

Associação Nacional de Política e
Administração da Educação - ANPAE

Revista Brasileira de Política e Administração da Educação

Gestão Democrática da Educação no
Distrito Federal: Das Eleições à Diretriz Política

Ensino Superior no Limiar do Terceiro Milênio:
Algumas Reflexões sobre Autonomia
e Gestão de Universidades

Capacidade Administrativa, Eis a Questão:
Uma Leitura dos Dilemas Atuais da Administração
Pública e da Gestão do Ensino Superior

Conhecendo o seu Lugar:
A Auto-seleção na Escolha de Carreira

ESPAÇO ABERTO
Gestão da Educação e Formação:
Notas para um Projeto Pedagógico

Revista Brasileira de Política e Administração da Educação

Associação Nacional de Política e
Administração da Educação - ANPAE

@npae

BRASÍLIA

A **Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE)** é uma sociedade civil sem fins lucrativos, fundada em 1961, com foro e sede em Brasília - DF, visando à universalização do direito à educação; à definição e implementação de políticas e processos de planejamento, gestão e avaliação da educação, comprometidos com a democracia, pluralidade, equidade, justiça, solidariedade e qualidade; e ao desenvolvimento teórico e prático do conhecimento sobre política, planejamento, gestão e avaliação da educação.

Endereço

Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE)
Universidade de Brasília
Faculdade de Educação - FE 01, sala 57
70910-900 - Brasília - DF

Presidente Nacional

Regina Vinhaes Gracindo

Vice-Presidente Nacional

Alberto Mello e Souza

Vice-Presidente da Região Norte

José Pedro Garcia Oliveira

Vice-Presidente da Região Nordeste

Maria Luiza B. Chaves

Vice-Presidente da Região Sudeste

Rinalva Cassiano Silva

Vice-Presidente da Região Sul

Flávia Obino Corrêa Werle

Vice-Presidente da Região Centro-Oeste

Edson Pacheco de Almeida

A ANPAE é composta por sócios individuais e sócios institucionais. Os associados recebem gratuitamente a **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** e os boletins nacionais, regionais e estaduais; gozam de desconto nos congressos, simpósios, seminários, cursos e outras atividades científicas, culturais e sociais; e participam das assembleias gerais e demais reuniões promovidas pela Associação.

Os interessados em associar-se devem dirigir-se à ANPAE, no endereço acima, enviando cheque em nome da Associação no valor correspondente à anuidade de R\$ 50,00 (sócios individuais) ou R\$ 250,00 (sócios institucionais).

A **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** é uma publicação semestral da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) destinada a apresentar e discutir questões teóricas e práticas de política e administração da educação em geral e, mais especificamente, políticas públicas e institucionais da educação, planejamento educacional, gestão de sistemas e instituições educacionais e avaliação da educação.

Redação

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
Faculdade de Educação
Av. Pasteur, 250-fds., sala A-108
22290-240 - Rio de Janeiro - RJ

Editor

Jorge Ferreira da Silva

Secretária Editorial

Cristiana Machado

Conselho Editorial

Alberto de Mello e Souza
Carlos Alberto Serpa de Oliveira
Carlos Roberto Jamil Cury
Fátima Cunha Ferreira Pinto
Jacques da Rocha Velloso
José de Anchieta Esmeraldo Barreto
Maria Beatriz Moreira Luce
Moacir Gadotti
Regina Vinhaes Gracindo
Walter Esteves Garcia

Abstracts: Cyro Hees de Negreiros

Resúmenes: Juan Francisco Jimenez Silva

Projeto visual: Denise Cordovil

Gráficos e tabelas: Gilberto da Silveira Ferreira

Produção gráfica: Cauzzi & Rosette Produções

Para assinaturas ou aquisição de números avulsos ou atrasados, os interessados devem dirigir-se diretamente à ANPAE, enviando cheque nominal de R\$ 20,00 (assinaturas) ou no valor das aquisições pretendidas (R\$ 10,00 por exemplar).

Os conceitos, idéias e opiniões adotados ou emitidos em material assinado são da responsabilidade dos respectivos autores, não refletindo necessariamente a posição da ANPAE, do Editor ou do Conselho Editorial da **RBPAE**.

Os direitos de publicação e tradução do material desta edição são reservados à ANPAE. É permitida a reprodução parcial dos artigos publicados neste número, desde que indicada a fonte. Solicita-se o envio à **RBPAE** de um exemplar da publicação.

SUMÁRIO

<i>CARTA AO LEITOR: Um número talvez paradigmático</i> Jorge Ferreira da Silva	05
<i>Gestão Democrática da Educação no Distrito Federal: Das Eleições à Diretriz Política</i> Erasto Fortes Mendonça	09
<i>Ensino Superior no Limiar do Terceiro Milênio: Algumas Reflexões sobre Autonomia e Gestão de Universidades</i> Magali de Castro	39
<i>Capacidade Administrativa, Eis a Questão: Uma Leitura dos Dilemas Atuais da Administração Pública e da Gestão do Ensino Superior</i> Maria Helena de Magalhães Castro	75
<i>Conhecendo o seu Lugar: A Auto-seleção na Escolha de Carreira</i> Jean-Jacques Paul e Nelson do Valle Silva	115
ESPAÇO ABERTO <i>Gestão da Educação e Formação: Notas para um Projeto Pedagógico</i> Naura Syria Carapeto Ferreira	131
LEGISLAÇÃO E NORMAS <i>Educação: Principais Normas Vigentes (Ementário das normas editadas da Constituição Federal de 1988 até julho de 1999)</i>	143
RESUMOS / ABSTRACTS / RESÚMENES <i>Palavras-chave / Key words / Palabras-clave</i>	159
AUTORES	165
<i>Instruções aos Colaboradores</i>	167

ISSN 0101-8991

Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.

Associação Nacional de Política e Administração da Educação.

V.1, n. 1, (jan./jun. 1983) - Porto Alegre: ANPAE, 1983.

Semestral

ISSN 0101-8991

Local varia: Porto Alegre (v. 1, n.1 a v. 6, n. 1) e Brasília (v. 7, n. 1/2 em diante).

Até o v. 12 este periódico era intitulado Revista Brasileira de Administração da Educação.

1. Política da Educação. 2. Administração da Educação.

Periódicos. 3. Associação Nacional de Política e Administração da Educação - ANPAE.

Um número talvez paradigmático

Desde que Thomas Kuhn recorreu ao conceito de *paradigma* e o enriqueceu em um conhecido ensaio sobre as revoluções científicas, esta palavra entrou em circulação ininterrupta nos meios intelectuais, em geral, e acadêmicos, em particular. É verdade que Kuhn nem sempre foi muito rigoroso no seu uso, o que certamente explica por que, de maneira crescente, os formadores de opinião, profissionais e pessoas instruídas começassem a empregá-la cotidianamente.

Chamamos de paradigmas, atualmente, as perspectivas e modos de pensar, ver, captar a realidade e atuar, praticados por um número apreciável de indivíduos. Tais perspectivas e modos são criados, aprendidos, ensinados e regularmente utilizados nas mais diversas áreas.

Não precisamos ir mais longe na apresentação do conceito ou na discussão do maior ou menor impacto deste ou daquele paradigma, nem entrar na análise dos processos que explicam a sucessão de um por outro mais novo, mais atraente em seus pressupostos teóricos e fundamentação ou interessante nas respostas que oferece. O que queremos registrar é que certas áreas tipicamente orbitam ao redor de um único paradigma. Outras tendem a ser multiparadigmáticas. Este é o caso da política e administração da educação, área em que os paradigmas raramente se restringem a um ou dois, simultaneamente, e na qual o comum é a coexistência de vários. Ao que tudo indica e ao menos por enquanto, essa multiplicidade tem mais pontos a favor do que contra.

O presente número da RBPAE reflete bem esse quadro diversificado e apresenta algumas das perspectivas e modos mais difundidos e produtivos de encarar e enfrentar os problemas e tratar das questões que justificam o interesse pelos temas políticos e pelas teorias e práticas de administração da educação.

No primeiro artigo, por exemplo, Erasto Fortes Mendonça recorre ao que poderia ser denominado de *paradigma histórico*, descrevendo e analisando os embates entre concepções opostas para a escolha dos dirigentes das unidades educativas da rede pública de ensino da capital. Ao traçar a evolução dos movimentos em favor de um processo descentralizado e dos associados a uma orientação centralista, o traba-

lho revela indiretamente a persistente busca de um modelo que possa conciliar os benefícios de uma e outra linha e contribuir para que se firme, tanto na área da educação como da sociedade em em sentido amplo, um processo democrático mais solidamente afinado com nossas aspirações coletivas e nossos melhores padrões político-administrativos.

