandes programas de investimentos infra-estruturais e de assegurar a maturação de projetos mais ambiciosos, no setor privado, justamente destinados a conferir à economia maior resistência às prenunciadas restrições externas. E no plano político, reter as margens de controlabilidade da abertura, buscando sustentação nas camadas médias e mesmo subalternas mediante um discurso mais fortemente liberalizante (inclusive através do gestual populista do Presidente), no nível comunicacional, e ações mais vigorosas no campo dos serviços sociais de uso coletivo, no nível programático. Um e outros articulados para conferir maior competitividade ao partido do governo (ou aos partidos que com ele se alinhassem - como se esperava do PP - na vertente tática da pluripartidarização) ante a maré montante de vitórias das oposições.

No entanto, aquelas restrições externas emergem mais rapidamente do que o previsto e imbricam-se com as contradições internas que permeavam os nexos entre o jogo político e a dinâmica econômica. Necessitando compor vetores de poder real situados nos segmentos empresariais que arriscavam aderir aos movimentos de oposição, com os da estrutura partidária que visava a fortalecer, o esquema de Governo se forma com fissuras e inconsistências que lhe retiram agilidade e capacidade articuladora para enfrentar os focos críticos que eclodem em várias frentes. Ao contrário do que se vira no Governo Geisel, a composição ministerial se altera com maior frequência e com mais nítida redistribuição de forças entre os grupos participantes.

Assim, à fragmentação que ocorria no plano da sociedade civil e, agora, principalmente, da sociedade política recém-ativada, correspondiam fracionamentos mais ou menos simétricos nas articulações funcionais e nos sistemas de controle dos aparatos governativos. Não que estes fossem novidade; a grande diferenciação e o crescimento mesmo destes aparatos, à margem de controles externos e institucionalizados ao longo do regime burocrático-autoritário, já os haviam estruturado de modo fragmentado.

Não obstante, até quase o final do governo anterior o centralismo de comando e o estilo estratégico de condução conferia razoável coesão e congruência de propósitos globais ao conjunto de ministérios, agências descentralizadas e empresas públicas. Aqueles movimentos de redistribuição de forças políticas e o deslocamento do controle estratégico para a SEPLAN - focado nas políticas instrumentais de curto prazo - davam a esta fragmentação um sentido centrífugo e desarticulados

Essas políticas instrumentais - monetárias, de preços, fiscais e financeiras - referiam-se fundamentalmente aos objetivos de estabilização econômico-financeira e de manejo das relações econômicas externas. Impunham, no entanto, por sua própria natureza, balizamentos restritos para dimensionar e direcionar os movimentos de mobilização de recursos dos programas finalísticos; que, por vezes, implicavam negociações inter-burocráticas típicas a respeito da relevância e pertinência de seus objetivos específicos.

Isto em parte ajuda a explicar como se tornou difícil atribuir um nível razoável de funcionalidade e coerência a qualquer conjunto de políticas públicas nas arenas econômicas e sociais e dentro de cada arena setorial em particular. As respostas preferenciais de cada segmento político-burocrático aos problemas de suas respectivas áreas de jurisdição referenciavam-se, ao mesmo tempo, pelo acatamento de demandas diferentemente processadas pelos grupos político-partidários e parlamentares que os patrocinavam e pelas restrições ou estímulos instrumentais que deviam negociar com aquele centro de controle, quase que independentemente das conexões dos aspectos substantivos daquelas respostas com os propósitos gerais do Governo.

Esse distanciamento se acentuou na medida em que o ciclo recessivo de 1980-84 magnificou o porte da crise fiscal. Rapidamente o balanço fiscal passou de uma posição superavitária - obviamente modesta - para uma deficitária de dimensão preocupante, em 1985, da ordem de 3,1% do PIB - que aumentaria a 7%/8% nos anos seguintes. Grande parte do serviço da dívida externa do setor privado foi "estatizado", somando-se ao do setor público e compelindo o Governo Federal a acelerar seu endividamento interno. Este, em parte, para permitir a conclusão de programas infra-estruturais em estágio avançado de implementação, mas também porque se entevia um ciclo recorrente em que parte dessa captação se fazia para saldar o serviço da dívida anteriormente assumida. Ao mesmo tempo, chegava-se

num limite de carga tributária em que novos aumentos de tributos deprimiriam a capacidade fiscal, anulando-se. Além do que, pelas condições econômicas e políticas vigentes, mostrava-se pouco factível praticar uma política mais forte de contenção de gastos públicos.

Já no plano operacional, uma decisão nesse sentido ficava dificultada pela estrutura financeiro-orçamentária, que alimentava os organismos e programas de governo em três orçamentos distintos, porém interconectados: o Geral da União, o das Estatais e o Monetário; o que obrigava a realizar contenções verticais nos dois primeiros, mas sem poder alcançar, mais a fundo, os gastos com fontes vinculadas de recursos e as pressões de subsídios e saques de órgãos do Governo sobre o terceiro.

Pois, necessitando o Governo oferecer suporte político-administrativo aos seus grupos de apoio partidários e parlamentares - geralmente nos modos clientelo-populistas de prestação direta de bens ou serviços - ou aos governos estaduais e municipais correspondentes - pela via de transferências intergovernamentais - ele se via obrigado a suprir-se de receitas adicionais nestas áreas mais demandadas. Principalmente nos momentos eleitorais, que se sucederam exatamente nos períodos de limitações econômicas mais agudas. (Abranches, 1989)

Evidentemente, as áreas mais sensíveis a estes condicionantes eram as de investimentos e operações infra-estruturais, notadamente as que articulavam as agências federais com as administrações estaduais e locais e os cartéis de empreiteiras e fornecedores, e as de prestações pecuniárias e de serviços sociais.

Não deveria surpreender, pois, o fato de que no Brasil, ao contrário de outros países em crise estrutural e fortemente endividados, tenha conseguido manter, com reduções temporárias e não muito acentuadas, o nível - de si relativamente elevado - de gastos sociais ao longo do ciclo recessivo do início dos anos oitenta. No lapso de 1980-82, os gastos federais no Orçamento Social (OS) corresponderam a nada menos de 9,0% a 10,7% do PIB, quando a receita tributária líquida (ou seja, excluída de transferências) de todo o setor público apresentava a mesma ordem de magnitude (11,2% do PIB) em 1980. Se contados os gastos estaduais e locais, o OS teria chegado a quase um quinto do PIB.

Como se relatou antes, desde o início da década anterior já se vinha praticando uma política de financiamento fortemente para-fiscal nos setores sociais. Esta propensão é acentuada neste ciclo recessivo; ao mesmo tempo em que se reduzem as dotações de recursos ordinários do Tesouro, aumentam em valores reais e em proporção as dotações com recursos vinculados e os aportes de fontes para-fiscais (obviamente mais nos programas de habitação, previdência e saúde). (Aureliano & Draibe, 1989)

Praticamente metade do OS federal é financiado com recursos das contribuições previdenciárias; de pouco mais de um quarto (em 1980-82) a

mais de um terço o é com recursos do Tesouro, mas dentre estes uns 15% a 20% derivam de recursos setorialmente vinculados e perto de 7% a 8% provêm de operações de crédito (inclusive remanescentes de créditos externos obtidos no fim do decênio anterior). Embora aparentemente reduzidos, têm um papel importante os recursos gerados com a criação do FINSOCIAL em 1982; na realidade eles praticamente substituem com vantagem os do FAS, que no início da década montavam a Cz\$ 4 bilhões (a preços de 1986) e se reduziram a Cz\$ 1,3 bilhões em 1986.

### 2.3 O III PSECD : Idéias fora de lugar

Sob o balizamento da transição transacionada e dessas tentativas de escapar à crise fiscal se gesta o III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desportos como um signo da face liberal democrática do novo Governo e uma expressão de seu propósito de conduzir uma política social inovadora. O ideário do plano e a imagem pública do Ministro que o apresentava e o dirigiria coincidiam nesta função simbólica, embora um e outro não tivessem passado pelo mesmo processo gerador; tanto quanto naufragariam, no curso dos conflitos políticos intra-governo e das dificuldades fiscais.

Em realidade, aquele ideário vinha se formando em pelo menos duas frentes. Com o avanço das oposições em suas articulações com a sociedade civil e através das eleições, a temática das franquias democráticas, das disparidades sociais e da centralização burocrático-autoritária por estas capitalizado, punha em cheque os efeitos legitimadores das realizações econômicas passadas - e acentuava as dificuldades presentes - e incidia sobre os modestos impactos redistributivos e equalizadores que se havia esperado das políticas sociais no discurso do II PND.

Cumpria, portanto, no âmbito do próprio governo, incorporar novas formulações destas últimas, ultrapassando as inquinações que se lhe faziam de ter um caráter compensatório - e, pois, insuficiente para superar as fatores estruturais da pobreza - e de apresentar baixa focalização e eficiência - precisamente pelo "tecnocratismo" de sua concepção e pelo centralismo de sua condução.

Por outro lado, no campo político-ideológico e do conhecimento educacional e de suas projeções nos diagnósticos e proposições técnicas de planejamento, começavam a alterar-se os termos de compreensão dos problemas educacionais do País. A própria revisão do II PSECD em 1975/76 e algumas inovações adotadas em sua implementação apontavam já para algumas das novas direções que se incorporariam ao III Plano. Argumentava-se, no plano federal pelo menos, que a mera expansão não se mostrava capaz de alcançar a universalização do ensino elementar. E que isto se devia às disparidades espaciais e sociais de acesso e da qualidade do ensino que

estariam por detrás dos baixos níveis de rendimento escolar vistos até então como problemas de eficiência operativa do sistema.

As correntes progressistas, a seu turno, atribuíam essa incapacidade ao carácter "reprodutivo" das desigualdades de classe que marcava as instituições escolares. E se propunha que deveria haver algum modo de diferenciar o atendimento escolar para os grupos sociais pobres e excluídos. Do mesmo modo que se atacava com novos argumentos a política de profissionalização do ensino médio e o carácter socialmente discriminatório como se dava a expansão do ensino superior.

Ademais, o franqueamento dos canais de comunicação e dos espaços de organização de segmentos da sociedade civil faziam com que essas controvérsias e contestações permeassem mais amplamente tanto o campo ideológico das categorias docentes e das entidades profissionais e académicas, como os vários setores da burocracia educacional, notadamente nas áreas mais desenvolvidas e em todos os níveis de governo. De certo modo compelindo os grupos dirigentes a tê-las em conta e a incorporar alguns desses argumentos em seu discurso e, até, em sua prática.

O sentido político da escolha de um intelectual com o porte e o prestígio de Eduardo Portella para Ministro da Educação refletia o peso desses embates político-ideológicos. E foi mantido mesmo quando algumas resistências do "Sistema" se fizeram presentes, limitando a formação de sua equipe de direção do Ministério. Assim, ele pôde assumir a nova linguagem em que foram vertidos os documentos técnicos com que se montava o Plano Setorial - tornando-a parte do discurso oficial - e dar-lhe curso na formulação das políticas concretas, para cujo suporte, recorreu a uma ampla discussão do seu projeto com as Secretarias e Conselhos Estaduais de Educação e com algumas entidades representativas das categorias educacionais.

Escapou, no entanto, à percepção política dos dirigentes governamentais e mesmo à de muitos setores do próprio sistema educacional, a natureza dos movimentos sociais e políticos que emergiam no sistema universitário e, embora com menor sonoridade e articulação, entre as associações de docentes do ensino fundamental e médio. Tanto na concepção das políticas gerais de governo, como na de educação, ao se destacar a tendência de enfatizar o atendimento às populações pobres (rurais e das "periferias urbanas") e privilegiar a educação básica e, com esta, o desenvolvimento cultural, o discurso oficial acabava deixando em plano secundário seus propósitos a respeito da expansão e desenvolvimento do ensino superior. E em certa medida, deixava mal dissimulada uma disposição de conter seu crescimento, na medida em que este era lido - em alguns círculos políticos e burocráticos e mesmo em algumas áreas da *intelligentzia* - como "desordenado" e pejado de distorções.

Não obstante, exatamente nesta arena é que se armavam os focos mais fortes de conflitos com que o Governo teria de enfrentar. A consolidação

institucional e infraestrutural das universidades públicas deixava como efeito mais dramático a constituição de um novo corpo social que passava a se identificar essencialmente com estas instituições e a delas e nelas fazer sua vida e seu protagonismo social. E este processo se dava, desde logo, articulado com os processos de organização política dos segmentos mais ágeis da sociedade civil. Em parte, pelas próprias características sócio-políticas e intelectuais dos grupos sociais que formavam esse corpo; mas também porque boa parte dos docentes que o compunham - inclusive alguns de formação intelectual, política e acadêmica mais elaborada - vinham justamente das gerações mais engajadas nas lutas estudantis dos fins dos anos sessenta e/ou nos movimentos políticos mais afetados pela repressão.

De modo que, ao se iniciar o novo período, este movimento já dava mostras de crescente ativação - à raiz dos embates pela aprovação do estatuto do magistério e das primeiras discussões em torno dos critérios e processos de escolha dos dirigentes universitários e de uma nova legislação para a organização universitária - e desencadeava uma seqüência de conflitos que concentrariam, em sua administração, a maior parte das energias e recursos políticos do Ministério da Educação e mesmo dos órgãos políticos centrais do Governo.

#### a) Educação Básica

Isso, no entanto, não impediu que durante o primeiro ano deste ciclo o MEC se concentrasse na implementação das prioridades manifestas no III PSECD. E o empenho em fazê-lo ficou patente com o esforço realizado para "botar na rua" os seus dois principais programas: o de educação básica para áreas rurais e o das periferias urbanas.

O primeiro - que tomou a sigla PRONASEC - sofreu maiores vicissitudes. Concebido para levar adiante um processo descentralizado de formulação e programação, calcado em concepções inovadoras de organização, currículos e metodologias, iniciado em 1976/77, ele se tornou objeto de forte competição entre distintos grupos burocráticos situados no MEC e em vários Estados e de pressões bem sucedidas por parte de missões do Banco Mundial. Este já vinha tendo dificuldades em convencer o Ministério a adotar seu "modelo" como condição para conceder um financiamento para educação rural no Nordeste; e encontrou no momento de início da nova administração a oportunidade para superar as oposições que lhe faziam e fazer aprovar o EDURURAL como parte das ações daquele primeiro programa. Com o que, os demais grupos conseguiram estruturar não mais do que projetos isolados e com escassos recursos, que desapareceram com as limitações fiscais dos anos seguintes.

Ao contrário, o PRODASEC - destinado a atender as periferias urbanas e que tinha nas idéias de "escola-produção" um de seus principais

identificadores - conseguiu estabilizar-se por pelo menos dois anos (entre 1979 e 1981). Através de convênios com estados, municípios e universidades, procurava alcançar associações de bairro, entidades comunitárias e mesmo grupos não-organizados, onde os delineamentos básicos do programa eram especificados de acordo com preferências metodológicas e disponibilidades de recursos locais. Sua coordenação, vinculada à Secretaria Geral e dotada de grande autonomia, conflitava com as políticas adotadas na Secretaria de Ensino de Primeiro e Segundo Graus - SEPS, mas obtinha suporte político na medida em que se associava com grupos burocráticos inovadores sediados em alguns estados e principalmente em municípios onde movimentos sociais haviam ganhado maior influência. A partir de 1982, não obstante, é finalmente absorvido pela SEPS e, embora figurando como linha de trabalho componente dos programas estaduais financiados com recursos da quota federal do SE, vai perdendo identidade até praticamente desaparecer.

Seguindo um molde tradicional de concepção, o EDURURAL se aplica às usuais práticas de expansão de redes físicas e treinamento de docentes - no que se torna perfeitamente integrado às políticas dos estados da região - a que acrescenta alguns componentes técnicos algo mais sofisticados, como supervisão, elaboração de materiais didáticos, desenvolvimento de pesquisas e de um processo de avaliação concomitante à implementação dos projetos. E por sua organização, controlada pelos termos dos contratos firmados com o Banco, segue sem maiores obstáculos até o início do governo seguinte. Seus resultados, contudo, são decepcionantes, de acordo com os achados da sua pesquisa de avaliação.

Alguns estados - onde o partido de oposição passa a governar ou onde o de situação se vê compelido a amoldar-se às novas condições políticas - adquirem, com isso, maior autonomia decisória e passam a desenvolver novos padrões de política educacional; o que também se dá, até mais fortemente, com municipalidades em que a educação é dirigida por grupos politicamente mais avançados.

Ao mesmo tempo, um padrão de relacionamento tendencialmente clientelístico - que jamais desaparecera no período autoritário - é revitalizado noutros estados e em grande número de municípios interioranos, notadamente nas regiões menos desenvolvidas. Se antes o regime fazia conviver critérios racional-universalistas de decisão política, com esses padrões, para manter a face jurídico-formal da liberalização, agora recorria a eles como recurso político-eleitoral para dar competitividade a seu partido e buscar alguma margem de legitimidade a suas relações com os segmentos da sociedade civil alcançados por seus programas. (Nunes, 1985)

Este fenômeno se faz sentir na coexistência inicial do PRODASEC e PRONASEC - que baseavam, de algum modo, "educar para a participação" - com o PROMUNICÍPIO - que exercia um papel cooptador a nível local; e, após 1982, na desativação daqueles com atribuição exclusiva a

este das operações de cooperação técnica e de transferências de recursos aos municípios. Arranjo que limitou desde logo o sentido "descentralizante" que inspirou a criação da "quota municipal" do Salário Educação (que será discutida adiante), através da qual, se pretendia Financiar, sem discriminações (e até contra as discriminações exercidas pelas administrações estaduais), programas municipais e intermunicipais de Educação Básica.

Em 1980, ainda como remanescente da programação anterior, o PROMUNICÍPIO já possuía uma clientela de 1200 municipalidades e centrava suas ações no plano técnico-administrativo, capacitando dirigentes, pessoal técnico e docente, desenvolvendo métodos e instrumentos de planejamento local, mas também repassando recursos, ainda que em escala limitada. Desde 1982 - num estilo que se firmou na Nova República - enfatizou esta última linha; contando com boa parte dos recursos da "quota municipal", estimulou as prefeituras a que submetessem projetos ao MEC para concorrer a eles.

De imediato, em 1983, foram encaminhados nada menos de 2.189 pleitos, que somavam Cr\$ 164,5 bilhões; para cujo atendimento o MEC dispunha de apenas Cr\$ 37 bilhões. Em face do que, selecionaram-se 1.811, após obter crédito suplementar que elevou este montante a Cr\$ 55 bilhões. Dos quais 84% foram aplicados a obras e o restante por projetos de desenvolvimento. Embora houvessem sido formulados (e divulgados) critérios de base predominantemente técnica, prevaleceu o "pragmatismo político" na seleção final, instaurando-se a prática de somar àqueles critérios, com maior peso, o "patrocínio" dos pleitos por parlamentares, altos burocratas ou governadores.

Associado à maré montante do clientelismo, cresceu também, aceleradamente, o veio assistencialista. Como culminação das diretrizes de política social do governo anterior, as estruturas da Fundação Nacional do Material Escolar, da Campanha Nacional de Alimentação Escolar e de parte do Instituto Nacional do Livro e dos programas de bolsas de estudos do DAE foram fundidas na mega-organização da Fundação de Assistência ao Educando. Destacou-se aí o programa nacional de merenda, que se articulava ao Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) e, por esta via, com os vigorosos *lobbies* do oligopólio da indústria de alimentos e dos transportes. Com menor escala, somou-se a este outro "anel burocrático", integrando os programas de co-edição, compras maciças e distribuição centralizada de livros e materiais escolares. Para eles foram canalizados vultosos recursos do SE, dos FAS e loterias e, em montantes notáveis, os do recém-criado FINSOCIAL; os quais, ao final do período - e também depois - chegaram a absorver a maior parte dos recursos aplicados pelo MEC sob as rubricas programáticas do ensino de primeiro grau.

Dados estes passos e com as sucessivas mudanças de administração do MEC e da SEPS e, ainda, em virtude da progressiva perda

de controle da administração federal sobre os programas estaduais, as suas políticas de educação básica se fragmentam e perdem direcionalidade.

### **b) Ensino de Segundo Grau**

Embora o III PSECD houvesse insinuado um redirecionamento nas políticas dessa área, notadamente no sentido de ultrapassar a ambigüidade antes ressaltada nessa área, a administração Portella pouco avançou nessa linha, concentrada que esteve naqueles dois programas de educação básica e, já, com os conflitos no ensino superior. Alguns estudos, no entanto, vinham progredindo, principalmente no CENAFOR e no INEP visando a reformular propostas alternativas de "desprofissionalização" deste grau de ensino; e, com o estímulo do Banco Mundial - que pretendia financiar outro projeto de vulto no Brasil - outros, na própria SEPS e na COAGRI destinados a revisar as falhas e dar continuidade e aprofundamento aos programas de ensino técnico iniciados no governo anterior.

Tomavam corpo, no entanto, em alguns núcleos acadêmicos e setores da ANPED, novas posturas político-ideológicas e teóricas - ligadas ao ideário "reprodutivista" - que secundarizavam a crítica tradicional ao modelo da Lei número 5.692/71 e enfocavam de modo distinto os nexos políticos e pedagógicos entre "educação e trabalho". Embora essas idéias já permeassem os estudos do MEC sobre o tema, a sua proposta de reformulação da lei e das políticas de ensino médio, apresentadas num seminário em São Paulo, foram liminarmente rechaçadas pelos participantes ligados àquelas correntes, levando a SEPS a uma posição defensiva e protelatória, que só foi mudada (ainda assim de modo escapista) mais tarde, com a elaboração e aprovação da Lei número 7.044. Em decorrência, manteve-se o acanhamento das ações do MEC neste tema, limitados os repasses de uns poucos recursos aos estados para projetos de rotina.

Novamente, a ênfase se colocou no ensino técnico. Num processo que envolveu as escolas técnicas federais, a COAGRI, o CENAFOR e especialistas do MEC e de alguns estados, formularam-se propostas integradas de políticas para o ensino técnico industrial e agrícola, com base nas quais foram identificados projetos específicos de expansão e desenvolvimento do setor, articulados no Programa EDUTECH, financiado pelo Banco Mundial. Este aportaria US\$ 20 milhões e o MEC uma contrapartida de US\$ 23,7 milhões, para ampliar, modernizar e dinamizar as 20 ETFs e 33 EAFs, mais 17 escolas técnicas e 10 agro-técnicas estaduais. Iniciada sua implementação em 1984, mostrou-se, nos primeiros momentos, um dos mais bem montados programas da área: condição que foi debilitada mais tarde, notadamente após o lançamento do PROTEC (um programa "de impacto" que implantaria 200 escolas técnicas em todo o País).

### c) Ensino Superior

A subestimação dos conflitos emergentes neste campo fez com que a nova administração tropeçasse em equívocos logo em seus primeiros momentos. De um lado, os grandes programas de investimentos, levados a cabo no Governo anterior, alcançavam um momento crítico de consolidação, demandando continuidade de gastos vultosos na conclusão de obras e na aquisição de equipamentos, justamente quando se definia o agudo quadro recessivo e de crise fiscal nos anos oitenta. De outro, avançavam a maturação das mudanças organizacionais das universidades e os processos de identidade política de seus quadros, em meio à intensificação dos movimentos da transição política.

Sentidos os primeiros efeitos da conjuntura recessiva, as camadas médio-interiores que haviam acessado o segmento de ensino de massa dominado pelas escolas superiores privadas, se viram pressionadas, ao mesmo tempo, pela deterioração de seus rendimentos em virtude do "arrocho salarial" e da inflação crescente e pela reação dos empresários que, oligopolizando a oferta e cartelizando o setor, elevavam os valores das anuidades acima dos preços. Ante pressões simultâneas de uns e outros, desprovido de experiência no trato com este tipo de conflito e tentando manter a postura "liberal" com que se firmara sua imagem, a administração do MEC conseguiu apenas agravar o conflito e somar este foco de descontentamento com que já grassava nas universidades públicas.

Nestas, combinaram-se vários vetores de crise. A legislação do estatuto do magistério de 1979/80 deixara reivindicações inatendidas, que se magnificaram quando os ritmos inflacionários e a política salarial geral e para o funcionalismo público aumentaram os diferenciais de remuneração entre docentes de universidades autárquicas e fundacionais. Aquele processo de categorização classista dos docentes (e, por extensão, dos servidores administrativos) incluía a formação de entidades representativas - as Associações Docentes - que teriam nas lutas sindicais e político-institucionais um fator incontestável de impulsão e consolidação, que as levou, também, a se alinhar com o movimento de unidade sindical no plano mais amplo das lutas políticas da transição. Além disso, o Governo somara outro foco de conflito ao limitar, no final de 1979 a liberdade de escolha dos dirigentes das universidades fundacionais, sinalizando uma disposição de apertar os controles sobre as IES federais em geral, exatamente quando elas ligavam seus pleitos profissionais à democratização de suas organizações e da sociedade em geral.

Esta confluência de problemas, num momento politicamente delicado, levou o Governo a deslocar para o MEC ninguém menos do que um dos chefes militares mais prestigiados do círculo mais próximo ao Presidente, com a missão central de "pacificar" o setor. Sobrepondo-se à orientação

contencionista dos dirigentes das políticas econômicas e fiscais, o novo Ministro tratou de incrementar os recursos financeiros e políticos disponíveis no MEC, procurando ampliar seu raio de manobra nos conflitos com os movimentos docentes e com os dirigentes universitários que pressionavam por maiores dotações para seus projetos. Ao mesmo tempo em que resguardava os flancos, com aumentos de recursos para transferências aos estados e municípios (via SE, FINSOCIAL e suplementações ordinárias), que lhe carregavam suportes políticos adicionais. Com estas vantagens adicionadas ao coeficiente de poder que trazia, obteve um momento de trégua na frente universitária, cedendo em algumas reivindicações salariais e de caráter institucional e assegurando recursos adicionais para levar adiante os projetos infraestruturais e de desenvolvimento institucional requisitados pelos reitores e dirigentes.

Não obstante, a resolução de alguns fatores originários estruturais do movimento - situados na estrutura das carreiras, na definição dos quadros de pessoal e na questão da autonomia universitária - ficou a meio caminho, quando o agravamento das tensões políticas globais impuseram a volta do Ministro à Presidência para assumir a Casa Militar, em agosto de 1982. Em alguns meses mais, a continuidade do processo inflacionário e nova intensificação do movimento político geral fizeram renovar os fatores de conflito e as lacunas nos acordos antes obtidos começaram a ser identificadas na implementação das políticas adotadas, ao longo de 1983 até a eclosão das grandes greves de 1984 que desembocaram na conquista da "isonomia salarial", na aprovação de novas estruturas de carreira e de remuneração dos docentes e servidores das universidades federais e na incorporação de dezenas de milhares de docentes em situação funcional precária aos novos quadros de pessoal das IES.

Os programas de expansão e desenvolvimento, conduzidos em ritmo mais lento em face das limitações orçamentárias, sofreram ajustes relativamente pequenos, em seus aspectos substanciais, mantendo mais ou menos os mesmos perfis desenhados no governo anterior. Em particular os de pós-graduação, tanto na linha de desenvolvimento de recursos humanos e de apoio institucional, quanto na de equipamento dos centros. E os de campus universitários onde o PREMESU foi reestruturado com a criação do CEDATE, expandindo-se, com a formulação e aprovação do Programa MEC/BID III, que visava a alcançar as IES mais novas e as do Norte e Centro Oeste.

## **2.4 Financiamento em Tempo de Crise**

Como foi mostrado mais acima, dentre os países endividados, o Brasil teve um comportamento distinto dos gastos sociais, mantendo seu nível com reduções relativamente menores. E dentre os componentes do



Orçamento Social, os gastos em educação apresentaram até maior estabilidade que nos demais setores. Se isto demonstra, no global, uma capacidade razoável de resistência da sociedade à "regra" de que em períodos recessivos e de dificuldades fiscais os primeiros cortes de gastos públicos ocorrem na área de políticas sociais, no específico, se poderá ver que, mesmo assim há fatores "perversos" atuando em seus bastidores.

É preciso, em primeiro lugar, ter-se em conta que se está tratando com um sistema "federativo", em que os encargos de manutenção e de expansão e desenvolvimento de cada componente sistêmico (níveis e modalidades de ensino, cultura, educação física e desportos, etc) e programático (infra-estrutura, recursos humanos, pesquisa e desenvolvimento, assistência ao educando, etc) se reparte distintamente, entre os níveis federal, estadual e municipal de governo e, ainda, com o setor privado em alguns deles. E que, dadas as disparidades regionais de desenvolvimento - e de ativismo político - esta repartição se diferencia nos vários pontos do território.

Esta característica é relevante para se entender que, na verdade, há lógicas e dinâmicas distintas nos movimentos das políticas educacionais e de seu financiamento, relacionadas à capacidade fiscal e técnico-administrativa de cada nível de governo em cada região, e aos modos como estes fatores são manejados pela sociedade política e pela burocracia educacional.

Simplificando, a repartição de encargos educacionais poderia ser descrita do seguinte modo:

a) o Governo Federal mantém e financia os gastos de expansão e desenvolvimento da quase totalidade da oferta de ensino universitário e de ensino técnico de nível médio; contribui, por transferências intergovernamentais, para os gastos de E & D no ensino de primeiro e segundo graus nos estados e municípios; e, em menor escala, com subvenções e subsídios, para o financiamento geral de uma parte da oferta privada;

b) os Governos Estaduais têm a seu cargo a manutenção de cerca de dois terços da oferta de ensino elementar e médio e, contando com aquelas transferências, a operação da maioria dos investimentos em E & D; mantém pouco menos da metade da oferta de educação pré-escolar ou ajuda a manter a que é operada pelos municípios; e algumas unidades federadas financiam universidades próprias (como São Paulo e Paraná e, de certo modo, Santa Catarina);

c) os Municípios operam, com transferências federais e estaduais, pouco mais de um terço da oferta de ensino elementar e mais de metade da oferta pública de pré-escola; variando estas proporções quase que em proporção inversa ao grau de desenvolvimento: ou seja, é maior a proporção do alunado em escolas municipais quanto menor o grau de desenvolvimento.

As fontes mais dinâmicas de receitas, no entanto, situam-se no nível federal: imposto sobre a renda, sobre produtos industrializados, sobre operações financeiras, impostos únicos setoriais e contribuições para-fiscais; além de domínio majoritário sobre a capacidade de endividamento do setor público. Os Estados contam, precipuamente, com os impostos sobre circulação de mercadorias e transferência de propriedades e compartilham algumas receitas federais via FPM e quotas de impostos únicos e taxas. E os Municípios dependem exclusivamente do imposto sobre a propriedade urbana, de uma parcela do ICM arrecadado em seu território, de receitas federais compartilhadas, via FPM, e, crucialmente, das transferências intergovernamentais.

No período 1980-1985, os gastos em educação operados em cada nível de governo apresentaram aumentos reais significativos no total: 35% no Federal, 20% no Estadual e 14% no Municipal. Evidentemente, com quedas nos valores reais de 1981 e 1983 no primeiro, em 1982/84 nos estados e ao longo de 1981/84 nos municípios, com franca recuperação em 1985 (e daí até 1987) em todos eles. Regionalmente, estas variações diferenciaram-se bastante nas dimensões e temporalmente.

Alguns fatores explicam, no geral, essas tendências. Sem dúvidas, acréscimos significativos de oferta de ensino elementar ocorreram nos municípios do centro-sul, por conta dos pleitos de municipalização e à medida em que os governos estaduais se viram pressionados por aumentos de gastos com pessoal e retraíram a expansão de suas redes, em virtude de haverem sofrido mais fortemente com o impacto da recessão sobre seus orçamentos (quedas no ICM e redução no FPE). Além disso, expandiram-se os programas de atendimento pré-escolar, operando as transferências federais (do MEC, LBA, MPAS) como impulsores de gastos com recursos próprios.

No plano estadual, embora premidos no lado da receita, as administrações educacionais - outra vez, predominando no Centro Sul - se viram compelidas a aumentos constantes e crescentes nos salários de professores, com a progressiva consolidação de suas entidades de classe e a eclosão de greves e paralizações.

Ao mesmo tempo, a concentração demográfica em cidades de médio porte e nas capitais fazia aumentar a pressão de demanda por vagas nas séries finais do ensino de primeiro grau e no ensino médio e superior; o que fazia tentar manter investimentos de expansão da rede física, transladando as pressões para o nível federal para obter maiores volumes de transferências. E nos estados que mantêm ensino superior, os docentes passaram a exigir remunerações semelhantes às que passaram a ser pagas pelas universidades federais.

Assim, confluíam para o centro boa parte dessas pressões das bases, obrigando o Governo Federal a buscar maior elasticidade em suas próprias fontes de receitas. Pois, de um lado, a ascendência dos governadores

- e em vários casos dos prefeitos - sobre os parlamentares, dos quais o Executivo passava a depender em suas estratégias de legitimação e de controle do Colégio Eleitoral, os fazia dotados de maior poder reivindicatório por recursos. E, de outro, os Secretários de Educação - liderados pelos dos estados governados pela oposição - que se haviam congregado num Fórum (mais tarde instituído no CONSED) especificavam esses pleitos, conferindo-lhes maior densidade e pontualidade, ao verterem nas críticas que, publicamente, opunham as decisões e orientações do MEC.

Este, como vimos, também estava acuado pelos movimentos docentes e de servidores universitários, a que começavam a somar-se os dos professores das escolas técnicas federais e dos funcionários dos órgãos autônomos. Principalmente daqueles primeiros, resultou um duplo efeito sobre os gastos federais em educação.

Com a unificação dos quadros de pessoal, docentes contratados em regimes especiais e o pessoal dos hospitais universitários foram enquadrados nas classes regulares da carreira e da lotação das IES e optaram, em grande proporção, pela dedicação em tempo integral e exclusiva, aumentando sensivelmente o volume daqueles quadros. Delongando o processo de atendimento às reivindicações de aumentos salariais e de isonomia, as universidades autárquicas - onde os salários médios eram inferiores aos das fundacionais - aproveitaram o processo de enquadramento para elevar o posicionamento médio de seus docentes nos níveis e classes mais elevados da escala como forma de elevar esse salário médio. Quando foi concedida a isonomia, tanto pelo seu volume de pessoal docente quanto por este enquadramento "para cima", a massa total de salários nas IES elevou-se consideravelmente. No período 1980-1988, quando as receitas tributárias da União praticamente se mantêm estagnadas, a proporção sobre elas, dos encargos com pessoal nas IES se eleva de 4,3% para nada menos de 14,3%.

Somados estes acrescidos encargos correntes aos decorrentes da continuidade dos investimentos em expansão e desenvolvimento, especialmente na conclusão de obras e equipamento dos campus universitários (onde foram aplicados cerca de US\$ 1,2 bilhão), os dispêndios com ensino superior passaram a absorver quase dois terços dos recursos do MEC, a maioria dos quais provenientes de recursos ordinários do Tesouro.

Como o crescimento de despesas cobertas por estes deveria ser contido, para manter a política fiscal, esta fonte escasseava para os demais itens da programação do MEC. Restrição que foi, em parte, contornada pelos aportes do FINSOCIAL e os decorrentes das alterações do sistema do Salário Educação; e, por fim, com maior apelo a operações de crédito e convênios variados.

Ainda assim novos e crescentes controles sobre os gastos públicos determinaria uma drástica redução destes últimos itens de receita e que se incluíam em "Outras Fontes" e que permitiam sua reprodução - através da sua

aplicação em títulos de renda - ou a reprogramação livre de seus saldos. De cerca de 40% da receita total do FNDE, essa classe baixou a 26% e não foi a menos, em virtude da inclusão, nela, até 1985, dos aportes vinculados do FINSOCIAL, que representavam 9% da receita total.

Conquanto reiteradamente reduzidos em volume e em proporção nos gastos totais do MEC, a importância das operações do FNDE se veria, ao contrário, acrescida. Em parte porque essa diminuição proporcional se devia ao grande aumento dos gastos com pessoal, particularmente das universidades, simultaneamente a um crescimento menor - com alguns anos negativos em termos reais - dos gastos com projetos e atividades "produtivas". E as aplicações via FNDE incidiam exatamente sobre estas últimas. Mas, também, porque elas passaram a solver justamente os problemas financeiros e gerenciais que se acumulavam, em todas as áreas do Ministério, pela instabilidade orçamentária.

Com o advento da Nova República, as características essenciais das políticas federais de educação alteraram-se muito pouco. A diretriz de "Tudo pelo Social" em verdade representava uma continuidade do discurso da política social que vinha desde o Governo Geisel e que fora ajustado no período subsequente. Entretanto, sem as determinações estruturais e os instrumentos de que até então elas se alimentavam. E, principalmente, dissociadas das políticas macroeconômicas encetadas a partir de 1985 e que visavam, sobretudo, a recuperar condições de estabilidade para, na seqüência, reativar os fatores básicos de crescimento econômico.