O segundo, de Magali de Castro, apresenta uma variação do mesmo paradigma, ao levantar, sistematizar e analisar comparativamente um conjunto de documentos internacionais e nacionais a propósito da autonomia e da administração das instituições universitárias. Em ambos os artigos, o que está em foco é o difícil processo de formação por meios democráticos de uma política institucional-educacional. A diferença reside no método: por um lado, se Erasto concentra a atenção na organização e argumentos das forças e contra-forças, Magali se vale da identificação e debate dos objetos em discussão. Por outro, se o trabalho anterior conclui deixando entrever ser bastante provável que a solução do impasse se dê fora do sistema educacional, o segundo estudo revela claramente que os modelos em exame ainda se encontram em fase propositiva. Neste trabalho se reconhece implicitamente que, embora já se sustentem em um apreciável consenso, os argumentos de cada segmento carecem de apoio mais profundo das demais partes para serem legítima e convictamente adotados nos inevitáveis processos aproximativos requeridos numa negociação.

O artigo de Maria Helena de Magalhães Castro se enquadra no *paradigma normativo*. Conforme esta perspectiva, uma das de maior tradição no setor educativo, as instituições necessitam de condições e instrumentos que melhor permitam o atendimento de suas responsabilidades, cumprimento de suas funções, concretização de seus objetivos e realização de seus projetos. Por isso, é preciso que as normas reconheçam o que possuem de singular e não as submetam a princípios e regras impróprios à sua natureza. O trabalho e, mais ainda, as discussões que o entremeiam evidentemente complementam e materializam num plano mais interno às universidades o porquê, o quê e o como da autonomia no contexto complexo e de densos entrelaçamentos institucionais que caracteriza o nosso tempo.

O artigo seguinte, do francês Jean-Jacques Paul, velho amigo do Brasil, e de Nelson do Valle Silva, é uma boa amostra do *paradigma científico*. Baseando-se na premissa de que as preferências dos vestibulandos não são aleatórias, mas, ao contrário, correspondem a um intrincado jogo de variáveis, os dois autores definem sua hipótese, especificam as variáveis a ser consideradas, constroem um modelo de análise e, depois de sua aplicação, chegam a conclusões e recomendações. Uma, pelo

menos, digamos entre parênteses, de graves implicações políticas. Isto, aliás, é uma das marcas mais fortes dos estudos e trabalhos de toda ordem na área da política e da administração da educação: a de não se contentarem com enunciados genéricos e de só se considerarem completos quando chegam à proposição de novos modelos, soluções ou encaminhamentos.

No artigo final, de Naura Syria Carapeto Ferreira, encontramos o que poderíamos chamar de *paradigma crítico*. Partindo dos traços mais marcantes do mundo contemporâneo, o trabalho questiona os novos modos de inter-relação social por suas perigosas possibilidades de desumanização. Contra o tratamento das coisas da vida e do mundo numa ótica essencialmente, se não exclusivamente, econômica, a proposta é no sentido de uma séria reorientação, de que a educação participe por meio de formulação e construção coletiva dos projetos educacionais, processos de formação e programas de gestão.

Uma característica comum a todos os trabalhos acima já foi parcialmente apontada no caso do trabalho de Jean-Jacques e Nelson. De fato, em política e administração da educação o ciclo de um estudo só se completa quando inclui a proposição de recomendações e o exame ou a indicação de alternativas, de cuja adoção, espera-se ou acredita-se, possa nascer um melhor estado de coisas.

É isso que, pouco modestamente, também pretende este número e, cremos, todos os números da Revista da ANPAE. Pelo menos é o que sonha o Editor. Com um abraço confiante,

Jorge Ferreira da Silva

GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL: DAS ELEIÇÕES À DIRETRIZ POLÍTICA

Erasto Fortes Mendonça

INTRODUÇÃO

O sistema público de ensino do Distrito Federal, além da magnitude quantitativa de sua oferta¹, pode ser caracterizado pelos contrastes e contradições do seu funcionamento. No discurso das autoridades educacionais, a educação pública do Distrito Federal tem sido o retrato do bom funcionamento e da excelência:

- pela rede física em grande parte implantada e em boas condições;
- pela qualificação dos recursos humanos docentes, a maior parte com curso superior, vários com pós-graduação, inexistindo professores leigos;
- pelos salários pagos aos professores, em diversos períodos da história da cidade chegando a ser os maiores do país.

No entanto, o mesmo sistema, na avaliação dos sindicatos de trabalhadores em educação, das entidades representativas de estudantes, de algu-

mas associações de usuários e de parlamentares não alinhados aos governos, está longe de ser um exemplo para o país:

- pela rede física parcialmente decadente, especialmente naquelas regiões onde a comunidade não pode arcar com a sua manutenção;
- pela formação fragmentada dos que trabalham em educação; pela desmotivação dos professores, decorrente do arrocho salarial cada vez mais freqüente e pela falta de participação na tomada de decisão; ou, ainda,
- pela falta de um projeto pedagógico claro, definido e assumido pela administração do sistema.

A verdade dos fatos não parece estar em uma dessas representações da realidade educacional, mas, *ao mesmo tempo*, em uma e outra, a partir do entendimento do sistema público de ensino do Distrito Federal como uma *realidade dialética* que se explica exatamente pelos seus opostos.

A educação pública no Distrito Federal, ao nosso ver, deve ser entendida no contexto das circunstâncias que marcaram a construção e a implantação de Brasília como nova capital do país, tendo

como pano de fundo o desenvolvimentismo do período do governo Juscelino Kubitschek. Paralelamente, é necessário compreender que, nos anos que se sucederam à criação da capital, a população esteve envolvida numa dinâmica de construção de sua própria identidade social, cultural e política. A tensão permanente entre a vivência do projeto original, que reduzia Brasília à condição de mera sede administrativa do governo federal, e a conquista de autonomia política ajudou a catalisar os movimentos sociais, sobretudo aqueles ligados ao setor educacional.

Compreender melhor os contrastes e as contradições acima referidos implica a necessidade de resgatar elementos da história da instalação e do desenvolvimento do sistema de ensino público do Distrito Federal. Este artigo tem o propósito de levantar e analisar alguns desses elementos. A tarefa não seria possível sem a demarcação de um eixo condutor ou uma ótica de análise, cuja ausência levaria ao risco de uma abordagem pretensiosa e excessivamente superficial. Diante de inúmeras possibilidades orientadoras, elegemos a *gestão educacional*, particularmente a luta pela sua democratização, considerando o que tem de revelador da concepção, da estrutura e do funcionamento do sistema escolar.

A luta pela democratização dos processos de gestão da educação, no Brasil, está relacionada aos movimentos mais amplos de redemocratização do país e aos movimentos reivindicatórios de participação. Na sua especificidade, porém, esta luta está também e particularmente vinculada a uma crítica ao excessivo grau de centralismo administrativo; à rigidez hierárquica de papéis nos sistemas de ensino; ao superdimensionamento de estruturas centrais e intermediárias, com o conseqüente enfraquecimento da autonomia da escola como unidade de ponta do sistema; à separação entre planejamento e execução das atividades educacionais; e à exclusão dos agentes educacionais dos processos decisórios.

O tratamento da temática da gestão democrática da educação na literatura especializada tem contemplado algumas vertentes. A escolha democrática de dirigentes escolares ganhou especial relevo, chegando, mesmo, a eleição de diretores a ser com ela confundida. Têm, também, merecido destaque a autonomia escolar, os processos de descentralização administrativa, financeira e pedagógica, a constituição e o

funcionamento de colegiados e a participação de diferentes segmentos em processos consultivos e deliberativos relacionados à vida da escola, dentre outros aspectos.

No Distrito Federal, a luta pela gestão democrática deu-se no contexto de outras reivindicações, como a valorização dos trabalhadores em educação, o atendimento universal à população, a oferta de uma nova qualidade de ensino, a eleição de dirigentes e o estabelecimento de mecanismos jurídicos asseguradores da permanência das conquistas alcançadas.

Ao resgatar elementos históricos dessa luta, no Distrito Federal, o artigo pretende descrever e analisar a evolução dos procedimentos de escolha dos dirigentes das escolas públicas, destacando os avanços e dificuldades relacionados aos processos eleitorais que levaram à conquista da gestão democrática como diretriz de política pública. Não temos a pretensão de avaliar essas experiências em toda a sua extensão e complexidade. No entanto, indicamos algumas questões que poderão ser aprofundadas em futuros trabalhos.

A CRIAÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE ENSINO DE BRASÍLIA

Objetivando alavancar o desenvolvimento da região Centro-Oeste, Brasília tinha a necessidade de um sistema público de ensino planejado adequadamente para instruir os filhos daqueles que viriam participar da construção desse progresso.

À luz de um planejamento urbano que setorizou a vida social e os atendimentos governamentais, a cidade foi pensada para abrigar um sistema de ensino público espalhado geográfica e estrategicamente por todos os pontos da nova capital, atendendo a todas as faixas de escolaridade. Anísio Teixeira, então diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), concebeu um Plano de Construções Escolares para Brasília com o “propósito de abrir oportunidade para a Capital Federal oferecer à nação um conjunto de escolas que pudessem constituir exemplo e demonstração para o sistema educacional do país” (1961, p. 195).

O plano previa uma série de edifícios com diversidade de funções, de formas e de objetivos, visando ao atendimento de necessidades específicas de ensino, de educação e de convívio social.

No esquema proposto, a então edu-

cação primária seria oferecida em Centros de Educação Elementar, compreendidos por Jardins de Infância, para crianças de 4 a 6 anos; Escolas-Classe, para educação intelectual e sistemática de crianças de 7 a 14 anos; e Escolas-Parque, destinadas a complementar a educação intelectual, mediante o desenvolvimento de atividades artísticas, físicas, recreativas e de iniciação para o trabalho.

Cada quadra, que deveria abrigar uma população entre 2.500 a 3.000 habitantes, possuiria um jardim de infância com quatro salas e uma escola-classe com oito salas. Para cada grupo de quatro quadras, uma escola-parque deveria atender, diariamente, às crianças de quatro escolas-classe, em turno contrário ao do utilizado nessas escolas, oferecendo, dessa forma, a educação elementar em tempo integral.

A educação média ou secundária seria desenvolvida em Centros de Educação Média, constituídos de um conjunto de prédios destinados a cursos nas áreas de humanidades, cursos técnicos, comerciais e científicos, quadras de esportes, núcleo cultural, biblioteca, museu, administração e restaurante.

O ensino superior seria oferecido

por intermédio da Universidade de Brasília, a ser construída em área própria, abrigando Institutos, destinados ao ensino científico básico, e Faculdades, dedicadas à formação intelectual e treinamento profissional, além de espaços voltados para atividades administrativas, culturais e recreativas.

Não é difícil verificar que o projeto original de Brasília não foi respeitado. Concebida para ser uma cidade administrativa, a expansão incontrolável das áreas urbanas e da população do Distrito Federal alterou enormemente a vocação inicial da capital. Com isso, a implantação do sistema educacional ficou restrita ao Plano Piloto, assim mesmo parcialmente. Se a dinâmica social conduziu naturalmente a essa expansão, a intervenção artificial nessa mesma dinâmica recrudescceu o problema. O uso do solo urbano para fins políticos e populistas, especialmente na década de 1980, com a distribuição indiscriminada de lotes e a formação de assentamentos populacionais sem nenhuma infra-estrutura urba-

na, causou um intenso processo de migração para o Distrito Federal.

Este fato fez com que as condições já precárias de atendimento escolar em Brasília chegassem a um limite que passou não só a comprometer a qualidade do ensino mas também a sua oferta. Apesar dos discursos dos últimos governos populistas de 1985 a 1994 de que, em Brasília, criança só ficava fora da escola se quisesse, o número daquelas nessa situação foi ficando cada vez maior. Além disso, a solução administrativa que permitiu as matrículas dos que exigiram cumprimento do seu direito constitucional foi a ampliação do número de turnos, com a conseqüente redução do tempo que a criança passava na escola.

O inchaço da população escolar no Distrito Federal pode, ainda, ser creditado ao descaso das autoridades governamentais das cidades do entorno. Mais fácil que abrir matrículas escolares em seus respectivos municípios era e é mandar as crianças para Brasília. Para esses prefeitos, a melhor escola tem sido o ônibus...

AS LUTAS SOCIAIS PELA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

A luta pela educação pública no Distrito Federal tem uma história da qual os principais agentes são os trabalhado-

res em educação. Cedo, a cidade nascente experimentou o retrocesso da democracia. Implantada para ser o centro das

decisões nacionais, Brasília sofreu diretamente o obscurecimento do processo político e administrativo com o golpe militar de 1964. A Universidade de Brasília foi um bom exemplo disso. Criada para ser a universidade da contradição nacional, palco dos debates dos problemas brasileiros e da busca intelectual e política de suas soluções, a UnB viveu um processo de intervenção militar que culminou com a demissão em massa de cientistas e professores, com o sufocamento do movimento estudantil e com um processo de administração universitária marcado pelo verticalismo da decisão centrada nas autoridades constituídas. Se não é possível afirmar que o mesmo ocorreu com o antigo ensino de 1º e 2º graus, não se pode negar que estes sistemas também absorveram a lógica administrativa da centralização, da rígida hierarquia e do distanciamento dos trabalhadores em educação do processo decisório.

Na década de 1970, apesar de uma conjuntura política adversa, a luta pela organização da categoria de professores no Distrito Federal se aprofundou, na esteira do movimento de operários, em especial o do ABC paulista. Criada a Associação de Professores do Distrito Federal, depois Sindicato de Professores do Distrito Federal (SINPRO-DF), esta entidade foi a

catalisadora da organização do movimento docente na luta por melhores salários, por melhores condições de trabalho e, fundamentalmente, pela democratização da escola pública da capital. Com a realização de uma histórica greve em 1979, o enfrentamento com o governo marcou uma importante fase nos embates pela democratização da educação em Brasília².

Tal fato foi determinante na história das lutas pela escola pública no Distrito Federal, pois o Sindicato de Professores passou a liderar o início de uma rica discussão sobre a centralização burocrática que caracterizou os processos administrativos e pedagógicos do sistema educacional. A luta pela democratização do sistema se deu, nesse momento, tendo como meta a ruptura com o modo de administrar e a busca da autonomia escolar. O trabalho, inicialmente restrito à categoria de professores, aos poucos foi sendo ampliado, incorporando os especialistas em educação, que mais tarde se filiaram ao Sindicato, e os auxiliares de educação, que, mesmo mantendo entidade sindical própria, sempre participaram ativamente da luta pela democratização do sistema de ensino. Nos últimos anos, tem-se esboçado uma tentativa de envolvimento da sociedade em geral em torno da defesa da escola pública.

OS PROCESSOS DE ESCOLHA DE DIRIGENTES ESCOLARES NO DISTRITO FEDERAL

Uma escola que nasce democrática

A primeira escola pública criada em Brasília, com exceção das já existentes na centenária cidade de Planaltina³, foi o Grupo Escolar n.º 1, depois Escola-Classe Júlia Kubitschek, em setembro de 1957. Os documentos históricos sobre as origens do sistema educacional de Brasília (V. GDF/SEC/DEPLAN, 1984) registram que oito professoras foram recrutadas entre filhas de funcionários da NOVACAP⁴ e em Goiânia. O primeiro processo de indicação de dirigente escolar no sistema público de ensino de Brasília caracterizou-se por uma tomada de decisão participativa e democrática, ainda que restrita aos profissionais do ensino. Referindo-se a um depoimento do pioneiro Ernesto Silva, assim está descrito o processo que levou à indicação do nome da primeira diretora de escola do sistema educacional de Brasília:

“No princípio eram apenas oito e difícil escolher a diretora. Organizamos, então, um rodízio: cada professora dirigia a escola durante quinze dias e, no final, *elas próprias, em votação, elegeriam a diretora*. A escolhida foi a professora SANTA ALVES SOYER, cujo nome declino sem-

pre com o maior respeito e admiração. Realizou ela trabalho sério e estafante durante toda a fase pioneira de Brasília, não só na direção do Grupo Escolar Número Um (GE-1) como, posteriormente, na organização de muitas outras escolas que construímos em Brasília” (GDF/SEC/DEPLAN, 1984, p. 19, citando Ernesto Silva. In: *História de Brasília*, Brasília, s.d. Grifos nossos).

A Escola-Classe Júlia Kubitschek serviu de centro coordenador do processo de abertura de novas escolas nos acampamentos e da seleção de professores. Até dezembro de 1959, quando foi instituída a Comissão de Administração do Sistema Educacional de Brasília (CASEB), não há registros sobre a forma de escolha dos dirigentes escolares nas 21 escolas públicas então existentes, que contavam com mais de 100 professores primários e 4.682 crianças⁵. A CASEB tinha a finalidade de organizar e administrar o sistema de ensino em Brasília, zelando pela boa administração das escolas.