Neste ínterim, porém, a Aliança Democrática se desagrega e se amplia, e conseqüentemente, a fragmentação das bases sociais de sustentação das coalizões que detém o poder de Estado no plano federal. Circunstância que se reflete na inconstância de sua própria composição, no desarvoramento com que elas dirigem o Governo e na descontinuidade das ações deste último.

Não seria simplismo associar, na área educacional, a pouca nitidez de rumos e a correspondente descontinuidade programática ao fato de vários setores de sua direção terem sido atribuídos a segmentos da Aliança Democrática de orientação conservadora e/ou clientelística. E, conseqüentemente, de estes setores haverem instrumentalizado estruturas e recursos do MEC, para firmar suas bases partidárias estaduais e locais, como se evidencia nas análises de distribuição territorial das transferências intergovernamentais e das dotações de projetos de assistência financeira.

Estas aliás, passam a constituir a forma predominante de ação do Ministério. Mesmo os conflitos mais intensos com as universidades são enfrentados com critérios imediatistas de administração meramente político-partidária: fazem-se algumas concessões, conciliam-se princípios e não são cabalmente enfrentados os nós estruturais que os provocam.

Tampouco seria exagerado adiantar que grande parte da aprendizagem organizacional e política, acumulada neste longo período aqui

estudado, pouco avançou e, em alguns casos até se perdeu com a desídia que se tem pela preservação de sua memória. Pois, tampouco há projetos políticos explícitos para a educação e a cultura que ativem a disposição para utilizá-las e aperfeiçoá-las.

Isto não quer dizer, em absoluto, que as contradições e os conflitos estruturais - persistentes - não existam nem estejam a demandar enfrentamento. Com o ritmo próprio das transformações sociais, culturais e econômicas por que passa o Brasil, ter-se-á, logo talvez, que desenhar novas utopias, novas estratégias e novas políticas para seu sistema educativo-cultural. E a construção de seu caminho de concretização e implementação deverá aurir dessa aprendizagem, as bases de novas práticas de processamento de políticas públicas e de elaboração da instrumentação governamental.

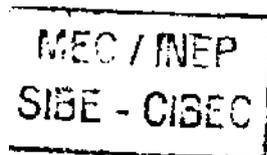
## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio H. . *O Leviatã Anêmico: Dilemas Presentes e Futuros da Política Social, Planejamento e Políticas Públicas*, 1(1):7-32, junho de 1989.
- ALBUQUERQUE, Roberto- C. de. e VILLELA, Renato . *A Situação Social no Brasil: Um Balanço de Duas Décadas* (versão preliminar). Rio de Janeiro, Novembro de 1990 (a ser publicado).
- AURELIANO, Liana & DRAIBE, Sônia . "A Especificidade do "Welfare State" Brasileiro". In **MPAS/CEPAL; Projeto Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização**, Vol.1. *Reflexões sobre a Natureza do Bem-Estar*. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989.
- CAMARGO, Aspásia . *As Perspectivas da Nova República. Crise Social e Crise Política*. 1985 (paper não publicado).
- CAMARGO, Aspásia . "As Dimensões da Crise", In CAMARGO, Aspásia & DINIZ, **Eli (Orgs.); Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República**. São Paulo, Vértice, 1989.
- CARDOSO, Fernando IL . "Dependência e Democracia". In FLEISCHER, David (org.): *Da Distensão à Abertura: As Eleições de 1982*. Brasília: Universidade de Brasília: Universidade de Brasília, 1988.
- COLLIER, David (org.). O Novo Autoritarismo na América Latina: Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.**
- GUSSO, Divonzir Arthur. "Aspectos Sócio-políticos do Processamento Constitucional: Conquistas Sociais e o Caso da Educação". In *FUNDAP; A Nova Constituição Paulista. Perspectivas*. São Paulo: CEPAM/FUN DAP, 1988.
- GUSSO, Divonzir Arthur (Coord.). *Educação e Cultura - 1987: Situação e Políticas Governamentais*. Brasília: IPEA, 1990 (IPEA. Série IPEA número 128).
- KLEIN, Lúcia & FIGUEIREDO, Marcus . Legitimidade e Coação no Brasil Pós-64**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.
- LAMOUNIER, Bolívar & MENEGUELLO, Rachel . *Partidos Políticos e Consolidação Democrática. O Caso Brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- LIMA JR., Olavo B. de & ABRANCHES, Sérgio H. (Coord.). *As Origens da Crise. Estado Autoritário e Planejamento no Brasil*. São Paulo: Vértice, 1987.
- O'DONNELL, Guillermo . Reflexões sobre os Estados Burocrático-Autoritários**. São Paulo: Vértice 1987.
- OFFE, Claus . Capitalismo Desorganizado. Transformações Contemporâneas do Trabalho e da Política** (Trad. Wanda C. Brant; Rev. Laura T. Motta). São Paulo: Brasiliense, 1989<c.1985>.
- PRESSMAN, Jeffrey & WILDAVSKY, Aaron . *Implementation*. Berkeley: University of Califórnia Press, 1979.
- STEPAN, Alfred . Os Militares: Da Abertura à Nova República. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.**

O IMPACTO DO NOVO TEXTO  
CONSTITUCIONAL NA EDUCAÇÃO

PERSPECTIVAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA:  
DEMOCRATIZAÇÃO? DESCENTRALIZAÇÃO?

*Roberto Moreira*



## SUMÁRIO

### Introdução

1. A Descentralização Administrativa do Brasil
2. Questões Conceituais
3. O Estado Brasileiro
4. Distribuição de Competências no Estado Brasileiro
5. Distribuição de Recursos no Estado Brasileiro
6. A Constituição de 1988, a Administração Pública e a Gestão da Educação
  - 6.1 A distribuição de competências dos poderes públicos
  - 6.2 A tendência à descentralização das ações educacionais
  - 6.3 A questão do financiamento da educação

## INTRODUÇÃO

Não devemos ter a expectativa de que a promulgação de um novo diploma legal como a Carta Magna, por si só, possa resolver os problemas e superar os obstáculos que impedem a população de desfrutar níveis melhores de bem-estar. Com realismo, devemos entender que a Constituição e sua legislação complementar procuram somente proscrever os fins, os caminhos, as alternativas, os meios e os demais fundamentos para que se possa "... *instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias...*" Isto é a letra do preâmbulo da Constituição brasileira; mas entre a letra, a intenção, a proposta e a efetivação para materializar um estado futuro desejado existe um profundo fosso a ser transpassado e dificuldades a serem superadas.

Devemos esperar, isto sim, que a Carta Magna e sua legislação complementar orientem o processo de organização e reorganização do Estado, de modo a proporcionar condições efetivas para que o governo, a coletividade e os indivíduos em particular tenham as bases institucionais indispensáveis para idealizar o seu modo de vida, tomar decisões e encetar ações que conduzam à obtenção de resultados compatíveis com os fins estabelecidos.

Se a elaboração de leis, em si, resolvesse os problemas concretos, a população brasileira não viveria hoje as grandes dificuldades enfrentadas, por exemplo, na área de educação. Historicamente os nossos textos constitucionais propuseram a educação básica como um direito de todos e como dever do Estado. Mais recentemente, além das Constituições, os diferentes Planos de Governo, especialmente, a partir dos 60, enfatizaram a educação para todos e a eliminação do analfabetismo como questões prioritárias. Apenas para lembrar, vale registrar que o I Plano Nacional de Educação, elaborado em 1962 pelo Conselho Federal de Educação, estabelecia como sua primeira meta quantitativa: "Ensino Primário: matrícula até a quarta série de 100% da população escolar de 7 a 11 anos de idade e matrícula nas quinta e sexta séries de 70% da população escolar de 12 a 14 anos." Se cumprida essa meta, não teríamos hoje o contingente de adultos analfabetos que se encontra registrado nas estatísticas educacionais brasileiras. E esta era meta estabelecida com fundamento no disposto da Constituição de 1946 e na Lei 4.024/61, que determinava as diretrizes da educação nacional.

Seria um truismo evocar as deficiências do sistema educacional brasileiro, já amplamente diagnosticadas em documentos oficiais e em estudos acadêmicos de diferentes fontes, que lembram, com constância, as questões de falta de oportunidades para o acesso ao ensino fundamental, repetência, evasão escolar, falta de recursos financeiros, desajustamento da escola média, falta de qualificação dos docentes, improdutividade do ensino superior e outras mais.

De outra parte, a análise dos dados da educação brasileira revelam um significativo incremento das matrículas em todos os níveis de ensino, da pré-escola à pós-graduação; os números relativos ao início da década de 60 e aos anos finais da década de 80 atestam essa afirmação, quer em termos absolutos, quer em comparação à evolução numérica da população. Todavia esse crescimento não atendeu aos anseios dos diferentes segmentos sociais que buscam a educação em seus diferentes níveis e modalidades. Conseqüentemente não atendeu aos anseios da nação como um todo, em suas necessidades de evolução política, econômica, científica, tecnológica e cultural.

Por essa razão, podemos dizer que, apesar do avanço, em termos absolutos, dos recursos econômicos destinados às atividades educacionais, os problemas econômicos da educação brasileira se agravaram significativamente nos últimos 30 anos. Há algum tempo dizíamos: "... Os problemas econômicos da educação situam-se nesta mesma perspectiva dos problemas econômicos gerais, pois a expansão e diversificação dos sistemas de ensino geram necessidades que nem sempre podem ser atendidas de imediato. As questões econômicas da educação agravaram-se apesar do aumento dos recursos destinados à educação, visto que as necessidades evoluíram com rapidez maior que a disponibilidade de recursos. Alguns dos possíveis fatores que determinaram a demanda educacional e, conseqüentemente, o volume de suas necessidades podem ser citados: compreensão do direito e do valor da educação, explosão demográfica, extensão da escolaridade obrigatória, pressões do mercado de trabalho, tomada de consciência da importância da escolarização para o aperfeiçoamento pessoal e progresso social, movimentos migratórios, mudanças da composição etária da população, escolarização de adultos analfabetos, difusão da idéia de educação permanente e outros mais... Essa expansão do sistema escolar em diferentes direções passou a exigir uma quantidade maior de recursos, de modo geral escassos. Esta escassez se acentua quando consideramos que estes recursos limitados têm usos alternativos e competitivos entre os diferentes setores econômico-sociais.

Expliquemos um pouco mais: não se pode negar que a educação é um setor importante de atividades, em razão de suas diferentes funções sociais. Mas quem negaria a importância de outros setores econômico-sociais, como saúde, transportes, energia, segurança interna, defesa externa,

comunicações, agricultura, indústria, saneamento, cultura, previdência social, habitação e outros mais? Quem poderia negar a necessidade de alocar recursos para setores que podem condicionar o próprio desenvolvimento educacional? Não se constituem todos esses setores, junto com a educação, a infra-estrutura indispensável para o desenvolvimento harmônico de uma nação?". (Moreira, 1980)

Assim, a escassez de recursos, a multiplicidade de necessidades, o uso alternativo e competitivo dos recursos, o incremento constante das demandas sociais e a incapacidade do Estado em atender os diferentes segmentos da sociedade em todas as suas reivindicações têm levado à busca de alternativas da administração pública, pelo menos no discurso, no sentido de descentralizar as suas decisões e ações, visando a repartir responsabilidades, poderes e recursos.

A questão da descentralização decisória tem sido amplamente discutida na vida pública brasileira, onde se ressalta de modo especial a perspectiva política nos últimos tempos, com o foco de atenção voltado para a participação popular. Esta dimensão é muito significativa, não se pode negar, mas é necessário discutir, também, com maior profundidade, a dimensão econômica da democratização e da descentralização, ou seja, em que medida a mudança de padrão decisório pode aumentar a eficiência no emprego de recursos escassos com que conta o Poder Público. Em particular, por exemplo, pode-se perguntar: em que medida a descentralização das atividades educacionais relativas ao ensino fundamental pode ajudar a superar o problema do analfabetismo? A descentralização, via municipalização do ensino fundamental, pode melhorar o acesso, a permanência e a progressão nos estudos dos alunos desse nível de ensino?

## 1. A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NO BRASIL

A preocupação com a descentralização administrativa no Brasil não é recente, embora tenha ganhado impulso significativo nos últimos anos, em razão de ser considerada um componente da democratização e um instrumento para a maior eficiência das ações do Estado. Contudo, assim como as iniciativas de reforma administrativa, as propostas de descentralização nem sempre tiveram continuidade e até chegaram a ser contraditórias como práticas político-econômicas-Financeiras-administrativas adotadas no mesmo período.

A propósito, é interessante lembrar que o Decreto-lei nº 200, de 25/2/67, que "Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências", diz em seu artigo sexto:

"As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

- I - planejamento
- II - coordenação
- III - descentralização
- IV - delegação de competência
- V - controle" (grifo nosso)

Assim, colocado como um dos princípios fundamentais da administração federal, a descentralização foi detalhada no artigo 10 do referido Decreto, que diz (grifo nosso):

"A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada:

§ 1º -A descentralização será posta em prática em três planos principais:

a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;

b) da Administração Federal para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

§2º-Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.

§ 3º -A administração casuística, assim entendida a decisão de casos individuais, compete, em princípio, ao nível de execução, especialmente aos serviços de natureza local, que estão em contato com os fatos e com o público.

§ 4º -Compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições.

§ 5º-Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

§6º-Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

§ 7º -Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

§8º-A aplicação desse critério será condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional."

Aqui, dois aspectos devem ser ressaltados. Em primeiro lugar, quando se fala em descentralizar para as unidades federadas, usa-se o instrumento do convênio, ou seja, o recurso financeiro originário continuaria nas mãos da União, para depois ser repassado. Em segundo lugar, devemos lembrar que, em 1965, foi instituído por Lei o Código Tributário Nacional, que, todos sabem, foi altamente controlador de recursos na União, que ficou com os tributos mais "produtivos", o que contrariava o discurso descentralizador do Decreto-Lei nº 200/87. Da mesma forma, toda a política administrativa do governo militar, a partir de 1964, por um período de 20 anos, foi altamente centralizadora em termos de decisões e ações, como consequência de um projeto político consubstanciado na Constituição de 1967, na Emenda Constitucional nº 01/69 e legislação complementar.

## 2. QUESTÕES CONCEITUAIS

Apesar do interesse manifestado pelos estudiosos de política e administração pelo tema da descentralização, ainda restam arestas conceituais a serem superadas para o estabelecimento de conceitos precisos que garantam um entendimento. A grande dificuldade tem sido a de definir com exatidão o que significa mudar de "posição", competências que se encontram "localizadas" em instâncias políticas e níveis administrativos diferentes. Muito recentemente estudiosos (Lobo, 1990; Casassus, 1990; Brooke, 1989), para citar apenas alguns, procuraram discutir a questão conceitual e precisar uma terminologia apropriada, em particular quanto às expressões descentralização e desconcentração.

Como não é nossa preocupação precípua neste momento discutir os conceitos, registramos qual é o nosso entendimento e o sentido de cada um. Por desconcentração deve ser entendido o **reanejamento**, de cima para baixo na estrutura administrativa, da competência para decidir e agir, numa mesma esfera político-administrativa, por exemplo, a União. Por descentralização deve ser entendida a **transferência** de competência para decidir e agir de uma esfera político-administrativa (ou instância governamental) para outra, como por exemplo, da União para o Município.

Assim, somente no processo de descentralização há "perdas" e "ganhos" de competência entre níveis governamentais. Na desconcentração estas "perdas" e "ganhos" acontecem entre níveis administrativos da mesma esfera governamental.

Todavia, num processo de reorganização jurídico-institucional do país, se a proposta for esta, deve ocorrer a descentralização; de outra parte, num processo de reorganização administrativa interna de um determinado nível governamental, deve ocorrer a desconcentração. Ou seja, este é um problema interno, enquanto que na descentralização deve haver um "entendimento entre as partes".

## 3. O ESTADO BRASILEIRO (1)

A Constituição de 1988 define em seu art. 1º: *"A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito..."* E também, o art. 18 estabelece: *"A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos*

(1) Para este tópico visamos particularmente às lições dos constitucionalistas Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Celso Bastos, conforme registro bibliográfico.

*desta Constituição.*" Assim nossa Carta Magna estabelece que os Estados, os Municípios e o Distrito Federal são entidades federativas e gozam de autonomia. Todavia, não gozam de Soberania. Celso Bastos (1989, p.51) nos ensina que: "soberania é o atributo que se confere ao poder do Estado em virtude de ser ele juridicamente ilimitado. Um Estado não deve obediência jurídica a nenhum outro Estado. Isso o coloca, pois, numa posição de coordenação com os demais integrantes da cena internacional e de superioridade dentro do próprio território; daí ser possível dizer da soberania, que é um poder que não encontra nenhum outro acima dele na arena internacional e nenhum outro que lhe esteja nem mesmo em igual nível na ordem interna.

A autonomia, por outro lado, é a margem de discricção de que uma pessoa goza para decidir sobre os seus negócios, mas sempre delimitada essa margem pelo próprio direito. Daí porque se falar que os Estados-membro são autônomos, ou que os Municípios são autônomos; ambos atuam dentro de um quadro, ou de uma moldura jurídica definida pela Constituição Federal. Autonomia, pois, não é uma amplitude incondicionada ou ilimitada de atuação na ordem jurídica, mas, tão somente, a disponibilidade sobre certas matérias, respeitados, sempre, princípios fixados na Constituição.

A autonomia, destarte, é uma área de competência circunscrita pelo direito, enquanto soberania não encontra qualquer espécie de limitação jurídica. O Estado Federal é soberano do ponto de vista do direito internacional, ao passo que os diversos Estados-membro são autônomos do ponto de vista do direito interno. Eles gozam, como visto, de uma ampla margem de autonomia dentro das competências que lhes são fixadas pela Constituição Federal."

Poderíamos continuar dizendo com Celso Bastos, que "A autonomia recíproca entre os Estados-membro e a União é a essência do federalismo brasileiro." Ou seja, o Estado-membro tem autonomia nos limites fixados pela Constituição Federal.

Ferreira Filho (1990, p.48) diz que "A Constituição Brasileira de 1988, no que segue a anterior, não se contenta em estabelecer a Federação,descentralizando o todo; estabelece também o municipalismo, impondo a descentralização das partes. Há em nossa Constituição três ordens e não duas, como é normal no Estado Federal. Em primeiro lugar, a ordem total - a União - em segundo lugar, ordens regionais - os Estados - em terceiro lugar, ordens locais - os Municípios".

Assim, os Municípios, como anteriormente os Estados, ganham o poder de auto-organização <sup>(2)</sup> dentro dos limites impostos pela Constituição

(<sup>2</sup>) A Emenda Constitucional n° 1, de 17/10/69 estabelecia: "Art. 1° - O Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios."

Federal; conseqüentemente, têm os Municípios uma área de atuação delimitada, podem escolher os governantes locais e elaborar as suas próprias leis, nos limites de sua competência e desde que não conflitem Federal; conseqüentemente, têm os Municípios uma área de atuação delimitada, podem escolher os governantes locais e elaborar as suas próprias leis, nos limites de sua competência e desde que não conflitem com as leis federais e estaduais. Não é demais repetir, à semelhança da Constituição de 1967 e Emenda Constitucional nº 1, de 1969, os Estados, na Constituição de 1988, continuam com seu poder de auto-organização e de obtenção de rendas próprias resultantes de tributos privativos, conforme o art. 155 da Constituição Federal.

Para Ferreira Filho (1990, p.57) "... aos Estados foi concedida maior autonomia de auto-organização do que aquela que lhe cabia no Direito anterior. A Constituição de 1969 previa a auto-organização dos Estados, mas limitava-lhes extensamente o poder, obrigando-os ao respeito de inúmeras regras, preordenando sua organização (EC nº 1/69, art. 13), além de incorporar-lhes grande parte do Direito Federal (EC nº 1/69, art. 200)."

Contudo, esta questão da distribuição de competências continua sendo muito discutida, pois apesar das mudanças ocorridas, a centralização continua evidente como veremos a seguir.

#### 4. DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO ESTADO BRASILEIRO

A repartição de competências entre os três níveis do Estado brasileiro não é um assunto muito claro no texto da Constituição Brasileira, como veremos mais adiante, em relação às competências da área educacional e de seus serviços suplementares.

A Constituição prevê a existência de competências **exclusivas**, competências **concorrentes** e competências **comuns** para os três níveis governamentais.

Entende-se por **competência exclusiva** aquelas que pertencem "privativamente" a um dos membros da Federação; vale lembrar os artigos 21 e 22 que estabelecem as competências próprias da União e o artigo 30, as competências próprias dos Municípios.

Por **competências concorrentes** devemos entender aquelas conferidas em comum à União, aos Estados e Municípios, e que devem ser entendidas em duas perspectivas: a) competência concorrente complementar, quando Estados, Municípios e Distrito Federal elaboram a legislação complementar à federal, sem ultrapassar os seus limites; b) competência concorrente supletiva quando Estados, Municípios e Distrito Federal propõem

leis para suprir uma competência federal não exercida; obviamente, quando esta é exercida, a outra perde a eficácia.

Ainda mais, o art. 23 prevê a existência de competências comuns às três esferas governamentais, relacionadas a questões relevantes, de interesse público, como a proteção do meio-ambiente, a proteção de obras de valor histórico, cultural e artístico, cuidados com saúde e assistência pública e outros mais.

Para servir de elemento para a reflexão sobre a questão da centralização x descentralização na Constituição Federal, é bom retomar o que diz o seu art. 22.

Assim, além das competências conferidas à União no art. 21, reza o art. 22:

*"Compete privativamente à União legislar sobre:*

*I. direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;*

*II. desapropriação;*

*III. requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;*

*XXIII. seguridade social;*

*XXIV. diretrizes e bases da educação nacional;*

*XXV. registros públicos;*

*XXVI. atividades nucleares de qualquer natureza;*

*XXVII. normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle;*

*XXVIII. defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;*

*XXIX. propaganda comercial.*

*Parágrafo único • Lei Complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo."*  
(grifo nosso)

Como se pode notar, é extensa e profunda a competência da União para legislar sobre diferentes áreas do poder público. É verdade que o parágrafo único acena com a possibilidade dos Estados legislarem complementarmente sobre questões específicas das matérias citadas, se forem autorizadas por lei complementar.

Comentando este dispositivo, Celso Bastos (1989, p.57) mostra um acentuado pessimismo, ao dizer: "... É facilmente perceptível e

antecipável que essa legislação complementar não ocorra. A União sempre mais tentada a de uma vez legislar sobre esses pontos do que a cuidar de uma difícil lei complementar que especificará os pontos que depois serão versados pelos Estados... É, portanto, uma concessão hipócrita, falsa, tentar manter a aparência de uma competência estadual que não mais existe."

Ao tratar da competência dos Estados, a Constituição estabelece no art. 25:

*"Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.*

*§ 1º-São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.*

*§ 2º-Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado.*

*§3º-Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum."*

Assim, aos Estados pode o que não for proibido, com exceção da exploração da distribuição de gás canalizado e a instituição de regiões metropolitanas. Ainda mais, tudo o que não estiver deferido à União e aos Municípios podem os Estados assumir a responsabilidade e colocar em sua órbita de competência.

E quanto aos Municípios? A Constituição em seu art. 30 diz:

*"Compete aos Municípios:*

*I. legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II. suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

*VI. manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;*

*VII. prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;*

*VIII. promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;*

*IX. promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual."*

Embora formulada sem muita precisão, como é o caso dos incisos I, II e VI, as competências deferidas representam um avanço por considerar os Municípios como entes federativos com um campo determinado de atuação.

Em relação às competências concorrentes (excluídos os Municípios), o art. 24 diz:

*"Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

*I. direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;*

*II orçamento;*

*VII proteção ao patrimônio histórico, cultural, turístico e paisagístico;*

*VIII. responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;*

*IX. educação, cultura, ensino e desporto;*

*XIV. proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiências;*

*XV. proteção à infância e à juventude;*

*XVI. organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.*

*§ 1º-No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*

*§ 2º-A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.*

*§ 3º-Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.*

*§ 4º-A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário."(grifo nosso)*

Dessa forma, enquanto competências concorrentes, como já dissemos, os Estados e o Distrito Federal podem baixar legislação complementar às normas gerais baixadas pela União (§ 1º). Do mesmo modo, conforme § 3º, os Estados e o Distrito Federal podem suprir a competência federal não exercida, baixando legislação de competência supletiva. Reiteramos que, no primeiro caso, a legislação complementar das normas gerais ditadas pela União e, no segundo caso, a competência supletiva do Estado perdem eficácia quando a União exercer a sua competência na matéria, naquilo que for destoante nas duas proposições; assim prevalece o que for ditado pela União.

O regime federativo tem como essência o respeito mútuo pelas competências repartidas entre os diferentes níveis do governo. Mas nem sempre esta repartição de competências é inteiramente clara, precisando quase sempre de uma legislação complementar que a clarifique. Tivemos o

cuidado de fazer extensa citação, ainda que não exaustiva, das competências conferidas a cada nível para ilustrar a complexidade da matéria. Por isso, podemos dizer com Ferreira Filho (1990, p.50): "E bastante complexa a repartição de competências na Constituição brasileira."

Em particular, mais adiante, vamos destacar as definições constitucionais em relação às competências na área da educação. Na definição imprecisa ou vaga, sobra espaço para a descentralização dos serviços educacionais.

## 5. DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS NO ESTADO BRASILEIRO

À distribuição de competências e, conseqüentemente, encargos de serviços de diferentes tipos, deve corresponder a necessária atribuição de competência para arrecadar recursos financeiros. Os serviços públicos custam dinheiro e alguns deles são pesadamente dispendiosos. Para custeá-los o poder público tem que ter receitas que, fundamentalmente, vêm de tributos pagos pelos cidadãos. Assim, o sistema tributário prevê os tributos que devem ser pagos e qual esfera de governo deve recebê-los. Alguns tributos podem até ser divididos entre as três esferas de governo.

O Sistema Tributário Nacional está previsto no Título VI, Capítulo I da Constituição Federal. Basicamente o Sistema prevê três tipos de tributos:

Impostos -que são contribuições pecuniárias arrecadadas compulsoriamente pelo poder público, sem que seja obrigado a uma contraprestação direta e proporcional de serviços, a não ser aqueles que são imanescentes à sua natureza pública;

Taxas-contribuições pecuniárias correspondentes à prestação de serviços públicos específicos e divisíveis, colocados à disposição do contribuinte;

Contribuições de melhorias -prestação pecuniária cobrada dos proprietários de imóveis, em razão de valorização destes, em decorrência de obras públicas.

Uma outra variante de tributação é instituída pelo art. 148: "*A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios...*" (grifo nosso). Esta arrecadação só poderá ser instituída nos casos que especifica e sua utilização está vinculada à despesa que a fundamentou.

Em particular, quanto à instituição de impostos, vale ressaltar que o art. 153 estabelece a competência da União (Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados, entre outros); o art. 155 dá a competência dos Estados e Distrito Federal (Imposto de Circulação de Mercadorias, entre

outros); e o art. 156 estabelece a competência dos Municípios (Imposto de Propriedade Predial e Territorial Urbano, entre outros).

Esta caracterização dos impostos assume vital importância para o financiamento da educação, como veremos adiante, em virtude dos mínimos percentuais que a Constituição obriga a aplicar na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

De outra parte, convém lembrar que este sistema de partilha de impostos beneficia em particular aqueles Estados e Municípios que têm riqueza para tributar; os mais pobres ficam sobremaneira sacrificados. Por essa razão, para compensar as desigualdades regionais foram criados e mantidos, na atual Constituição, o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal e o Fundo de Participação dos Municípios. Estes Fundos e outras quotas de participação são instrumentos utilizados para amenizar os desníveis regionais e, se possível, equalizar os níveis de vida das diferentes regiões.

Não se situa no âmbito deste trabalho uma análise mais pormenorizada do Sistema Tributário Nacional. Neste momento, vale o registro do sistema de repartição de receitas, pois que, reiteramos, somente a disponibilidade de recursos pode dar condições para o cumprimento de competências e obrigações.

Sem entrar em detalhes no momento, convém lembrar que os analistas do Sistema Tributário da Constituição de 1988 concluem que houve uma tendência à efetiva descentralização de rendas. Celso Bastos (1989, p. 58 e 61) diz: "O estudo até aqui feito da federação, e da sua partilha constitucional de competências, não é de aplicação no sistema constitucional tributário, ao menos em grande parte. Isto porque estados e municípios passarão a gozar de maiores receitas tributárias, assim como de um campo bastante rico para atuação autônoma... Em matéria tributária, o novo texto constitucional não foi centralizador, como em geral o foi. Na verdade, no campo específico tributário, o constituinte parece ter-se movido por uma luta que já vinha se travando há tempos no sentido de se aquinhoarem mais robustamente tanto os estados quanto os municípios."

Com uma tonalidade própria de apreciação, mas com conclusão semelhante, diz Ferreira Filho (1990, p.48): "A Constituição de 1988 confere maior autonomia aos Estados-Membros, tentando um reequilíbrio federativo. A expansão da autonomia estadual restabelece o federativo. A expansão da autonomia estadual restabelece o federalismo cooperativo. Abandona o federalismo de integração."

Os fatos parecem confirmar essas expectativas na área tributária. Em publicação recente do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - CEPAM/SP, numa reportagem versando sobre "Reforma Tributária - As finanças municipais saem do vermelho", encontramos a seguinte observação: "Os municípios paulistas tiveram um ganho real de

57,63% no repasse do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, de abril de 1989 a março de 1990, em relação ao mesmo período em 88/89. O ganho real do governo estadual foi de 18,22%. Esses dados fazem parte de um quadro elaborado pela Assessoria de Política Tributária, da Secretaria da Fazenda, do governo de São Paulo e traduzem alguns dos resultados de implantação, desde o ano passado, da reforma tributária. Ao descentralizar os recursos da União, a reforma aumentou de 20 para 25% a quota-parte dos municípios no ICMS, e de 17% para 20% em 1988, e mais 0,5% ao ano (até atingir o percentual de 22,5%, em 1993) a parcela do Fundo de Participação dos Municípios - FPM a ser repassada a eles... Vivendo basicamente de transferências dessas receitas, o ICMS e FPM, os Municípios do interior do Estado, de fato, receberam uma importante injeção de recursos."

Estudo também recente citado por Perin (1990, p.3) mostra resultado semelhante, tanto para o Estado quanto para os Municípios, ou seja, ganhos reais para ambos.

Isto já era previsível; em estudo realizado em 1985 sobre os efeitos conjuntos das Emendas Constitucionais 23/83 (Passos Porto) e 24/83 (João Calmon) já prevíamos que mesmo uma mini-reforma tributária como a proposta pelo Senador Passos Porto já apresentaria resultados satisfatórios para os Estados e Municípios. (Moreira, Castro e Silva, 1986)

Estas questões até agora discutidas serão a seguir analisadas do ângulo específico da educação, nas páginas seguintes.

## **6. A CONSTITUIÇÃO DE 1988, EA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EA GESTÃO DA EDUCAÇÃO**

Na proposição dos objetivos educacionais não houve significativas alterações entre a Constituição de 88 e a anterior. A educação continua como direito de todos e dever do Estado e da família, e na liberdade da iniciativa privada para atuar nos diferentes graus de ensino.

Do ponto de vista da gestão do sistema educacional devem ser destacados pelo menos três aspectos: a distribuição de competências entre as diferentes esferas do Poder Público; a tendência à descentralização das ações educacionais; a questão do financiamento da educação.

### **6.1 A distribuição de competências dos poderes públicos**

O art. 6<sup>a</sup> da Constituição diz: "*São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*" (grifo nosso). Assim, o direito está estabelecido em todas as

áreas; o que não fica inteiramente esclarecido é a quem pertencem as obrigações e em que proporções. Em princípio, estas obrigações devem estar distribuídas ao Estado, à sociedade como um todo, à família e a cada indivíduo em particular.

Em relação especificamente à educação, a Constituição estabelece no art. 205: "*A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*". Na forma do artigo, ficam o Estado, a família e a sociedade compelidos com a obrigação.

Observamos anteriormente, e voltamos a citar especificamente em relação à educação, as competências e obrigações da tríplice estrutura do Estado brasileiro. Vimos que o art. 22 diz:

*"Compete privativamente à União legislar sobre:*

*XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;*

Assim, cabe à União, com anterioridade aos Estados e Municípios, legislar sobre os princípios e fundamentos da educação brasileira; tudo que vier posteriormente não poderá se contrapor ao proposto inicialmente.

De outra parte, diz o art. 23:

*"É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

*V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;*

..... "(grifo nosso)

Portanto todos os poderes públicos podem atuar no sentido de que os cidadãos tenham acesso à cultura, à educação e à ciência. Os seus programas de governo podem conter ações nessa área.

Já o art. 24 estabelece:

*"Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

*IX - educação, cultura, ensino, desporto;*

..... "(grifo nosso)

Como podemos observar, esses dois artigos que falam em competência comum e legislação concorrente geram uma enorme dose de ambigüidade e indefinição de competências próprias a cada nível. Por essa

razão, os parágrafos do art. 24 assumem especial relevância na análise da questão; assim, vejamos:

*"§ 1º-No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*

*§ 2º-A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.*

*§ 3º-Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.*

*§ 4º-A superveniência da lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário." (grifo nosso)*

Ora, pelo que está dito no inciso IX do artigo c seus parágrafos, nas áreas de educação, cultura, ensino c desporto, nas quais haverá legislação concorrente da União, dos Estados c do Distrito Federal, o papel da União será restrito ao estabelecimento de normas gerais. Assim, caberá aos Estados (e conseqüentemente, ao Distrito Federal, em sua área de atuação) a competência de normas suplementares e o detalhamento de todo sistema educacional, inclusive de sua gestão e repartição de competências ao nível estadual. Em alguns casos, como prevê o citado § 3º, os Estados poderão até exercer a competência legislativa plena.

Dessa forma, embora adquira um matiz de competência residual, os Estados terão uma ampla margem de manobra na gestão do sistema educacional. Não é demais lembrar que o art. 25 da Constituição diz:

*"Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.*

*§ 1º-São reservadas aos Estados as competências que lhes sejam vedadas por esta Constituição.*

Mais uma vez repetimos, ainda que com características de competência residual, aos Estados caberá boa margem de ação, pois tudo que não está proibido será permitido. Assim, quanto mais gerais forem as normas da União, maior espaço caberá à ação do Estado e, por via de conseqüência, dos Municípios. Assim, está aberto o caminho institucional para uma efetiva descentralização da administração da educação.

Já citamos, mas voltamos a fazê-lo, a competência do Município em relação ao ensino. Diz o art. 30:

*"Compete aos Municípios:*

*VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;*

Assim, a competência do município se situa na área de manutenção da educação pré-escolar e de ensino fundamental e, sem dúvida os recursos vinculados, constitucionalmente estabelecidos, devem ser dirigidos a esses níveis de ensino. Todavia, permanece uma certa ambigüidade nesse caso quanto às formas de cooperação técnica e financeira da União e do Estado, que só a lei poderá regulamentar. Mas, sem qualquer restrição, o dispositivo reforça a tese da descentralização dos serviços educacionais de base.

Vamos nos situar agora especificamente no Cap. III da Constituição que trata da Educação, Cultura e do Desporto, para continuar analisando a questão das competências dos poderes públicos.

O art. 211 estabelece:

*"A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.*

*§ 1º-A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.*

*§ 2º-Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar."*

Assim sendo, por esse artigo e pelo disposto no artigo 22 - XXIV, cabe à União estabelecer as diretrizes gerais do sistema educacional e se responsabilizar pelo sistema federal de ensino e dos Territórios; cabe-lhe ainda prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Contudo, as relações intergovernamentais, na área de competências, continuam nebulosas porque se pode perguntar: em que consiste efetivamente este regime de assistência técnica e financeira a ser prestada pela União? Quais os níveis de co-responsabilidade?

## **6.2 A tendência à descentralização das ações educacionais**

Não cabe dúvida que a área de atuação da União está definida, e o "resto" caberá aos Estados e Municípios.<sup>(3)</sup>

<sup>(3)</sup> É importante lembrar que em relação às universidades, diz o art. 207: *"As universidades gozam de autonomia didático científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão"*. Convém retomar os conceitos de autonomia e soberania considerados na parte 3 deste trabalho. As universidades gozam de autonomia e não de soberania; assim, devem atuar dentro dos limites circunscritos pelo quadro jurídico estabelecido pela Constituição Federal (ou Estadual) e legislação complementar, no que couber.

Está implícita uma proposta de descentralização das competências para os Estados e Municípios, mas não está definida a participação relativa de ambos.

Quando se diz que o Município atuará prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar, reitera-se as competências e obrigações estabelecidas nos artigos 23 e 30; com isso, o Município tem também o suporte institucional para encetar as ações nessas áreas de ensino e tem condições de se sentir partícipe no cumprimento das obrigações.