Fonseca e colaboradores (1995) relatam que o processo de escolha de diretores a partir da implantação do primeiro Centro de Ensino Médio – também denominado CASEB –, de acordo com o

depoimento de um ex-dirigente da escola, foi decidido em mesa-redonda da Comissão e baseado na simpatia transmitida por um professor. Desta forma, a escola, que nasceu democrática no Distrito Federal, em curto período passou a ter os diretores escolhidos de maneira menos participativa.

Em junho de 1960, surge a Fundação Educacional do Distrito Federal (FEDF)⁶, incumbida da execução da política educacional estabelecida pela Secretaria de Educação. A ocupação dos cargos de direção escolar passou, então, a ser feita a partir da indicação dos diretores de departamentos da instituição e com a aprovação do seu Conselho Diretor.

Com a promulgação da Lei nº 5.692/71, o Conselho de Educação do DF regulamentou a questão da indicação para o cargo de diretor de escola pela Resolução 01/74-CEDF⁷, estabelecendo a necessidade de titulação específica para o exercício da função.

A luta pelas eleições de dirigentes escolares

O ano de 1982 foi um marco no processo de democratização da educação no Brasil. No fervor do ainda incipiente estado de redemocratização por que passa-

va o país, vários governos estaduais foram ocupados pelo voto na oposição ao regime militar, destacando-se os três de maior peso econômico no contexto nacional. Nessas três unidades, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, as políticas públicas para o setor educacional experimentaram um impulso renovador, pelo engajamento na administração dos sistemas de ensino de importantes intelectuais da área da educação e pelas relevantes questões pedagógicas trazidas ao debate público, envolvendo mais diretamente os profissionais ligados ao dia-a-dia das escolas⁸.

No Distrito Federal, a abstinência eleitoral ainda se daria por alguns anos, considerando a inexistência de sua autonomia política. Com governadores indicados, o setor educacional continuou comandado pelo mesmo grupo de influência, que se revezava na ocupação dos principais cargos da administração do sistema, e manteve-se o processo de indicação política de dirigentes escolares.

Um importante período de efervescência da participação popular foi marcado pela eleição de governadores e pela luta por eleições diretas para presidente da República, que se expressou de maneira particular no movimento das Diretas-Já. Não é demasiado lembrar que esse perío-

do culminou em mais uma eleição indireta para presidente, tendo a oposição obtido a vitória às custas da união dos partidos que compuseram a chamada Aliança Democrática: o MDB e o PFL, este nascido da cisão do PDS, que sustentara politicamente os governos militares. Nesta fase, denominada de Nova República, o Distrito Federal continuou a ter o governador indicado pelo Presidente da República. Somente neste breve período a gestão do sistema público de ensino do Distrito Federal foi exercida por um grupo político diferente, cabendo ao MDB a ocupação da Secretaria de Educação e Cultura e da Fundação Educacional do Distrito Federal⁹. Essa composição propiciou importantes negociações políticas em torno do processo de democratização do sistema de ensino, entre outras razões pelo fato de a então direção do Sindicato de Professores estar, em boa parte, alinhada política e partidariamente com as autoridades educacionais. E foi nesse contexto que ocorreram as primeiras eleições para dirigentes escolares do sistema público de ensino do Distrito Federal.

As eleições de dirigentes escolares de 1985 e 1988

No início da Nova República, em 1985, os dirigentes escolares foram nomeados para ocupar os cargos interinamente por nove meses. As eleições se realizariam no mês de novembro, após amplo processo de preparação da comunidade escolar. Nesse intervalo, ocorreram intensas discussões pedagógicas, que tiveram como produto significativas mudanças nas propostas curriculares do ensino de 1º. e de 2º. graus. As mudanças pautaram-se pela tentativa de superar o caráter tecnicista vigente nos currículos e pela adoção de princípios da pedagogia crítico-social dos conteúdos. Foi, assim, em meio a um grande esforço

*As eleições
para diretores
foram
habilmente
tratadas pelos
governantes e
pela imprensa
como a primeira
experiência
cívica eleitoral
da população*

◆

de fazer da escola pública do Distrito Federal um espaço de reflexão e questionamento sobre a realidade social e de preocupação com a construção do senso crítico do aluno que se realizaram as eleições para dirigentes escolares.

No Distrito Federal, contudo, os governadores continuavam a ser indicados pelo Presidente da República e a po-

pulação jamais havia votado para nenhum cargo representativo local. Assim, as eleições para diretores de escolas foram habilmente tratadas pelos governantes e pela imprensa local como a primeira experiência cívica eleitoral da população, substituindo e compensando a cidadania relativa dos habitantes da capital federal. Somente a escolha dos 16 diretores de Complexos Escolares¹⁰ reuniu o voto de 25 mil professores, técnicos e funcionários¹¹. Quanto às direções de escolas, os cálculos da época apontam para o envolvimento de cerca de 500 mil pessoas, entre professores, funcionários administrativos, alunos maiores de 18 anos e pais de alunos menores, constituindo-se no "maior processo eleitoral já visto por uma cidade proibida de escolher diretamente seus dirigentes políticos"¹².

Cabe ressaltar que todo esse processo só pôde ser levado a cabo por força de um acordo coletivo de trabalho¹³ que determinava a realização de eleições para a ocupação do cargo de diretor de escola por um período de três anos, ressalvada a condição de tratar-se de *cargo de confiança*. Os resultados das eleições criaram um impasse quanto às exigências legais de titulação e habilitação para o exercício da administração escolar. O impasse conduziu à experiência pedagógica auto-

rizada pela Resolução 06/85-CEDF¹⁴, que instituiu o sistema de administração colegiada em 100 estabelecimentos de ensino. Essa modalidade de administração consistia na implantação de um Conselho Diretor composto de um Diretor Superintendente, eleito pela comunidade escolar; de um Diretor Pedagógico, com habilitação específica para o exercício da função, designado pela direção executiva da FEDF; e de coordenadores pedagógicos e representantes da comunidade escolar.

Em 1988, novo processo eleitoral foi deflagrado. Desta feita, a situação de 144 professores eleitos sem habilitação em Administração Escolar levou a uma ampla negociação com os órgãos competentes, para um adequado encaminhamento da solução deste problema. Tendo a Secretaria de Educação solicitado ao órgão normativo do sistema a concessão de autorização provisória para os diretores eleitos sem habilitação, o CEDF¹⁵ requereu que fossem anexados dados que comprovassem a insuficiência de profissionais habilitados no sistema. Ao retornar ao CEDF, o processo veio acompanhado de novos dados, inclusive com um parecer da ANPAE, que delineava a necessidade de ser revista a função do Administrador Escolar em face do novo contexto social

e histórico em que estava imerso o país. A ANPAE, por meio da Vice-Presidência Regional do Centro-Oeste e da Seção do Distrito Federal, ao apontar a necessidade de se considerar o papel político da escola e o esgotamento da forma vigente de formação do administrador educacional, exerceu um papel de grande relevância nas lutas pela gestão democrática da educação no Distrito Federal. Um novo parecer do CEDF foi, então, aprovado¹⁶, considerando que a oferta dos profissionais legalmente habilitados não bastava para atender às necessidades do sistema naquele momento, abrindo, dessa forma, a possibilidade de escolha de diretores por meio de processo eletivo.

O primeiro governo eleito do Distrito Federal e os novos embates pelas eleições nas escolas

Com a aproximação do final do prazo de vigência do mandato dos dirigentes escolares eleitos em 1988, um largo processo de mobilização pela continuidade das eleições foi organizado pelos sindicatos dos profissionais da área. O primeiro governador eleito no Distrito Federal, Joaquim Roriz, já havia ocupado o governo, indicado pelo Presidente, na Nova República. Se no primeiro mo-

mento encampara as eleições para diretores de escolas, Roriz, agora na condição de eleito, colocava em dúvida a validade do processo, posição que veio a gerar a mobilização dos sindicatos, inclusive com intensa campanha publicitária que ocupou a mídia durante várias semanas.

Na verdade, o questionamento das eleições de diretores, na época, não pode ser analisado isoladamente, mas apenas no conjunto de medidas conservadoras que provocaram retrocesso nas conquistas alcançadas no campo educacional. Essas medidas estavam ligadas ao retorno dos que comandavam os destinos do sistema público de ensino desde sua criação. O fato é assinalado por Pereira (1995), ao afirmar que:

“a partir de 1990, com as eleições e a mudança de governo no Distrito Federal, reassume a Secretaria de Educação novamente o grupo conservador, que tenta conter os avanços e retroceder nas conquistas do processo de modernização administrativo-pedagógica, extinguindo as coordenações pedagógicas, desintegrando as equipes formadas ao longo dos quatro anos anteriores e suspendendo o processo de eleição de diretores de escolas” (p. 130-131).

Tal percepção é corroborada por

Muniz (1994), ao se referir ao mesmo momento do sistema de ensino do Distrito Federal, numa perspectiva de análise das rupturas e das permanências em busca da melhoria qualitativa do ensino. Afirmando terem sido tomadas importantes iniciativas de fortalecimento da escola e instaurados processos para a sua autonomia no período da gestão Fábio Bruno na Secretaria de Educação, assim se refere a autora ao governo:

“Significativamente, a partir de 1989, no governo Roriz, procurou-se conduzir o sistema de ensino público ao esquema tradicional de centralização do planejamento e das decisões e do verticalismo na condução das questões educacionais. A extinção das eleições diretas para diretor de escola, a liquidação da experiência de coordenação pedagógica por área/disciplina, o esvaziamento da Escola de Aperfeiçoamento de Funcionários e Professores (EAP), a não expansão dos Centros de Alfabetização, a supressão dos Conselhos Diretores nas escolas e a ausência de estímulos para uma atuação dinâmica e autonomia dos Grêmios Estudantis sinalizam para uma retomada deste processo de hierarquização e burocratização das relações políticas e pedagógicas no interior da escola” (p. 84-85).

A luta pela eleição de diretores, nesse contexto, ganhou, ainda, uma nova feição por força de modificações jurídicas. Tendo as categorias profissionais da área educacional deixado a condição de celetistas, passando a ser reguladas pelo Regime Jurídico Único, a figura do acordo coletivo de trabalho deixou de ser um instrumento que pudesse assegurar a eleição de diretores. Em face disso, um projeto de lei foi apresentado pela oposição¹⁷ à Câmara Legislativa do Distrito Federal, determinando a realização de eleições diretas para diretores de escolas públicas. No entanto, por manobra dos representantes do governo, a Câmara Legislativa não aprovou a apreciação do projeto em regime de urgência, o que fez com que nunca chegasse a ser votado.

Em agosto de 1991, em visita a uma das cidades do Distrito Federal, o governador se expôs a uma intensa manifestação de professores e estudantes que exigiam a realização imediata de eleições para diretores de escolas. O incidente fez com que tomasse a decisão de não permitir as eleições. O assunto foi abordado com relevo por todos os jornais da cidade. Destacou um deles que:

“O governador Joaquim Roriz afirmou ontem que não vai permitir eleições diretas para os diretores das escolas da rede

oficial de ensino. 'Enquanto eu for governador, não haverá eleições. Quem escolhe diretor é o governo. [...] Vocês me delegaram poderes e a decisão já está tomada: sou eu quem vou indicar os diretores' ”¹⁸.

Outro¹⁹ estampou a manchete “Roriz não permitirá eleições para diretores das escolas”, seguida de extensa reportagem, onde, entre outras afirmações, o governador declarava que “quem quiser fazer eleição para diretor, que conquiste a confiança de 72% da população, como fiz nas urnas”.

De fato, em janeiro de 1992, terminado o período de mandato dos diretores eleitos em 1988, o governador deu posse a 428 diretores indicados para assumirem o cargo de confiança. Em 1993, durante campanha salarial, o SINPRO-DF apresentou uma pauta de reivindicações que incluía a eleição direta para diretores de escolas. A demanda mereceu por parte da Secretaria de Educação a seguinte resposta:

“[...] As experiências de eleições de diretores, existentes no país, não fornecem ainda elementos para configurá-la como

fator de melhoria do trabalho educativo. Aliás, esse procedimento não passou por uma avaliação conclusiva a respeito, de forma a respaldá-la e expandi-la, por ausência de evidências. Há outras formas,

para indicação de diretores de escolas, que, da mesma maneira, precisam ser avaliadas, como, por exemplo, através de Concurso Público, como ocorre no Estado de São Paulo. Sob a ótica da Secretaria de Educação/Fundação Educacional, há vantagens e desvantagens, nas formas atualmente utilizadas. A LDB, todavia, disciplinará a questão. Aliás, até aqui, o projeto em tramitação contempla diferentes formas, deixando a definição a cargo do governo local”²⁰.

**A Lei
Orgânica deixou
uma lacuna
importante ao
omitir qualquer
referência à
forma a ser
utilizada para
escolha dos
dirigentes
escolares.**

A Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 1993, apesar de referir-se, no art. 222, à obrigação do Poder Público de assegurar a gestão democrática no ensino público, com a participação de todos os segmentos envolvidos no processo educacional, deixou uma lacuna importante ao omitir qualquer referência à forma a ser utilizada para a escolha dos dirigentes escolares, a despeito de amplo trabalho de sensibilização junto aos de-

putados distritais²¹. Conforme assinala Fonseca (1994):

“[...] um exemplo ilustrativo de prática autoritária adjetivada de ‘democrática’ foi a implantação da gestão dita democrática no Distrito Federal. Essa forma de gestão foi institucionalizada pelo Decreto 15.414/94. Por esse decreto a gestão de cada unidade de ensino passa a ser de responsabilidade da Diretoria e do Conselho Escolar. No entanto, a Diretoria das unidades de ensino continua a ser de ‘livre escolha do governador’ (Artigo 3º) [...] Esse decreto foi imposto às escolas de forma autoritária sem participação e consulta às mesmas” (p. 82).

Essa visão é corroborada por pesquisa de Costa (1994), que analisou a relação entre a gestão democrática e a qualidade do ensino oferecida pelo sistema de ensino público do Distrito Federal, procurando responder de que maneiras e em que momentos a prática democrática corresponde às propostas de mudanças do discurso pedagógico. A partir de investigação qualitativa que retratou a percepção dos segmentos componentes da comunidade escolar de duas unidades de ensino sobre a gestão democrática instalada pelo Decreto nº 15.414/94 do Governo do Distrito Federal, concluiu a au-

tora, quanto ao processo de construção dos Conselhos Escolares:

“Necessário se faz registrar que uma boa parcela dos educadores rejeitou literalmente o processo eletivo do Conselho Escolar, rejeitou o próprio Conselho Escolar alegando que era inoportuno, com intenções dúbias e eleitoreiras; alegações estas, inclusive, que fizeram com que nas escolas analisadas, o segmento professores não apresentasse representatividade no conselho. Nas escolas A e B, a representatividade do segmento professores só aconteceu porque foi conduzido (ou induzido?) pela Direção, num processo nada democrático” (p. 96-97).

Vale ressaltar, ainda, que a pesquisa indicou que a justificativa dada pelos entrevistados para a pouca representatividade dos segmentos nos Conselhos Escolares foi o curto tempo concedido pela administração central do sistema para a entrega dos resultados da eleição, o que teria impossibilitado o processo normal de participação.

Isso demonstra que a criação ou não de mecanismos e critérios que tornem mais fácil a participação na gestão democrática é de fundamental importância. Nesse sentido, os dirigentes podem facilitar ou inviabilizar os procedimentos

democráticos de gestão, pelos critérios que adotem. Ao mesmo tempo, a dificuldade detectada na pesquisa demonstra

que a concepção e a execução estiveram separadas no gerenciamento do problema.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO DIRETRIZ DE POLÍTICA GOVERNAMENTAL

Desde a implantação do sistema educacional de Brasília, especialmente após o golpe militar de 1964, a condução das políticas educacionais foi marcada por uma concepção tecnicista da administração educacional. Somente no curto período da chamada Nova República formas de gestão educacional mais inovadoras foram experimentadas e estiveram sob a condução de muitos dos que lideraram a luta pela democratização da escola pública do Distrito Federal. Apesar de ter sido um momento de grande efervescência, as contradições políticas que marcaram essa etapa da história brasileira se fizeram presentes de modo acentuado no Distrito Federal, particularmente no setor educacional. A experiência da eleição de diretores escolares então vivida, mesmo tendo trazido significativo avanço à democratização da educação do Distrito Federal, face às contradições já referidas, também trouxe muitos problemas e dúvidas sobre mecanismos utilizados, dentre eles o da eleição de diretores escolares.