Aqui convém lembrar que o art. 208 diz:

*"O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:*

*I. ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiverem acesso na idade própria;*

*§2º-O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente."*

Assim, no caso de ocorrer o previsto no § 2º, cabe ao cidadão impetrar uma ação popular (se for o caso) contra quem? Contra a União, o Estado ou o Município? A quem cabe efetivamente a responsabilidade? Como a divisão de competência é nebulosa, fica dúvida sobre quem cabe a responsabilidade.

Algo semelhante acontece em relação ao inciso VII do mesmo artigo, que diz:

*"O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de... atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde."*

Da mesma forma, quem efetivamente se responsabilizará por estes programas, que, em parte, assumem características de assistência social? No caso da merenda escolar, em particular, que se tornou, por diferentes razões, uma efetiva necessidade social e educacional, como está sendo feita a partilha de responsabilidades? É sempre bom enfatizar que essa, como as outras atividades de programas suplementares devem ser realizados de forma descentralizada, onde está o aluno demandante dos serviços em causa.

De outra parte, se estes serviços forem caracterizados como serviços de assistência social, remeter ao que diz o art. 204:

*"As ações governamentais na área de assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:*

I. descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II. participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. "(grifo nosso)

### 6.3 A questão do Financiamento da educação

Considerados esses aspectos de política de administração que tendem claramente para uma descentralização administrativa (cabe definir ainda com maior precisão a partilha de competência e responsabilidades), é importante considerar, ainda que rapidamente, a perspectiva econômico-financeira da educação.

Vale lembrar que o art. 212 diz:

*"A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino."*

Ora, a educação é a única área de ação do poder público que tem uma receita vinculada, garantindo-se assim um percentual mínimo a ser aplicado nas atividades educacionais. Conseqüentemente, os Estados e Municípios têm a condição de, pelo menos, iniciar os seus programas descentralizados, em particular no ensino fundamental. É interessante lembrar, também, que a não aplicação desses percentuais mínimos implica em sanções severas; aliás, esta é uma das possibilidades de intervenção do Estado no Município previstas na Constituição, conforme diz a art. 35:

*"O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:*

*I. deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos a dívida fundada;*

*II. não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;*

*III. não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;*

*IV. O Tribunal de Justiça der provimento à representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial, "(grifo nosso)*

Mas pode-se argumentar, entre outros, que:

- os recursos são escassos, insuficientes para atender todas as necessidades;

- há grande diferença de poder econômico entre diferentes Estados e Municípios. Sem dúvida, não se pode negar esses fatos, mas os mesmos conduzem também à necessidade da descentralização. Em primeiro lugar porque, por diferentes razões, a descentralização pode levar à maior eficiência na aplicação dos recursos. Em segundo lugar, tanto a União como os Estados devem atuar como poderes equalizadores (e tem instrumentos para isso) no sentido de minimizar as diferenças regionais.

Em relação a esse aporte de recursos, é preciso ter em mente que o ensino fundamental dispõe dos recursos do salário-educação previsto no art. 212, § 5º. Se operacionalizado o princípio da descentralização, a forma de distribuição dos recursos do salário-educação (e talvez de outra contribuição social) poderia ser substancialmente modificada, para que particularmente os Municípios passassem a contar com uma fatia dessa importante fonte.

Com o objetivo de realçar, mais uma vez, o caráter do trabalho cooperativo e solidário proposto na Constituição, devemos citar o art. 214, último da Seção I do Capítulo III, que trata "*Da Educação*"; este artigo diz:

*"A Lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração as ações do Poder Público que conduzam à:*

*I. erradicação do analfabetismo;*

*II. universalização do atendimento escolar;*

*III. melhoria da qualidade do ensino;*

*IV. formação para o trabalho;*

*V. promoção humanística, científica e tecnológica do País.*" (grifo nosso)

Para tomar uma outra vertente das questões aqui focalizadas, a da democratização da participação popular, não é demais lembrar o que fala o art. 60 das Disposições Transitórias:

*"Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental,"* (grifo nosso)

Esta proposição de participação da sociedade é inteiramente coerente com um dos princípios instituídos no art. 206 - VI: "... *gestão democrática do ensino público na forma da lei.*" A democratização da participação social não será, com toda a certeza, apenas mais um instrumento de controle social, mas será também um meio que propiciará, entre outras,

uma aproximação maior entre o estado e sociedade e uma alternativa para que se promova a auto-educação da própria comunidade e, quiçá, da administração pública.

Apesar de reconhecermos as dificuldades e as objeções já amplamente levantadas na discussão do assunto, é necessário enfatizar que por muitas razões, como as que apresentamos, é preciso desenvolver esforços para se materializar efetivamente o processo de descentralização, em particular, o da municipalização do ensino; em especial, o ensino fundamental. É preciso acreditar na competência das administrações municipais e no interesse das comunidades em resolver os seus problemas, ainda que freqüentemente se mostrem incipientes; com toda certeza, o processo educativo estará dirigido aos alunos, mas atingirá a todos os que, direta ou indiretamente, estiverem envolvidos com ele.

É necessário, antes de tudo, municipalizar o interesse pela escola e pelos resultados da educação. Este é o caminho para a democratização das oportunidades educacionais e para a efetiva participação da população.

A Constituição de 88 aponta para a direção da descentralização e da municipalização do ensino, em especial do ensino fundamental. Para tanto, é necessário consolidar as formas de relações intergovernamentais e enfrentar as ambigüidades que existem e que podem ser superadas. A municipalização e a participação da população constituem processos que devem ser flexíveis, contínuos, transparentes e que exigirão permanentes correções de trajetória.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BASTOS, C. - "Os Estados e a Nova Constituição". - In: *Processo Constituinte Paulista*. São Paulo: Fundação de Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP, 49-62, 1989. BROOKE, Nigel. "Os Condicionantes da Descentralização da Educação: um Roteiro de Estudo". *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 28-37 (70), agosto, 1989. CASASSUS, Juan. "Descentralização e Desconcentração Educacional na América Latina: Fundamentos e Crítica". *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 11-9 (74), agosto, 1990. CEPAM. "Reforma Tributária: As finanças municipais saem do vermelho" (reportagem). *Revista CEPAM*. São Paulo: Fundação Faria Lima, Ano I, nº 3, São Paulo, 1990. FERREIRA Filho, MG. *Curso de Direito Constitucional* 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 1990. LOBO, Thereza. "Descentralização: Conceitos, Princípios, Prática Governamental". *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 5-10 (74), agosto, 1990. MOREIRA, Roberto. "Os Estudos de Administração Escolar e Economia da Educação e a Modernização Administrativa". *Educação*. Brasília, 17-22, ano 9 (34), abr/jun, 1980. MOREIRA, Roberto; Castro, L.F.M. e Porto Silva, J.F. "Emendas Constitucionais 24/83 (Passos Porto) e 24/83 (João Calmon): "Problemas e conseqüências da Compatibilização". *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, (58), 3-14, agosto de 1986. MOREIRA, Roberto; Castro, L.F.M. e Porto Silva, J.F. "Correntes e Tendências da Reforma Tributária". *Revista de Administração Pública*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 18 (4), 125-54, out/dez, 1984. PERIN, Z. "Parceria Estado X Município na Universalização do Ensino Básico no Paraná". *Análise Conjuntural*. Curitiba: v. 12, nº 14, 1-14, abril 1990.

O IMPACTO DO NOVO TEXTO  
CONSTITUCIONAL NA EDUCAÇÃO

PERSPECTIVAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA:  
DEMOCRATIZAÇÃO? DESCENTRALIZAÇÃO?

*Walter Costa Porto*

Tratar do impacto do novo texto constitucional brasileiro, aprovado em 5 de outubro de 1988, sobre a educação é cuidar, inicialmente, do modo como a nova Carta pretendeu que algumas de suas normas - as que definem os direitos e garantias fundamentais - tivessem aplicação imediata.

2. A crônica constitucional brasileira vem assistindo a uma fecunda controvérsia desde quando, na Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, presidida pelo Professor Afonso Arinos, se propôs que, "verificada a inexistência ou omissão da lei, inviabilizando a plenitude e eficácia" de direitos e garantias asseguradas na Constituição, o Supremo Tribunal Federal recomendaria "ao Poder Competente a edição da norma que venha a suprir a lacuna".

No projeto final, da Assembléia Nacional Constituinte, dispôs-se que:

*"As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata", (art. 5º, § 1º)*

E que:

*"Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania", (art. 5º, LXIX)*

3. O debate se iniciou com a referência ao texto do artigo 283 da Constituição da República Portuguesa, de 1976 - com a revisão procedida em 1982 - e segundo o qual, a requerimento do Presidente da República, do Provedor da Justiça ou, com fundamento em violação de direitos das regiões autónomas, dos presidentes das assembléias regionais, o Tribunal Constitucional apreciaria e verificaria o não cumprimento da Constituição por omissão das medidas legislativas necessárias para tomar exequíveis as normas constitucionais. E quando o Tribunal Constitucional verificasse a existência de inconstitucionalidade por omissão, daria disso "conhecimento ao órgão legislativo competente".

Indicou-se a decisão do Tribunal Constitucional da República Federal da Alemanha que, em acórdão de 29 de janeiro de 1969, falava do desenvolvimento de "uma estratégia mal expressada de não vigência" da norma constitucional quando a teoria sobre as normas constitucionais

programáticas pretenda que, na ausência de lei expressamente reguladora da norma, esta não tenha eficácia:

"a) Afim de justificar-se uma orientação de política legislativa - que levou à omissão do Legislativo - vulnera-se a hierarquia máxima normativa da Constituição;

b) o argumento de que a norma programática só opera seus efeitos quando editada a lei ordinária que a implemente implica, em última instância, a transferência de função constituinte ao Poder Legislativo, eis que a omissão deste retiraria de vigência até sua ação, o preceito constitucional.

c) não dependendo, a vigência da norma constitucional programática, da ação do Poder Legislativo quando - atribuível a esta a edição da lei ordinária - dentro de um prazo razoável, não resultar implementado o preceito, sua mora implica em violação da ordem constitucional.

d) neste caso, tal mora pode ser declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário, competindo a este ajustar a solução do caso *sub judice* ao preceito constitucional não implementado pelo legislador, sem prejuízo de que o Legislativo, no futuro, exerça suas atribuições constitucionais".0)

4. Houve quem, com rispidez, inquinasse a "inconstitucionalidade por omissão" de ser "uma falácia". E argumentasse que, tendo o legislador ordinário a discricção quanto ao momento e ao modo de tornar juridicamente impositiva a promessa (programática), ele não descumpriria a Constituição ao retardar ou omitir a regulamentação de preceito não executável da Lei Suprema. Ao contrário, essa omissão se coadunaria com o cumprimento da Constituição, porque esta teria deixado ao legislador "a escolha do momento (bem como do modo) de execução da norma programática"<sup>(2)</sup>

A "regulamentação" judicial da norma programática violaria, assim, a discricção do Legislativo "quanto ao modo e ao momento de se tornar efetiva a promessa constitucional". O Legislativo, emanado do povo pela eleição é, numa democracia, "o poder habilitado a mandar fazer ou não fazer alguma coisa".

"Esta é a essência da legalidade democrática. O Juiz não é um representante do povo, pelo menos no sentido político do termo. Um governo de juizes seria uma aristocracia, não uma democracia".<sup>(3)</sup>

#### 5. Mas o que o problema da inconstitucionalidade por omissão

(DGRAU, ETOS Roberto, "A Constituição Brasileira e as Normas Programáticas". In: *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*. Rio: Forense, jan/jun, 1985, p. 44.

<sup>(2)</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. "Uma Falácia: a Inconstitucionalidade por Omissão". In *Direito - FMU*, ano 2. n° 2, março, 1968, p. 64.

<sup>(3)</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, ob. cit. p. 66.

pode aprofundar é um debate anterior, ainda mais rico, em tomo dos chamados direitos civis - imprescritíveis, sagrados, direitos necessários às liberdades individuais - e aqueles ditos econômicos e sociais, na síntese de Marshall:

"tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar e segurança ao direito de participar, por completo, da herança social e levar a vida de um ser civilizado, de acordo com os os padrões que prevalecem na sociedade".<sup>(4)</sup>

Os primeiros levam o indivíduo a exigir, somente, do Estado, que se abstenha de ato que venha a lesar esses direitos. Os outros pedem do Estado - e dos indivíduos que o integram - um fazer específico.

Os primeiros se fundam na longa evolução política inglesa e teriam tido seu remate nas revoluções norte-americana e francesa do século XVIII. Nosso século assistiria sua transposição, de uma base puramente política, a uma plataforma econômica e social.

E. H. Carr ilustraria essa transição com uma comparação entre dois documentos, a Declaração dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembléia Nacional Francesa, em 1789, e a Declaração dos Povos Trabalhadores e Explorados, adotada pelo Congresso Panrusso dos Sovietes, em 1918.<sup>(5)</sup>

Em 1789, se dizia que "os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos"; que os "direitos naturais e imprescritíveis do homem" eram "a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão", que a liberdade de opiniões religiosas e o intercâmbio, sem obstáculos, de idéias e opiniões se garantiam, condicionados à responsabilidade por qualquer perturbação da "ordem pública estabelecida pela lei".

Pela Declaração de 1918, a aspiração fundamental é de "suprimir a exploração do homem pelo homem, abolir definitivamente a divisão da sociedade em classes, suprimir sem piedade toda exploração, e levar a cabo a organização socialista da sociedade em todos os países". Os meios para alcançar tais objetivos seriam a abolição da propriedade privada da terra e dos meios de produção.

Aron iria enfatizar essa transição comparando a Declaração Francesa com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada em 1948 pelas Nações Unidas. A Declaração de 1789 considerava como inviolável e sagrado o direito de propriedade, com o que os redatores de 1948 não concordaram. Mas estes não aceitaram, também, que o objetivo de toda

<sup>(4)</sup> MARSHALL, T. E. "Cidadania e Classe Social". In: *Leituras Sobre a Cidadania*. Brasília: Fundação Projeto Rondon, 1988, p.10.

<sup>(5)</sup> CARR, E. H. In: *Leituras Sobre a Cidadania*. Brasília: Fundação Projeto Rondon, 1988, p.

associação política fosse a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Os direitos do homem definem e caracterizam agora "a condição que convém assegurar a todos os membros da coletividade, ainda que mediante a ação estatal".<sup>(6)</sup>

6. A Declaração de Direitos de 1879 pressupunha claramente, para CARR, a aceitação pelo indivíduo, da ordem estabelecida; a obrigação correlata aos direitos políticos seria principalmente a passiva, consistindo na lealdade à ordem política sob a qual se desfrutam esses direitos. Mas, no caso dos direitos sociais e econômicos, as obrigações correlatas seriam ativas.

"Se na nova declaração de direitos do homem não se incluem disposições para os serviços sociais, para a proteção da infância, da velhice, em caso de incapacidade ou de desemprego, é evidente que não há nenhuma sociedade que possa garantir o gozo de tais direitos a menos que ela, ao mesmo tempo, tenha o direito de dirigir e recorrer às capacidades produtivas dos indivíduos que os desfrutam".<sup>(7)</sup>

Assim, uma declaração de direitos que imponha à sociedade a obrigação de proporcionar certos meios materiais e serviços ao cidadão particular, sem exigir dele a obrigação de produzir a proporção requerida desses meios e serviços, seria "uma falsidade ôca".

7. Os riscos da inconstitucionalidade por omissão viriam, então, não da transferência ao Poder Legislativo, da função constituinte, não da violação da discricção do Legislativo quanto ao modo e ao momento de se tornar efetiva a promessa constitucional, não da entrega ao Judiciário - um poder "não democrático" - da atribuição de interferir em uma questão política de opção de conteúdo e oportunidade de um ato. Mas da crença na praticabilidade, sem reservas, isto é, na possibilidade de efetivo cumprimento das promessas constitucionais.

Nem é necessário que se aprofunde, aqui, desmedidamente, a diferença entre os direitos individuais - universais, categóricos - e os econômico-sociais, que se arvoreem em ideais nobres, patamares que, anunciados, apenas sirvam para estimular e balisar os esforços dos dirigentes/<sup>(8)</sup>

<sup>(6)</sup> ARON, Raymond. *Escritos Políticos*. Brasília: 1972, p. 210

OCARR, E. H., ob. cit., pp. 23 e 24.

<sup>(8)</sup> Aron chega a uma constatação pessimista: "Quando se procura medir a capacidade real que têm os governos, em função do seu regime, as muitas pressões a que estão sujeitas, desaparece a diferença radical entre a ordem econômica e a ordem política: os governantes não dominam soberanamente nenhuma das duas". In ARON, Raymond, ob. cit., p. 214.

O risco é que, aproximando os direitos individuais aos econômicos e sociais, negando, com relação a eles, qualquer diferença de natureza, se dê, assim, valor extremo à mera enunciação das normas, na suposição tão ingênua de que a crueza das realidades sociais possa ser amenizada e corrigida pelo sonho legislativo.

- II -

8. A trajetória constitucional brasileira, como a dos demais países, mostra, a cada vez mais, crescente ênfase nos direitos econômicos e sociais.

9. Quanto aos direitos da órbita civil da cidadania - os direitos necessários às liberdades individuais, como dirá Marshall <sup>(9)</sup> - é monócórdica sua reiteração, desde a Carta monárquica de 25 de março de 1824. Com efeito, fala-se ali, tanto quanto na atual Constituição, da inviolabilidade do direito à vida, à segurança, à propriedade. Quase nos mesmos termos, são afirmados, nas Constituições republicanas de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967, esses direitos, que pedem, como já se viu, uma mera abstenção por parte do poder estatal.

10. Pouco a pouco, porém, nesses cento e sessenta e seis anos de vida constitucional, a presença do Estado veio se alargando como árbitro de conflitos e, ao mesmo tempo em que cuidava da preservação dos direitos e liberdades individuais, foi se afirmando como garantidor da segurança social.

Os direitos sociais são alinhados no art. 6º da atual Constituição: a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

11. Com relação à educação, a Constituição de 1824, em três dos seus incisos do art. 179, dispunha:

"XXXI. A Constituição também garante os socorros públicos.

XXXII. A Instrução primária é gratuita a todos os cidadãos.

XXXIII. Colégios e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Ciências, Belas Letras e Artes."

XXXIII. Colégios e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Ciências, Belas Letras e Artes."

<sup>(9)</sup> MARSHALL, T. E, *ob. cit.*, p. 9.

Para seus analistas, a Carta reproduzia o preâmbulo da Constituição francesa de 1791, no qual se prescrevia a atenção do Estado para os encargos que então se qualificaram como de Socorro Público, ou seja, os de educar menores abandonados, amparar pobres enfermos e fornecer trabalho aos pobres válidos.<sup>(10)</sup>

12. A primeira Constituição republicana, de 24 de fevereiro de 1891, dava, por seu artigo 35, ao Congresso a incumbência, "mas não privativamente", de:

§2º - Animar, no país, o desenvolvimento das letras, artes, e ciências...

§3º - Criar instituições de ensino superior e secundário nos estados;

§4º - Prover a instrução secundária no Distrito Federal."

E na Declaração de Direitos de seu artigo 72, como consequência da separação entre religião e Estado, dispunha ainda:

§6º - Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos".

13. Somente com a Constituição de 16 de julho de 1934, opera-se a mudança do antigo Estado liberal, cuja fragilidade as grandes transformações por que passava, então, o mundo, começam a denunciar. A Constituição de Weimar e a revolução soviética foram alguns dos condicionantes que levaram o nosso legislador a superar o bacharelismo do direito privado que influenciara toda a 1ª República, a chamada "República Velha", que se aboliu em 1930.

Abre-se, então, na Carta de 1934, todo um capítulo - o capítulo D - para a Educação e a Cultura. E se diz que caberá "à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral; proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do país, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual" (art. 148); que "a educação é um direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos..." (art. 149); que competirá à União:

"a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país;

<sup>(10)</sup> TÁCITO, Caio. "Educação, Culture e Tecnologia na Constituição". In: *Documenta*. Brasília: Conselho Federal de Educação, 1988, out. p. 4.

b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização;

c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos;

d) manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar deste, superior e universitário;

e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o país, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções." (art. 150)

O Parágrafo único do art. 150 - fazendo referência ao art. 5º, que incumbia privativamente à União "traçar as diretrizes da educação nacional" - determinava que o plano nacional de educação haveria de obedecer às seguintes normas:

"a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória, extensivo aos adultos;

b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário a fim de o tornar mais acessível;

c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual;

d) ensino, nos estabelecimentos particulares, ministrado no idioma pátrio, salvo o de línguas estrangeiras;

e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso;

f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurem aos seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna."

O início da descentralização, no ensino, era possibilitado pela letra do art. 151, que atribuía aos Estados e ao Distrito Federal a organização e manutenção de "sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União."

E, também, pela criação de um Conselho Nacional de Educação, ao qual competia:

"elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos, bem como a distribuição adequada dos fundos especiais." (art. 152)

Os Estados e o Distrito Federal, para o exercício de sua competência na matéria, estabeleceriam Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional. (Parágrafo único do art. 152)

Finalmente, a Constituição garantia a aplicação, pela União e Municípios, de nunca menos de dez por cento, e pelos Estados e o Distrito Federal, de nunca menos de vinte por cento, na renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos (art. 156). Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União haveria de reservar, no mínimo, vinte por cento das quotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual (Parágrafo único do art. 156).

14. As constituições posteriores haveriam, sempre, de abrir um largo espaço, como nos textos de 1937, de 1946, de 1967, à educação. Na Carta de 1937, que não se dividiu em capítulos, os artigos 128 a 134, sob a rubrica "Da Educação e da Cultura"; na de 1946, seu capítulo II, com artigos de números 166 a 175; na de 1967, seu título IV, com seus artigos de números 176 a 180.

15. A Constituição de 1937, do período autoritário do "Estado Novo" - inaplicada na maior parte de suas disposições e que serviu somente ao poder arbitrário de Vargas - não acolheu a compulsoriedade de aplicação de certo patamar da receita do Estado nas atividades educacionais. Mas não se furtava a definir as obrigações do poder público no setor:

"A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos estados e dos municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada as suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

"O ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos estados, municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais."

16. A Constituição de 1946, reiteirando que a educação era um direito de todos, repetia as disposições dos textos anteriores e insistia, como em 1891, no dever da aplicação, pela União, de nunca menos de dez por cento e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, em nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Foi durante a vigência da Constituição de 1946 que se editaram dois textos fundamentais: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

(Lei nº 4.024, de dezembro de 1961) e a Lei nº 4.880-A, de 6 de dezembro de 1965, o Estatuto do Magistério Superior Federal.

A Lei de Diretrizes e Bases teve uma das mais longas e tumultuadas tramitações no Congresso: discutido nas comissões e no plenário por dez anos, o projeto final - segundo um de seus analistas, o professor Newton Sucupira - "se encerrava elementos inovadores, conservava fortes traços de uma tradição em via de superação."<sup>(11)</sup> O número de vetos opostos pelo Presidente deu a medida de sua conflituosa redação.<sup>(2)</sup>

Para Sucupira, no âmbito do ensino superior, a Lei de Diretrizes e Bases, "se mostrou particularmente tímida e conservadora", permanecendo insensível à efervescência reformista que marcou o fim da década de 50.

Mas um dos méritos da lei, segundo ele, era o de buscar reduzir a interferência do poder executivo no processo educacional, confiando sua direção normativa a órgãos colegiados: conselho federal e estaduais de educação. O Conselho Federal, ao contrário do Conselho Nacional, previsto na legislação anterior, não seria apenas consultivo, nem exerceria somente a função de contencioso da educação; caracterizar-se-ia, doravante, por seu poder decisório e normativo, abrangendo todo o processo educativo.

Outros itens positivos eram o de ter aberto espaço para a discussão da reforma universitária; o de conferir, pela primeira vez, especial ênfase à pesquisa científica - atribuindo ao ensino superior a função precípua de pesquisa e do desenvolvimento das ciências, letras e artes; o de transferir, no que se refere à organização didático-científica, toda competência para o âmbito das instituições de ensino superior; o de introduzir, a par "da uniformizante camisa de força do sistema de séries", o plano de matrículas por disciplinas, o equivalente ao sistema de créditos; o da inovação do currículo mínimo, fixado pelo CFE para "os cursos que habilitem à obtenção do diploma capaz de assegurar privilégios para o exercício da profissão liberal; finalmente, o de dotar de larga autonomia as universidades, no plano didático, administrativo, financeiro e disciplinar.

#### 17. Foi também sob o modelo regido pela Constituição de 1946

<sup>(11)</sup> SUCUPIRA, Newton. *A legislação do Ensino Superior no Decorrer dos 25 anos do Conselho Federal de Educação*. Brasília: CFF, 1988, p. 4.

<sup>(12)</sup> Segundo Sucupira, "os velos ao texto aprovado pelo Congresso, eliminando vários dispositivos ou suprimindo expressões no interior de artigos, muito contribuíram para escoimar a lei de aspectos demasiado conservadores, ou que não cabiam numa lei de diretrizes e bases, como o caso da regulamentação de concurso para o magistério. As omissões da lei provocadas pelos vetos ampliaram consideravelmente a margem de liberdade de iniciativa deixada às instituições. Naquela época, chegou-se a dizer que os vetos representavam uma tentativa de realizar um pouco da reforma universitária que a lei não chegou a promover."

que se trouxe a reformulação da estrutura universitária, não aventada pela Lei de Diretrizes e Bases.

Segundo um de seus principais articuladores - ainda o Professor Sucupira - a reforma teve como principais características:

"1) a integração estrutural e funcional da universidade tendo por base o princípio da não duplicação dos meios para fins idênticos ou equivalentes, de modo a assegurar a plena utilização dos recursos empregados em sua manutenção e funcionamento;

2) a concentração dos estudos básicos, científicos e humanísticos, em sistema integrado de unidades para servir a toda universidade;

3) a instituição do sistema departamental, concentrando-se em cada departamento todo pessoal docente e recursos materiais relativos à mesma área de conhecimentos, propiciando, assim, as condições para que as atividades didáticas e de pesquisa se realizem em sistema de cooperação;

4) a institucionalização das atividades interescolares com a criação de órgãos de coordenação responsáveis pelas atividades de cada curso ou projeto de pesquisa, compreendendo professores de diferentes departamentos e unidades que participem do curso".<sup>(13)</sup>

Mas, lamentavelmente, houve uma dissociação entre a concepção da Universidade proposta pela reforma e as políticas universitárias governamentais. O Governo - afirma Sucupira - pediu uma reforma e, depois de aprovada, não proporcionou os meios adequados e suficientes para sua implementação, nem promoveu políticas de ensino superior compatíveis com seu espírito.<sup>(4)</sup>

18. A Constituição de 1967 repetiu os termos com que, nas Cartas anteriores, se dispunha sobre a educação e a cultura e, com referência à aplicação de um mínimo da receita resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, elevou os percentuais para "nunca menos de treze por cento" dos recursos da União e "vinte e cinco por cento, no mínimo", dos recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

### - III -

19. A disposição do art. 5<sup>a</sup>, § 1º da nova Constituição, aprovada em 5 de outubro de 1988. ao ser inscrita no título II, que trata *"Dos Direitos e*

<sup>(13)</sup> SUCUPIRA. Newton, ob. cit., p. 11. <sup>(14)</sup>

SUCUPIRA, Newton, ob. cit., p. 13.

*Garantias Fundamentais*" e ao final do Capítulo I, que se refere aos "*Direitos e Deveres Individuais e Coletivos*", podia-se entender como restrita àqueles direitos relativos às liberdades individuais, direitos imprescritíveis, inalienáveis, que pediriam, em verdade, somente uma abstenção por parte do poder público. Mas o mecanismo do Mandado de Injunção, previsto no mesmo art. 5º, inciso LXXI, em verdade, estende a aplicabilidade também aos chamados direitos sócio-econômicos, ao se referir às prerrogativas inerentes à cidadania.

Então, a primeira constatação com respeito à Carta em vigor é que desejou o constituinte de agora que a educação como "*direito de todos e dever do Estado*" não se incluía em mero programa, meta ideal de governantes, patamar que, como se disse, balise o esforço dos homens públicos. Mas que se firme como imperativo, que importe em direito público subjetivo, que se torne viável por prestação jurisdicional.

Ora, num país que se acostumou ao desprezo pelos textos legais, em que a elaboração das leis se funda mais na esperança que na experiência, cabe o pessimismo com respeito a mandamentos que, afinal, podem se esgotar em seu enunciado.

Mi É certo que, com respeito à compulsória destinação de percentual referente à receita resultante de impostos - art. 212 da atual Carta - pode-se esperar, agora, pela primeira vez em nossa história constitucional, seu cumprimento. O que se deverá à rigidez que, também pela primeira vez, envolve a confecção e a aplicação da lei orçamentária, jungindo os governantes em estreitos condicionamentos.

21. Mas não se deve aguardar, com o mesmo otimismo por parte de nossos dirigentes, a obediência aos textos e sua conseqüente execução, quando por exemplo, afirmam:

- a educação como "*direito de todos e dever do Estado*" (art. 205 da Constituição);
- a garantia de uma "*igualdade de condições para o acesso e permanência na escola*" (art. 206,1);
- a "*gratuidade ab ensino público em estabelecimentos oficiais*" (art. 206, IV);
- a "*valorização dos profissionais de ensino*" (art. 206, V);
- a "*garantia de padrão de qualidade*" (art. 206, VII);
- a "*oferta do ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria*" (art. 208,1);
- o "*atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino*" (art. 208, III);

- o "atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade" (art. 208, IV);
- o "acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um" (art. 208, V);
- a "oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando" (art. 208, VI); o "atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde" (art. 208, VII).

22. De tal modo se conscientizou o constituinte da impositividade dessas obrigações, assumidas pelo Estado, que após, ao *caput* do art. 208 da atual Carta, as seguintes disposições:

**"§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.**

**§ 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente."**

O mecanismo do Mandado de Injunção, previsto no art. 5º, LXXI, ao se referir às prerrogativas inerentes à cidadania e, pois, aos chamados direitos econômico-sociais, já indicava caber ao cidadão comum, como direito público subjetivo, a garantia, no caso, de prestação jurisdicional. Os parágrafos acima reforçam esse direito e aventam uma punibilidade que pode resultar injusta.

Com efeito, não se deve debitar sempre a uma má vontade de governantes, ou ao mau exercício de suas funções, a fragilidade da oferta do ensino. Reitere-se a advertência de Carr: nenhuma sociedade pode garantir o gozo dos direitos econômico-sociais a menos que ela tenha o poder de recorrer às capacidades produtivas dos indivíduos, de exigir a necessária contrapartida a sua prestação de meios e serviços. Porque, afinal, tudo se resume a questão de orçamento, à soma dos recursos disponíveis que a economia pôs à disposição do Poder Público.

Mesmo com a total aplicação dos percentuais fixados na Constituição não se julga estará atendido o largo espectro educacional previsto. Recursos vastamente superiores - que nossa economia, frágil, não teria condições de reunir - seriam exigidos para o atendimento de tudo que se programou.

23. Os problemas de nosso subdesenvolvimento levaram, também, a que um dos itens fundamentais do quadro do ensino, no País, não seja inteiramente implementado: a autonomia das universidades, afirmada já na legislação ordinária anterior e trazida, agora, ao nível constitucional:

*"Av universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão." (art.207).*

Antes, como dispunha a Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, essa autonomia seria exercida "na forma da lei e dos seus estatutos" (art. 3º). Agora, o texto constitucional parece ter alargado a regalia de um governo próprio. Mas não se pode entender - como pretenderam alguns dirigentes universitários - que a autonomia seja confundida com a vontade soberana, incontestável, poder de auto-determinação, sem controles.

O que se vem assistindo, no entanto, no desenvolvimento das universidades brasileiras, é, em verdade, a plena conformação às diretrizes emanadas do Executivo, presas como estão, as unidades de ensino, por sua fragilidade econômica e financeira, às dotações orçamentárias da União.

No plano financeiro, essa autonomia em nenhum momento deixou de se revelar mera possibilidade teórica. O fato de, organizações estatais, não poderem as universidades federais perseguir lucros, fez com que se colocassem sempre sob a mais estreita dependência das verbas do Poder Central. E se vissem na mesma situação daqueles "departamentos" e "communes" francesas que, para Vedei, eram como "indivíduos maiores e capazes mas que não têm para viver senão os subsídios de seus pais".

A possível liberdade de fixar critérios didáticos, científicos e administrativos em sua gestão foi, então, sempre constrangida pelas dificuldades de sua gestão financeira.

24. Um dos pontos que afeta a descentralização expressa pela Lei de Diretrizes e Bases é o modo como vem se buscando, na implantação do novo modelo trazido pela Constituição de 5 de outubro de 1988, reforçar a interferência do Poder Executivo no processo educacional, agora com a redução do papel do Conselho Federal de Educação.

Decreto do novo Governo, de nº 99.244, de 10 de maio do corrente ano, ao dispor sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, determinou, no Parágrafo único de seu art. 117:

*"Os atos e decisões do Conselho Federal de Educação somente produzirão efeitos depois de aprovados ou homologados pelo Ministério da Educação."*

Ora, o texto se choca com as previsões anteriores, da Lei de Diretrizes e Bases, da Lei 5.540/68 e Decreto Lei 464/69, que reservavam um campo autônomo de decisões que, terminativas, não necessitavam de homologação do Senhor Ministro. E, a par de sua inconstitucionalidade, fere

o espírito da reforma anterior que visava, precisamente, a retirar um pouco da direção normativa do Poder Executivo sobre o quadro do ensino.

25. Contraditoriamente, em outro aspecto do ensino superior, foi tentada ainda uma maior descentralização, com a determinação, em três decretos, de que, nas áreas de Saúde, do Direito e da Informática, para a autorização de novos cursos, sua necessidade social fosse confirmada por comissões à margem do Conselho Federal de Educação.

Os decretos estariam, também - como o de nº 99.244/90 - viciados em sua legalidade, por não haver lei que retire dos Conselhos de Educação a competência para decidir sobre o funcionamento de estabelecimentos isolados de ensino superior.

Para o Professor Caio Tácito, o poder regulamentar, próprio do Presidente da República, visa a dar "fiel execução às leis", segundo o art. 84, IV, da nova Constituição.

"Não lhe outorga força para reformar ou elidir comando estipulado em ato legislativo. O excesso de poder regulamentar contém, em suma, eiva de inconstitucionalidade."<sup>(15)</sup>

26. Finalmente, a grave crise econômica em que se debate o país e a prioridade da luta contra a inflação levaram a que toda a ênfase da política oficial do ensino se centrasse no problema das taxas e encargos escolares.

E a utilização da Medida Provisória, prevista no novo texto constitucional, trouxe intranquilidade ao meio jurídico. É que, segundo os analistas, duas características, em contraste com o sistema constitucional anterior, distinguem a Medida Provisória:

"A sua eficácia, à semelhança dos Decretos-Leis, somente se torna plena com a aprovação pelo Congresso Nacional. Tal como seu antecedente, é, para usar a expressão de Pontes de Miranda, "lei sob condição resolutive (rejeitável dentro do prazo), ou de decreto com eficácia adiantada em relação à deliberação do Congresso Nacional" (Comentários à Constituição de 1967, tomo III, p. 138)<sup>(16)</sup>.

Mas, divergem os dois institutos quanto aos efeitos da rejeição. Na Carta de 1967, a recusa do Decreto-Lei pelo Congresso não implicaria na

<sup>(15)</sup> TÁCITO, Caio. Parecer nº 1.030/89 CFE.

<sup>(16)</sup> TÁCITO, Caio. "As Medidas Provisórias na Constituição de 1988". In: *Documenta*. Brasília: Conselho Federal de Educação, nº 344, agosto, 1989, p. 3.

nulidade dos atos praticados durante sua vigência. No atual regime, a Medida Provisória perde eficácia desde sua edição, desconstituídos, assim, os atos emitidos na fase provisória de sua execução.

Copiada do modelo parlamentarista italiano - onde o Chefe do Gabinete, emissário da maioria do Congresso, ausculta sempre a opinião parlamentar que o respalda - a Medida Provisória é instrumento peculiar, talvez não tão adequado a nossa estrutura de separação rígida de poderes. E a possibilidade de sua reedição alarga o prazo de insegurança da sociedade quanto a sua eficácia.