Em um trabalho em que procuramos resgatar um pouco da memória deste período (Mendonça, 1987), foi desenvolvida uma análise sobre as circunstâncias da primeira eleição de diretores, que aponta para o não rompimento da estrutura burocrática do sistema de ensino. Dessa forma, sob a roupagem de um discurso progressista, permanecia existindo o mesmo manequim de uma prática verticalista. O acordo coletivo de trabalho que, como já vimos, estabeleceu o cargo de diretor como *cargo de confiança*, não conferindo mandato, permitiu que, em situações de choque de posições, a autoridade do Estado, detentora do cargo de confiança, chamasse para si a cômoda e unilateral posição de juiz, chegando, mesmo, a destituir diretores. A comunidade, convocada para eleger seus dirigentes, foi, neste caso, ignorada na sua demissão. Nesse sentido, é importante destacar que o processo de gestão democrática não se esgota na simples adoção do mecanismo de eleição de diretores, ainda que seja parte importante desse procedimento.

A eleição de um governador por uma frente de partidos de esquerda²², em novembro de 1994, desenhou um quadro político no Distrito Federal de tentativa rompimento com o populismo vigente até então. Com um discurso fortemente voltado para questões sociais e um programa de campanha que propunha uma revolução nas prioridades de governo e anunciava a educação como prioridade máxima, o tema *Governar Educando* marcou a posse do novo governador, gerando grandes expectativas dos eleitores em relação aos problemas crônicos da área educacional. Os trabalhadores em educação, em especial, viram contemplada como diretriz de política educacional a *gestão democrática da educação*, nela incluída explicitamente a eleição para diretores de escolas públicas e a gestão descentralizada e participativa do sistema de ensino, com acentuada ênfase na autonomia pedagógica, administrativa e financeira das unidades escolares.

A situação política da época era muito diferente da do período da Nova República. Outro quadro nacional se apresentava, tendo o país vivenciado ex-

periências importantes de eleições em todos os níveis, o Estado passado por um importante processo de redemocratização e os movimentos sociais adquirido espaços de participação cada vez mais amplos, entre outros fatores.

Eleito e empossado, o governo iniciou a elaboração do Plano Quadrienal de Educação 1995/1998²³. Adotada uma sistemática de participação de toda a comunidade escolar na discussão das políticas governamentais para a área e considerando a necessária construção da autonomia escolar, realizou-se um Seminário de Educação, com expressiva presença das comunidades escolares, responsável pela elaboração do Plano. Em linhas gerais, o

Plano considerou a situação de matrículas, de evasão e de reprovação para concluir pela necessidade de revolucionar a educação e construir uma escola cidadã. Foi concebido com base em quatro diretrizes de política educacional:

- a) universalização do acesso e garantia da permanência do aluno na escola;
- b) qualidade na educação;
- c) valorização permanente dos traba-

O processo de gestão democrática não se esgota na simples adoção do mecanismo de eleição de diretores.



- lhadores em educação;
- d) gestão democrática.

A diretriz política de gestão democrática é considerada não apenas como uma forma de atendimento do preceito constitucional que a torna obrigatória nas escolas públicas, mas como eixo articulador e viabilizador das demais diretrizes políticas, não sendo reduzida a procedimento de escolha de diretores. A gestão democrática é vista, portanto, como diretriz estratégica pela sua capacidade potencial de mobilizar a sociedade e, particularmente, as comunidades escolares em torno da oferta de ensino público com qualidade e da valorização dos profissionais que nele atuam. Nas palavras da própria Secretaria de Educação (1995):

“Nessa perspectiva, a Gestão Democrática proposta vai além do reducionismo equivocado que tem limitado esse importante processo à eleição de dirigentes escolares. Não se esgotando nesse procedimento, ainda que o contemple, porque importante e necessário, [...] essa diretriz contempla a escola como espaço público de encontro a ser apropriado pela comunidade escolar, na construção de sua autonomia, na discussão de seus problemas e na busca de suas soluções” (GDF/SE, p. 24).

A gestão democrática está estrutu-

rada em dois programas e seus respectivos projetos. No *Programa de Gestão Democrática do Sistema de Ensino*, incluem-se os seguintes projetos:

- a) fusão da Secretaria de Educação com a Fundação Educacional do Distrito Federal, evitando-se a duplicidade das ações desempenhadas pelas duas instâncias organizativas do sistema;
- b) descentralização pedagógica e administrativo-financeira, garantindo às escolas a autonomia nessas áreas, dentro dos limites das políticas educacionais e das legislações vigentes;
- c) revisão de instrumentos legais, com o reestudo de leis, portarias, resoluções e pareceres que, concebidos numa perspectiva centralizadora, dificultam a autonomia da escola;
- d) reestruturação do Conselho de Educação do Distrito Federal, em consonância com as exigências da Lei Orgânica do Distrito Federal que estabelece mecanismos para a indicação de seus membros;
- e) acompanhamento e avaliação da política educacional, no sentido da consecução da política educacional e assegurando a participação dos segmentos envolvidos no processo;
- f) ouvidoria, nos níveis central e in-

termediário, objetivando detectar e corrigir disfunções apontadas pela comunidade;

g) recursos humanos, garantindo seu provimento de maneira a permitir o pleno funcionamento do sistema e viabilizar a descentralização pedagógica e administrativa;

h) democratização da informação, implementando canais de comunicação, com o uso de tecnologias avançadas, que possibilitem a socialização de dados e informações relativas ao funcionamento do sistema.

No *Programa de Gestão Democrática e Autonomia da Escola* estão incluídos os projetos a seguir:

- a) projeto pedagógico, visando à implementação de mecanismos que viabilizem a sua elaboração no âmbito de cada unidade escolar;
- b) eleição do Conselho Escolar, por meio de escolha direta dos membros dos conselhos de caráter deliberativo em cada escola, com a participação da direção eleita, de representante dos professores, servidores administrativos, alunos e pais;

c) eleição de diretores escolares, pela promoção de escolha direta de diretores e vice-diretores das unidades escolares, assegurando-se a participação dos alunos, pais e trabalhadores em educação;

d) autonomia financeira, pedagógica e administrativa, garantindo a implementação de mecanismos que a viabilizem em cada escola.

Como vemos, a gestão democrática da educação passa a ser, aqui, entendida como um procedimento de gerência do sistema e de capacitação da escola para viabilizar as diretrizes de acesso e permanência com qualidade de ensino. É digno de nota que o primeiro

Um modelo de gestão democrática não se instala sem a efetiva participação dos profissionais da educação, alunos e comunidade.

componente elencado no Programa de Gestão Democrática e Autonomia da Escola se refira à elaboração do projeto político-pedagógico da unidade de ensino, com o que se evidencia a concepção de gestão democrática relacionada à qualidade de ensino. É certo, no entanto, que um modelo de gestão democrática não se instala sem a efetiva participação dos atores desse processo: profissionais da educação, alunos, comu-

nidade. É claro, também, que num sistema marcado pela experiência centralizadora, estruturado para funcionar de

maneira verticalizada, não será sem dificuldades que a gestão democrática será implantada.

O NOVO CONTEXTO LEGAL

Dando cumprimento ao compromisso de campanha e criando as condições legais para a realização dos projetos de *Eleição de Diretores Escolares* e de *Eleição do Conselho Escolar*, incluídos no *Programa de Gestão Democrática e Autonomia da Escola*, o governo encaminhou à Câmara Legislativa do Distrito Federal um projeto de lei regulamentando os dois processos.

No dia 8 de novembro de 1995, a gestão democrática das escolas públicas passou a ser regulada pela Lei n.º 957/95. O tema das eleições de diretores, pautado na Câmara Legislativa desde 1991 e objeto de mobilização dos trabalhadores em educação em diversos momentos da história do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal, acabou finalmente incorporado à legislação local por uma iniciativa que o Executivo teve o mérito de encampar representando as lutas históricas pela democratização da educação no DF. Resultado de intensa negociação com as forças políticas que compunham a Câmara Legislativa, uma vez que o governo não

detinha maioria parlamentar, o projeto terminou sendo aprovado pela unanimidade dos membros presentes. Mais uma vez, as negociações envolveram vários segmentos, estando presentes entidades representativas dos alunos, dos auxiliares de educação e dos professores. Nessa fase, ainda não se pôde verificar a atuação dos pais ou mesmo da sociedade, em seu sentido mais amplo, na defesa desse direito.

A Lei n.º 957/95²⁴ estabeleceu princípios para a gestão democrática da escola pública, além de definições e critérios para as eleições de diretores e vice-diretores nas unidades de ensino, bem como dos respectivos conselhos escolares de caráter deliberativo, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar.