## **SEGUNDA PARTE**

### **3. SITUAÇÃO TÉCNICO-GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO**

IMPLANTAÇÃO DE PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS  
EDUCACIONAIS  
QUINZE PONTOS CRÍTICOS PARA MINIMIZAR OBSTÁCULOS

*Juracy Cunegatto Marques*

## SUMARIO

Resumo

Summary

Introdução

Definições conceituais básicas

I. Falta de estabilidade, desarticulação e ausência de metas definidoras

II. Ambigüidade, uniformização e excesso de regras

III. Conflitos entre centralismo e autonomia administrativa

IV. Desinformação, baixos níveis de escolaridade e competência profissional

V. Desperdício, fragmentação de funções e choques ideológicos

Conclusões

Referências bibliográficas

FIGURAS (Quadros)

1. Estabilidade, articulação e metas definidoras

2. Consciência de missão, diversidade de abordagem e linhas de ação administrativa

3. Democratização administrativa e busca de qualidade

4. Qualidade de ensino, competência profissional e qualidade no trabalho

5. Internalização de regras, flexibilidade e participação

6. Os quinze pontos críticos para minimizar obstáculos

**"O presente é o passado do futuro"**  
Stanley Davis

RESUMO

São apresentados e discutidos quinze pontos críticos para minimizar obstáculos na implantação de planos, programas e projetos educacionais. E defendida a recuperação do ensino superior como variável estratégica no processo de transformação social e econômica do país. E através dele, visando ao soerguimento dos padrões de ensino em todos os níveis e modalidades, alcançar qualidade, tanto nos sistemas formais como nos sistemas não-formais de ensino. Argumenta-se em favor das modernas teorias de administração que supõem uma ação sinérgica, onde os grupos de trabalho têm consciência de sua missão, os clientes têm prioridade, há flexibilidade gerencial, as decisões são tomadas participativamente, todos têm oportunidade de crescimento pessoal e o intangível - criatividade, tempo e informação - é tão valorizado quanto o concreto. Conclui-se que vencer os obstáculos, realizando planos, programas e projetos é ainda uma intermediação. O que importa é o projeto maior: elevar o nível da educação do povo brasileiro.

## SUMMARY

Fifteen critical points to minimize barriers in the implementation of educational plans, programs and projects are discussed. The recovery of higher education as a strategic variable for the country's social and economic transformation is pointed out. The higher education system, pre-service training and research towards the betterment of in-service teaching patterns inside the organization are defended. Modern theories of administration are analyzed in its main concerns: Synergic action where the groups are conscious about their mission, the client is a priority, management is flexible, decision making is participant and all people has equal opportunity for growing and Self-realization. The intangible aspects of world-life - creativity, time and information - are taken into account within the material and concrete dimensions of endeavors. To overcome barriers, finishing plans, programs and projects, however, are only mediators and as such not purposes by themselves. The great project to be accomplished is to increase Brazilian's people education.

## INTRODUÇÃO

As aceleradas transformações do mundo contemporâneo impõem novos e sérios desafios aos administradores de sistemas educacionais, principalmente nos países que lutam para ocupar um espaço privilegiado na economia internacional.

Essas mudanças que ocorrem no cenário internacional e também no nacional produzem impactos não só econômico-financeiros, mas se espraiam afetando as esferas políticas, sociais e culturais em suas profundas inter-relações. Isto, por sua vez, produz conseqüências não só na vida das organizações, mas das pessoas como cidadãos e como profissionais.

Embora possamos nos envaidecer de ter conquistado o título de oitava economia do mundo, não temos as estruturas sócio-econômicas necessárias para enfrentar uma Europa unificada, a força dos Tigres Asiáticos, a fusão econômica Estados-Unidos - Canadá e a metamorfose que se espera na América Latina como um bloco econômico.

O desenvolvimento brasileiro passa necessariamente pelo respaldo de competência que pode advir de uma estreita cooperação entre Governo, Universidade e Empresa.

Quando se abrem as fronteiras entre Leste e Oeste impondo a globalidade mundial como fato irreversível, - "o nacionalismo econômico está morto. Agora somos todos parte de uma só economia". (Naisbitt e Aburdene, 1990, p. 50) - a administração dos sistemas educacionais assume outras configurações. Não pode continuar a esgotar seus esforços e energias em problemas menores que se traduzem não raras vezes em querelas locais e provincianas. A Educação, como praxis social, tem de acompanhar e até coadjuvar os avanços que a história contemporânea sinaliza como rumos para a humanidade.

O educador, entretanto, salvo exceções, não está preparado para comensurar sua atividade pedagógica com a rapidez das transformações no campo econômico e social. Falta-lhe o nível de conhecimento, a abertura para os novos enfoques e as habilitações necessárias para enfrentar os muitos desafios da hora presente.

São acerbas as críticas relativamente aos profissionais que as Universidades (ensino superior) e as Escolas de 2º Grau (deficientes até em número) lançam no mercado, semestral ou anualmente. As empresas públicas e privadas encontram dificuldades para recrutar o seu pessoal, conforme os perfis de desempenho que definem em função de suas necessidades. Os próprios egressos, quando buscam emprego e nele logram ingressar, dão-se conta da precariedade de sua formação. É que seus estudos seguiram caminhos não apropriados e agora sofrem as conseqüências. Em geral,

verificam que não têm acesso a determinadas funções, sendo admitidos em cargos de menor relevância, com algumas poucas exceções.

Além disso, convém registrar a heterogenidade dos egressos, tanto do ensino superior como de 2º Grau. Ser detentor de diploma ou certificado não assegura capacitação, competência e atitude ético-profissional para inserir-se na competição do mundo do trabalho. Descobre o egresso mais cedo do que sua ingenuidade suporia que é na dura luta do cotidiano que ele/ela vai aprender a ser profissional, pouco podendo apoiar-se em sua formação pré-serviço.

Os deficits de aprendizagem que traz tornam, por sua vez, o trabalhador iniciante inseguro e temeroso de insucesso. É, portanto, no clima organizacional e nas comunidades de aprendizagem que o ambiente de trabalho ensina, que ele/ela terá de robustecer-se para solucionar os muitos e complexos problemas, tendo em vista sua realização profissional. Terá de aprender a lidar com o mundo maior, das macroestruturas, que determinam e delimitam suas legítimas aspirações, equacionando passo-a-passo suas ambições e desejos.

Mas o mundo da personalidade não é o foco deste estudo. Ao contrário, aqui se quer elucidar como a força-de-trabalho instituída nos sistemas educacionais responde à implantação de planos, programas e projetos que são de interesse na consecução de suas finalidades. E, em especial, identificar e descrever os obstáculos, apontando possíveis estratégias para minimizar seus efeitos contra-producentes e deletérios. Compreender as dificuldades, acredita-se, é um primeiro momento necessário no encaminhamento de sua solução.

## DEFINIÇÕES CONCEITUAIS BÁSICAS

Os obstáculos serão analisados à luz das estratégias organizacionais que podem contribuir para sua minimização. Por "obstáculo" entende-se dificuldades operacionais que provêm da macro ou da microestrutura e que se impingem no processo como fatores impeditivos na consecução de planos, programas e projetos.

**Estratégias Organizacionais** são procedimentos que visam a alcançar metas e objetivos, de cunho mais amplo ou restrito, que favoreçam as atividades necessárias, mantendo ao mesmo tempo a motivação e o compromisso das pessoas e grupos envolvidos no cumprimento da missão. A missão, uma vez atingida, produz resultados que são, por sua vez, avaliados estrategicamente, tendo em vista futuros desdobramentos e conseqüências. Estratégias organizacionais tem a ver com administração do tempo e com o ritmo das equipes. Estão relacionadas também o senso de oportunidade e otimização das atividades. Há um momento ótimo para lançar um programa. Mas este momento não se dá ao acaso. Ele é construído e preparado. Um programa ou projeto é como que semeado e amadurecido no solo dos estímulos, debates e reflexões até constituir-se como uma direção confiável. É aí que ele tem de ser implantado. Deixar passar o momento ótimo depois do período preparatório ou fazê-lo apressadamente, sem as necessárias ações que o antecedem, é dar um ponto de partida de um programa (projeto ou plano) que já perdeu a sua força.

Neste trabalho, **Plano** é entendido como uma proposta de trabalho ampla e abrangente, ao mesmo tempo inspiradora e ordenadora de ações que se sucedem num determinado período de tempo, para o atingimento de metas e objetivos claramente definidos. Por exemplo, o Plano Nacional de Educação, como definidor não só de padrões educacionais a serem atingidos, como de meios, recursos e instrumentos, e ainda e sobretudo dos agentes responsáveis por sua implementação.

**Programa** é uma linha de ação, de abrangência intermediária entre o Plano e o Projeto. Um Programa tem como componentes de sua estrutura básica: objetivos, modos de funcionamento, atividades específicas, fontes de financiamento, atores e agentes de implementação e missão a ser cumprida. Por exemplo, o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP). Este programa pretende, através de um trabalho de longo prazo, estimular a qualidade e a produtividade da indústria nacional. Suas atividades estratégicas inerentes serão projetos de aperfeiçoamento e treinamento de pessoal, aquisição de maquinárias e equipamentos, cursos, etc. Contará com recursos dos setor privado, do Banco Mundial, do Ministério da Educação, de empresas estatais e do Banco Nacional de Desenvolvimento, sob a coordenação da FINEP (Financiadora de Projetos). Haverá uma Comissão Nacional formada por técnicos do governo e empresários que apreciará,

aprovando ou não, os projetos encaminhados. Além disso, acompanhará permanentemente o desenvolvimento dos projetos, definindo verbas e o próprio conceito de qualidade, segundo suas características próprias. O programa, como um todo, visa à reestruturação da indústria nacional, com objetos principalmente de desenvolvimento gerencial.

**Projeto** é o planejamento detalhado de uma ação a ser desenvolvida, em um determinado período de tempo (em geral curto), com o objetivo de atingir um resultado ou produto específico.

Um projeto se compõe de partes intimamente ligadas para consubstanciar a proposta: justificativa, equipe de trabalho, objetivos, definições conceituais, procedimentos metodológicos, cronograma de execução e fontes de financiamento (previsão de despesas ou orçamento).

Por exemplo, Projeto de Informatização da Contabilidade da Empresa X. A equipe de trabalho é todo o pessoal do setor de contabilidade, com dois assessores externos e estagiários de informática no nível de Programação e Análise (curso superior) e digitadores (2º Grau). O objetivo geral é entrar em rede com a Contabilidade da matriz. Os objetivos específicos são o treinamento do pessoal, a aquisição do equipamento (microcomputador, modem e linha telefônica) e pôr a manter a contabilidade em dia. A justificativa é a necessidade de dados contábeis precisos não só para a tomada de decisões quanto para os indispensáveis controles de receita e despesa. A metodologia é o treinamento em serviço com situações de aprendizagem face-a-face. O cronograma de execução detalha as operações, estendendo-se em etapas semanais por um período de seis meses. A fonte de financiamento é a própria empresa e o custo do projeto é detalhado em despesas de custeio: assessoria externa e pagamento de estagiários - e de capital: aquisição de equipamentos.

Resta ainda definir o que é "ponto crítico". Crítico tem a ver com crise. É algo arriscado e difícil que enseja oportunidade de mudança. Exige criatividade e comprometimento para bem apresentar as dificuldades que coloca a seus atores, bem como as potencialidades de crescimento. São situações complexas e emaranhadas para as quais não se tem respostas prontas. Para obter algum sucesso, requer das pessoas capacidades de observar, discernir e julgar, identificando com clareza os problemas e avaliando realisticamente e com imaginação as alternativas de solução.

Neste estudo, busca-se identificar os "pontos críticos" para minimizar obstáculos na implementação de planos, programas e projetos educacionais. São sinalizações para desbastar o emaranhado de problemas, destacando questões-chave que podem ser trabalhadas através de estratégias organizacionais apropriadas. É o que tentaremos destrínchar, através de quinze pontos críticos para minimizar obstáculos, entretecendo-os com possíveis estratégias organizacionais na esfera administrativa gerencial.

## **I. Falta** de estabilidade, desarticulação e ausência de metas definidoras

Numa economia historicamente inflacionária quaisquer das atividades do setor produtivo ressentem-se da falta de estabilidade. Os planos e projetos não têm um mínimo de continuidade no tempo, com os incentivos regulares previstos, para produzir os resultados determinados por suas metas. Isto pouco ou nada tem a ver com flexibilidade, característica hoje essencial na gerência da empresa moderna, a organização "arcabouço" de que nos fala Toffler (1985). São unidades de trabalho temporárias, que adquirem e perdem sua existência segundo as exigências do meio em que a organização está inserida. A falta de estabilidade aqui é de outra natureza, implica no esfacelamento das equipes, na desmontagem dos laboratórios, em mudanças que não implicam em progresso, mas na destruição do pouco que se conseguiu.

As regras do jogo são alteradas não por uma filosofia incremental de aperfeiçoamento do processo, mas simplesmente porque os recursos escassos se esgotaram ou foram desviados para outras atividades, naquele momento consideradas mais prioritárias.

Tudo o que é posto em dúvida e a desconfiança se instala, levando as pessoas à desmotivação, ao desânimo e a uma rotina despida de qualquer entusiasmo em relação às tarefas. Os atores começam a perguntar-se a quem isto beneficia, quais os interesses que estão por trás das deliberações de descontinuidade, quem são os poderosos que decidem parar nossa atividade? As propostas de trabalho se tornam inconsistentes e há um profundo sentimento de que não vale a pena investir esforço e tempo.

Com a democratização e o surgimento de muitas e variadas experiências de co-gestão, começa-se a instituir a saudável participação de todos os interessados e a não decidir, simplesmente, de cima para baixo. Inicia-se a conscientização de que o cliente tem prioridade. Aquele a quem, em última análise, nossas atividades se dirigem têm o direito de se pronunciar, de dizer de suas insatisfações, de reclamar. É o estudante nos sistemas educacionais (bem como os segmentos da sociedade com os quais a universidade colabora); o consumidor no mercado; o contribuinte nos sistemas de atendimento público, etc.

Peters (1988) pensa que as empresas, para serem eficientes e eficazes, precisam ser reinventadas. Entre as prescrições para que isto aconteça aponta "fazer do cliente uma obsessão". Particularmente nas organizações complexas, e disto é um bom exemplo o Hospital, tende-se a esquecer a razão essencial de sua existência - no caso o doente - e criar uma parafernália de outros objetivos, beneficiando os atores, os agentes e a organização (corporativismo) que deixam de se dedicar por inteiro ao seu objetivo maior.

*Um Diretor entrevistado por um aluno de 5ª série do 1º Grau, ouviu deste, com certa perplexidade, a pergunta: Para que serve a Faculdade de Educação? O Diretor devolveu a pergunta: Para que você acha que serve? O aluno prontamente respondeu: Para dar emprego às mulheres! (\*)*

Ao mesmo tempo, planos, programas e projetos do mesmo setor de atividades sofrem de uma crônica e histórica desarticulação. Isto é particularmente verdadeiro para o setor educacional. Muitos órgãos que funcionam com certa autonomia têm como missão, e como clientes, a mesma fatia do mercado. E isto não ocorre por espírito de concorrência ou pelo afã de busca de competitividade quanto à qualidade dos serviços prestados. Na verdade, os serviços vão sendo criados para responder a necessidades bem delimitadas, mas depois se expandem, tornam-se dispersivos e abrangem difusamente variadas atividades. Assim, as verbas são canalizadas também dispersivamente. É bom que existam muitos fazendo o mesmo serviço ou produzindo o mesmo bem, mas em certos setores, como o da educação, a conjugação de esforços pode, sem dúvida, melhorar a aplicação e o melhor aproveitamento dos recursos.

*O presidente de uma associação científico-profissional, em carta ao Presidente de uma agência de financiamento, denunciou que muitos participantes do congresso, tinham recebido auxílio-viagem duas vezes: pela agência e pelo próprio congresso. Solicitava providenciar que as verbas, no próximo congresso, fossem repassadas para a Associação e a ela confiado o encargo de avaliar o mérito dos trabalhos para apresentação e tão logo o auxílio-viagem de seus proponentes. A agência acolheu.*

Desse modo, comportamento interativo e integração de órgãos, agências e associações, quando têm os mesmos objetivos, resultam não só em eficiência mas eficácia. Além disso evita-se desperdício de esforços, tempo e dinheiro, fazendo com que os recursos disponíveis possam render mais. É a sinergia que, articulando e complementando várias instâncias, contribui para bem equacionar competências e custos, otimizando as ações.

(Ver Figura 1)

\* Este, como os demais excertos, apostos ao longo do texto são registros de pesquisa participante, extraídos de relatórios de diferentes ocasiões.

A ausência de metas definidoras, particularmente nos planos e programas de longo prazo, leva a atividades dispersivas onde os objetivos não são definidos com suficiente clareza e operacionalidade. O que se pretende e o que se espera como produto final é apressadamente imbutido no processo, subestimando-se a importância e a resistência dos obstáculos a serem vencidos. Falta perspectiva e a noção de que, muitas vezes, as próprias condições favoráveis de implantação precisam ser lenta e persistentemente construídas. Por exemplo, historicamente a pós-graduação e a pesquisa foram introduzidas na universidade pelo aporte de recursos diretamente, sem a intermediação das estruturas universitárias que certamente obstaculizariam sua implantação. O programa de pós-graduação, no entanto, propiciou uma nova identidade para a universidade brasileira que deixou de ser apenas uma instituição de ensino. (Cunha, 1989). Sua implantação gradativa permitiu que aos poucos fossem se formando grupos de pesquisa e se definindo linhas de trabalho. Do ponto de vista da complementariedade das ações não é pequena a decisiva contribuição do programa de capacitação docente (CAPES, CNPq) que, ao dar bolsas para mestrado e doutorado no exterior, possibilitou no prazo de vinte anos (décadas de 70 e 80) uma substancial melhoria de qualificação dos quadros de pessoal, o que veio consubstanciar o programa de pós-graduação e pesquisa.

Todavia, as dificuldades de implantação foram muitas e muitas vezes analisadas e debatidas, dissecadas em suas minúcias. Houve e ainda existem momentos de impasse e perplexidade. Sérias dúvidas na definição de rumos e indecisões freqüentemente emergem quanto aos montantes a serem aplicados em pós-graduação. Mas a consciência da missão de algumas instituições universitárias, aliadas naturais das agências de financiamento, fizeram com que as respostas do poder público se coadunassem com as demandas da sociedade em suas exigências de desenvolvimento.

Outros programas educacionais, contudo, não tiveram o mesmo destino da pós-graduação. Sofreram de indefinições e ambigüidades e muitos deles acabaram sucumbindo na voracidade de propostas inovadoras conflitantes e nos impasses dos desentendimentos.

## II. Ambigüidade, uniformização e excesso de regras

Na segunda metade da década de 60 e começos de 70 foram emitidas as principais leis das reformas educacionais - Lei no. 5540/68 - Nova Estrutura do Ensino Superior; Lei nº 5692/71 - Diretrizes para o Ensino de 1º e 2º Graus). Como reforço e complementação às leis, o Conselho Federal de Educação (CFE) baixou resolução e pareceres prescritivos, muitas vezes de difícil aplicação. Embora houvesse por parte de muitos boa-vontade e mesmo desejo de colaborar, o excesso de regras associado às resistências naturais e a oposições deliberadas e conscientes, fizeram com que a implantação das

reformas fosse retardada. Algumas instituições de ensino superior fizeram uma reforma de "faz de conta" (apenas no papel) e outras, embora reformadas para atender à lei, nunca acreditaram em seus virtuais benefícios. Faltou convicção de umas e outras, e o *status quo* foi, em princípio mantido, com algumas mudanças aqui e ali.

Mas a tendência uniformizadora do sistema de ensino superior, talvez pela excessiva centralização em que historicamente se desenvolveu, tem levado a pensar em universidade como modelo ideal. Não se valorizou devidamente os estabelecimentos menores, mais especializados, que fazem concomitantemente ou não, ensino e pesquisa de qualidade (Durham, 1989). Muito menos se criou o clima necessário para a implantação do estudos Pós-Secundários (ou pós-2º Grau) que dariam uma flexibilidade maior ao sistema educacional (formação de recursos humanos pré-serviço). Os estudos pós-secundários seriam projetos especiais de iniciativa dos sistemas estaduais ou municipais de educação, em íntima colaboração com o setor produtivo (necessidade de recursos humanos em áreas específicas) a serem desenvolvidos em escolas de 2ª Grau ou de ensino superior - ou associativamente por ambas. Seria um projeto, perdendo portanto sua existência quando esgotadas as finalidades de atendimento daquela necessidade, mas se manteria como dispositivo válido e prestigiado sempre que necessário, conforme demandas regionais.

A Lei 5540/68 (Art. 23 c parágrafos) contempla esta idéia, denominando os estudos pós-secundários como "cursos de curta duração". Tal denominação não foi feliz, pois interfere diretamente em problemas de "status" e prestígio que em nossa cultura são pontos nevrálgicos na implantação de qualquer projeto.

*"Fiz um curso de curta duração - Literatura de 1º Grau em Ciências na Universidade. Estou lecionando Biologia numa Escola do interior, a alunos de 7ª e 8ª séries. O curso foi muito bom (dois anos), sinto-me em condições de progredir por mim mesma. Mas tenho vergonha de dizer que tenho "Licenciatura Curta", parece que sou eu que sou "curta" de possibilidades e idéias..."*

Na década de 70, além dos cursos de Licenciatura de 1º grau foram criados, na mesma modalidade, os Cursos de Formação de Tecnólogos, com um programa do MEC que se desdobrava em vários projetos (MEC/DAU, 1977). O Programa teve algum sucesso, por algum tempo, enquanto eram carreados recursos e incentivos com forte coordenação centralizada. Mas talvez por estar associado à idéia de "carreira curta" não chegou a conquistar respeitabilidade no panorama sócio-educacional.

(Ver figura 2)

O que se constata em programas bem sucedidos é que houve um deslocamento do centro de decisão e poder para aqueles que efetivamente executam as tarefas. O exercício do poder (ao nível de coordenação) não consiste em ordenar, tomar decisões, mas em delimitar o campo, estruturar o espaço, criar os ambientes favoráveis nos quais as decisões são tomadas pelos grupos e pelas pessoas diretamente responsáveis pelos projetos. Em consequência, o poder se despersonaliza (não há mais o chefe com autoridade e força de decisão) e se desterritorializa, instituindo-se nas bases, onde as ações acontecem. Desloca-se a obediência ao chefe para a adesão a uma lógica assumida pelos grupos e pelas pessoas: funcionários (ou servidores, ou professores). (Pagés et al., 1987, p. 36/37). Internalizam-se as normas, assumindo-as como valores e modos de ser de cada organização.

### III. Conflitos entre centralismo e autonomia administrativa

A autonomia administrativa, sob todos os aspectos desejável, como forma privilegiada de democratização e gestão participativa, tem se configurado muitas vezes em deslocamento do poder abusivo do centro para a periferia (ou para as bases) e se constituído, também por sua vez, em autoritarismo. Então, o combate é contra o abuso de poder, o personalismo arbitrário, a visão unilateral da verdade e de suas aplicações, esteja este abuso de poder nas cúpulas, nos segmentos intermediários da organização, ou nas bases. Como diz Bobbio (1986): "A democracia dos modernos é o estado no qual a luta contra o abuso do poder é travada paralelamente em duas linhas: contra o abuso do poder que parte do alto em nome do poder que vem de baixo, e contra o poder concentrado, em nome do poder distribuído". (p. 60)

O Estado através de suas leis e seus órgãos, como legítimo representante da sociedade, tem a responsabilidade maior da melhoria do nível educacional da população, em todos os níveis, modalidades e graus. O que se discute não é esta função em si, mas o quanto os órgãos públicos, como organizações complexas, modernizando suas estruturas, possam melhor cumprir suas finalidades.

Portanto, o binômio autonomia-democracia teve que ser resolvida em todas as instâncias e, em especial, ao nível das práticas do cotidiano na vida das organizações. O que se quer, no fundo, desenvolver é a autodeterminação responsável, através da qual as pessoas e os grupos são independentes, mas contingenciadas pela "visão global, integrada, gerada pela aderência a valores comuns, onde as chefias intermediárias assumem papéis de liderança e de agentes de desenvolvimento, assegurando a liberdade de autodeterminação que se busca. (Ribeiro, 1990, p. 100/120)

Cerqueira Leite (1989) aponta para o conflito entre centralismo e autonomia administrativa das instituições de ensino superior, interpretando-o como uma confusão entre fins e meios, entre objetivos colimados e resultados próprios de sua missão. Defende como objetivo primordial do ensino superior a geração e a difusão do conhecimento. Ensino, pesquisa e extensão são meios e não finalidades em si. "Ao percebermos a Universidade como a responsável pela geração, organização e difusão do conhecimento percebemos imediatamente sua essência como instituição pública. Se um dos objetivos básicos da Universidade fosse o ensino, o beneficiário aparente seria o aluno. Se, entretanto, entendemos o ensino como um simples instrumento para transferência de conhecimento que possa ser aplicado em prol da sociedade, passamos a ver a sociedade como beneficiária final e o estudante como um simples portador, um vetor que assegura a difusão do conhecimento gerado e armazenado na Universidade". (Cerqueira Leite, 1989, p. 85)

(Ver figura 3)

Para enfrentar o conflito entre centralismo e autonomia administrativa na implantação de planos, programas e projetos, as modernas teorias de administração do setor da produção industrial fornecem um fundo de teorização que pode ser paradigmático. (Marchisio, 1985; Salvany e Boscaroli, 1989; Salerno, 1990, Roesch e Antunes, 1990)

Nessas teorias, além da ênfase em participação, destaca-se a flexibilidade como princípio básico da organização do trabalho que envolve capacidade de mudanças rápidas no processo de produção, junto à habilidade de respostas efetivas às circunstâncias (Salerno, 1990). Também o princípio da polivalência contribui para a flexibilidade, pois o trabalhador não se prende rigidamente às tarefas específicas de uma única função. Há integração vertical e horizontal das ações, bem como das competências e habilitações que isto exige. E não só competências específicas que dão conta das atribuições operacionais, mas os indivíduos e os grupos são solicitados a desenvolver habilidades sociais, de organização e de reorganização do trabalho e, sobretudo, de comunicação e inter-relações pessoais. (Marques, 1989)

Essas mudanças atingem diretamente a mentalidade e a conscientização dos trabalhadores e da gerência, instituindo gradativamente a construção de uma nova cultura organizacional. (Roesch e Antunes, 1990)

O que está em jogo é a redução de custos, o aumento da produtividade, a melhoria de qualidade do que se executa, o imperativo da participação e a motivação não só para produzir, mas para crescer no processo. Isto, ao mesmo tempo, produz um espaço aberto de debate e resolução de problemas, onde aqueles que desenvolvem os programas e

projetos se identificam com "a causa", e com os propósitos mais amplos daquele plano, programa ou projeto.

No entanto, essas mudanças não são produto da implantação de um programa ou projeto. Elas se dão em meio à complexidade de variáveis de macro-contexto, entretecidas com os várias e também complexos elementos da convivência do dia-a-dia no mundo do trabalho. (Marques, 1989). Esta convivência, permeada pelos desempenhos e cumprimento de tarefas introduz micro-rupturas na esfera dos valores, das ideologias, das crenças e atitudes que são brechas para o avanço de novos entendimentos e concepções.

Vejamus um exemplo: o hábito insidioso do mais ou menos em nossa cultura. Em outras palavras, a falta de gosto pela precisão que, por sua vez, leva ao desrespeito a dados estatísticos e factuais.

*A Instituição X, através de sua Gerência de Recursos Humanos, e com a aprovação dos órgãos e instâncias competentes, e após amplas discussões, implantou horário flexível para seus 500 funcionários, através do ponto eletrônico. Ficou estabelecido que o regime de trabalho era de 40 horas semanais (e não como anteriormente 8 horas por dia). Isto permitia que um dia o funcionário trabalhasse 6 horas e no outro 10, conforme suas conveniências e seus modos peculiares de administrar o seu tempo. As planilhas informatizadas mostraram no final do mês (três meses depois da implantação) que 27% dos funcionários cumpriam o horário a risca, enquanto que 73% deles apresentavam defasagens de 41 minutos, em média, em relação ao tempo exigido. As chefias resolveram desconhecer este déficit e este descumprimento de horário; eram apenas minutos em média e afinal a produtividade era relativamente boa.*

Tem-se aí a utilização de um equipamento de alta precisão que leva em conta frações, contra uma cultura que aceita o "mais ou menos". Considera padrão de desempenho satisfatório algo aproximadamente bom, onde alguns cumprem e outros (a maioria) pautam sua conduta por discernimentos elásticos. E isto é equivocadamente entendido como flexibilidade administrativa e não como simples descumprimento de obrigações funcionais.

Este modo de entender a realidade se estende a todas as esferas do comportamento e do inter-relacionamento social. O que se diz, a palavra empenhada, só vale se as circunstâncias forem favoráveis. Os prazos fixados para entrega de serviços ou para resgate de compromissos não são cumpridos.

A consequência é a desorientação, a irresponsabilidade e a crise de confiança e credibilidade.

#### **IV. Desinformação, baixos níveis de escolaridade e competência profissional**

O sistema educacional brasileiro é perversamente seletivo, pois 6 nas primeiras séries do 1º Grau de Ensino que a seleção se mostra mais severa. É onde ela é mais prejudicial é na reprovação da 1ª para a 2ª série do 1º Grau quando mais da metade das crianças (54,6% - SEINF/SG/MEC, 1986) não são promovidas. Estes alunos são, de fato, excluídos ou descartados do sistema escolar.

Recentemente, o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), divulgou os dados de sua PNAD, 1989 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), em conjunto com uma retrospectiva de dados sócio-econômicos referentes aos anos 80. Eles revelam acentuada concentração de renda (os 5% mais ricos detém 39,4% da renda nacional, contra 33,4% em 1981); uma quase inversão da população urbana *versus* população rural (74% da população hoje vive nas cidades); o tamanho médio da família diminuiu (de 4,3 pessoas em 1981 para 3,9 pessoas em 1989); caiu a taxa de analfabetismo (de 24,9% em 1981 para 21% em 1989). Os dados do IBGE confirmam outras visões do panorama educacional, com suas dificuldades e deficiências.

*O CEE/RS (Conselho Estadual de Educação) discorda do Projeto de criação de uma universidade estadual aprovado pela Assembléia Legislativa. Conforme ofício que encaminhou ao Governador, o Presidente Roberto Seide argumenta que primeiro é necessário assegurar 300 mil vagas no ensino fundamental para os alunos de 7 a 14 anos que estão fora das salas de aula. Dos 1,8 milhões de alunos desta faixa etária, apenas 1,5 milhões fazem o 1º Grau. Para as creches e pré-escola (zero a seis anos) existe uma população estimada em 1,8 milhões, mas menos de 50 mil crianças estão neste tipo de instituição. Já no ensino médio (15 a 17 anos) apenas 213 mil cursam o 2ª Grau. Nesta faixa etária existe 650 mil pessoas. E acrescenta o Sr. Presidente: "além dos preceitos legais e dos números que não favorecem a criação da Universidade Estadual, são notórias as dificuldades que o Estado vem enfrentando para manter em condições razoáveis de funcionamento os estabelecimentos de sua rede, não só quanto aos prédios, equipamentos e material, mas também em relação a*

*recursos humanos. Trata-se de um conjunto de problemas cuja solução exigirá do Estado enorme esforço, muita determinação e recursos financeiros de vulto". (ZERO HORA, 13 nov. 1990)*

Os baixos níveis de escolaridade não são detectados, porém, apenas nos dados estatísticos ou em análises do macro-contexto, eles se refletem na produtividade, nos desempenhos do cotidiano e nos modos de funcionamento das instituições. Um levantamento numa empresa de médio porte no interior do Estado (RS) revelou que de seus 790 funcionários 73,4% tinham até 4ª série do 1º Grau. Esta foi uma variável explicativa forte quando se tratou de compreender porque, apesar dos incentivos, o nível de participação era mínimo, o movimento sindical estava dominado há vinte anos por um grupo reduzido (sem oposição) e as ordens de serviço não eram executadas simplesmente, porque, embora em linguagem simples, não eram entendidas em seus significados e menos ainda em suas implicações no conjunto das atividades. O baixo nível de escolaridade *de per se* explica a falta de competência profissional.

(Ver figura 4)

Portanto, a melhoria da qualidade do ensino, entre nós, passa pelo levantamento dos níveis de escolaridade da população como um todo. A erradicação do analfabetismo (previsto como meta de 10 anos na Constituição de 1988) tem que vir acompanhada de outras metas como universalização do ensino de 1º Grau (também prevista na Constituição) e fortalecimento do Ensino de 2º Grau, tanto em sua modalidade acadêmica como profissionalizante.

Conseqüentemente, não se deve perseguir definições de modelo único, mas aceitar e até estimular propostas diversificadas, tanto do sistema formal de ensino, como não-formal (SENAI, SENAC, etc.). É necessário e importante flexibilizar os sistemas educacionais, estruturando e dando suporte a iniciativas que venham a somar esforços na luta por capacitação. O treinamento em serviço, no interior das organizações, será tão mais eficiente e eficaz quanto a formação pré-serviço (ensino formal) for mais cuidadosa e abrangente, atingindo um número expressivo do conjunto da população.

O princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão consagrado na Constituição (1988) para o ensino superior é, entretanto, princípio válido para todos os níveis e modalidades de ensino, com as nuances cabíveis em cada proposta pedagógica. Por exemplo, não se faz consultoria organizacional sem pesquisa, pelo menos do tipo exploratório, a fim de compreender as estruturas e dinamismos que se impregnam naquela

realidade, conferindo sua especificidade e configurando seus problemas e necessidades. (Marques, 1989a)

Do ensino superior se espera a alavancagem para esta cruzada de melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis e modalidades. Quer-se um ensino superior que saia de seus muros, que faça presença nas instituições correlatas, na implantação dos planos, projetos e programas. Através de suas atividades de pesquisa e extensão, torne o ensino efetivo, fazendo com que as aprendizagens que ele proporciona façam diferença na vida das pessoas, dos grupos e das organizações.

Enquanto o "saber" estiver confinado e for do domínio de uns poucos haverá espaço para a dominação, a marginalização e a exclusão da maioria dos benefícios de uma carreira profissional compatível com as aspirações de realização humana e social.

A apropriação indébita do saber (aqueles que se negam a ensinar) leva à apropriação usurpadora do fazer. As pessoas se apropriam das tarefas, impedem que outros delas participem, não "passam o serviço". Pensam que é deste modo que podem se valorizar. Tornam-se imprescindíveis. Em geral, quando isto ocorre há uma crítica veemente em relação ao trabalho dos outros (eu é que sei os outros não são de nada) e os boatos se intensificam como mecanismos de desvalorização, desqualificação no trabalho e desprestigiamento.

O trabalho em equipe (onde todas as pessoas do grupo sabem de tudo) é uma poderosa estratégia para a democratização do saber. A divisão do trabalho não é feita por pessoas, mas por grupos que assumem o desempenho das atividades, o fazer de suas atribuições e a consecução de seus objetivos solidariamente.

Quando a filosofia é de trabalho em equipe, a administração é solidária: todos são co-responsáveis pelos resultados, pelas metas alcançadas e pelas consequências de suas decisões. As ações administrativas são transparentes, pois forjadas na participação ativa através do diálogo, das reflexões conjuntas, do debate, da discussão, no confronto das posições divergentes. O controle de qualidade se dá na interseção, no *feedback* imediato no interior das equipes e de uma equipe com as outras, construindo estilos de gerenciamento que levam a avaliações recíprocas. "A busca de uma administração solidária é uma luta da superação do "estar só", uma operacionalização do "estar-no-mundo-com" (con-vivência), uma procura pertinaz para que as pessoas que formam a micro-sociedade institucional ascendam à consciência crítica. Organizem-se num esforço para transformar suas condições de trabalho, humanizando-as e tornando-as menos dissonantes daquilo que elas imaginam ser uma sociedade justa e igualitária". (Marques, 1987a, p. 119-20)

## V. Desperdício, fragmentação de funções e choques ideológicos

A questão do desperdício tem a ver com projetos e programas mal administrados, mas também está essencialmente ligada à insidiosa ideologia da nossa formação histórica segundo a qual, o que vem do Governo "cai do céu", não nos custa nada e podemos dar ou gastar à vontade. Há falta de nitidez de onde vêm os recursos e a realidade fica escamoteada. Berger (1987) chama a atenção de quanto tem sido um traço distintivo de nosso relacionamento institucional "a distância que desde o século passado se constata entre palavra e ação, entre idéia e realidade que induz antes a ocultar os dados reais do que a descobri-los" (p. 274). E acrescenta: "o desenvolvimento da economia e da sociedade requer mais do que mobilização de um saber concebido de modo puramente funcional. É preciso uma totalidade integrada de poder técnico, saber espiritual e qualidades morais. A aplicação eficaz do poder técnico, no sentido amplo, conecta-se com uma mentalidade específica de trabalho, aplicação, perseverança, seriedade, sentimentos para o tempo, iniciativa, sentido de qualidade requerida, receptividade que terminam necessariamente em estímulos econômicos", (p. 279)

Por conseguinte, é preciso "uma totalidade integrada de poder técnico, saber espiritual e qualidades morais". (Berger, 1977, p. 279). E a atitude de desperdício, a nível gerencial, tem muito a ver com essa "totalidade". Cabe ao controlador de despesas não só aplicar formalmente a legislação pertinente, mas sinalizar para seus grupos de trabalho como, onde e quando as despesas ou os dispêndios justificam o investimento. Também a nível pessoal ou na linha de base, as atitudes no cotidiano precisam contrariar a tendência ao desperdício.

*A encarregada do cafezinho comunicou que tem ido fora de duas a quatro garrafas de café adocicado diariamente, quando seu chefe reclamou do exagero de gastos com café e açúcar constatado nas últimas planilhas de controle contábil.*

*A Delegada de Educação oficiou à Secretaria de Saúde, solicitando assessoria para reaproveitamento ou não de pacotes de massa (talharim) que estavam armazenados há seis meses, em três salas da Delegacia, para a merenda escolar, e tinham sido atacados pelos ratos.*

Os programas e projetos, muitas vezes, perdem sua eficiência, efetividade e eficácia na armadilha dos muitos desperdícios que sofrem em sua implementação. No caso citado, o programa de merenda escolar estava obviamente sendo prejudicado pela falta de um fluxo adequado da

distribuição dos alimentos (além do fato de que as instalações de uma Delegacia de Educação não são o local apropriado para armazenamento). A falta de um gerenciamento eficaz levou a distorções de atribuições e a não consecução dos objetivos primordiais do programa, sofrendo desperdícios irreparáveis.

Isto contrasta com a flexibilidade como princípio básico das teorias administrativas modernas. (Salerno, 1990; Marchisio, 1985; Roesch e Antunes, 1990). Por isso é preciso deixar bem claro que a flexibilização de funções, atribuições e cargos não se confunde com o *laissez-faire* do descontrole, tão comum em nossa realidade administrativa-organizacional. É aparente e contraditória a afirmação de que a "prática brasileira já comporta um grau exagerado de flexibilidade". (Salerno, 1990)

As novas formas de organização requerem mais versatilidade e se apoiam no trabalho em equipe onde todos os membros, participando ativamente, exercem um controle colaborativo e compromissado de uns sobre os outros, tendo em vista suas metas e finalidades. (Marques, 1989a). As habilidades de resolução de problemas, de tomada e implementação de decisões são requeridas não só das funções técnicas, mas também dos cargos administrativos e operacionais. O que se advoga é o treinamento em serviço através de uma filosofia de trabalho que tenha como vetores a coresponsabilidade, o espírito crítico e o senso de cooperação. Estes serão direcionamentos impregnados na cultura e re-alimentados continuamente nas ações de todos os dias, de tal modo que venham a ser internalizados como regras de conduta por todos aceitas e assumidas.

(Ver figura 5)

A criatividade, o tempo e a imaginação são fatores intangíveis que, contudo, passam a ter uma ponderável significação no caldeamento dos processos de gerenciamento que se apoiam na construção de uma nova cultura organizacional. Usar da imaginação criadora é um modo de lidar com a realidade e enfrentar problemas sem precisar recorrer, a cada passo, aos manuais de procedimentos, às ordens de serviço e às orientações do Chefe. Significa movimentar-se de acordo com os princípios gerais internalizados e reinventar ações do dia-a-dia, respondendo efetivamente às circunstâncias de mudança. Isto exige não só o desenvolvimento de habilidades para a execução de multitarefas como também uma profunda modificação dos currículos de formação profissional no sentido da multiqualificação. Isto implica, também, em internalizar o princípio da flexibilidade em suas múltiplas aplicações, abandonando a rigidez dos comportamentos rotineiros. (Salerno, 1990)

Todavia, essa visão flexível, participante e responsável no gerenciamento da implantação de projetos e programas, sem dúvida, encontra

resistência e esbarra nos choques ideológicos de concepção de pessoa, mundo e sociedade, presentes na contextura social. "As estruturas econômicas, políticas e sociais determinam a administração possível" (Marques, 1987a, op. 88), "não se pode pressupor nenhuma autonomia do sistema educacional com respeito à sociedade", portanto, "ao lado dos problemas estruturais imanentes do sistema educacional, deveria ser indicada especial atenção à sua mediação com a sociedade. Isto pressupõe o envolvimento do sistema educacional num amplo movimento sócio-cultural". (Berger 1977, p. 270)

Tome-se, como exemplo, o caso da universidade e a discussão relativa a sua identidade ou missão específica. (Cunha, 1989). Existem aqueles que a vêem como "dispositivo pelo qual a classe dominante exerce o controle social, particularmente no terreno ideológico sobre a atualidade do País". (Pinto, 1986). Nesta perspectiva a reforma universitária, em sua essência, consistiria em "impedir a reprodução da classe dominante, a qual tem na universidade sua fábrica mais importante, no que se refere aos expoentes intelectuais". (Pinto, 1986). Em contraste, existem aqueles que, ainda sob a envoltura da discussão ensino público *Versus* privado, no horizonte da democratização do sistema educacional, chamam a atenção para uma articulação social perversa. Filhos das famílias de classes abastadas estudam em escolas privadas nos 1º e 2º Graus de Ensino, mas em universidades públicas: enquanto que os filhos de famílias das camadas de renda inferior fazem o inverso: freqüentam a escola pública nos 1º e 2º Graus e quando muito matriculam-se em escolas de 3º Grau privadas, (e.g. Souza, 1989). E acrescenta este autor: "a superação dessa situação passa necessariamente pela melhoria da escola pública de 1º e 2º Graus".

A força e a fraqueza do embate de idéias e posições que moldam as perspectivas do pensamento dominante estão associadas às contradições, ao desencontro e à dificuldade de delimitar um horizonte compartilhado de compreensão. Mas tanto o pluralismo ideológico quanto o seu confronto e debate são essenciais para a emergência de novos valores e significações.

A construção de uma linguagem comum amplia a possibilidade das pessoas e dos grupos, em sua predisposição a escolhas de interpretação quanto ao significado das relações sociais. A linguagem é um instrumento de comunicação por excelência. Esta comunicação será tão mais efetiva, quanto mais os registros de significado, em função de experiência, forem os mesmos ou pelo menos similares. Nossas ferramentas lingüísticas, e tão logo de informação, raciocínio e análise, só nos permitem captar os significados para os quais temos um lastro de experiências, um esquema mental apropriado que ancore os sentidos e acepções de que as palavras e os discursos são portadores. É equivocado pensar, porém, que o sujeito - a pessoa pensante - é o único elemento ativo na produção do conhecimento e na estruturação da linguagem que o revela. Sujeito e objeto são igualmente dinâmicos, portanto modificáveis e em contínua transformação. Por isso, as concepções de

mundo, sociedade e pessoa se refazem no intricado de novas experiências, "podem melhor se ajustar às necessidades e objetivos que valorizam um determinado momento da experiência de cada um, de um grupo que trabalha proximamente, ou do conjunto das pessoas ligadas por interesses comuns e emocionalmente pertencentes a mesma história intitucional". (Marques, 1987b, p. 97)

Não é suficiente promover discussões e debates para a construção de uma linguagem comum, no interior das equipes de trabalho ou no ambiente mais amplo das organizações. Para que daí resultem aprendizagens é necessário que cada momento dos trabalhos em grupo tenha embutido, direcionando seus conteúdos e métodos, este pressuposto. E apoiando este pressuposto a filosofia de trabalho definida pelos grupos na perspectiva dos princípios mais abrangentes: participação, flexibilidade, consciência de missão, prioridade ao cliente e valorização do intangível (criatividade, tempo e informação). É preciso, pois, que todos e cada um, ao desenvolverem suas ações, o façam dentro de uma ótica de qualidade e excelência, de penetração de sentidos e significados para que os resultados possam expressar essa nova visão.

## CONCLUSÕES

O planejamento substantivo, como se tentou demonstrar ao longo do texto, se faz ao nível administrativo-gerencial através da íntima participação das equipes de trabalho num processo contínuo de organizar-se e reorganizar-se para, melhor atendendo às metas dos programas e projetos, cumprir a especificidade de sua missão.

Procurou-se estruturar o texto de tal sorte que os obstáculos (consciência das dificuldades) fossem ressaltados pelos subtítulos, enquanto que as denominações dos quadros-resumo (figuras) neles inseridas chamam a atenção para possíveis soluções. Estas foram configuradas em estratégias organizacionais que buscam esmiuçar o dinamismo multifacetado do gerenciamento de planos, programas e projetos.

Embora a análise de obstáculos e estratégias organizacionais como descritas ou interpretadas já pudesse delinear as pistas de compreensão da temática, buscou-se amarrar o *racionale* em quinze pontos críticos - que tanto podem apontar para obstáculos como para possibilidades de vencê-los - que resumem os marcos definitórios no enfrentamento de dificuldades específicas na implantação de planos e programas educacionais.

(Ver figura 6)

O eixo condutor, em relação ao sistema educacional como um todo, foi a recuperação e fortalecimento do ensino superior como força tecnológica e Sócio-Cultural capaz de alavancar o desenvolvimento econômico e social do País. Por força tecnológica entende-se a produção do conhecimento, não só do ponto de vista da pesquisa pura, mas também de suas aplicações e desdobramentos no ensino e na extensão. E pensa-se num ensino superior crítico (e não só na universidade), comprometido com os problemas sociais e desdobrando-se em diferentes modalidades e tipos de instituições. Ao mesmo tempo, um ensino superior (e não só as Faculdades de Educação) atuante e comprometido com os graus e modalidades de ensino que o antecedem, tanto a nível formal como não-formal. Deixou-se de aprofundar o papel específico das Faculdades de Educação em relação a estes compromissos, e em especial à formação de recursos humanos para os quadros de magistério - também em diferentes níveis e modalidades - porque já o fiz em outro trabalho (Marques, 1989b), ao analisar a pós-graduação em sua trajetória, após a reforma de 1968.

Procurou-se, também, demonstrar que planos, programas e projetos são meios, são intermediações, para a realização de objetivos e metas que apontam para o cerne das questões. Portanto, programas e projetos não se esgotam em si, são tecnologias disponíveis para o detalhamento do "fazer" no

mundo do trabalho, em busca do "ser" como existência ou condições de vida em padrões aceitáveis de dignidade e bem-estar social e humano. Se bem implementados podem ser poderosos instrumentos na produção e disseminação do conhecimento, tanto ao nível prático (solução de problemas) como teórico: compreensão do mundo, da pessoa e das relações sociais.

Conseqüentemente, vencer obstáculos, realizando planos, programas e projetos, adquire sua densidade de significado quando claramente entendido como intermediação. O que importa, no caso do setor educacional em sua especificidade, é o projeto maior: **eleva a educação do povo brasileiro**. Nesta caminhada, através do deciframento dos cenários a nível macro, elaborados para o planejamento estratégico do país como um todo, vão se delineando novas concepções e ampliando o horizonte de possibilidades do desenvolvimento gerencial. O gerente passa a ter um papel decisivo, como facilitador e propulsor do crescimento, como coordenador das ações que, ao nível de qualidade, levam a desenvolver competência nos indivíduos e competitividade nas organizações.

## FIGURAS (Quadros)

FIG. 1 - ESTABILIDADE, ARTICULAÇÃO E METAS DEFINIDAS

OBSTÁCULOS	! ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS
1. Falta de estabilidade; descontinuidade dos programas, Instabilidade de insumos e regras do jogo. A questão do "para quem".	1. Consistência das propostas. Participação ampla dos públicos interessados Prioridade ao cliente.
2. Desarticulação de planos programas e projetos. Iniciativas paralela sem associação e inter-relacionamento.	2. Sinergia: coordenação dos vários órgãos e integração de ações simultâneas Unidade de propósitos.
3. Ausência de metas definidoras. Desconjunção de agências, atores, tempo e recursos. Atividades dispersivas.	3. Perspectivas e delimitações temporais. Definição de competências e do pro-final. Complementaridade das ações e cumulatividade dos resultados

FIG. 2 - CONSCIÊNCIA DE MISSÃO, DIVERSIDADE DE ABORDAGEM E LINHAS DE AÇÃO ADMINISTRATIVA

OBSTÁCULOS	!	ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS
4. Ambigüidade de propos- responsabilidades e de identidade ins-	!	4. Conciência de Missão. tas, Nicho de competitividade. tarefas. As instituições e seu projeto de Falta desenvolvimento. titucional. !
5. Tendência à uniformiza- e modelo único. Simplificação.	!	5. Diversificação das abordagens e ção estilos gerenciais. Criatividade e iniciativa. Flexibilização.
6. Excesso de regras, Inor- mas e regulamentação (e descumprimento de- las).	!	6. Decisões descentralizadas. Objetivos compartilhados. Desregu- lamentação.

FIG. 3 - DEMOCRATIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E BUSCA DE QUALIDADE

OBSTÁCULOS	!	ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS
7. Autoritarismo. Rigidez de posturas, princípios e procedimentos. Persona- lismo.	!	7. Autonomia. Construção de políticas e decisões. Definições conceituais e flexibilidade operacional.
8. Conflito entre centralis- mo e autonomia admi- nistrativa. Ordens e pa- cotes que vêm de cima.	!	8. Descentralização tanto nas propostas como na aplicação de recursos. Auto- determinação responsável. Co-gestão.
9. Desinformação, ausência de espírito e distorções perceptivas das variáveis de contexto.	!	9. Gosto pela precisão e rigor. Respeito aos dados estatísticos e fa- tuais. Reelaboração conceituai que se reflita na prática e na cultura organi- zacional.

FIG. 4 - QUALIDADE DE ENSINO, COMPETÊNCIA PROFISSIONAL E QUALIFICAÇÃO NO TRABALHO

OBSTÁCULOS	ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS
10. Baixos níveis de escolaridade. Desinformação, falta de habilidades sociais e criatividade.	10. Melhoria da qualidade de ensino. Ampliação das ofertas educacionais em todos os níveis e modalidades.
11. Competência e atitudes profissionais precárias. Falta de consciência ética-profissional.	11. Desenvolvimento das pessoas e das organizações. Perspectivas de Carreira. Treinamento em serviço. co-
12. Apropriação indebita do saber e do fazer. Desqualificação do trabalho dos outros.	12. Administração solidária: comunicação, transparência e re-socialização. Trabalho em equipe e controle de qualidade.

FIG. 5 - INTERNALIZAÇÃO DE REGRAS, FLEXIBILIDADE E PARTICIPAÇÃO

OBSTÁCULO	ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS
13. Tendência ao desperdício. Falta de consciência de custos. Descompromisso.	13. Campanhas de conscientização. Transparência das avaliações de custo-benefício em cada projeto.
14. Avaliação de resultados e desempenho rígido e formal. Fragmentação das funções.	14. Avaliação com critérios, instrumentos e padrões definidos, elaborados conjuntamente e com feedbacks no processo. Versatilidade nas funções.
15. Choques ideológicos. Concepções irreconciliáveis de pessoas, mundo e sociedade.	15. Pluralismo ideológico. Enriquecimento através das divergências. Debates, confronto, diálogo, discussão e reflexão para a construção de uma linguagem comum.

**FIG. 6 - OS QUINZE PONTOS CRÍTICOS PARA MINIMIZAR  
OBSTÁCULOS**

**I**

1. Prioridade ao cliente
2. Ação sinérgica
3. Metas realizáveis

**II**

4. Consciência de missão
5. Diversificação de abordagens
6. Objetivos compartilhados

**III**

7. Definições conceituais
8. Autodeterminação responsável
9. Respeito aos dados

**IV**

10. Qualidade do ensino
11. Competência profissional
12. Administração solidária

**V**

13. Flexibilidade gerencial
14. Avaliação conseqüente
15. Linguagem comum

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERGER, M. *Educação e dependência*. Rio de Janeiro: Difel - Difusão Editorial, 1977.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia*, uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- CERQUEIRA LEITE, R. C. "Autonomia da Universidade e Governo das instituições de ensino superior". *Educação Brasileira*. Brasília, 11(22): 81-86, 1o. sem., 1989.
- CUNHA, Luiz Antonio. "A universidade Brasileira nos anos 80: sintomas de regressão institucional". *Em Aberto*. Brasília, 8(43): 3-9, jul/set., 1989.
- DAVIS, S. *Dirigir au futur*. Paris, InterEditions, 1988.
- DURHAM, E.R. "A educação depois da nova Constituição: a universidade e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional". *Em Aberto*. 8(43): 11-17, jul/set., 1989.
- MARCHISIO, O. *Produção, trabalho e participação. CCQ e Kanbam, uma nova***
- imigração japonesa**. Rio de Janeiro, COPPE/UFRJ/PEP, Jan. 1985 (dissertação de mestrado).
- MARQUES, J. C. *Administração participativa; poder, conflito e mudança na escola***. Porto Alegre, Ed. Sagra, 1987a.
- MARQUES, J. C. "A construção de uma nova linguagem comum pelo conhecimento e debate intersetoriais - Um microseminário empresarial". *Psico*, Porto Alegre, 14(2): 94-110, jul/dez 1987b.
- MARQUES, J. C. "Novas formas de participação: formação de recursos humanos e desenvolvimento organizacional". FUNCEP - *VIII Concurso de Monografias sobre Serviço Público*. Brasília, 1989a (monografia premiada).
- MARQUES, J. C. "Pós-Graduação, reforma ou ruptura; em busca da contextualização, da concretude e do realismo utópico". *Educação Brasileira*. Brasília 11(22):36-39, 1º sem. 1989b.
- MEC/DAU - Ministério da Educação e Cultura - Departamento de Assuntos Universitários (Organização e notas Ivo Martinazzo e Célio da Cunha). *Estudos sobre a formação de tecnólogos*. Publicação em convênio com a UFMT, 1977.
- NAISBITT, J. e ABURDENE, P. *Megatrends 2000; dez novas tendências de transformação da sociedade nos anos 90*. São Paulo, Amana-Key Editora, 1990.
- PAGES, M., BONETTI, M. GAULLETAC, V. de e DESCENDRE, D. *O poder nas organizações; a dominação das multinacionais sobre os indivíduos*. São Paulo, Atlas, 1987.
- PETERS, T. *Le chaos management*. Paris, Inter Editions, 1988.
- PINTO, A. V. *A questão da universidade*. São Paulo, Cortez, 1986.
- RIBEIRO, C. R. M. *A empresa holística*. São Paulo, Editare/Vozes, 1990.
- ROESCH, S. e ANTUNES, E. O "just-in-time" e a emergência de um novo cargo: o operador multifuncional. Porto Alegre, PPGA/UFRGS, Jun. 1990 (mimeo).

- SALERNO, M. S. "Flexibilidade do trabalho e modelo japonês no Brasil". Porto Alegre, FEE (Fundação de Economia e Estatística). *Encontro Intermediário do GT Processo de Trabalho e Reinvidicações Sociais da ANPOCS*, Set. 1990 (mimeo).
- SALVANY, M. A. e BOSCARIOLI, N. *Just-in-time na prática: uma experiência bem sucedida*. Canoas, RS, Massey-Perkins S/A, jun 1989 (mimeo).
- SOUZA, P. R. "Os riscos do corporativismo na Educação". *Em Aberto*. Brasília, 8(43): 25-28. Jul/set. 1989.
- TOFFLER, A. *A empresa flexível*. Rio de Janeiro, Record, 1985.

**PLANEJAMENTO SUBSTANTIVO COMO REFERÊNCIA  
PARA A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. FORMAS DE  
ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.  
SOLUÇÕES ADMINISTRATIVAS E GERENCIAS.**

*Lauro Carlos Wittmann*

## SUMARIO

Apresentação

Introdução

1. O Movimento Teórico

1.1 As contradições na abordagem

1.2 Implicações para a análise da educação

2. O Movimento do Objeto

2.1 As bases contextuais do objeto educação

2.2 Tendências da educação brasileira

2.3 A perspectiva emancipadora

3. A Mediação Administrativa

3.1 O desafio da ruptura

3.2 Formas de organização: instâncias administrativas

3.3 Soluções administrativas: participação

Conclusão

## APRESENTAÇÃO

O presente documento visa a contribuir para "iniciar um processo de discussão e avaliação da situação educacional brasileira" em preparação do I Seminário Internacional de Modernização Administrativa no Setor Educacional.

O que determina a substantividade do planejamento e a pertinência e relevância da organização e das soluções administrativas e gerenciais é o seu caráter histórico, sua contribuição efetiva na produção concreta da prática social da educação. Apesar das políticas, dos esforços e intensões, apesar da dedicação, do empenho e do sacrifício, apesar dos investimentos, das demandas e avanços, o sistema educacional brasileiro continua sendo, na prática, um mecanismo de reprodução da gritante divisão social brasileira. Constitui-se em privilégio de poucos e em mecanismo de negação da educação para a maioria.

A discussão e a avaliação da situação educacional brasileira, especialmente o processo de planejamento e administração, demandam um repensar de sua base teórica e prática de sustentação. O planejamento substantivo, assim como as formas de organização e soluções administrativas e gerenciais, tomam seu sentido histórico na relação entre o aporte teórico que os sustenta e a realidade histórica concreta, o objeto de sua atuação.

Em conseqüência, este documento, para indicar formas de organização e soluções administrativas e gerenciais, aborda, primeiro, os dois movimentos fundamentais da práxis histórica da administração e do planejamento educacionais: o seu movimento teórico e o movimento do objeto. De um lado, a radicalidade e a abrangência no ato humano de captar, compreender, analisar e inferir, de outro lado, a especificidade e o movimento histórico da educação objetiva e concreta: origem e destino do planejamento e da administração da educação, constituem sua base e seu suporte, assim como **seu** sentido e sua relevância. Estes movimentos parecem ter sido subestimados no processo tecnocrático e clientelístico com que a educação brasileira tem sido tratada.

## INTRODUÇÃO

a) Uma parábola

### A GRANDE ÁRVORE DAS FOLHAS AMARELAS

*Uma parábola sobre os caminhos e descaminhos  
no trabalho educativo e da gestão  
da educação*

Era uma vez...

um país muito distante. Ele era tão distante que era distante até de si mesmo, porque sempre foi e é um país do futuro. Este país dependia de uma grande árvore para a produção de sua riqueza. Entretanto, esta árvore tem estado doente, com suas folhas amareladas. Muitas pessoas estão envolvidas no processo de enverdecimento de suas folhas.

As principais finalidades das pessoas envolvidas são individuais e ecológicas. De um lado, visam a contribuir para o desenvolvimento das próprias folhas, atendendo às suas necessidades e interesses. De outro lado, visam a preparar as folhas para a produção da riqueza, isto é, para o cumprimento de sua função ecológica.

Agora, novamente, especialistas envolvidos com o planejamento e a administração do processo de enverdecimento da grande árvore amarela se reúnem num Encontro para discutir o tratamento desta árvore e, especialmente, para debater o sistema de gestão e administração como elemento dinamizador ou limitador do desenvolvimento do processo de enverdecimento. Todos estão preocupados com esta árvore gigante, com a sua palidez e com o amarelo de suas folhas. O assunto mais importante do Encontro é como fortalecer o planejamento e a administração do sistema a fim de resolver o problema da palidez da árvore e da queda de suas folhas. Este problema é muito antigo e tem sido objeto de muito investimento e de muita pesquisa. A aparente complexidade do trabalho de tornar verdes as folhas levou a dividir o trabalho de enverdecimento das folhas em tarefas especializadas, assim como a dividir os trabalhadores em especialistas de cada aspecto do processo. Foram criados, até, diferentes sistemas, níveis de enverdecimento. Até se apregoa o atendimento individual a cada folha. Durante séculos os esforços e os trabalhos de artistas e técnicos têm sido investigados e foram objeto de muitos encontros, seminários e congressos. As principais preocupações têm se concentrado sobre o material utilizado no tratamento das folhas, sobre a maneira de lidar com elas e sobre a destreza e qualificação dos trabalhadores.

Mais recentemente surgiu, entre os artistas e técnicos, uma preocupação ecológica. As preocupações sobre os fatores contextuais, que têm influência sobre a saúde da árvore, se tomaram tão fortes que muitos esqueceram o seu próprio trabalho de tomar verdes as folhas.

Desafiados, de um lado, pela resistência da árvore, que teima em continuar cada vez mais viva, e desafiados, de outro lado, pela não compreendida permanência da palidez e do amarelo das folhas, especialistas se reúnem, novamente, para enfrentar a discussão do problema.

Na maioria dos congressos e encontros, especialistas e técnicos com grande reputação fazem conferências para fundamentar a discussão. Há conferências sobre a poesia da paisagem, o sentido da vida da árvore, a inquestionável importância do verde das folhas, a nobre função dos artistas e técnicos, o real cuidado e a preparação exigida para lidar com as folhas e a histórica missão de salvar a vida da árvore.

Além das conferências básicas, os artistas e técnicos, as pessoas devotadas e curiosas se dividem em grupos de estudo para intercambiar experiências, para construir melhores embasamentos teóricos para sua prática e para procurar caminhos alternativos para tomar verdes as folhas.

A grande maioria teima em continuar discutindo porque a tinta que procuram passar nas folhas não as torna verdes. Convencidos, de um lado, e decepcionados, de outro, discutem apaixonadamente, repetindo velhas teorias e levantando novos aspectos e hipóteses.

Alguns acham que o problema é do pincel que usam, outros acham que é da capacidade do pintor, ou da maneira de pintar. Argumenta-se que não é dada atenção suficiente às condições reais das folhas. Por exemplo, folhas tenras tem que ser tratadas com cuidados especiais. Sugere-se, inclusive, tratamento individualizado. Na prática, porém, a tinta é passada e passada, mas ela simplesmente escorre ao longo das folhas e as folhas continuam tão amarelas quanto eram. Este grupo de técnicos e especialistas devotados trabalha duro, investiga, inventa e testa novos métodos de pintar a fim de encontrar uma maneira de conseguir fixar a tinta nas folhas.

Mais recentemente surgiu a preocupação com a qualidade da tinta utilizada. Argumenta-se que a tinta é aguada e de um verde muito esmaecido. É necessário usar uma tinta de verde forte, da cor do verde da árvore pequena e saudável. Caso se use uma tinta forte e se encontre uma forma de conseguir fixá-la nas folhas, a vida da árvore estará salva e ela será pujante.

Neste grande e histórico movimento de educadores, envolvidos no trabalho de tornar verde e pujante a grande árvore da classe trabalhadora, surge uma nova perspectiva radical. Esta nova corrente tem como perspectiva e objetivo contribuir para a saúde da própria árvore. O problema consiste em articular o trabalho educativo com o poder formador da vida da própria árvore.

**ite:**

Este trabalho educativo exige a partilha. A construção da coresponsabilidade, da colaboração e da solidariedade indicam na direção da autogestão. A ampliação da administração participativa e democrática, do processo do assumir coletivo pelos sujeitos históricos coletivos que fazem a educação, é um aspecto presente e indispensável neste processo histórico da produção de uma intervenção relevante na produção concreta da existência humana.

*E eis que o verde*

*começa a explodir imbatível de dentro da própria árvore,  
atingindo tanto o auto-desenvolvimento quanto a criação da  
riqueza.*

b) A administração e o planejamento da prática social da educação

A educação é o processo concreto de produção histórica da existência humana. O constituinte radical e último deste processo da produção da existência humana é a forma de relação da pessoa com o mundo, com os outros e consigo mesma. Esta relação é determinada pelo lugar que se ocupa no mundo do trabalho. Qualquer intervenção educativa só toma sentido na medida em que contribui para este processo concreto e histórico da produção material da existência. Em conseqüência, a gestão e a administração são mediações ou suportes que dinamizam e impulsionam, ou dificultam e limitam, o desempenho do setor educacional na sua efetiva e concreta contribuição.

O planejamento substantivo, as formas de organização e as soluções administrativas e gerenciais tomam seu sentido na efetiva contribuição à prática social da educação, como intervenção objetiva na produção histórica da existência humana. A prática social da educação não é um movimento de idéias e propósitos. Ela se constitui pelo que é, pela sua contribuição objetiva na produção ou na fabricação das pessoas concretas e históricas, pela concreta contribuição no forjar histórico da existência humana.

Em conseqüência, o substantivo do planejamento se define pelo impacto histórico de sua contribuição na intervenção educativa relevante. Este impacto toma sua significância na percussão sócio-histórica e no próprio objeto da prática educativa. O planejamento incremental, apoiado na racionalidade tecnocrática, pode significar a racionalidade técnica, que acoberta o clientelismo e a malversação administrativa e financeira. O verniz oculta e não corrige a podridão da madeira.

No Movimento Teórico importa repensar a perspectiva teórico-metodológica e a função da teoria. No Movimento do Objeto, as inferências e

a atuação do planejamento e da administração não podem prescindir da compreensão dos seguintes aspectos: a) a contextura geral, sócio-político-econômica, na qual as pessoas e a prática social da educação objetivamente se produzem e são produzidas; b) o tipo do projeto ou prática educativa que se experimenta concretamente e que determina a sua efetiva contribuição na produção histórica das pessoas; c) a postura ou tomada de posição básica dos agentes da prática social da educação, e entre eles, dos educadores envolvidos no processo de administração e planejamento da intervenção educativa.

## **1. O MOVIMENTO TEÓRICO**

### **1.1 As contradições na abordagem: Perspectiva teórico-metodológica**

A educação é o processo histórico da produção concreta da existência humana. A educação não é o que pensamos nem o que dizemos a respeito dela. Ela é a materialidade objetiva da produção sócio-antropológica, sócio-individual. Para captar, compreender, investigar e analisar este processo concreto e inferir possíveis intervenções que efetivamente contribuam para esta produção histórica importa repensar os fundamentos, a perspectiva teórico-metodológica da abordagem deste processo histórico.

Importa repensar permanentemente os fundamentos que determinam a nossa visão da realidade objetiva da educação, dentro e em função da realidade social na qual a educação se experimenta historicamente. Não é que a crítica e a sistematização teórica se confundam com o empírico e a prática. Mas elas só fazem sentido na interpretação que dá conta do real e no confronto com o concreto, com a prática. A prática e a teoria da educação, demandadas pelo esforço humano de compreender, explicar, interpretar, recriar e intervir na realidade exigem um repensar permanente. Neste repensar há um divisor básico de abordagem, que determina compreensões, posturas, práticas e produções teóricas diferentes e, até, contraditórias.

Este repensar pode ser comprimido para dentro de uma reprodução mais ou menos sofisticada das teorias tradicionais ou pode ser um repensar que expressa uma ruptura mais radical. As contradições no repensar da educação implicam em perspectivas antagônicas na origem e no interior da prática dos agentes ou trabalhadores da educação. As contradições e os antagonismos não são um privilégio da educação, na sua teorização e na sua concretização, mas são o inelutável conteúdo do real. Carregamos as contradições dentro de nós. Elas são o móvel dialético da história.

A investigação, a produção de conhecimento e a prática da educação, em especial no seu planejamento e administração, assumem perspectivas diferentes, que expressam e consolidam orientações diferentes a nível de ação. Com a intenção de contribuir para a reflexão sobre estas perspectivas, que emergem da prática da educação e sobre ela reincidem, as

diferentes perspectivas são grupadas em duas tendências básicas: a tendência objetivista e a tendência construtivista, segundo diferentes aspectos.

**a) Visão da realidade social (sistema objetivo x invenção humana)**

Corrente objetivista

1) A organização social existe como realidade objetiva, com natureza própria, e é conhecível como realmente é. 2) A sociedade é ordenada, governada por um conjunto de valores e somente viável por estes valores. 3) As organizações são orientadas por objetivos; independentes das pessoas; instrumentos de ordem na sociedade; servem tanto à instrução quanto aos indivíduos.

Corrente construtivista

1) A organização existe, mas diferentes pessoas a constroem de modos diferentes; ela é uma realidade social construída e em construção. 2) A sociedade é conflituada, produto histórico gerado pelas relações entre as classes sociais em conflito. 3) As organizações são expressões da correlação de forças sociais e, também, dependentes da atuação concreta das pessoas e dos grupos envolvidos numa prática social.

**b) O repensar da prática social da educação**

Corrente objetivista

1) Busca o descobrimento das leis universais das organizações humanas e do comportamento humano da sociedade. 2) A unidade básica é a coletividade, isto é, a instituição e seus órgãos, procurando identificar e compreender as condições e causas que determinam a existência da instituição em si. 3) A teoria é um edifício ou corpo racional construído por cientistas para explicar o comportamento. 4) A pesquisa procura validar ou testar a teoria, experimental ou quase-experimentalmente. 5) A metodologia se baseia na abstração da realidade, especialmente através de modelos matemáticos e análises quantitativas.

Corrente construtivista

1) Busca o descobrimento de como as pessoas se relacionam e interpretam as organizações nas quais vivem. 2) A unidade básica é a relação, isto é, as pessoas agindo em conjunto, procurando interpretar os significantes

que as pessoas põem em sua prática e as regras em contínuo processo de construção da ação. 3) A teoria consiste do conjunto de significados que as pessoas criam e usam para dar sentido à instituição e a seu próprio comportamento nelas. 4) A pesquisa busca os relacionamentos relevantes e suas conseqüências na ação. 5) A metodologia se baseia na explicitação da e na construção da realidade, buscando sínteses na confrontação.

### **c) Conseqüências para o enfrentamento de problemas (adequação x superação)**

#### Corrente objetivista

1) Os problemas têm sua origem na inadaptação das necessidades dos indivíduos aos valores e interesses institucionais ou sociais. 2) A solução dos problemas está na substituição ou treinamento dos indivíduos, ou na reforma da estrutura da organização para adaptá-la, etc.

#### Corrente construtivista

1) Os problemas têm sua origem nos conflitos entre pessoas ou grupos que agem para a consecução de objetivos diferentes no processo de construção social. 2) A solução dos problemas está na descoberta dos valores incorporados na ação organizacional/social e de quem são estes valores, e na explicitação e superação de contradições e conflitos.

## **1.2 Implicações para a análise da educação**

A evolução do pensamento pedagógico e educativo e, com maior ênfase, a evolução das teorias de administração e planejamento da educação têm se pautado pela corrente objetivista. Por isso tentarei levantar e aprofundar aspectos da corrente construtivista, juntamente com críticas e perspectivas para a educação.

O marco conceitual, geralmente oculto, mas determinantemente presente na evolução do pensamento e da prática da educação brasileira, parece fundamentar a repetição do mesmo, embora em maior nível de complexidade e sofisticação. As tentativas de ampliação ou mudança do quadro referencial não vêm respondendo aos radicais desafios de uma educação, que sistematicamente desserve à maioria da população brasileira e, até, sugere a produção da "deseducação" dos que pretensamente se beneficiam do atual sistema de ensino.

A perspectiva comumente desenvolvida em educação, embora confesse sua especificidade, não transcende as categorias de uma empresa capitalista, que foram generalizadas e assumidas no interior de toda sociedade

e suas partes, teórica e praticamente. Por exemplo, as características necessárias da hierarquia, da divisão do trabalho intelectual e manual, e a conseqüente estrutura de poder, o comando e o controle das relações produzidas no interior do processo de produção capitalista de bens materiais foram assumidas como categorias científicas, inerentes à teoria de administração. Esta reificação da crítica emascula a virulência da teoria como instauradora da inovação na prática. Esta luz que parece iluminar a compreensão da organização social ofusca e cega a efetiva compreensão do concreto social.

A organização social é um processo e não um dado; é construção e não objeto; é, uma realidade em mudança e não um corpo físico ou orgânico. Toda tentativa de perceber, interpretar e explicar uma organização social por parâmetros ou categorias talvez válidas para realidades físicas e orgânicas é basicamente limitada para a compreensão do social. Nestes parâmetros, a prática desta teorização tenderá a ser anti-social, uma vez que se desconhece e, conseqüentemente, se nega a originalidade e a especificidade do social. Comprimir a organização social para dentro de um corpo teórico que tem sido útil para realidades físicas ou orgânicas é mutilá-la nas suas características básicas e fundamentais. A coisificação ou reificação da organização social não se faz sem arrancar dela seu conteúdo último, sua originalidade e especificidade. Seria o esforço de compreender a pessoa humana analisando um cadáver. Por mais parecido que seja, escapa da análise exatamente o que caracteriza a pessoa. O próprio da organização social é sua dinamicidade, seu permanente estar em construção. Um ser físico ou orgânico tem a sua garantia de sobrevivência na sua manutenção. Quanto mais permanecer como é, e se reconstituir, mantendo sua estrutura, mais garantida sua sobrevivência. Numa organização social acontece o contrário. Ela é morfogenética, isto é, ela tem que mudar sua própria estrutura para sobreviver. Quanto mais se mantiver como está, mais ameaçada de se extinguir. O que é aval de existência para os seres físicos e biológicos é atestado de óbito para uma organização social.

A validade da abordagem e de qualquer suporte teórico não está na sua consistência interna, mas na sua pertinência ao real. A realidade da organização social não é um sistema objetivo, um objeto com natureza própria, no pleno sentido da palavra. Não tem leis eternas e universais. Compreendê-la desta forma é uma simplificação teórica que impede a compreensão do social na sua real identidade, na sua radicalidade. Por mais útil que um corpo teórico baseado nesta interpretação possa ser para o que fazer rotineiro da educação, esta visão embasa a prática do educador tarefairo e dificilmente fundamenta uma prática pertinente à construção da história e adequada à educação como processo histórico, situado, datado e contextualizado.