Nos dias 8 e 9 de dezembro do mesmo ano, ocorreu a terceira votação para dirigentes escolares em todo o Sistema Público de Ensino, conferindo, pela primeira vez, aos diretores e vice-diretores eleitos, *mandato* de dois anos, com direito a reeleição, e estabelecendo procedi-

mentos para a sua destituição, de maneira que a autoridade governamental passou a não ter mais, isoladamente, a prerrogativa da exoneração. Foi superada, dessa forma, a concepção da direção como cargo de confiança.

Em novembro de 1997, findo o mandato da terceira eleição, novo processo foi deflagrado sob o resguardo da mesma legislação.

Cabe registrar, ainda, o Parecer n.º 71/96, de 6 de maio de 1996, do Conselho de Educação, que entendeu que as determinações daquele colegiado sobre a necessidade de habilitação em Administração Escolar para o exercício de direção de unidades de ensino, a partir da vigência da citada legislação, haviam perdido a validade, porque com ela conflitantes, já que essa exigência não constou como critério para as candidaturas.

Dentre os critérios estabelecidos pela legislação para a escolha do diretor e do vice-diretor, podemos apontar:

a) eleição pelo voto direto e secreto de professores, especialistas e funcionários técnico-administrativos, alunos a partir da 6ª. série ou maiores de 13 anos, e pais de menores de 13 anos, além dos pais de alunos maiores de 13 anos que, voluntariamente, desejassem participar;

b) computação paritária dos votos, na proporção de 50% para os profissionais da educação e 50% para alunos e pais;

c) classificação como elegíveis de todos os servidores concursados até pelo menos dois anos antes da data da eleição e em exercício na Regional de Ensino a que a escola estivesse vinculada;

d) exigência de que nas escolas que mantenham até a 4ª série o candidato tenha título de Magistério ou licenciatura curta ou plena, rebaixando-se a exigência para somente o 2º grau quando o vice-diretor possuir habilitação de professor;

e) exigência, nas demais unidades de ensino, de que o candidato tenha curso de licenciatura, considerando-se necessária apenas a graduação no caso de o vice-diretor a possuir.

Os critérios definidos pela legislação abriram, portanto, a possibilidade de que todos os que trabalhassem em educação, inclusive os não docentes, postulassem a candidatura à direção escolar²⁵.

A lei estipulou, ainda, a oferta aos diretores e vice-diretores eleitos, pela Secretaria de Educação, de curso de qualificação de frequência obrigatória de pelo menos 180 horas, sobre aspectos

políticos, administrativos, financeiros e pedagógicos.

Quanto ao funcionamento do Conselho Escolar, a lei estabeleceu:

- a) número de participantes entre 5 e 17 membros, sendo o total definido em Assembléia Geral em cada escola, garantida a composição de 50% de pais e alunos e 50% de profissionais da educação;
- b) consideração do diretor eleito como membro nato, mas não necessariamente seu presidente;
- c) escolha do presidente pela maioria dos membros;
- d) mandato de todos os participantes

de 2 anos, só podendo ser destituídos em assembléias dos segmentos que representem e por convocação de, pelo menos, 20% dos pares.

Dentre as competências fixadas para o Conselho Escolar, estão as de:

- a) aprovar e acompanhar o plano anual elaborado pela direção;
- b) criar mecanismos de efetiva participação na elaboração do projeto político pedagógico da escola;
- c) votar alterações de currículo;
- d) propor e coordenar discussões sobre alterações metodológicas, didáticas e administrativas;
- e) fiscalizar a gestão.

QUESTÕES PARA PESQUISA E REFLEXÃO

A avaliação das experiências de gestão democrática da educação no Distrito Federal, levando em conta os elementos aqui apresentados, constitui um campo ainda aberto à pesquisa educacional. Nesse sentido, pelo menos dois fatores devem ser levados em consideração, tendo em vista aspectos legais que envolvem os mecanismos de gestão democrática do ensino público, em especial as eleições de diretores.

- Primeiramente, em relação à questão legal, é preciso considerar que o fato de uma lei ter sido aprovada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, regulamentando a gestão democrática no sistema público de ensino, não significa que a eleição de diretores e o funcionamento dos conselhos escolares, principais mecanismos instituídos pela lei, estejam assegurados de maneira permanente.

Cada governo tem suas convicções e ideologias, compromissos, propostas de políticas públicas, programas a implantar. Por outro lado, os partidos que dão sustentação política aos governos eleitos, bem como o perfil político-ideológico do governador ou do titular da pasta da educação são fatores que contribuem ou, mesmo, determinam os caminhos e os mecanismos que serão adotados em nome do imperativo constitucional da gestão democrática.

No Distrito Federal, em tempos de governo populista, as eleições de diretores foram banidas; em tempos de governo identificado com as lutas históricas dos educadores, as eleições e os conselhos escolares foram implantados. As leis expressam a vontade política e, portanto, nenhum instrumento legal pode assegurar sozinho que as eleições de diretores permanecerão sendo adotadas no sistema público de ensino do Distrito Federal. O desejo de um governador que tenha maioria na Câmara Legislativa pode alterar o quadro legal no qual se inserem os mecanismos de gestão democrática.

E isso não é apenas uma conjectura. O governador Joaquim Roriz, que retorna eleito para o período de 1999-2002, dá claros sinais de que mudanças serão tentadas, ao entregar o comando da educação nas

mãos dos antigos personagens que já o auxiliaram em governos passados tendo demonstrado antagonismo em relação às eleições de diretores pela comunidade.

- Em segundo lugar – fora da abrangência do Distrito Federal –, questionamentos têm sido apresentados ao Supremo Tribunal Federal, argüindo a constitucionalidade de dispositivos de Cartas Magnas Estaduais ou de leis que determinam a realização de eleições para escolha de diretores escolares.

O julgamento mais recente originou-se de petição, de agosto de 1991, do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Seu titular, o governador Alceu de Deus Collares, entendendo que as eleições lesavam o princípio da livre nomeação e exoneração²⁶, submeteu seus argumentos à consideração daquele Egrégio Tribunal. Depois de

Em tempos de governo populista, as eleições de diretores foram banidas; em tempos de governos identificados com as lutas dos educadores, as eleições e os conselhos escolares foram implantados.

longa tramitação, o processo foi finalmente votado, contando como relator o Ministro Maurício Corrêa, que veio a encaminhar pela inconstitucionalidade das leis gaúchas que prevêm as eleições para diretores. Coincidindo com o parecer, o Tribunal Pleno entendeu, por maioria²⁷, serem inconstitucionais os instrumentos legais aprovados pela Assembléia Legislativa do RS.

Apesar de se tratar de um julgamento sobre a realidade legislativa particular de uma unidade da Federação, é de se esperar que ele venha a exercer influência sobre o ordenamento legal dos demais sistemas de ensino relativo à gestão democrática, em particular sobre o mecanismo de eleições para preenchimento de cargo de diretor com participação direta da comunidade.

- Em terceiro, naturalmente, cabe considerar que tais fatores de ordem legal suscitem algumas questões que podem nortear futuras investigações.

Importa, por exemplo:

- a) saber quais os mecanismos criados e implantados para viabilizar a democratização da escola pública, sem, mais uma vez, reduzi-la ao momento do voto na escolha dos diretores;

- b) acompanhar e avaliar como ocorrerá a atração da população diretamente atendida pela escola, bem como daquela que está à sua volta para participar dos conselhos deliberativos;

- c) examinar que nível de superação do corporativismo ocorrerá na dinâmica das categorias profissionais ligadas ao trabalho escolar, facilitando ou dificultando o acesso dos pais e alunos às instâncias democráticas de participação.

- Em quarto lugar, há que lembrar que as escolas que compõem o sistema de ensino se constituem em espaços onde se verifica um encontro organizado, diário e sistemático dos cidadãos com uma ação de governo. E a população precisa estar convencida de que esse espaço público lhe pertence.

Ao nosso ver, é da apropriação da escola pelos seus agentes e seus usuários, mais que da criação de leis, que depende a concretização do princípio da gestão democrática da escola pública.

Romper com uma estrutura organizada para dificultar a descentralização e a autonomia escolar é uma imposição sem a qual a gestão democrática dificilmente poderá ocorrer. No entanto, a construção

da autonomia pedagógica, administrativa e financeira da escola não deve ser confundida com um processo de soberania ou independência, que produz, cedo ou tarde, a perda da natureza integradora que caracteriza um sistema de ensino.

A gestão democrática não implica a perda do princípio da autoridade. Por isso mesmo, os administradores do sistema precisam exercer um papel de liderança política, administrativa e pedagógica que não desperdice a possibilidade de um trabalho orgânico da população e dos profissionais da educação em torno de objetivos educacionais comuns, capazes de imprimir os rumos por onde se constitua a referida autonomia. Cabe aos administradores a responsabilidade de conduzir o processo, de propor as diretrizes, de liderar a mudança.