A organização social é uma produção histórica. São as formas das relações entre os agentes, historicamente produzidas, que dão configuração às realidades sociais. Estas formas das relações não são definitivas, eternas e imutáveis. Conseqüentemente, não há, na base da construção da organização social, categorias ou elementos a ela inerentes. A própria forma de relação pode ser alterada. Uma realidade que se transforma radicalmente, atingindo nesta transformação a sua estrutura básica, isto é, as próprias regras das relações, não é compatível, explicável e construível fora desta sua complexidade.

A educação em suas formas institucionais, historicamente construídas, tende a ser deseducativa na medida da não incorporação desta originalidade da organização social no conjunto teórico de sua abordagem. E a prática da educação tenderá a se circunscrever na rotina da mesmice, cujo respaldo básico estará no jogo do poder, quando não reduzida à concretização da subserviência que garante um emprego medíocre.

A educação, como prática social, e a sociedade como um todo não são objetos, mas realidades em construção. Suas configurações num tempo determinado são instantes deste processo. A prática social da educação é ação e função restauradora, dada a não passividade do real social e de sua organização, ou é um instrumento de manipulação, configurado pelas relações de poder. A prática da educação, como expressão e impulso dentro do processo amplo de construção da sociedade, exige a ruptura da limitação do horizonte de análise que reduz e comprime o educativo e o social para dentro de modelos objetivistas. Estes modelos coisificam o social e tendem a reduzir a prática da educação para funções de controle e manutenção da ordem aparente, que acoberta a desordem. A busca de abordagens praxiológicas parece mais pertinente à dimensão teórica de uma prática educativa, expressão e impulso na construção da forma como as pessoas se relacionam nas práticas sociais, construindo a educação no interior da construção da sociedade. O conhecimento não é um reflexo, instituindo a nível de teoria as categorias e formas do "objeto", mas instância crítica da evolução. A teoria não é determinada, nem determina. Ela transa e se inscreve automaticamente na construção do real. A educação, o planejamento e a administração da educação, na sua teoria e na sua prática, se constroem no concreto. A desmistificação de estereótipos não se faz automaticamente, mas na reconstrução permanente da teoria no interior e como dimensão do processo histórico. A teorização da educação não reproduz, nem cria, mas trabalha a teoria como pólo dialético da prática da educação.

## **2. O MOVIMENTO DO OBJETO**

### **2.1 As bases contextuais do objeto educação**

## A base material da produção da existência humana

A substantividade do planejamento e a relevância da administração são determinadas pelo caráter das relações de produção e, portanto, sociais. O planejamento é a definição do ato de intervenção. A administração é a direção/coordenação do processo de intervenção. Tanto o planejamento quanto a administração têm como suporte e meta o movimento educativo, determinado pela produção material da existência humana. As mudanças nas forças produtivas e nas relações de produção fundam e são objeto de qualquer intervenção humana.

A evolução do processo produtivo indica para o progressivo descarte do trabalho humano. O trabalho humano individual foi submetido historicamente pelo trabalho coletivo. Hoje o avanço da tecnologia, especialmente da informática, vem dispensando progressivamente o trabalho humano do processo de produção de bens materiais. Em suma, o trabalho produtivo está sendo materializado na máquina.

O tempo de vida produtiva da pessoa humana vem diminuindo progressivamente. A inscrição das pessoas no mundo do trabalho é reduzida na prática social da produção de bens materiais e se expande na prática social da produção de serviços. Estende-se o tempo de escolaridade. Reduz-se a jornada de trabalho. Antecipa-se o tempo da aposentadoria. Criam-se formas de sobrevivência sem trabalho, como salário desemprego, disponibilidade, programas sociais, etc. O desemprego é um fenômeno crescente. Em resumo, a sociedade de pleno emprego parece integrada no entulho das idéias mortas.

Em decorrência, a humanidade se encontra numa crise estrutural. Esta crise parece indicar uma bifurcação. Uma direção aponta para o recrudescimento da pobreza e miséria de uma crescente maioria, acentuando a tragédia da marginalização, aumentando os problemas sociais da violência, da droga, dos sequestros, etc. O pressuposto liberal da oportunidade igual para todos constitui um princípio retórico-ideológico cada vez mais distante. Nesta direção a humanidade caminha para a barbárie e para o suicídio.

A outra direção aponta para uma radical mudança estrutural. Isto implica a mudança das regras das relações entre as pessoas. A opressão ideológica política e a exploração econômica sustentam a concentração da riqueza, a posse e o controle da produção na primeira alternativa. A solidariedade ideológica, a co-responsabilidade política e a colaboração econômica podem vir a sustentar a partilha da riqueza produzida pela humanidade, tendo como base o trabalho materializado na máquina.

Na produção histórica e concreta da existência humana, trabalho histórico, com sua organização, suas relações de produção e com a sua divisão social do trabalho, é teórica e historicamente anterior a qualquer intervenção educativa, como a educação escolar, **por** exemplo.

A produção da existência humana calcada no código de ética do trabalho foi útil para a construção da sociedade que temos. Entretanto, neste momento da história, o não-trabalho já está posto. Não se trata de desemprego, mas de tempo livre. As pessoas humanas estão sendo descartadas da rotina embrutecedora do trabalho manual coletivo, que consumia seu tempo e sua vida. Sendo substituídas pelas máquinas, as pessoas estarão condenadas a serem gente, a construir a vida humana produtiva. Se a educação era importante para fabricar o homem sob a ética do trabalho burguês, neste momento ela passa a ser desafiada para uma contribuição mais profunda e substantiva. As demandas para a produção da existência humana de uma sociedade do não trabalho são muito mais rigorosas e exigentes.

Entretanto, o planejamento e a administração da educação ainda tendem a continuar reproduzindo o arcaico. Publicações recentes, que analisam a função social da escola na perspectiva mercadológica, revelam uma evolução que vai do otimismo ingênuo, passando pela surpresa do desencanto e chegando ao espanto. Alguns títulos parecem reveladores desta tendência. No final dos anos 70, "a transição da escola para o emprego" passou para "a transição da escola para o desemprego" e, mais recentemente, deparamos com a "a transição da escola para lugar nenhum". Esta evolução parece indicar para a falência da escola que temos. Isto significa que o objeto do planejamento e da administração da educação é a construção da nova intervenção educativa, pertinente e relevante para o novo que emerge.

Importa centrar a intervenção educativa na direção do novo homem e da nova sociedade que vem se engendrando a partir do novo no processo produtivo. Continuar com um projeto educativo centrado na ética do trabalho se assemelha a massagear o defunto em vez de acompanhar o parto do novo. A modernização pode constituir uma armadilha eficaz para o gigantesco esforço de asfaltar um desvio, como uma sofisticada maneira de não encontrar o caminho.

## 2.2 Tendências na educação brasileira

A parábola, no início deste trabalho, revela as principais preocupações com as quais os educadores e pensadores da educação brasileira estavam ou estão envolvidos. Estas preocupações têm tido ampla expressão e impacto. A divisão e o conflito entre perspectivas ou correntes, como, por exemplo, entre o idealismo e o pragmatismo, entre o desenvolvimento de habilidades intelectuais e de habilidades profissionais, entre a formação acadêmica e a profissional, estão presentes no pensamento e na prática educativa de muitos países.

Numa sociedade dividida em classes, a prática da educação tende a refletir e consolidar as divisões sociais existentes, assim como há tentativas

de se propor a lutar contra estas divisões. Os interesses diferentes, especialmente os interesses contraditórios e antagônicos, influenciam a evolução da teoria e da prática da educação. A estrutura econômica, política e social tem um papel decisivo no desenvolvimento da teoria e da prática da educação. Ela influencia todo o processo educacional, desde os encontros pedagógicos no concreto da prática cotidiana da sala de aula até a perspectiva teórico-metodológica assumida na abordagem da educação.

A evolução do pensamento sobre educação está profundamente relacionada às características da sociedade como um todo. As teorias são construídas e adotadas pela sua correspondência a interesses objetivos e concretos, existentes na formação social específica e determinada. Os processos de produção Sócio-Cultural e os da produção econômica necessitam, implicam e definem uns aos outros, dentro de uma sociedade dada. Portanto, de um lado, o desenvolvimento do conhecimento e da ciência, os métodos de sua construção e suas descobertas dependem do desenvolvimento concreto do processo de produção econômica e, por este, são determinados. De outro lado, eles influenciam sobre a consolidação, a melhoria e, até, sobre a transformação do processo de produção existente.

No Brasil, a visão hegemônica da educação tem mudado nas últimas décadas de acordo com as diferentes tendências do desenvolvimento sócio-político-econômico experienciado pelo Brasil no contexto das mudanças das relações internacionais. O Brasil viveu períodos de grande expansão econômica, principalmente no final da década de 50 e de meados dos anos 60 ao início dos anos 70. Contrastando com estes períodos de desenvolvimento, houve períodos de grande crise econômica, principalmente no início dos anos 60 e a partir dos meados dos anos 70 em diante. Não é por acaso que as visões hegemônicas que definiram as tendências da educação brasileira coincidem com esta evolução social, política e econômica do País.

Em sua história recente, o Brasil passou por três períodos específicos de desenvolvimento econômico e educacional, interrelacionados. Primeiro, após a segunda guerra mundial e passada a ditadura do Estado Novo, o Brasil experienciou um período de grande crescimento econômico e de democratização política, de 1945 a 1964. Neste período a visão hegemônica de educação era filosófico-humanista. Segundo, de 1964 até meados dos anos 70, sob a ditadura militar foi imposta uma forte política de desenvolvimento econômico com segurança social. Neste período foi hegemônica uma visão educacional orientada para o mercado de trabalho. Finalmente, desde meados dos anos 70, o Brasil está enfrentando uma grave crise econômica e vivendo um período de re-democratização política, expressa no encerramento aparente da ditadura militar. Neste período estão se desenvolvendo teorias críticas da educação, indicando para inovações nas práticas educacionais concretas.

Esta periodização não é meramente didática, nem delimita períodos exclusivos. Ela expressa a situação dominante. Em processos históricos de evolução econômica, política e social, teorias diferentes assim como métodos diferentes estão presentes ao mesmo tempo. Um exemplo clássico desta situação se encontra no momento presente, quando uma leitura idealista de abordagens marxistas, como de Gramsci, por exemplo, mostra a reinvenção da abordagem filosófico-humanista. Esta leitura idealista decorre, em grande parte, do fato da não superação da teoria filosófico-humanista. Ela foi apenas cortada no período anterior, quando foi opressivamente substituída pela abordagem voltada para o mercado de trabalho. Esta última está sendo substituída por auto-esgotamento, por reconhecimento de sua precariedade.

Os três períodos tiveram, em resumo, as seguintes características:

**a) A abordagem filosófico-humanista, de 1945 a 1964**

A economia brasileira, fortemente dependente da riqueza de seus recursos naturais, da agricultura e da exportação de matérias primas, viveu um período de forte aceleração da industrialização no fim dos anos 50. Este período econômico coincide com o interregno democrático na política, da queda do Estado Novo, em 1945, ao advento da ditadura militar, em 1964.

Além destas contradições sociais amplas, a dominância da abordagem filosófico-humanista na educação se deve, em grande parte, ao caráter "cristão" da sociedade brasileira e à tradição jesuítica, fortemente presente na educação brasileira.

A educação era vista como o principal instrumento de justiça social, de correção das desigualdades e de desenvolvimento econômico. Baseada numa visão abstrata do ser humano e da sociedade, a prática social da educação era tida como necessária, útil e inquestionável. Esta visão filosófico-humanista revelou-se inconseqüente ou retórico-liberal. As discussões para o estabelecimento das Diretrizes e Bases da Educação Nacional se estenderam por 13 anos no Congresso Nacional. Após as discussões de interesse político-partidário, a principal razão da demora foi a discussão entre os defensores da escola particular contra aqueles que defendiam a ampliação e melhoria do ensino público. A lei resultante, quando saiu, em 1961, expressava um arranjo negociado, foi retórica e teve pouca expressão na sua implementação.

A prática concreta da educação não atingiu seus fins e objetivos proclamados. A grande maioria da população continua exigindo o que é tido como função da educação escolar. Educação gratuita para todos, matrícula universal e ensino de qualidade continuam longe de serem alcançados. A educação escolar continua sendo um privilégio dos que conseguem pagar. A escola pública é considerada de baixa qualidade. As atividades escolares continuam a ser desenvolvidas em um turno, com um máximo de.

aproximadamente, 4 horas de atividades em classe. Para atender a demanda por escola pública e gratuita, muitas escolas funcionam com 3 ou mais turnos. Isto significa que os alunos têm seu período escolar reduzido a menos de 4 horas. Considerando que o ano escolar tem 180 dias letivos, podemos chegar ao cúmulo de apenas 560 horas de aula por ano<sup>(1)</sup>. Esta carga didática mal ultrapassa a carga de um trimestre letivo em tempo integral.

Fundamentada num alicerce teórico-idealista e em pressupostos retóricos, esta prática precária de educação era um campo aberto para abordagens críticas. No início dos anos 60, o Brasil passou por um período de grave crise econômica e política. O pacto político populista conflitava com o modelo de internacionalização da economia. Este foi um período de grande desenvolvimento de educação popular. Alguns exemplos são a teoria e experiência de Paulo Freire, assim como o MEB - Movimento de Educação Básica, o MCP - Movimento de Cultura Popular, CPC - Círculo Popular de Cultura e, até, a experiência escolar Campanha De Pé No Chão Também Se Aprende A Ler. Estes movimentos foram alvo de devastadora repressão sob o regime militar. Muitos deles foram simplesmente eliminados e alguns modificados segundo padrões conservadores.

A tendência para reformas de base, que levariam para a construção de um projeto auto-sustentado de desenvolvimento econômico e para uma estrutura mais democrática e socialista, assim como a tendência crítica na educação brasileira, na busca da superação da perspectiva filosófico-humanista, foram cortadas pelo golpe militar de 1964.

b) A abordagem voltada para o mercado de trabalho, de **1964 a fim** dos anos de 70

Sob o regime militar, a partir de 1964, foi imposta a prioridade econômica e a conseqüente utilização da educação para objetivos econômicos. Ligar o desenvolvimento econômico brasileiro à evolução do capitalismo internacional, como uma economia periférica, produziu uma aparente restauração da economia brasileira, em meados dos anos 60, e o chamado "milagre brasileiro", de 1968 a 1972. Este aparente sucesso econômico era demonstrado pelas altas taxas de desenvolvimento, com um crescimento anual de aproximadamente 12% e com uma baixa taxa de inflação, para padrões brasileiros. Este desempenho econômico resultou em

<sup>(1)</sup>Esta é ainda a tendência dominante na educação escolar brasileira, apesar da histórica luta por ensino público, gratuito e de qualidade para todos, principalmente no Ensino Fundamental e Médio. A maioria dos alunos do Ensino Superior fizeram cursos pagos antes de ingressar no Ensino Superior.

grande parte de investimentos estrangeiros, que acabaram jogando o país numa dívida externa impagável.

A educação era vista como investimento. O suporte teórico, confessado ou oculto, desta tendência hegemônica do período era a teoria do capital humano. Uma visão idealista do Terceiro Mundo fundamentava as esperanças postas na escolarização e na adoção desta teoria. A qualificação profissional tornou-se compulsória em todas as escolas por força da Lei 5.692/71. Nesta Lei, o desenvolvimento das potencialidades do indivíduo, a preparação para o exercício consciente da cidadania e a qualificação para o trabalho eram os objetivos declarados para o ensino do 1º e 2º Graus. A preparação para o trabalho em todas as escolas de 1º Grau e a profissionalização nas de 2º Grau constituíram as principais mudanças desta Lei.<sup>(2)</sup>

Esta abordagem voltada para o mercado de trabalho começou a perder força, principalmente porque, logo após sua proclamação, já em 1973, a economia brasileira entrou em crise. A legitimidade do regime militar também começou a ser criticada mais abertamente e um lento processo de "abertura" ou re-democratização começou em 1974.

Junto com estes problemas econômicos e políticos, a continuidade do analfabetismo, o não acesso à escola, a alta taxa de exclusão e repetência, assim como o fracasso escolar, seus resultados desalentadores e a irrelevância do que efetivamente se fazia nas escolas e, sobretudo, a camisa de força da repressão e o controle massacrante da ditadura militar, desde abril de 1964, foram fatores que contribuíram para a aceitação das críticas reprodutivistas, como as Baudelot-Establet, Althusser, Bourdieu-Passeron e Bowles-Gintis, para citar apenas alguns. A leitura destas teorias marxisto-estruturalistas produziu uma visão sociologista, que desmotivou as pessoas envolvidas em educação, reduzindo-as a um pessimismo paralisante. No caso brasileiro, esta leitura dependeu de traduções e chegou com atraso por causa do, embora ainda, regime ditatorial. Como consequência, o caráter estruturalista destas teorias, assim como suas implicações, tendeu a ser reforçado. Estar envolvido em educação significava ser um agente de um aparelho ideológico do estado. A prisão na armadilha desta visão contextual mecanicista, tornava qualquer inovação ou potencialidade do trabalho educativo impossível.

<sup>(2)</sup> Constitui uma profunda ironia que tais objetivos se transformassem em lei sob a ditadura militar, que reprimia o pensamento independente e as organizações políticas e censurava todas as expressões culturais. O mesmo pode se dizer da profissionalização obrigatória sob um modelo econômico amplamente baseado no trabalho desumano e desqualificante.

c) As tendências críticas atuais, desde o fim dos anos 70

O abismo crescente entre o Brasil e os países avançados, baseado na tecnologia, a substituição de recursos naturais por equivalentes industrializados, até menos dispendiosos, e a enorme dívida externa, assim como a corrupção e o desmando ou incompetência administrativa têm contribuído para o aprofundamento da crise brasileira. O processo de democratização em andamento, assim como as grandes preocupações econômicas, estão relacionados com as novas tendências críticas na teoria e na prática da educação brasileira.

Os educadores reconheceram que a prática social da educação tem feito diferença. Teorias mais construtivas, considerações e sentimentos mais estimulantes surgiram do reconhecimento de que muitas experiências educacionais foram objeto de repressão das forças conservadoras, e de que as classes populares têm procurado a contribuição de intervenções educativas para sua formação. Os educadores têm sido, também, sempre mais desafiados pela consciência crescente sobre os movimentos sociais, as organizações populares e suas lutas.

De um lado, a antiga tendência humanista revive. A repetição positivista de jargões marxistas é comum, tomando algumas afirmações reificadas e tomadas como pressupostos, sem a sua necessária reconstrução na análise de uma formação social determinada. Temas educacionais são tratados com um conjunto de estereótipos conceituais. Estas visões dogmáticas, tomadas de teorias potencialmente progressistas, com interpretação de cima para baixo, não são consideradas, neste trabalho, como novas abordagens críticas.

De outro lado, procurando construir uma teoria efetiva, que dá consistência aos processos de ensino-aprendizagem, enfrentado a distância entre a teoria e a prática e procurando evitar o mero discurso teórico ou a teoria proclamada e incoerente, se desenvolvem tendências críticas entre os educadores brasileiros. Uma nova visão está se tornando hegemônica, principalmente nas publicações atuais, ultrapassando o tradicional desconhecimento tanto da teoria que efetivamente orienta a prática, quanto das implicações políticas e sociais da prática educativa. Ao mesmo tempo, esta nova visão procura superar a presente divisão entre o discurso teórico e o concreto da ação pedagógica, que permite a coexistência do discurso progressista reificado com uma prática tradicional e retrógrada operante. Nesta visão se reconhece a educação como uma prática social limitada, constrangida por fatores econômicos, políticos e ideológicos e, especialmente, por barganhas financeiras e negociações políticas. Entretanto, mesmo de forma limitada, a educação faz diferença e pode contribuir para a transformação social e para os interesses da classe trabalhadora. Obras de Marx, Snyders, Manacorda, Makarenko, Enguita e, especialmente, as idéias

de Gramsci, entre outros, têm tido grande influência para a construção desta nova visão brasileira. A principal característica desta tendência inovadora é sua orientação para a práxis educativa, relacionando dialeticamente a teoria e a prática na (r)evolução histórica concreta da experiência educacional.

Nesta visão há duas correntes importantes. Uma centra-se na escolarização das crianças da classe trabalhadora, tomando em consideração uma análise mais ampla e dinâmica dos conflitos e interesses atuais das classes sociais. A segunda, centra-se na objetiva formação/produção das pessoas da classe trabalhadora nos amplos processos sociais, como a "pedagogia" da fábrica, a "pedagogia" do processo capitalista de produção e de outros mecanismos utilizados pelo capital, assim como a educação produzida pelos próprios trabalhadores. Da análise e interpretação desta educação, no sentido amplo, identifica reais e objetivas limitações das intervenções educativas e infere perspectivas para ativar efetivas potencialidades da educação escolar, relevantes para a classe trabalhadora, dentro da atual formação social brasileira. Um grande número de teses e publicações e um crescente número de educadores, professores, pesquisadores e especialistas envolvidos em administração e planejamento se fundamentam nestas tendências inovadoras e contribuem para o desenvolvimento destas duas correntes.

A primeira corrente tem sua origem, de um lado, na discussão sobre a melhoria ou a (re)construção da escola para as crianças da classe trabalhadora. De outro lado sua origem está ligada com uma abordagem crítica das teorias reprodutivas de Bourdieu-Passeron, Althusser e outros. A principal preocupação desta corrente é o conteúdo curricular da escola. Dá grande importância à transmissão e assimilação do conhecimento existente. Entretanto, esta visão não deve ser confundida com a concepção "bancária" de conhecimento, que foi contundentemente criticada por Paulo Freire. A transmissão deve ser histórica e crítica e a assimilação crítica. A contribuição da educação escolar para a classe trabalhadora é vista através da "incorporação" do conhecimento burguês pela classe trabalhadora. Esta corrente é chamada de "teoria crítico-social dos conteúdos" ou de "pedagogia histórico-crítica".

A segunda corrente tem sua origem, de um lado, na melhoria ou (re)construção da educação fora do ensino regular, tanto formal, como alfabetização e experiências de educação básica de adultos, quanto não-formal, como experiências educacionais e educativas dos movimentos e organizações populares\*<sup>3</sup>).

<sup>3</sup> Neste trabalho "educação formal" está toda e qualquer experiência onde ocorrem as quatro Características, que definem a formalidade da prática educacional: um programa a ser desenvolvido; relação professor-aluno; avaliação da aprendizagem; certificação. Experiências que não têm uma ou mais destas características é educação "não formal", mesmo que sejam desenvolvidas sistematicamente.

De outro lado, ela tem sua origem ligada à teoria de Paulo Freire. A principal preocupação desta corrente é tentar articular qualquer esforço educativo ao processo concreto da educação ampla, que está se desenvolvendo nas relações de produção, nas relações de classe, nas relações amplas sociais, etc. O conteúdo curricular não faz nenhum sentido a não ser que ele seja adequado e contribua para o avanço desta educação concreta e histórica, no sentido mais amplo do que escolarização. Esta corrente evidencia que um novo homem, um novo conhecimento, uma educação relevante têm que contribuir para este movimento histórico.

### **2.3 A Perspectiva emancipadora e o mundo do não-trabalho**

A educação escolar está vinculada visceralmente com o mundo do trabalho. Ela própria é um lugar de trabalho. E ela contribui para uma formação específica dos trabalhadores. A questão é a que mundo do trabalho ela está vinculada e que tipo de articulação está em jogo, assim como que tipo de perspectiva ou teoria estrutura e dá sentido às atividades educativas. Duas perspectivas fundamentais têm estado presentes na discussão teórica, assim como na prática educativa. Uma enfatiza a relação entre educação e trabalho e mediatiza a relação pelas demandas e exigências do mercado de trabalho. A segunda enfatiza a relação entre trabalho e educação e mediatiza a relação pelas demandas e exigências da emancipação histórica da classe trabalhadora.

#### **a) Relação educação e trabalho, mediada pelo mercado de trabalho**

A articulação entre trabalho e educação tem sido tradicionalmente feita através da relação entre as práticas sociais da educação, como escola, por exemplo, e o mercado de trabalho. O pressuposto básico desta relação está na presunção de que a intervenção educativa qualifica para o trabalho, tornando o trabalhador mais produtivo porque os treina ou adentra para o exercício de uma profissão. Tornando-se mais produtivo, o trabalhador teria mais chances de conseguir um emprego no mercado de trabalho e receberia melhores salários. Em consequência a intervenção educativa preencheria sua função de reduzir as disparidades e desigualdades sociais, e contribuiria tanto para a justiça social quanto para o desenvolvimento econômico.

Na prática, porém, a escolarização tem sido e continua sendo divisiva, dando suporte à divisão, dando suporte à divisão social do trabalho, principalmente entre o trabalho intelectual e o trabalho manual, através da bifurcação entre a tendência "acadêmica" e a tendência "profissional", dentro do sistema dual de ensino. Esta tradição divisiva na

prática educacional da escola possibilita às crianças das classes médias e altas a atingir ou consolidar sua posição e seu status na estrutura social, desenvolvendo suas habilidades "intelectuais". A progressão na escola está grandemente restrita a esta pequena minoria. Ao mesmo tempo, a educação escolar exclui a maioria das crianças da classe trabalhadora da apropriação produtiva destas habilidades, e, em conseqüência elas são reduzidas ou condenadas ao trabalho "manual" e a sua "educação" passa a ser profissional. Daí as Escolas Técnicas Federais, junto com outros esquemas de treinamento profissional em escolas ou o Sistema Nacional de Treinamento Profissional, especialmente através do SENAI-Sistema Nacional do Serviço da Indústria e seus correspondentes do Comércio e do Rural, SENAC e SENAR.

Em resumo, esta abordagem revelou-se um discurso retórico sobre a função social da escola. As escolas acabaram não oferecendo às crianças da classe trabalhadora o que prometeram. Em conseqüência, até mesmo em escolas estritamente profissionais, há uma crescente preocupação em ampliar a fundamentação teórica, o trabalho intelectual. Esta preocupação tem sido reforçada pelas crescentes demandas originais das mutantes condições de trabalho, especialmente nas modernas empresas especializadas e, mais e mais, baseadas em produção com incorporação de recursos tecnológicos.

A crítica à teoria reprodutivista, assim como estas novas demandas oriundas do próprio mercado de trabalho, exigiram novas formas para a abordagem da relação entre trabalho e educação. O desenvolvimento real e pleno dos trabalhadores, na produção histórica de sua emancipação, com o objetivo de superar a divisão entre teoria e prática entre trabalho intelectual e manual, parece constituir uma alternativa emergente.

#### **b) Relação trabalho e educação, mediada pela emancipação do trabalhador**

Em vez de preparar as crianças e jovens de acordo com as demandas de ocupações específicas, existentes ou previsíveis, no mercado de trabalho, nesta perspectiva, a maior preocupação está no desenvolvimento dos trabalhadores como seres sócio-individuais. Desenvolver a relação dialética entre teoria e prática parece ser a principal característica desta prática educativa, com a finalidade de desenvolver tanto a dimensão individual, quanto a dimensão social da existência e da emancipação humanas. Esta prática educativa está profunda, crítica e criativamente imbricada com o mundo do trabalho, desenvolvendo habilidades intelectuais e técnicas. Preparar para o desempenho competente em ocupações específicas constitui um resultado marginal desta prática educativa. Quanto mais alguém relaciona a teoria com a prática e teoriza a partir da prática, tanto maior é sua qualificação para o exercício competente de uma ocupação, especialmente num mercado de trabalho em mudança.

Uma apropriação produtiva do conhecimento substitui a mera incorporação de conhecimento existente. O objetivo de tal prática educativa é muito mais o desenvolvimento da capacidade de pensar sistematicamente ou cientificamente do que a "assimilação de verdades" ou princípios científicos. Trata-se da apropriação do instrumental teórico e metodológico da produção do conhecimento. Isto oportuniza um permanente processo de repensar ou teorizar históricos. Isto significa permanente reelaboração da teoria dialeticamente relacionada com a permanente produção de inovação na prática.

Portanto, em vez de estar presa a determinados elementos do conhecimento ou a um específico desempenho ocupacional, a prática da educação implica um profundo compromisso com a educação concreta, que emerge dentro da própria classe trabalhadora. A função da escola é contribuir para o avanço e a transcendência desta educação histórica.

A relação concreta entre trabalho e educação está efetivamente presente nas relações sociais de uma determinada formação social. A tendência dominante de qualquer intervenção educativa é refletir e reforçar esta relação. Entretanto, ao mesmo tempo, nestas mesmas intervenções educativas, há uma tendência de re-criar esta relação e dar suporte à mudança ou transformação social existente e suas relações. Em ambas as alternativas, a prática educativa é uma prática social de classe, que se desenvolve conscientemente ou não. A consciência crescente desta realidade, entre os educadores, levou-os a explicitar a dimensão política da educação escolar e de qualquer prática educativa.

A educação escolar, para contribuir para a emancipação dos trabalhadores, desenvolvendo seu pensar sistemático e científico, para contribuir para a transcendência de seu estágio atual de educação, deve estar vinculada às organizações de classe, aos movimentos sociais e às lutas populares. Por estas razões há, de um lado, um crescente número de trabalho de pesquisa sobre a educação produzida pelos próprios trabalhadores e sobre a sua produção, socialização e manutenção de conhecimento. De outro lado, educadores estão sempre mais comprometidos com os interesses de classe dos trabalhadores e envolvidos em organizações e movimentos populares. Destes compromissos e envoltimentos surgem novas perspectivas e concretas diretrizes para a democratização da prática da educação, na sua organização e relações, especialmente no encontro pedagógico professor-aluno, assim como na administração e planejamento e nos seus objetivos, nos seus conteúdos curriculares e na sua didática.

Um quadro sinótico destas duas alternativas na relação entre trabalho e educação é apresentado no Anexo 1.

### 3. A MEDIAÇÃO ADMINISTRATIVA

#### 3.1 O desafio **da ruptura: para além da modernização administrativa**

O movimento teórico e o movimento da prática concreta da educação demandam uma ruptura nos processos administrativos e de planejamento. A educação, seu planejamento e sua administração se constituem historicamente no interior da contextura sócio-econômica, política e cultural na qual se experienciam. São produzidos e se produzem no interior e em função do contexto social no qual se situam. Portanto a administração e o planejamento adquirem sua substância a partir e em função do concreto, segundo a correlação de forças na qual se inscrevem. A realidade construída não é natural, nem eterna, por isso mesmo não é imutável. Sua manutenção, mesmo na sofisticação de sua reforma ou melhoria, é esterilizante. De outro lado, a neurose de sua negação pode dar status de aparente realidade ao sonho, mas se desfaz no nada, quando em confronto com o existente.

Uma das bases da incoerência da administração e do planejamento educacional brasileiro é sua a-historicidade. Sua racionalidade não se alimenta, nem expressa e impulsiona a lógica do real. A subserviência à oscilação pendular, tanto política quanto econômica, torna os planejamentos e os processos administrativos irrelevantes e impertinentes.

Seguramente trabalhamos a educação, teórica e praticamente, com menos ilusão e menos ingenuidade. A denúncia contundente da alienação do homem no trabalho e a análise da educação escolar como prática reprodutora ou como aparelho ideológico do estado nos provocaram para a construção de novos fundamentos teóricos e para a instauração de práticas inovadoras.

Entretanto, podemos construir novas armadilhas ou cair nelas. No passado nos acostumamos a conviver com o fracasso escolar, deixando de vê-lo porque estávamos inebriados nas nossas intenções, nos nossos objetivos, no nosso esforço e no discurso proclamado. Agora tendemos a deixar de enfrentar concretamente o mesmo fracasso escolar, deixando nos ofuscar pela luz da tecnocracia, manietados pela racionalidade técnica e distantes da lógica do movimento histórico, especialmente da discussão dos fins e da qualidade. A intenção que direciona é a mesma que desvia. Sem referirmos ao histórico-concreto, nossas intenções e inferências, por mais lúcidas e pertinentes que possam parecer, sustentam a convivência da boa intenção dos propósitos e do brilho do discurso com as trevas da ação. Elas sustentam a convivência das ufanistas posições voluntaristas e das olímpicas posturas teóricas com a tragédia do sofrimento de quem faz e sofre a educação escolar. Estes exercícios retóricos de reforma no planejamento e na administração morrem no papel porque não incidem sobre o real, mesmo porque não partiram do interior e da complexidade de seu movimento histórico.

O movimento teórico e prático da educação brasileira demanda uma ruptura no processo de planejamento, nas formas de organização e nas soluções administrativas. A armadilha da modernização administrativa pode nos jogar na sofisticação da irrelevância e na quietude dos que se embriagam no linguajar olímpico dos deuses distantes do concreto. A tradição autoritária da administração brasileira foi recentemente potencializada pela ditadura militar e continua confirmada na autocracia civil. Na administração e planejamento da educação ela é sustentada por arraigadas concepções e práticas heterogestionárias, reforçadas pela tecnocracia e tenoburocracia.

A incoerência histórica de manter o caminho construído exige rupturas antes de sossobrarmos nós mesmos sob suas ruínas. Não estamos condenados a persistir em tentativas que geram impasses. A demência teimosa nos sobrecarrega com a dureza e o desgaste do trabalho que avoluma e agiganta o problema. A sina de piorar até à calamidade, a situação exige a criatividade de buscar outros caminhos. A morte de uma busca impertinente, por mais envolvente que esta tenha sido, é condição da emergência do que realmente interessa. A busca da nova identidade não se faz pela exclusão da anterior, mas pela sua superação radical. Velhas pressuposições e seguranças são negadas por novas. No confronto do conhecimento construído e do emergente, constrói-se o realmente novo.

A ruptura transcende a ampliação e a melhoria da situação anterior e transcende, também, a sua negação radicalista. O absurdo do poder e do autoritarismo não se resolve pelo seu afrouxamento ou melhoria. Nem se resolve por sua negação irresponsável. A insanidade da manutenção do autoritarismo se recapitula na insanidade de sua contestação rebelde. A construção revolucionária é mais exigente do que o esforço neoconformista e do que a estabanação contestatória. A qualificação histórica do pensar e do fazer passa pela re-criação do mundo, da convivência e de si mesmo.

Nesta perspectiva, muito mais do que redefinir organogramas e reestruturação de órgãos importa redefinir as funções e articulações entre as instâncias administrativas e ampliar o processo de efetiva participação e controle público na administração da educação. O planejamento e a administração, como expressão e impulso da prática social da educação na produção histórica da existência humana, contribuem para a construção de sujeitos coletivos, historicamente construídos e com solidez histórica.

### 3.2 Formas de organização: a redefinição das instâncias administrativas

#### a) Enfrentando a ambigüidade e o clientelismo

A ambigüidade da tradição autoritária, assim como as tendências de esvaziamento da autoridade na busca da superação do autoritarismo têm constituído desvios da responsabilidade pública, aberta, competente e

democrática. Esta situação é agravada pela inexistência ou descontinuidade das políticas educacionais, pela pulverização dos recursos em projetos desconexos e episódicos, pela não transparência do financiamento, orçamento e alocação de recursos, pelas tramitações burocráticas, pelas interferências político-partidárias, entre outras.

O enfrentamento destas questões e dos problemas resultantes do tratamento superposto da oferta da educação implica no estabelecimento e execução de uma nova política. A oferta coerente e eficaz da educação exige também o enfrentamento do clientelismo e a eliminação da burocracia pesada .<sup>(4)</sup>

A construção histórica de um sistema educativo relevante para as novas exigências demanda um assumir co-responsável no avanço da gestão democrática da educação. Esta democratização exige, intrinsecamente, a ampliação da autonomia das instituições educativas, com definição clara e transparente das competências das diferentes instâncias de administração e de suas articulações.

A eliminação do clientelismo, da malversação de recursos, da superposição de ações, de instâncias administrativas públicas concorrentes gerando ambigüidade no trato da coisa pública, parecem sugerir o estabelecimento de um único Sistema ou Rede de escolas públicas estatais. Isto implica uma administração pública democrática, competente e funcional para o estabelecimento e cumprimento da política nacional e o atendimento das especificidades locais, estaduais e regionais. (Cf. Anexo 2: Educação básica: Situação atual e proposta)

A concretização da oferta de uma educação pública competente implica em instâncias complementares de administração, como expressão e impulso do esforço educativo que se desenvolve nas instituições educativas. Para tanto se faz necessário o estabelecimento e a concretização das competências específicas complementares de cada instância de administração pública e de suas articulações.

#### **b) As instâncias da administração pública: ensaio de redefinição**

É a partir da instituição educativa, onde concretamente se

(4)

Este item. 3.2., do trabalho está fundamentado no relatório de pesquisa, com divulgação restrita; WITTMANN, Lauro Carlos et ali. *Administração da Educação no Brasil: Situação e Perspectivas - Subsídios para a Definição de Políticas*. Brasília: MEC/SEB-IICA, 1987. (Mimeo); p. 74-76, e 87-90. O relatório detalha ainda as articulações entre as diferentes instâncias da administração pública.

historiciza a prática social da educação, que as competências e sua articulação devem ser definidas.

#### Instituição Educativa

A administração da educação na instituição educativa é a instância de coordenação da elaboração, execução e avaliação do projeto pedagógico concreto, coletivamente estabelecido, respondendo às exigências locais e operacionalizando as políticas nacionais e estaduais.

#### Município

A administração da educação na instância de coordenação municipal compete a expansão, ampliação, melhoria e recuperação da rede física e a execução da política de assistência ao educando, excluindo o relativo ao material didático, que é atribuição dos estados.

#### Estado

As competências da instância de coordenação estadual na administração da educação consistem: a) no estabelecimento e na execução de uma proposta estadual de educação, a partir e em função dos projetos pedagógicos das instituições educativas e cumprindo a política nacional; b) no estabelecimento e execução de uma política de todo pessoal docente no estado, expressa no estatuto do magistério estadual, c) na contratação e pagamento do pessoal auxiliar necessário para o funcionamento da instituição educativa; d) no provimento do material didático necessário para todas as instituições educativas do estado.

#### União

Como instância de coordenação nacional da educação compete ao Ministério da Educação: a) o estabelecimento, acompanhamento e a avaliação da política nacional da educação; b) a elaboração e supervisão da proposta nacional da educação, coerente com a política nacional e elaborada a partir e em função das propostas estaduais; c) o estabelecimento e o controle da execução de um núcleo nacional de política de pessoal docente; d) o cumprimento da função de correção das desigualdades técnicas e financeiras, na falta de condições de atendimento nos estados e nos municípios para o cumprimento de suas competências.

exigência da participação

O planejamento participativo e a partilha da decisão e do controle constituem exigência técnica e histórica para a instauração de um processo público da administração da coisa pública. Importa sair do emaranhado da geléia da indecisão ou do sobressalto do bonapartismo fundamentalista e xiita da pirotecnia inseqüente. O mar do autoritarismo é o lugar onde mais falta água. A inseqüência, ineficiência, inefetividade e irrelevância da administração se fundamentam na recusa da complexidade do real, pela visão maniqueísta do estabelecido, principalmente encrustado no poder do Estado.

A mediação do real e a busca concreta da democratização do saber e da socialização do poder são a referência objetiva para a construção de nova teoria e prática do planejamento e da administração da educação. Fora desta perspectiva constroem-se conchavos escusos. Constrói-se, assim, a corrosão da força da teoria e prática da administração e do planejamento, emasculando-os de sua virulência, substituindo o compromisso educativo e esvaziando sua contribuição histórica.

A mediocridade resultante da politização empobrecida pelo corporativismo dogmático-autoritário e pelo igualitarismo irresponsável-opportunista esvazia nossa prática de sua contundência. A (demo)cratização pela representatividade barateada, corporativista e fisiológica implica na recusa da competência e da produtividade na coordenação da prática e da organização institucionais.

A democratização responsável passa, necessariamente, pela competência, pela seleção, pela produtividade e, portanto, pela avaliação rigorosa e exige a estratégia da partilha. A universalização da educação pública, gratuita e de qualidade, necessária para construção de um novo homem, uma nova sociedade e para a transformação das relações constitutivas da estrutura social vigente, exige uma ampliação da efetiva participação.

A presunção do discurso acima da realidade sofrida do fazer concreto rompe a própria densidade do planejamento e da administração. O planejamento e a administração relevantes obrigam o agora à dinamicidade histórica da construção e não se rende ao adestramento ao que se faz, nem à agressão condenatória ao que é. Sua prática não se comprime para dentro da realidade, nem se ausenta ou se opõe à realidade em nome do discurso ou da técnica. A sujeição e o aperfeiçoamento, de um lado, e a agressão e a ausência, de outro lado, constituem dois desvios, tão cômodos quanto infecundos. A recriação ou a construção históricas exigem uma presença crítica ou uma crítica presente. Não basta, numa direção, ser a favor da realidade, limitando-se a explicá-la e compreendê-la. Nem basta, noutra

direção, ser contra a realidade, limitando-se a criticá-la e sonhá-la. É preciso recriá-la, transformá-la.

#### b) A autogestão: alternativa da administração da educação

Não existem receitas ou fórmulas acabadas. As soluções precisam ser produzidas historicamente pelas pessoas envolvidas na prática social da educação. A instauração de uma educação universal, democrática e de qualidade parece sugerir a implosão do autoritarismo e da divisão entre os que planejam e controlam e os que executam e fazem a educação nossa de cada dia. O autoritarismo reproduz e reforça as relações de dominação que regem a formação social brasileira. Entretanto, numa época de redefinição das relações sociais, a prática social da educação é um lugar significativo para a experimentação do novo. As relações de subserviência e dominação, tão marcadamente presentes na teoria e na prática do planejamento e da administração, precisam ser desovertadas e trabalhadas para serem superadas. A administração da educação é, antes de tudo, um serviço ao projeto pedagógico. Este projeto não se dirige, mas ele deve ser coordenado. A administração relevante e dinamizadora constitui a expressão e o impulso da prática social da educação. Conseqüentemente, a administração da educação demanda a construção de uma prática educativa autogerida e efetivamente participativa.

As contradições inerentes ao processo de mudança sustentam bases antagônicas e opostas para o ajuizamento da pertinência da administração. Ou as bases estão na perspectiva do controle e do entrave, em fidelidade aos interesses dominantes; ou as bases estão na perspectiva da emancipação e impulso, em fidelidade aos interesses e necessidades das classes dominadas. Esta última perspectiva implica numa prática educativa comprometida com a instauração de um contexto sócio-político-econômico que envolve a mudança estrutural da sociedade. O rompimento das relações de dominação se contrói historicamente pela experimentação organizada da participação, buscando a concretização da autogestão.

As atividades educativas, na prática concreta de sua execução, podem ser heterogeridas, co-geridas ou autogeridas. Na heterogestão uns executam e fazem o que outros decidem e controlam. A gestão realizada por outro sugere relações burocráticas de dominação, direção, comando, controle. A administração, nesta perspectiva heterogestionária, se concentra em controles adjetivos e se perde no emaranhado burocrático. Escapa-lhe o essencial, a educação.

A co-gestão mantém a separação entre os que decidem e controlam e os que executam e fazem, embora permita certas negociações entre os dois grupos. Como se mantém o vício central da heterogestão, a co-

gestão não faz mais do que dissimular a administração fora, sobre e a respeito da educação.

Na autogestão, a decisão e o controle são assumidos responsabilmente por todos os envolvidos no processo do que-fazer da educação. Não há dominação sobre outros, controle de outros. Neste caso, a socialização do poder institui a administração como coordenação, como expressão e impulso do projeto educativo. Esta coordenação se opõe ao autoritarismo e ao clientelismo. Implica efetiva participação.

### c) Participação: equívocos e perspectivas

A educação é uma prática social privilegiada para historicizar a participação. Entretanto, a participação pode ser um sofisticado mecanismo de manipulação. Pode ser um instrumento de transição, instaurando a autogestão. E pode, ainda, ser a experimentação histórica da autogestão.

A "participação" pode reproduzir sofisticadamente o autoritarismo, como mecanismo dissimulador da dominação, reforçando a estrutura de poder vigente. Esta apropriação da "participação" em benefício dos interesses dominantes é uma tendência esperada numa sociedade de dominação. Na prática, ela tende a tomar corpo em horas de socialização de crises.

Para tornar possível a participação como prática de autogestão, importa instaurar a participação como instrumento de transição para uma nova forma de relações sociais. A busca da prática autogestionária exige o rompimento dos mecanismos de dominação pela instauração da transição. Instituir a participação implica em superar a "participação" que manipula, pela experimentação da emancipação. Ativar uma nova forma de relações sociais implica em construir uma nova estrutura de poder e em socializar a decisão. (Cf. Anexo 3 - Participação: equívocos e perspectivas)

Na medida em que os agentes educativos, em especial os envolvidos com a administração e o planejamento da educação contribuem para a experimentação histórica da participação como instrumento de transição, na construção de uma nova sociedade, eles não se comprimem para dentro da função de entrave no processo de mudança, produzindo a conformação social e reforçando a tecnocracia, dissimulando as contradições e conflitos.

O planejamento substantivo, as formas de organização e as soluções administrativas na construção do novo exigem uma prática participativa que envolva progressivamente todos os agentes educativos. A coordenação e liderança deste processo se afirmam como impulso na construção social, como ativadores da participação, como dinamizadores do processo participativo na prática social da democratização do saber e da socialização do poder.

## CONCLUSÃO

O planejamento substantivo, as formas de organização administrativa e as soluções administrativas e gerenciais são determinadas pelo movimento teórico que os embasa e pelo movimento concreto da educação, que é o objeto histórico sobre o qual buscam interferir.

O presente documento partiu da necessidade do repensar permanente da teoria que sustenta o planejamento e a administração da educação. Enfocou as limitações da perspectiva teórico-metodológica que norteia o embasamento teórico da administração da educação.

Na análise da prática social da educação chamou atenção para o movimento histórico da mudança nas forças produtivas que descarta progressivamente o trabalhador, gerando o fato do não-trabalho ou tempo livre. Situou as recentes tendências da educação brasileira, preocupadas com a educação do trabalhador, apontando para a perspectiva emancipatória como projeto histórico.

Com base nestes movimentos o documento conclui para além da mera modernização administrativa, sugerindo uma ruptura radical. Para tanto, apresenta uma proposta de redefinição das competências das instâncias da administração pública brasileira e indica a necessidade da ampliação de um efetivo processo de participação na administração da educação pública.

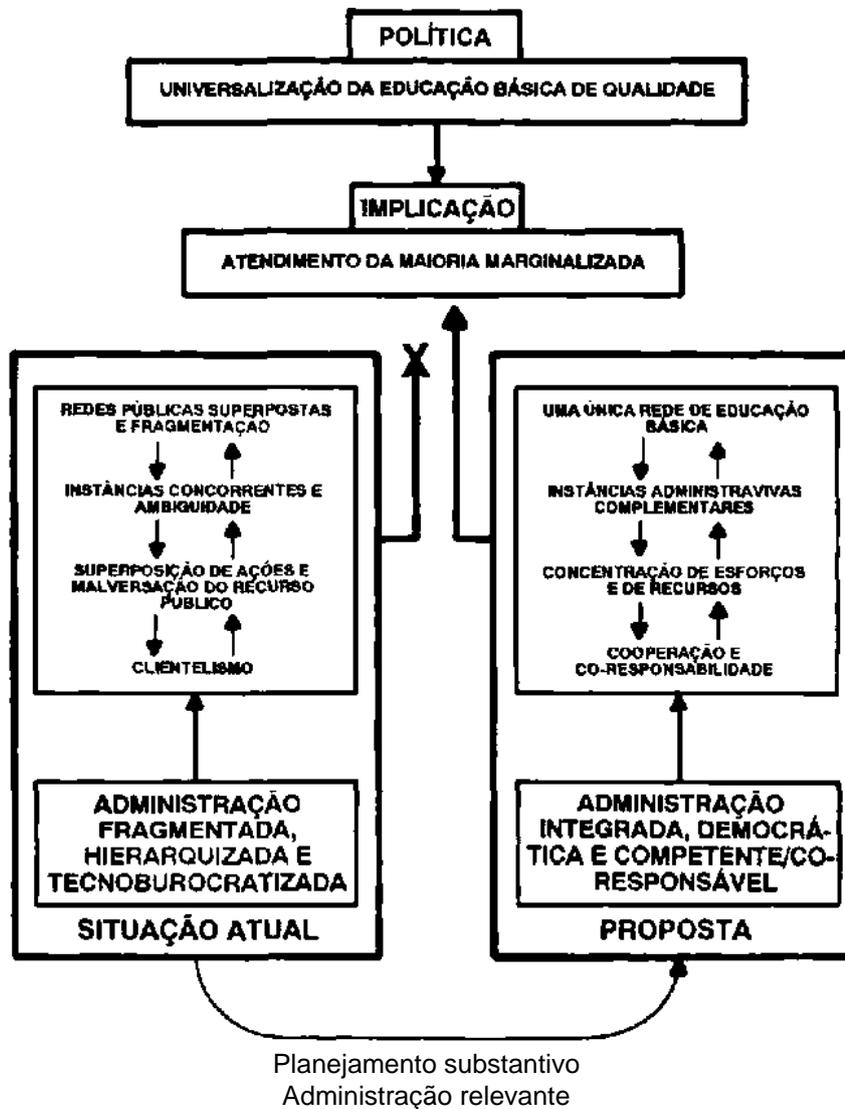
A relevância da mediação administrativa se define pelo impacto de sua contribuição na produção histórica da prática social da educação, que impulsiona o processo da construção de um novo saber, da produção de um novo homem e de uma nova sociedade.

ANEXO 1  
 Gráfico: ALTERNATIVAS NA RELAÇÃO  
 TRABALHO E EDUCAÇÃO (\*)



(\*) WITTMANN, Lauro Carlos Working Class Education: Towards a relevant relation ship between work and education...Ango Brazilian Studies, London, N. 2, Oct. 1989: p. 25 (tradução alterada pelo autor).

ANEXO 2  
 Quadro: EDUCAÇÃO BÁSICA  
 SITUAÇÃO ATUAL E PROPOSTA



SITUAÇÃO E ESTRATÉGIAS DE MODERNIZAÇÃO  
TÉCNICO-GERENCIAL DA  
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

*Jorge Ferreira da Silva*

## SUMARIO

Apresentação

Introdução

1. Campos e Elementos Estratégicos
2. Organização como Elemento Estratégico
3. Gestão como Elemento Estratégico
4. Informática como Elemento Estratégico
5. Recursos Humanos como Elemento Estratégico
6. Organização e Desenvolvimento da Ação

## APRESENTAÇÃO

Este é o Documento 4 do Workshop sobre Gestão do Setor Educacional integrando o conjunto de análise e proposição.

A fim de dar coerência e consistência ao trabalho, o estudo começa por uma interpretação e discussão da crise educacional brasileira e uma definição do que aqui vai ser entendido como Administração e como Gestão da Educação.

Após essa introdução, o documento passa à especificação dos pressupostos que devem embasar uma estratégia de modernização técnico-gerencial do Sistema de Educação, e a indicação dos campos relevantes e, sobretudo, dos elementos dinâmicos de estratégia. Feito isso, examina sucessivamente a organização, a gestão, a informática e os recursos humanos, especialmente, a capacitação, como elemento estratégico.

Finalizando, é proposta uma organização para a ação e recomendados alguns passos para colocá-la em prática.

Em outras palavras, o documento está organizado em quatro partes: na primeira, apresentamos as bases conceituais do trabalho e as características do modelo administrativo a ser baseado; na segunda, especificamos a forma e elementos para efetivar a mesma; na terceira, examinamos quatro instrumentos de ação estratégica; e na quarta, esboçamos uma organização e passos para dar concretamente início à transformação técnico-gerencial, sugerida da Administração da Educação.

Consiste o documento, obviamente, de um conjunto orgânico de análise e proposições em que predomina a preocupação de produzir mais e melhores resultados e, muito particularmente, resultados mais adequados e com um sentido novo, em termos de Educação, para a sociedade dos nossos tempos e um mundo que parece em germinação.

O atrevimento de uma colocação do trabalho nessa perspectiva não deriva de qualquer sonho utópico. Nasce, ao contrário, do realismo do reconhecimento de que não se deve continuar proporcionando mais nem melhor do mesmo. É hora de fazer diferente para poder ser diferente, sendo diferente, chegar a ser autêntico, autônomo e eficaz.

As análises e as propostas estão, assim, perfeitamente enraizadas na realidade, lendo sempre presente que o lógico e o técnico, gerencialmente, não são necessariamente o possível, politicamente.

## INTRODUÇÃO

A Educação está em crise. Na verdade, tudo indica que ela se encontra no início de um processo de sincronização com as transformações revolucionárias atualmente vividas, praticamente, por todo o mundo. Mais ou menos concatenadamente, estão acontecendo uma revolução econômica, científico-tecnológica, energética, dos transportes, das comunicações e na relação com o ambiente; e uma outra, invisível, de natureza política e social.

O Sistema Educacional está sofrendo três graves crises. A primeira e mais conhecida é a crise de resultados, que se verifica na incapacidade de universalizar a educação e na insuficiência e baixa qualidade geral do ensino oferecido. A segunda crise é de ordem institucional, revelando-se na inadequação, fragmentação e desarticulação das diferentes organizações e instâncias educativas. A terceira e mais séria é a crise de projeto, perceptível na incapacidade do Sistema de produzir alternativas, verdadeiramente criativas e ajustadas a um período da História carregado de potencialidades. e, assim, de definir direções e caminhos para a ação coletiva.

O quadro dramático traduzido por essa tríplice crise não permite que se continue a discutir eternamente os problemas do Sistema e de suas instituições ou organizações, as causas desta ou daquela dificuldade, os vícios do comportamento corporativo, a impotência e, às vezes, inércia das chamadas autoridades, e outros temas. O que cabe, no momento, é reconhecer a necessidade de reverter os acontecimentos e dar-lhes um sentido novo.

No meio educacional, pela indiscutível relevância da palavra sobre a ação, isso pode ser equivocadamente entendido como algo no estilo "pense duas vezes antes de agir." Entre os políticos e no ambiente burocrático, a tradução poderá ser diametralmente oposta e a compreensão da situação equivaler simplesmente a "aja duas vezes antes de pensar". Ambas as posições levarão a uma piora, pois o de que se precisa é de uma combinação em que o agir e o pensar sejam trabalhados de forma integrada, para que se pense e se aja, ou seja, para que o pensamento se comprometa com a ação transformadora e para que se saiba porque se está agindo.

Um dos aspectos menos notados da crise da Educação é que ela é, também, uma crise de Administração.

Embora tradicionalmente se defina administrar como prever ou planejar, organizar, comandar ou dirigir, coordenar, e controlar, esta definição está ultrapassada, não podendo nem mesmo ser reservada exclusivamente para as atividades dos administradores. Outras definições têm recorrido às funções diretivas, como o conhecimento ("planning - organizing - staffing - directing - coordinating - reporting - budgeting") e aos papéis dos dirigentes, ou ao manejo de recursos, englobado em fórmulas como 3M ("men -money - materiais") ou suas variações.

Preferimos definir administrar como obter configurações desejáveis de resultados em ou através de organizações. Organizações, a propósito, não são meros instrumentos, mas, realmente, espaços sociais em que pessoas se unem para o alcance de objetivos comuns.

Com essa definição, estamos reconcebendo, também, o ciclo administrativo, que passa a ter início com levantamentos e críticas das configurações existentes, continua com a formulação de configurações alternativas, prossegue com a decisão entre as alternativas e tem continuidade na formulação de políticas específicas, deslocando-se daí para os necessários desdobramentos decisórios e executivos, visando a mobilizar apoio e recursos, programar, fazer, executar e controlar, até chegar à avaliação, momento em que se pergunta se a configuração alcançada corresponde ou não à desejada, e se decide institucionalizar os resultados ou, então, recomençar o ciclo.

Tal definição obriga a pensar estrategicamente e a admitir a tênue fronteira entre o mundo da Política e o da Administração. E permite evitar a confusão costumeira entre Administração e Gestão, subordinando a segunda à primeira e estabelecendo como seu campo próprio exatamente as funções de planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar, além do manejo de recursos, definição e obediência a procedimentos.

Definições à parte, o fundamental em face da tripla crise que estamos enfrentando é, obviamente, que não podemos continuar e administrar a Educação como se tudo devesse continuar como agora, mantendo e até estendendo para o futuro o *status quo*. Chamemos a essa perspectiva de Administração da Continuação, e o esforço administrativo de obter transformações, de Administração da Mudança. Com efeito não podemos aceitar a persistência do atual modelo administrativo conceitualmente já esgotado, cujos efeitos favorecem, talvez, o crescimento, mas não a mudança. Como está concebida e sendo praticada, a Administração da Educação é, sem sombra de dúvida, um elemento limitador do desenvolvimento do Sistema Educacional.

O favorecimento da Continuação é devido, em termos sintéticos, à pobreza dos conceitos institucionais mais difundidos, a princípios e modelos estruturais e processuais uniformizantes e detalhistas, aos excessos de colegiadismo e corporativismo, à resistência a qualquer mudança mais séria e ao reduzido contato com as realidades externas ao mundo da Educação.

A necessária Administração da Mudança decorre não somente das três crises, porém da carência de um claro projeto nacional para a Educação e, concorrentemente, para a Cultura, a Ciência, a Tecnologia, e o Desenvolvimento Social e Econômico, bem como de projetos institucionais ou organizacionais.

O projeto nacional e os projetos institucionais ou organizacionais deverão partir de definições e prioridades resultantes do contraste entre o que

temos e o que queremos, e, posteriormente, do que podemos. Assim as decisões e medidas voltadas para a concepção e construção dos projetos devem partir da avaliação do que temos paralelamente a formulações alternativas, que iluminem a transição do que é para o que pode ser, e permitam a conjugação entre o que deve ou vai necessariamente permanecer e o que deve ser mudado ou introduzido. A Administração da Mudança, portanto, não se alicerça ingenuamente numa postura de neofilia. Ela pressupõe que devemos mudar, pois esta é uma exigência da crise, mas a mudança a administrar depende em parte de um dado imutável (o que não muda, apesar da mudança) e em parte de uma escolha (o que muda, apesar do que permanece).

A Administração da Continuação, portanto, pressupõe que o projeto existente deve prosseguir, admitindo apenas mudanças por desdobramento, enquanto a Administração da Mudança se realiza através da concepção e desenvolvimento de um novo projeto, presumindo descontinuidade e até ruptura, embora reconhecendo a impossibilidade social de mudanças realmente radicais, ou seja, por completa negação do passado e criação do totalmente novo.

Em nosso caso, uma das marcas da necessária Administração da Mudança é que ela se impregne da própria essência do fenômeno administrativo. Em outras palavras, cremos que a Administração da Educação tem que ser, obrigatoriamente, uma Administração "educacional" da Educação. Com isto, queremos dizer que, para Administrar "educacionalmente" a Educação, é indispensável sensibilidade, abertura e flexibilidade para as diferenças, espírito e propósitos de desenvolvimento, articulação de objetivos e ações, gradualidade e avaliação. De fato, até hoje, administramos deseducativamente a Educação por presumir um contexto e adotar uma postura de favorecimento da uniformidade. Reconhecido o engano, devemos esforçar-nos para administrar educacionalmente a Educação e, desse modo, pressupor e atuar na perspectiva da unidade com diversidade.

## 1. CAMPOS E ELEMENTOS ESTRATÉGICOS

Um quadro, como este que acaba de ser traçado, revela a gravidade, a amplitude e a profundidade dos problemas a serem considerados e enfrentados pelos administradores em conjunto. Naturalmente, tão numerosos são estes e dispersos por todo o País, que a visão de soluções não vai convergir com facilidade para as mesmas linhas de ação. Um trabalho contínuo e persistente será indispensável, a fim de identificar os modos mais adequados técnico-politicamente de definir e concretizar configurações desejáveis de estimular os pontos de produção das iniciativas mais efetivas e de superar conflitos desnecessários ou decorrentes de medidas ou procedimentos contraditórios entre si.

Em face das três crises de pressões políticas, econômicas e populares, porém e diante da escassez de tempo e de recursos para alcançar as transformações de que o Sistema carece, é necessário desde logo uma definição de objetivos estratégicos. Dando por consensual que o que se pretende, em última instância, é a obtenção de resultados quantitativa e qualitativamente superiores e mais adequados que os atuais, parece-nos pertinente e justo que nos concentremos nos seguintes objetivos:

### Objetivos Projetivos:

- . privilegiar o trabalho educativo e acadêmico em geral sobre qualquer outra atividade, a fim de dar origem a uma nova imagem do Sistema, instituições e organizações, e garantir, tão logo seja possível, o respeito social, as condições próprias de trabalho e a remuneração condigna de todo o professorado e dos servidores técnico-administrativos;

- . estabelecer os pontos essenciais e definir a configuração desejável de resultados em termos de formação das novas gerações, atualização regular da força de trabalho, desenvolvimento da crítica social e da cidadania e expansão da pesquisa;

- . interrelacionar a configuração com os outros interesses culturais, científicos, tecnológicos, de desenvolvimento social, econômico e político da sociedade.

### Objetivos Institucionais:

- . reformular e articular entre si as instituições e organizações existentes;

- . conceber e constituir novas instituições e organizações;

- . rever os mecanismos legais e regulamentares, criando condições que estimulem tanto a competição como a cooperação inter e intra-institucional ou intra-organizacional;

- . combater o burocratismo.

Objetivos Processuais:

- . incentivar a ação transformadora, desestimulando o comodismo e a inação;
- . generalizar a avaliação regular de programas, cursos e unidades, bem como de seus frutos;
- . premiar o uso responsável dos recursos disponíveis.

Com estas observações, é tempo de expressar alguns princípios de ação (ação, evidentemente, conjugada com reflexão):

- unidade, não uniformidade: a magnitude do desafio, a variedade das questões e problemas a serem enfrentados, a pluralidade de orientações existentes e possíveis, entre outros fatores, explicam a preferência pelo substantivo sobre o formal. Num país habituado à simetria e à repetição, aliás, este princípio pode ser considerado revolucionário;

- diversidade convergente: a valorização da unidade traz o risco de retomada ou adoção de versões mais ou menos elaboradas de centralização, com o efeito de levar ao esmorecimento iniciativas descentralizadas. Na verdade, o que o princípio justifica é a combinação da unidade com a autonomia pressuposta na idéia de diversidade. O que se espera é que, exatamente porque não se deseja que a unidade se identifique com a igualdade formal, ela venha a ser resultante de movimentos convergentes de progressiva consensualização;

- seletividade, não exaustividade: isto é, esforço contínuo no sentido da produção de transformações, sem qualquer condescendência com os processos de manutenção do *status quo* típicos da atuação compreensiva ou das ilusões idealistas de uma presença em todas as frentes;

- gradualidade e número limitado de medidas de impacto: o Sistema e as instituições ou organizações educacionais se caracterizam pela complexidade. Por isso, é inútil depender de qualquer intervenção de impacto. Com frequência, ainda que aparentemente interessante, a absorção das medidas assim impostas é habilmente postergada até que se torne possível esquecer-las ou, abertamente, rejeitá-las. Em termos práticos, o que o princípio indica é que a adesão deve ser conseguida e os ensaios devem ser estimulados, reduzindo-se, porque em parte, apesar de tudo, são necessários os movimentos de impacto.

Não obstante a seriedade da situação e a dificuldade de articulação orgânica das ações na prática, é possível apontar os campos estratégicos de maior importância para cada uma das crises. A crise de resultados, para começar, reflete uma combinação de problemas de objetivos, materiais e de recursos humanos. A crise institucional é, principalmente, conseqüência de uma conjugação de questões de pessoal, de estrutura e de procedimentos, bem

como de identidade. E a crise de projeto se deve, sobretudo, a uma superposição de problemas sociais, econômicos e culturais, internos e externos, deste final de século, e às dificuldades políticas particularmente espinhosas.

Estrategicamente, de tantos problemas, apenas uma parte, e isso, dentro dos limites, é passível de intervenção mais planejada e controlada. Recordemos que, na coluna das soluções como na das crises, há igualmente ordens de complexidade. As soluções de ordem 1 se limitam a intervenções quantitativas: para a falta, aumento; para o excesso, diminuição, e assim por diante. As soluções de ordem 2 se colocam na perspectiva da qualidade e da adequação, partindo de que fazer mais do mesmo, por exemplo, pode ser sinônimo de mais do que não se eva fazer. E as soluções de ordem 3 se referem ao sentido da ação, respondendo não a perguntas do tipo quanto próprias da ordem 1, ou do tipo quê , características da ordem 2, mas dos tipos por quê e para quê.

Assim sendo, a crise de resultados é essencialmente uma crise de ordem 1 e de ordem 2, do ângulo das soluções. A crise institucional tem algo da ordem J, mas é predominantemente de ordem 2 e 3, no que concerne às soluções. E a crise de projeto é quase que exclusivamente uma crise de ordem 3, em termos de soluções.

Dando por assente que as crises de ordem 1, no que diz respeito a soluções, já estão suficientemente exploradas pelos estudiosos, ainda que não tenham esgotado a descrição nem a compreensão de alguns fenômenos, focalizemos a atenção em algumas alternativas estratégicas que, por meio de intervenções de ordem 2 e de ordem 3, possam afetar definitivamente os resultados que estão na base da crise mais visível.

Nossa primeira preocupação estratégica, nesse sentido, são os problemas de organização. Com efeito, as atuais estruturas não apenas dificultam, mas praticamente impedem a decisão, diluindo o poder, alongando o processo decisório, fragmentando a ação e obstaculizando a cobrança de responsabilidades. Por outro lado, acentuam a uniformização e com isso desestimulam a criação e enrigessem o trabalho de execução.

A opção pela padronização chegou aos seus limites. Na verdade, ela os ultrapassou, tornando-se prejudicial na situação de hoje, quando se solicita flexibilidade e condições viabilizadoras de novos modos e meios de Educação. A organização, assim, é fundamental para que se obtenham as inadiáveis transformações e, por isso, vai ser discutida na próxima seção e, conseqüentemente, tratada como elemento estratégico.

Em estreita vinculação com os problemas de organização têm de ser colocados os de gestão. Por isso, logo em seguida, examinaremos as dificuldades do planejamento até o controle, os problemas relacionados com recursos e a questão dos procedimentos. E se o que pretendemos é a

modernização técnico-gerencial não se pode ignorar que ela se corporifica, no dia-a-dia sob a forma de gestão.

Isto impõe, assim, não apenas que se reconheça a importância estratégica da gestão, mas que ela seja tratada como elemento fundamental e dinâmico da Administração da Educação. Não são, de fato, exclusivamente, as macrodecisões consideradas na seção sobre a organização que transformarão em ações concretas e regulares as medidas contrárias à continuação, mas as médias, pequenas e inúmeras decisões e providências de gestão.

Os procedimentos são um tema que requeriria um tratamento especial, em vista da sua interpretação cotidiana nas instituições e organizações, fazendo-as ou não administráveis, tornando-as ou não direcionadas para os resultados e garantindo ou não qualidade na atuação do Sistema e das instituições e organizações educacionais. A dificuldade de interpretação e aplicação provenientes da super-regulamentação e rebuscamento normativo, a inflexibilidade e inadequação decorrentes das determinações intencionalmente exaustivas e a redução conseqüente de vários dirigentes e órgãos a meros pontos de controle ritualístico e burocrático são fatos amplamente conhecidos. Os problemas no campo dos procedimentos, contudo, por mais relevantes que sejam, não serão examinados nas próximas páginas senão em termos genéricos.

Lado a lado com os problemas estruturais e particularmente com os de gestão, incluem-se os problemas de informação. Partindo de que dados são amontoados desconexos e que informações presumem sentido ou significação para o usuário, o que entra em cena, aqui, é a necessidade de identificação, coleta, organização, acesso e análise dos dados da realidade que produzam sentido. Na forma de maior acabamento, isto se constitui como um sistema, fazendo recordar a noção de articulação, básica para a existência de instituições e organizações.

Tratar a informação como elemento estratégico não é nenhuma novidade. Daí para o entendimento estratégico da informática na perspectiva administrativa de chegar à definição de implementação de configurações desejáveis de resultados, vai um longo passo. Eventualmente, informatizar pode ser meramente sinônimo de aparentar modernidade e não de criar condições para o surgimento e consolidação de transformações. Seja como for, a informática está, agora, entronizada, abrindo um largo caminho de potencialidades. Visando a apresentá-la em termos de suas possibilidades estratégicas, voltaremos, pois, a abordar em breve a questão da informática.

A informação em si dá base para pouco. E não deve continuar pendente da exarcebção do processo decisório, entendido como onipresente e onipotente. O problema, entretanto, é mais complexo e, mais que informação, exige comunicação, pois somente a comunicação permite os acordos e a coordenação que sustentam qualquer ação coletiva, superando a

pura propaganda, às vezes incluída no mesmo grupo. E sua importância, no caso, requereria também a abertura de uma seção especial, para que fosse discutida como elemento estratégico, o que, infelizmente, não poderemos fazer.

Destaca-se em quarto lugar o inadequado perfil de recursos humanos com que conta atualmente a Administração da Educação. Gerado por pressões políticas e situações de fato e, raríssimas vezes, sempre localizadas, por uma proposta pré-definida e bem conduzida, o perfil apresenta impropriedades de todas as espécies, com pessoal em excesso ou falta, qualificações e experiências mal-articuladas e carreiras desvirtuadas, sem falar nas formas clientelísticas endógenas ou políticas de recrutamento e seleção e os obstáculos absurdos a medidas simples, como, por exemplo, transferências entre instituições e organizações da mesma esfera e natureza, que poderiam produzir certas correções e criar pontos de liderança para as transformações.

A superação dos problemas de perfil exige tempo e constância, sobretudo quando o volume dos recursos humanos a que se refere é a da casa dos milhões. Na ótica da Administração "educacional" da Educação, poderemos recorrer especialmente às intervenções de capacitação e obter, em períodos possivelmente breves e de maneira cumulativa, uma decidida modificação nesse perfil. Voltaremos a examinar os recursos humanos, e particularmente a capacitação, daqui a três seções.

Da mesma maneira como antecipamos que não trataríamos dos problemas de procedimentos, para, ainda que de forma condensada, concentrar a atenção nas questões de organização, gestão, informação e recursos humanos, também não serão abordadas outras questões de certo peso. Por exemplo, não focalizaremos a importância do planejamento e do orçamento como instrumentos de concepção e retificação do projeto, nem a indispensabilidade da consecução e aplicação inteligente de recursos, nem o impacto que pode ser derivado de um tratamento adequado da imagem e do marketing da educação, e nem, finalmente, do grave problema da remuneração e seu efeito na atração de indivíduos capazes e talentosos para a área da Educação. Entre outras questões, estas estão sendo objeto de outras análises durante este Encontro e, por essa razão, não vão ser realmente evitadas, mas passadas ao largo nas páginas a seguir.

## **2. ORGANIZAÇÃO COMO ELEMENTO ESTRATÉGICO**

O Setor Educacional se caracteriza organizacionalmente, de uma forma geral, pelo excesso de uniformidade, resistência à diversidade e pouca flexibilidade. De modo específico, por um lado, apresenta graves defeitos na

distribuição de poder, na especificação de responsabilidades e autoridade e na estruturação do processo decisório, bem como deficiências nos fluxos de informação e comunicação; por outro, se alicerça em hierarquias extensíssimas, exagera nas subdivisões intra-institucionais ou intra-organizacionais, e possui um número excessivo e mal distribuído de funções.

Este quadro organizacional é filho dileto do apego às regras burocráticas jurídico-formais e foi inspirado em uma curiosa, se não estranha, conjugação de velhos modelos da Administração Pública Direta com modelos europeus de organização do ensino básico, e americanos de ensino superior. E se revela igualmente na super-regulamentação de procedimentos e na freqüente predominância do adjetivo sobre o substantivo e dos meios sobre os fins.

Para cúmulo das problemas, tanto os órgãos como o MEC e as Secretarias de Educação, como as instituições e organizações educacionais, têm suas funções mal conhecidas e, por isso, mal entendidas. Conta-se somente com trabalhos esparsos e experiências pessoais esporadicamente acumuladas, excetuando-se apenas os esforços recentes da Universidade de São Paulo relativamente ao ensino superior.

Uma situação como essa obstaculiza qualquer trabalho mais profundo e que exija rapidez no sentido da modernização técnico-gerencial. Toda a organização, neste caso, conspira contra a mudança, admitindo-a exclusiva e episodicamente em pontos localizados, e levando a que se recorra inevitavelmente ao paralelismo institucional ou organizacional para obter impacto e resultados em tempo razoável.

Uma análise estratégica, aqui, solicita que se tomem em conta três linhas de considerações e ação. Numa primeira linha, devem ser estabelecidas as bases conceituais de que poderão derivar o papel da União e, mais especificamente, do Ministério, bem como nova solução para o dilema centralização/descentralização, habitualmente formulado como o problema da divisão de competências e traduzido na prática por oscilantes posições no contínuo federalização-estadualização-municipalização.

Esta linha deve contemplar concretamente a distribuição de funções e responsabilidade, procurando escapar de oposições generalizantes e simplificadoras entre a centralização da alocação de recursos e de controles e a descentralização da execução, esclarecendo, pois, a dinâmica desejável das relações entre as esferas político-administrativas num contexto que se presume ser ou vir a ser federativo. Ao MEC, por exemplo, parece competir a ação estratégica de conduzir o processo geral de mudança, o que implica uma atuação constante e hábil junto aos congressistas e o Legislativo, a fim de que se definam políticas de educação e de recursos para reduzir as diferenças entre as classes e as regiões. Isso deve ser negociado de forma articulada com os planos de desenvolvimento sócio-econômico e, particularmente, em conjunções com os setores cultural, científico e tecnológico, visando ao

progressivo estabelecimento do projeto educacional, o que implica, naturalmente, que caibam ao Ministério as principais responsabilidades de planejamento e orçamentação, alocação de recursos, acompanhamento da implementação dos grandes programas.

Já dissemos acima que as instituições e organizações educacionais são mal conhecidas e, por isso, mal compreendidas, mal entendidas e, por vezes, mal tratadas. Encontra-se implícito nesta afirmação o pensamento de que é urgente conhecê-las, o que requer, de um lado, que se reponha ou renove a discussão sobre sua natureza; e de outro, que se defina, a autonomia relativa de cada uma, que esta lhes seja concedida, mesmo que gradativamente, e cobrados delas os resultados. A compreensão e o entendimento dependem não apenas de articulações entre a União, os Estados e Municípios, ou com as diferentes associações institucionais ou quase institucionais, como o CRUB, a ANDIFES, os vários fóruns de Secretários, e mesmo diretamente com as instituições ou organizações. É conveniente e necessário ouvir, igualmente, as associações das categorias, como a ANDES e a FASUBRA.

As negociações que tal tarefa envolve são basilares para a modernização técnico-gerencial e a transformação da Educação. Sem elas, prosseguirá, talvez com mais força, a Administração da Continuação e será adiada a Administração da Mudança. Vive-se, hoje, organizacionalmente, uma fase de desarticulação e descontinuidade, de que só se poderá sair pela via das conversações. Caso contrário, teremos mais confusão ou a tendência será recorrer a soluções dogmáticas ou uniformes ou a modismos, sem nunca chegar à definição do papel de cada órbita político-administrativa, nem a um ambiente capaz de permitir seleção e compromissos institucionais ou organizacionais com determinada missão.

Uma segunda linha de consideração e ação é mais tangível, localizando-se no plano legal e regulamentar. As considerações e a ação conceituai anterior têm como pano de fundo uma nova concepção do Sistema Educacional, que requer o desmonte da absurda uniformidade predominante e sua restrição exclusivamente ao indispensável.

Como sabemos, o Setor Educacional está formalmente definido como um conjunto de círculos concêntricos, refletindo a ficção do país uniforme, que pode ser governado em todos os casos e circunstâncias pelas mesmas normas. Lentamente, começa o reconhecimento e a aceitação de que o Brasil é multifacetado e, apesar disso, uno, isto é, que há unidade com diversidade.

Do ponto de vista da Administração da Educação, esta compreensão do mundo real exige que se abandone a visão dos círculos e se adote uma nova concepção e, sobretudo, prática do Sistema, em que se ponha de lado a perspectiva da simetria e se incorpore a perspectiva mais educacional, pois assume a existência de diferenças, mais dinâmica e flexível,

do Sistema como rede de redes. A concepção em Rede é indubitavelmente mais propícia à concretização da unidade com diversidade, abrindo o caminho para que possa crescer a preocupação com resultados desejáveis.

No Sistema como Rede ou, melhor, como "rede de redes," modifica-se o relacionamento da União, Estados e Municípios uns com os outros e igualmente entre si. Vai-se modificar, sobretudo, a sua relação com as escolas e universidades e destas entre si, obrigando estas instituições ou organizações, além do mais, à revisão de suas rígidas estruturas, extensas hierarquias, e alongados processos decisórios, baseados num anacrônico e exacerbado colegiadismo.

Simultaneamente, poderão ser estudadas alternativas como a constituição de consórcios e fusões inter ou intra-institucionais ou organizacionais, com vários propósitos e sob vários títulos e formatos, que possam facilitar a combinação e, mesmo, a concentração de recursos docentes, materiais e financeiros visando à realização de programas acadêmicos sem duplicações desnecessárias.

Uma terceira linha é a da capacitação. Em mudanças profundas com a presentemente proposta, há inúmeras necessidades de capacitação, desde que não a limitemos ao treinamento e desenvolvimento de recursos humanos. A nova situação depende principalmente de informação e demanda que dê a todos os envolvidos a capacidade necessária para participar das negociações e de seus desdobramentos executivos. Capacitar, aqui, será comunicar criativamente antes que ensinar, instruir ou fornecer condições para a auto-formação.

Passada essa fase, porém, e até em paralelo a ela, em virtude da crescente definição de papéis das esferas político-administrativas e das instituições ou organizações, as funções serão revistas e surgirão novas funções requeridas para o ajuste e desenvolvimento de cada caso. Com isso, a capacitação adquirirá força e novos modos de pensar e produzir aprendizagens para situações organizadas de trabalho, que vão tornar-se necessárias. Neste sentido, precisamos começar a nos preparar e atuar desde agora. Este ângulo da capacitação, no entanto, pode ser deixado para mais adiante e vai ser contemplado na seção relativa aos recursos humanos.

Seja como for, não esqueçamos que e durante a formação dos professores que devem ser incluídas as bases mais gerais do pensamento, e evidentemente, da ação administrativa. O trabalho das Faculdades de Educação e das Escolas Normais, com raras exceções, contudo, deixa a desejar, neste campo, insistindo na propagação da Administração da Continuação e, na melhor das hipóteses, mencionando a necessidade de mudança. Em consequência desse fato, as FEs e as Normais deverão, elas próprias, ser objeto de atenção e de políticas indutivas da Administração, requeridas para a mudança técnico-gerencial e a transformação da Educação a

fim de que as afastem da sua atual postura legalista e livresca, em que há o mínimo contato com os problemas mais graves do Sistema.

### 3. GESTÃO COMO ELEMENTO ESTRATÉGICO

A gestão do Sistema Educacional, ou, mais exatamente, de suas instituições ou organizações, apresenta toda espécie de problemas funcionais, de recursos e procedimentos. Como parte da reação aos abusos tecnocráticos das décadas de 60 e 70, continua, por exemplo, a resistência a qualquer planejamento. Os planos, de maneira geral, são justaposições incrementalistas do que se faz necessariamente a cada ano, protegendo com seu formalismo o *status quo* e a inação. Os dados e informações, por sua vez, são desencontrados e incentivam intermináveis polêmicas sobre validade e outros aspectos.

A organização do trabalho é sistematicamente uniforme e inflexível. Estabelecida sem adequada consulta aos responsáveis pela implementação das tarefas, é fonte de longas discussões sem sentido e de absurdas limitações de ajuste para as exceções e os imprevistos. Por outro lado, é comum que se eternizem soluções provisórias e até experimentais, estendendo-as por anos.

Quanto à direção, está enfrentando os prós e contras de uma generalização impertinente das escolhas dos dirigentes por eleição, diluindo a tal ponto o poder que, ao final, nenhuma unidade nem ninguém pode ser, com justiça, responsabilizado por qualquer erro ou falha. Para agravar esta situação, a colegialidade a que sempre aspiramos na atividade e no mundo acadêmico como um todo se transmutou em colegiados, numa artificiosa confusão entre reunião ou reuniões e processo democrático. Continuidade e descontinuidade, experiência e in experiência, formação ou preparação prévia ou no início do exercício do cargo são exemplos dos impasses a que chegamos com essa mistura, sem produzir nem modernidade, nem transformação e nem democracia que possam respaldar a ampliação, seja das eleições seja dos colegiados. Tudo indica, ao revés, que se carece de uma reconcentração controlada com menos postos eletivos e um número menor de colegiados, para que os dirigentes, ao contrário de agora, tenham efetivamente o poder de dirigir e obter, desse modo, configurações desejáveis de resultados.

A coordenação, hoje, não passa muito de mera aglutinação de interesses e programas, não apresentando qualquer organicidade. Coordenar, na atualidade, é apenas sinônimo de colocar lado a lado o que deveria, se verdadeiro o processo, hierarquizar o mais e o menos importante,

subordinando este àquele, através da combinação adequada de objetivos, modos de ação, programas de trabalho e recursos.

O controle, maliciosamente, igualado a policiamento, é rejeitado, sem o reconhecimento de que sua finalidade e seu espírito são positivos. Na sua versão mais avançada, aliás, se torna mesmo avaliação, mais resistida, por sinal, que o próprio controle, tirante o exemplo bastante bem sucedido das avaliações pós-graduação. Controlar, no entanto, não é forçar nem obrigar, mas essencialmente ajustar para realizar. Sem controle, não há como saber em tempo o que monitorar e o que fazer em face de desvios e distorções, nem porque se é bem ou mal sucedido.

Com as funções de gestão em tal estado, é difícil acreditar que estejamos livres de problemas no que concerne a recursos. Infelizmente não estamos. Em termos de pessoal, por exemplo, contamos com um perfil de recursos humanos inadequado para um projeto de mudança, e acentuadamente corporativista. Quanto a recursos materiais, o mais comum é a falta de condições, com instituições e organizações desaparelhadas e em franco processo de obsolescência quanto a prédios, instalações, equipamentos e mobiliário, que inclui o sucateamento de laboratórios e a defasagem das bibliotecas. No que diz respeito a dinheiro, não obstante as vinculações constitucionais, não é possível concluir se há falta ou sobra nem se as aplicações são apropriadas ou existe desperdício, fora o difundido rechaço de qualquer noção de custo, especialmente de custo de oportunidade.

Finalmente, procedimentos de todo tipo são marcados pela super-regulamentação, com um número surpreendente de casos tratados como processos, alimentando uma cultura de fragmentação das responsabilidades e proteção da ação, a pretexto de assegurar o bom uso e o uso honesto e legal dos recursos públicos. Com isso, dificulta-se qualquer gestão, tal o enredamento de todas as instituições ou organizações com decisões que parecem jamais chegar ao fim. A informação relevante é difícil, assim, de ser identificada e organizada, e o processo decisório e ação sofrem prejuízos.

A situação obviamente requer uma postura estratégica com três linhas de considerações e ação. Numa linha conceitual e analítica, é urgente que se defina o sentido da gestão das instituições e organizações educacionais e estabeleçam-se condições reais para o exercício dos cargos correspondentes. No atual momento, a gestão é tão dependente de não gestores e de procedimentos uniformes e dilatados que é improvável que se possa ir além de uma simples Administração da Continuação.

A gestão, contudo, é o fenômeno administrativo da Educação que mais tem atraído a atenção, transformando-se no campo mais polêmico e de maiores resistências, seja institucionais ou organizacionais, seja de associações de toda natureza. Na verdade, calçado e movido por uma retórica generosa e democrática, está sendo feito um perverso jogo de manutenção e, paradoxalmente, pioramento do *status quo*.

Com isso, as ações táticas a serem adotadas deverão obedecer, por ora e por um certo tempo, a critérios mais políticos que técnico-administrativos, tal o modo como estão organizados os interesses com relação ao tema, inclusive partidariamente.

Uma segunda linha de consideração e ação é a da exigência de verdadeiros planos, orçamentos, programas e projetos, e de seu estudo e discussão sérios, antes de qualquer aprovação, além do acompanhamento cuidadoso e da cobrança inapelável de resultados. É tempo de mudar a maneira de auditar o emprego de recursos, não persistindo mais na tradicional limitação às preocupações financeiras. O que necessitamos são resultados e estes, sabemos, só se manifestam ocasionalmente em notas de empenho ou nas prestações de contas.

A esta linha pertencem, naturalmente, todas as medidas no sentido da retificação do perfil de recursos humanos, a fim de viabilizar a modernização. Desse ponto, entretanto, vamos tratar separadamente numa das próximas seções.

A terceira linha é a da capacitação. Sem dúvida há um problema grave de capacitação para a gestão. O que se está fazendo é precário e sem suficiente conexão com a situação real. Os programas são livrescos, ficando no ar se é melhor tê-los ou não. A pergunta correta, porém, não é esta. Não cabe discutir se devemos capacitar ou não os gestores, pois a resposta é que devemos. O que importa saber é se a capacitação que está sendo oferecida é a pertinente. Neste caso, a resposta é negativa, pois, além de irrealista, praticamente toda a capacitação mais conhecida não faz mais que difundir posições superadas e favorecedoras da Administração da Continuação, apesar das aparências em contrário.

A capacitação recomendável é a que leve à modernização técnico-gerecencial e que se constitua em Administração da Mudança. Continuar discutindo legislação e técnicas em si ou ensiná-las, sem a vinculação com o sentido exigido pela construção de um projeto, é inaceitável.

#### 4. INFORMÁTICA COMO ELEMENTO ESTRATÉGICO

O conhecimento acumulado e público a propósito da utilização da informática na Administração da Educação é pequeno e esparso. Os estudos, entretanto, continuam, tornando necessária a sua reunião e divulgação, bem como o incentivo para que novos trabalhos sejam realizados.

Pelo que se sabe, os sistemas de informação, até agora, não são muito diferentes dos microcomputadores. Excetuando esforços isolados, quase todos em universidades, o que a experiência indica é que, conquanto tenha ocorrido, e continue a ocorrer, um aumento da computação eletrônica

nos serviços técnico-gerenciais, os sistemas de informação e a própria informação assim obtida ainda deixam muito a desejar.

Convém reconhecer que a introdução dos microcomputadores tem produzido maior capacidade de acúmulo e um acesso mais fácil e rápido às informações. Ao lado desse efeito prático, notemos, porém, a barreira que se está formando entre gerações, com os mais jovens trabalhando e sentindo-se mais à vontade com a aparelhagem e os mais antigos mostrando-se arredios às novas e avançadas máquinas.

A informação ou, melhor, os sistemas de informação, para melhorar o trabalho gerencial, devem voltar-se para as descrições capazes de auxiliar na definição de pontos críticos e dos respectivos indicadores e para a identificação de tendências, o levantamento e especificação de alternativas e a simulação de suas implicações e possíveis efeitos. Sem sistemas que permitam descrever, prever, decidir e controlar, é difícil tanto negociar com as esferas políticas como alocar e usar inteligentemente recursos.

A informática pode e deve servir de base ou, pelo menos, de suporte para a mudança. Para isso é preciso que se evite que ela própria, como tem acontecido muitas vezes, seja fonte de desperdícios, pela falta de planos e programas para o seu emprego e de especialistas e usuários capacitados. A reduzida prática de concepção, planejamento e programação traz outro problema, que é a dificuldade de articulação entre sistemas e, conseqüentemente, de agregação-desagregação de informações, aumentando custos.

Dado o tamanho do Sistema Educacional e a ambiciosa, mas indiscutivelmente necessária proposta de sua modernização técnico-gerencial, a utilização da informática de modo crescente é, apesar de todos os óbices práticos arrolados, um elemento *sine qua non* de uma verdadeira estratégia. Recordemos, contudo, que esse é um crescimento caro, dependendo de concepções relativamente elaboradas e requerendo planejamento e programação cuidadosas, a fim de evitar defeito da modernização do equipamento sem a correlata modernização de seu emprego, visível na baixa utilização em programação dos grandes computadores e no seu uso como gigantescos arquivos, do mesmo modo que no freqüente uso dos micros para a edição de textos e, raramente, para outras finalidades. Os problemas, também, das reservas a que se opõem e do temor que demonstram relativamente à utilização direta de tais aparelhos pelas gerações de mais de 30 anos. Não obstante, continuam a solicitá-los para a gerência, quase sempre mais para aparentar modernidade, criando, assim situações em que se informatizam e mascaram os focos de incompetência.

Os exemplos de desperdício, lamentavelmente, têm sido acompanhados pela aquisição desordenada de aparelhos em parte incompatíveis entre si, gerando aumento nos custos de manutenção e

dificultando a reposição de peças, complicada ainda mais pela obsolescência característica da tecnologia microeletrônica.

Diante da experiência, porém, é claro que a informática e os sistemas computadorizados de informação chegaram para ficar e que estamos enfrentando dificuldades comuns de introdução dessa nova tecnologia, já defrontadas em todos os países. A modernização através da informática vale, por enquanto, menos pelos resultados práticos de sua introdução, do que pelo efeito de mudança que os sistemas informatizados e a computação eletrônica provocam. Com o tempo e medidas próprias, os problemas atuais serão superados e voltará a ser provada que esta tecnologia afeta e muda atitudes de modernização, além dos benefícios que proporciona para o tratamento de informações volumosas e complexas.

Como elemento estratégico, a informática, em nosso caso, impõe três linhas de consideração e ação. A primeira, conceitual-analítica, tem que ver com o enfrentamento sobretudo da segunda crise da Educação. Nesta linha, necessita-se reconhecer que a cultura do Sistema Educacional e de suas instituições ou organizações é essencialmente qualitativa, exigindo, como dissemos, que se planeje e prepare a introdução de qualquer instrumento predominantemente quantitativo. Mesmo com essa cautela, ao menos por um período, há tensões.

Nesta perspectiva, os sistemas de informação devem se constituir sempre ou quase sempre, como uma estrutura articulável com outras já existentes, e ser ramificáveis ou desdobráveis em novos sistemas. A concepção fechada deve ser excepcionalmente adotada e ficar restrita ao mínimo de casos, no espírito e na prática do Sistema Educacional como uma "rede de redes".

A segunda linha se refere ao maior cuidado com que deve ser estendida ou introduzida a informática, a fim de evitar o centralismo controlista e a descentralização isolacionista. Um Sistema Educacional compreendido, e que funcione em Rede, requer o acesso de diferentes pontos às mesmas informações para que as articulações se verifiquem. Não se trata somente de uma questão de contraposição de poderes, ou, mesmo, de transparência, mas de sua necessidade prática de estabelecer as bases de ação, contando com informações com sentido sempre que possível comum. Um processo de ampliação neste campo, pede, portanto, compatibilidade e implica menor variabilidade na adoção de sistemas de informação e de aparelhos, assim como mecanismos mais consensuais para a sua modificação.

Uma pequena idéia prática, nesta linha, é a da progressão em cascata, transferindo-se os equipamentos que se tornem ultrapassados e até desativados para áreas onde ainda não esteja presente a informatização, e deixando a aparelhagem mais moderna ou avançada para setores mais experientes e atividades mais complexas.

A terceira linha é a da capacidade. Considerem-se, aqui, os problemas de resistência generacional dos menos jovens e os excessos aplicativos dos mais jovens. O fundamental nesta linha não se encontra, como na conceitual-analítica, no plano das idéias e da sua articulação, nem está, como no material, no nível dos procedimentos e das economias, mas, sim, no plano subjetivo.

A colocação da informática como instrumento de modernização requer, por isso, táticas especiais, que assegurem o aproveitamento de seu potencial estratégico, fazendo-a parte intrínseca de toda a transformação que se espera da modernização (modernização "com") e tomando-a igualmente veículo indutor da modernização (modernização "através de").

Em certas áreas, a informatização terá como implicação a redistribuição de pessoal e, por isso mesmo, a necessidade de capacitação e de trabalhos de reorientação profissional. O conteúdo de uma atividade pode, sem dúvida, ser mais bem atendido por novos procedimentos tecnológicos. Este fato, contudo, não deve ter como corolário a ignorância do subjetivo, nem pode servir de fundo para a ociosidade paga nem, muito menos, para o desemprego de qualquer pessoa.

A Administração da Mudança envolve firmeza de propósitos, mas presume flexibilidade de implementação. Tal premissa, simultaneamente ética e prática, nos traz de volta à Administração educacional da Educação. Parecendo-nos relativamente fácil extrair inferências desse pressuposto, ampliemos, então, o espaço de discussão, passando da informação para a comunicação. Anotemos, assim, mais para uma abertura das considerações do que uma entrada numa discussão propriamente dita que, sem comunicação inter e intra-sistêmica e inter e intra-institucional ou organizacional, com fluxos direcionados, mas flexíveis, qualquer sonho de modernização, informatizado ou não, pode não sair do papel e aí permanecer para sempre.

## **5. RECURSOS HUMANOS COMO ELEMENTO ESTRATÉGICO**

**Os professores e suas atividades estão desvalorizados. Implicitamente, esta lamentavelmente verdadeira e tantas vezes repetida afirmação traduz a preocupação de uma parte de nossa sociedade com as conseqüências perniciosas para a formação da infância e juventude, bem como com a capacidade de atrair jovens promissores e até pessoas, mais experientes para o ensino, a reflexão educacional, a concepção de condução de projetos educativos, e a direção de instituições e organizações educacionais. E os que se encontram a serviço da Educação mostram-se cada vez mais desmotivados e decepcionados com o marasmo, sofrendo com a continuação do clientelismo e o surgimento do carreirismo.**

Recordemos, ao lado disso, a remuneração geralmente aviltante, com a qual se alimentam todos os pretextos para a inação e se fortalecem as resistências à mudança. O recrutamento e seleção estão sendo obrigados a um progressivo rebaixamento de padrões. As carreiras já não correspondem nem refletem efetivamente o mérito, como era de esperar, nem a experiência, apenas respeitando certas qualificações formais, gerando, desse modo, uma situação em que os escalões inferiores tendem a esvaziar-se e se verifica uma enorme concentração nos escalões mais altos. E a avaliação periódica e sem favores do desempenho passam, simplesmente, a ser uma raridade.

Embora o professorado seja a fonte mais ampla de recrutamento de administradores para o Setor Educacional, é dispensável uma enumeração mais completa de problemas. O importante é não sabermos como o Sistema de Educação chega, apesar de tudo, aos resultados que chega e não aos piores. Sem dúvida, parece haver algo de singular na atividade educativa que está impedindo o alcance dos limites do intolerável.

Pondo de lado qualquer tentativa de explicação, devemos reconhecer que a modernização está fadada ao insucesso se não se valorizar, desde logo, os professores e capacitar adequada e continuamente os administradores. É um truísmo em que há e haverá tanta mudança quanto permitam as pessoas envolvidas. Se isso é verdade, estamos longe de contar com um perfil de recursos humanos que realmente nos dê tranquilidade, seja em termos de qualificação e experiência, seja de distribuição nos diferentes níveis das carreiras (como registramos há pouco), seja de presença relativa nas diferentes áreas e instituições e organizações, seja de localização territorial.

A alteração desse perfil vai tomar tempo e não será factível, em termos razoáveis, antes do final do século, exigindo-se a atuação em pelo menos três linhas. A primeira linha exige uma revisão na relação entre o Estado e os professores que admita diferenciações, quebrando uma tradição de algumas décadas de uniformismo. A modificação envolvida é de natureza conceitual, com repercussões jurídicas. Os últimos cinquenta ou sessenta anos trataram os docentes como uma variação do funcionalismo público, sem grandes diferenças. Tal tratamento impregnou o professorado de princípios mais igualistas que igualitários que vão terminar, em última instância, por igualar o desigual, se é que já não o fizeram. As poucas circunstâncias em que isso não se verifica estão sempre associadas à prática regular, e por pares independentes da avaliação.

Sem alterar a presente situação de uniformidade na aparência e diferenças na substância, é improvável que se modifique o perfil e as condições de enfrentamento das crises da Educação. Esta alteração, evidentemente, é lógica, mas não necessariamente psicológica nem política, ao menos por enquanto, e terá diante de si, caso adotada, toda uma tradição de resistência e de mobilização, justa em vários momentos do passado, mas aqui

desdobrada por confundir a diferenciação necessária com o privilégio indefensável.

A segunda linha de consideração e ação não deixa de vincular-se à primeira. Contudo, é mais material, objetivando a valorização dos professores e, direta ou indiretamente, da Administração da Educação. Como sabemos, valorização é um conceito relativo. No caso dos professores e dos administradores educacionais, tem a ver com a posição mais valorizada ou menos valorizada de outras profissões, sincronica e diacronicamente. De maneira concreta, isso pode ser averiguado por meio de comparações, por exemplo, de *status*, prestígio, poder e remuneração da atividade, combinada ou separadamente.

Como já apontamos, *status*, prestígio, poder e dinheiro, não são algo que freqüente, na atualidade, o campo da Educação, e que têm impacto, como também já foi indicado, nos estoques de recrutamento, nos momentos de seleção e, nas práticas da carreira e da avaliação de desempenho, do mesmo modo que na dedicação de cada qual às respectivas funções. Curiosamente, há no interior do Sistema Educacional, uma acentuada distância entre a remuneração dos administradores e a dos docentes, e eventualmente Supervalorização no pagamento de servidores técnico-administrativos, sobretudo na área da informática e de outras tecnologias avançadas. Constrõem-se dessa forma hierarquias reais que desincentivam ainda mais o Magistério em todas as áreas e níveis.

A terceira linha perpassa e complementa todas as anteriores. É a da capacitação, pela qual se manifestam e poderão concretizar-se várias alternativas anteriormente levantadas.

Numa visão polarizada, que nos conduz de volta às primeiras páginas, a capacitação em que se fundamenta a modernização técnico-gerecncial deve integrar, perfeitamente, pensamento e ação. Sem isso, nem ela, nem o restante da proposta chegarão a transformar-se em realidade, fazendo com que o empenho, energia e recursos tenham sido despendidos em vão.

Não há dúvida de que ações de capacitação são necessárias em todos os escalões administrativos do Sistema e das instituições e organizações educacionais, assim como em relação a cada um dos elementos estratégicos. Isso terá de ser efetuado em combinações amplas ou estreitas, segundo o tópico ou processo empregado, e com pesos, digamos, diferenciados, conforme a clientela e o tipo de instituição envolvidos.

No intuito de facilitar a compreensão, exemplifiquemos com as universidades, em que haveria três áreas de capacitação e três escalões hierárquicos básicos para a capacitação:

- cúpula: incluindo o Reitor, Vice-Reitor ou Pró-Reitores, e membros dos Conselhos Universitário e de Ensino e Pesquisa, a que correspondem as responsabilidades conceptuais e estratégicas, e, não, como se tornou, infelizmente, prática freqüente, decisões casuísticas e menores;

- executivos: englobando em grande parte os Sub-Reitores e Pró-Reitores já mencionados, os Diretores de Unidade, os Chefes de Departamento e os principais Chefes dos Serviços, aos quais cabem essencialmente os papéis institucionais e táticos;

- serviços: envolvendo todos os setores para-acadêmicos, como bibliotecas, laboratórios e outros, assim como os setores tradicionais e impropriamente classificados de meios, aos quais competem as funções de operação.

Pela experiência, sabe-se que a melhor maneira de tratar com questões conceituais e estratégicas e, com questões institucionais e táticas é o desenvolvimento, muito excepcionalmente o treinamento. No caso da operação, é preferível o contrário, recorrendo-se normalmente ao treinamento.

Apesar de o exemplo dado ser o da universidade, a mesma orientação é de fato válida para o Sistema Educacional como um todo, inclusive para o Ministério e as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.

Na ótica da presente proposta, não há preocupação temática voltada para a modificação e transformação do Sistema Educacional que pertença somente a um desses níveis. Isso não deve ser interpretado, no entanto, simplesmente, como dar de tudo a todos. O que se recomenda é predominância, não exclusividade. Segundo essa orientação, alguns temas parecem indispensáveis para cada nível. Mas novos ângulos deverão ser progressivamente introduzidos, outros temas poderão ser abordados e certos assuntos poderão ser retirados.

Uma posição como a anterior solicita uma pesquisa dirigida de interesse e necessidades, que se subordine sempre à preocupação ou, melhor, ao objetivo último de produzir resultados educativos quantitativamente superiores e de melhor qualidade e mais adequados que os atuais. A pesquisa incluirá, conseqüentemente, questões sobre o estado e tendências acerca do Sistema como um todo, e sobre o possível impacto da ação aqui contemplada de Administração da Mudança.

No que diz respeito à cúpula, a temática deve envolver a discussão do Sistema, instituições e organizações educacionais e suas relações com o País, em termos culturais, científicos, tecnológicos, de desenvolvimento social, econômicos e políticos, assim como "intra-sistêmicos" da natureza, história e alternativas da Escola e da Universidade, desdobramentos e paralelismos, bem como dos experimentos episódicos ou informais de grande potencial inovador. Deve incluir, igualmente, o estudo dos corpos ou categorias funcionais; dos problemas de maior significação, etc. - sempre com um intuito estratégico e na intenção de conceber e colocar em prática um novo projeto.

Para os Executivos, há que adotar uma posição especialíssima, em que aprender de instituições e táticas certamente seja mais importante do que examinar temas. A significação desta clientela no processo de Administração da Mudança a que se aspira é única, estando vinculada ao levantamento de oportunidades de inovação institucional, legal, normativa, de cultura organizacional e outras, inclusive de conteúdos e de métodos, que permitam fazer das unidades de ensino, aulas, seminários, conferências, reuniões, pesquisas, etc. locais e momentos produtivos em termos de aprendizagem e com aquela densidade que incentive as criações teóricas e práticas.

Quanto aos Serviços, a temática deverá derivar, primeiramente, das necessidades básicas das atividades acadêmicas e, logo em seguida, das necessidades de um novo perfil de recursos humanos. Em ambos os casos, a preocupação com recursos financeiros deve estar presente, a fim de introduzir no Sistema a noção, sobretudo, do custo de oportunidade, conveniente para a compreensão de procedimentos que incentivam a ação e a mudança. O plano da discussão será mais técnico, porém não deverá nem poderá perder de vista a importância operativa dos fundamentos psico-sociais da Administração para efetivar qualquer modernização.

## 6. ORGANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA AÇÃO

Partindo da interpretação das crises da Educação como manifestações de problemas de três naturezas e da indicação de campos para a ação estratégica, concentramos as discussões em quatro elementos fundamentais para a modernização técnico-gerencial do Setor Educacional, e, assim, para a transformação da Administração da Educação do País. Nesse sentido, examinamos seguidamente considerações e ações conceituais, materiais e de capacitação, pondo de lado intencionalmente qualquer preocupação com financiamentos e outras, na suposição de que serão examinadas em outros documentos preparados para o Encontro.

Não podemos, no entanto, desconsiderar as questões de organização específica do próprio Programa. cremos que dois princípios cabem neste particular: a centralização da política e da condução de todo o processo e a descentralização das atividades de execução, presumindo o recurso freqüente aos mecanismos de coordenação, ação conjunta e avaliação.

Mais precisamente, propomos uma direção no e do MEC, apoiada por uma equipe da comunidade acadêmica, do próprio Ministério, das Secretarias Estaduais ou das Secretarias das grandes capitais. Esta equipe terá como atribuição manter o Programa sempre em uníssono com suas finalidades, devendo analisar e discutir as medidas propostas ao longo do tempo, propor novas medidas e avaliar constantemente os trabalhos.

A fim de simplificar os acordos, cada integrante dessa equipe deverá classificar-se como especialista num dos elementos estratégicos, mas terá obrigatoriamente de conhecer e aceitar o conjunto dos trabalhos, para que subordine suas preferências às necessidades conjuntas do Programa.

Para que a ação mais concreta respeite integralmente as diferenças culturais e de experiência que já mencionamos, convém que tudo seja executado por projetos específicos, gerando, assim, por um lado, o efeito prático de estabelecer predominâncias de execução, mas não propriedades de áreas e, com isso, uma saudável competição entre instituições ou organizações; assim como, por outro, eventualmente, projetos conjuntos.

A experiência indica, a propósito, que a escolha deva recair em pessoas e, através delas, em instituições ou organizações, a fim de que as políticas internas prevalecentes a cada momento, as amizades e outras influências locais não ignorem os antecedentes e a competência dos especialistas. A vinculação dos especialistas selecionados a uma instituição ou organização, porém, fora casos excepcionais, vai assegurar que a experiência dê origem a teorizações, estudos e disciplinas, por meio dos quais se transmita o conhecimento adquirido.

Ressaltemos que os candidatos naturais encontram-se nas grandes universidades, devendo-se estimular por isso projetos diferenciados, nos quais se conjuguem essas instituições e instituições menores, além do MEC ou das Secretarias Estaduais ou Municipais de Educação. Até no interior dessas universidades, aliás, pelas mesmas razões, devem ser evitadas as concentrações em um só ponto de todos os projetos, em outras palavras, os projetos podem, portanto, envolver pessoas da mesma universidade, porém estas não devem pertencer à mesma unidade.

O que estamos propondo é uma estrutura, em que se leve em conta a integridade e flexibilidade direcionadas com os objetivos de modernização técnico-gerencial que devem ser definidos e realizados, assim como as necessidades e possibilidades de cada caso a ser atendido. Na verdade, a recomendação é de que se constitua, assim, o módulo principal de uma rede (MEC e equipe de coordenação e apoio) e que a ele se associem, conforme os objetivos gerais e específicos, redes organizadas com base nos elementos estratégicos, nos tipos de instituição ou organização, no pessoal objeto das intervenções e, é claro, nos problemas a serem tratados.

Ao lado da formulação em maior detalhe do Programa e da alocação de responsabilidades pela preparação e implementação de projetos, o núcleo central, isto é, a direção e a equipe de coordenação e apoio deverão preocupar-se com a contratação de estudos e pesquisas que aprofundem o conhecimento sobre o Sistema Educacional e suas instituições ou organizações e os elementos estratégicos selecionados, ou seja, a situação existente, sua definição, explicação e tendências, e com a contratação de avaliações que assegurem que o Programa está produzindo efeito por ele

mesmo, e assim, que está no caminho de proporcionar condições para novas, melhores e mais desejáveis configurações de resultados, por meio, por exemplo, da reformulação ou criação de instituições e organizações e do estabelecimento dos propósitos e prioridades do projeto nacional de Educação.

Evidentemente, todo o Programa vai exigir um intenso trabalho de comunicação social e de comunicação especializada, como antecipamos na seção sobre informática. Tudo deverá ser feito sem improvisações, para que o público em geral, e públicos específicos ou não inteiramente difusos tenham notícia do que vai acontecendo, sobretudo dos avanços. Afinal, nada mais estimulante para o sucesso do que algum sucesso e, até melhor, sucessivos sucessos.

Um destinatário crucial dessa comunicação são os governantes e os legisladores, que, compreendendo a natureza e avanços do Programa só poderão emprestar e continuar emprestando apoio ou, ao contrário, alertar quanto a desvios, problemas e insatisfações. Objetivamente, deve-se procurar não apenas informar ou manter comunicação com o mundo político, mas, efetivamente, educar os políticos sobre Administração da Educação.

O conjunto dirigente terá de adicionar às suas incumbências ainda uma outra, muito especial. De fato, a situação existente, a proposta aqui apresentada e, provavelmente, as proposições encaminhadas nas seções anteriores do Encontro requerem e talvez dependam de uma nova dinâmica de comunicação, que atue também no plano dos imaginários coletivos, seja o social, seja o das instituições ou organizações.

O imaginário social, por isso, deve ser trabalhado no sentido de aproveitar as crescentes e variadas queixas e demandas acerca da realidade educacional, e inclui a Educação em forma destacada na concepção e implantação do tão ansiado e esperado projeto nacional. Serão valorizadas, dessa maneira, as instituições ou organizações e os recursos humanos do Setor.

As imagens institucionais ou organizacionais, por sua vez, precisam ser modificadas pelo efeito que produzirão nos docentes e pessoal técnico-administrativo e, secundariamente, entre os estudantes, para não mencionar as conseqüências interessantes em termos do *esprit de corps*, diminuindo as pressões reivindicatórias que não se fundamentem em conquistas acadêmicas e em outros motivos positivos.

Colocar em prática efetiva todo o anterior exige, além disso, um processo, ele próprio, que combine concepção, estratégia, tática e operação que, igualmente, se preocupe com a unidade, a diversidade convergente, a seletividade e a gradualidade.

Trata-se, portanto, de um trabalho de largo prazo, repleto de dificuldades, que requer constância e continuidade.

Conquanto essa ótica não pressuponha nem mesmo suponha a concentração dessa responsabilidade em um lugar, como recomendamos, o simples senso comum aponta que os trabalhos devem começar em um ponto, e daí deflagrar e levar a cabo projetos de vários tipos, sem exclusividade de execução ou benefícios para si próprio, mas constituindo pouco a pouco, inteligentemente, uma sub-rede.

É fundamental, repetimos, adotar logo uma perspectiva de longo prazo, bem como um espírito prático, que envolva a construção de sucessos sobre sucessos, ou seja, de marketing e imagem. O equilíbrio, neste ponto, evidentemente, é requerido: não se precisa de ruído na imprensa, mas de acesso adequado e informação adequada às personalidades críticas, por sua influência na transformação de nossa Educação.

Para começar, convém reunir o mais breve possível algumas delas - os Reitores, por exemplo - , e não ensinar-lhes nada, pois não é isso que se pretende. Porém, gerar consciência e determinação para que comecemos a enfrentar conceituai e estrategicamente, a dramática situação resumida nas primeiras linhas da "Introdução". Os objetivos principais são, por enquanto, coesão, compromisso, reflexão, decisão e ação conjunta.

As propostas, é óbvio, não vão se esgotar aí. Mas é conveniente que o Programa tenha início de forma adequada, reconhecendo a dependência de todo o trabalho que se quer desenvolver, daqueles que são os atores críticos da transformação pretendida. E sua continuação demanda que, com frequência, se volte ao exame das questões gerais de resultados e dos problemas que se estendem ou se ramificam por diferentes níveis ou partes do Sistema.

Impresso em fotolitagem pela Gráfica e Editora Ipiranga Setor Gráfico,  
Quadra 06, lote 2280 70610 - Brasília-DF 1991

# 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](#)