No modelo de gestão democrática, o exercício da autoridade se dá apenas de maneira diferente, na medida em que cada comunidade escolar – profissionais, alunos e população organizada em conselhos locais – é chamada a construir e gerenciar seus próprios projetos pedagógicos. Cada escola, nesse contexto, enfrenta o desafio de *se constituir como*

entidade pedagógica, ultrapassando e superando a mera existência física e material. A autonomia é, nesse sentido, o processo de afirmação do que deve ser a escola e do que, em particular, cada uma das unidades pode fazer para integrar-se ao projeto mais amplo de governo e de sociedade.

A gestão democrática não implica a perda do princípio da autoridade.

Goes (1992), ao analisar o papel dos diretores escolares eleitos e o mecanismo da eleição direta, assinala a importância de a escola se organizar em torno do trabalho pedagógico, enraizando na comunidade a necessidade de sua participação pela via de um modo novo de gerir esta instituição, que não seja somente um modismo fortuito:

“[...] para que a eleição de diretor de escola tenha vindo para ficar é preciso que a categoria de professores exerça este novo poder com competência e dentro de um projeto educativo, pois este é a especificidade da escola [...] A eleição para diretor de escola não é a vitória ou a derrota do nosso partido político [...] não é a questão sindical das reivindicações [...] a eleição de direção de escola faz parte de um projeto educativo. Porque, afinal de contas, está dentro de uma escola, vin-

culado a uma escola. Tudo o que uma escola faz, ou deveria fazer, está vinculado a um projeto educativo” (p. 88-89).

Quanto ao papel dos diretores eleitos, o autor chama, ainda, a atenção para o fato de que o dirigente não pode ser apenas um meirinho cumpridor de tarefas de seu sindicato ou da Secretaria de Educação. Ao contrário, seu trabalho é fruto de uma relação de poder complexa, que emana de, pelo menos, três fontes: a sociedade que mantém a escola, o colégio eleitoral que o elegeu e o governo que convalida o processo. Se a articulação das fontes de poder, no processo tradicional de indicação de diretores, já era difícil, como se dará a administração dessas vertentes de poder no exercício legítimo da liderança?

- Em quinto lugar, é preciso ter em conta a necessidade de ampliar o campo da direção, considerando a participação da comunidade.

No caso do Distrito Federal, onde a gestão democrática foi assumida como política pública, está prevista a eleição do conselho escolar deliberativo, com a participação também de pais de alunos. Oliveira e Catani (1993), ao analisarem os capítulos sobre educação das Consti-

tuições Estaduais, observam que a participação da comunidade tem encontrado obstáculos para a sua efetivação, apontando como suas causas:

- a) a resistência dos profissionais de educação, que consideram que essa participação pode significar restrição de seus próprios poderes;

- b) a falta de clareza quanto à influência que os pais podem ter nesses órgãos, especialmente se considerarmos que a tradição escolar tem sido a de chamar os pais para solicitar apoio financeiro ou para reclamar dos filhos;

- c) o “desencanto participativo” proveniente de uma proliferação de alternativas de participação vivida nos últimos anos de democratização da vida brasileira, com resultados nem sempre visíveis.

Os que conduzem o sistema de ensino e têm a responsabilidade de implementar a política pública de gestão democrática teriam, também, o dever de criar mecanismos capazes de superar esses obstáculos.

- Por último, cabe ressaltar que a Lei n.º 957/95, tratou exclusivamente do conselho escolar e da eleição direta para diretor.

A Lei restringiu-se, portanto, à unidade escolar, deixando de ocupar-se da adoção de mecanismos de democratização nas estruturas de poder do sistema de ensino.

Mas podemos e devemos apontar a gestão democrática como parte integrante da democratização das cidades ou

municípios onde estão localizadas as escolas e da sociedade como um todo. Nesse sentido, será importante verificar em que medida as ações de governo terão a necessária organicidade e que influência poderá ter o aparelho escolar na democratização das relações sociais mais amplas.

NOTAS:

¹ Os dados estatísticos da Divisão de Pesquisa do Departamento de Planejamento da Secretaria de Educação do Distrito Federal apontam para um número de matrículas no Sistema Público de Ensino que representa mais de 25% dos habitantes do Distrito Federal. São atendidos mais de 500 mil alunos numa população inferior a 2 milhões de pessoas. Além disso, o Distrito Federal mantém, historicamente, um percentual de atendimento de mais de 75% da população escolar na rede pública. A superioridade da oferta de matrículas pela rede pública se dá, especialmente, no âmbito do ensino fundamental.

² Nesta greve, o enfrentamento entre a categoria de professores e o governo local resultou na demissão, por motivação política, de nove professores, dentre eles o presidente do sindicato, líderes de oposição sindical e seis professores do movimento grevista.

³ Estudos do Departamento de Planejamento da Secretaria de Educação do Distrito Federal indicam as escolas já existentes na região do quadrilátero destinado ao novo Distrito Federal: a) no ensino oficial: Grupo Escolar São Sebastião, criado em 1929, incorporado ao Distrito Federal como Escola Classe 01 de Planaltina; Escola Normal Regional Dona Olívia Guimarães, criada em 1950, incorporada ao Distrito Federal como Escola Normal de Planaltina e a Escola Rural Palmeiras; b) no ensino particular: Colégio Evangélico Presbiteriano, criado em 1926 e extinto em 1953, e Escola Paroquial, criada em 1936, integrada ao Distrito Federal como Escola Reunida de São Sebastião, em 1962. São apontadas, ainda, sem datas e nomes precisos, duas escolas em Planaltina, antiga Mestre D'Armas, sendo uma escola isolada pública e outra particular. Também em Brazlândia, antiga Fazenda Chapadinha, pertencente a Luziânia (GO), havia uma escola primária, criada em

1933, e incorporada ao Distrito Federal, em 1961, como Escola Rural de Brazlândia. (V. GDF/SEC/DEPLAN, 1984, p.18-19).

⁴ A Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP) foi criada em setembro de 1956 por Juscelino Kubitschek para planejar e executar serviços de localização e construção da capital. Entre os anos de 1956 e 1960, foi responsável pelos setores de educação, saúde, lazer, abastecimento, transporte, finanças, telecomunicações, habitação, cultura, água e luz, assumindo tarefas, portanto, de um governo local. Hoje, a NOVACAP é uma empresa vinculada à Secretaria de Obras do Governo do Distrito Federal, responsável pela execução de obras de interesse do governo local.

⁵ V. GDF/SEC/DEPLAN, 1984, p. 23-24.

⁶ Decreto n.º 48.297, de 17 de junho de 1960.

⁷ V. Conselho de Educação do Distrito Federal. Regimento, coletânea de resoluções e seleção de pareceres normativos. Brasília, s.d., p. 18-64, arts. 153, parágrafo único; 156, inciso I e 157, inciso I.

⁸ Cunha (1995) aponta como muito relevantes para a democratização da educação no Brasil as experiências de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná; a criação do Fórum de Secretários Estaduais de Educação, depois transformado em Conselho; e a realização das Conferências Brasileiras de Educação, reunindo educadores de todo o país.

⁹ Para a Secretaria de Educação e Cultura foi nomeado o jornalista e professor Pompeu de Souza, e para a Fundação Educacional do Distrito Federal, o sindicalista Fábio Vieira Bruno.

¹⁰ Os Complexos Escolares eram estruturas orgânicas da Fundação Educacional, de caráter diretivo e intermediário, comparável às Delegacias Estaduais em outros estados. Com uma reforma administrativa já ocorrida, passaram a ser denominados Divisões Regionais de Ensino.

¹¹ V. Correio Braziliense. Milhares vão às urnas. Brasília, 10/nov./85, p. 39.

¹² V. Correio Braziliense. Brasília, 11/ nov./85.

¹³ Cláusula 49 do Acordo Coletivo de Trabalho 1985/1986, celebrado entre a Fundação Educacional do DF e o Sindicato de Professores no Distrito Federal.

¹⁴ V. Conselho de Educação do Distrito Federal. Regimento, coletânea de resoluções e seleção de pareceres normativos. p. 98-103.

¹⁵ V. Conselho de Educação do Distrito Federal. Parecer 78/89. Boletim 24: Pareceres 1989, p. 281.

¹⁶ V. Conselho de Educação do Distrito Federal. Parecer 185/89. Boletim 24: Pareceres 1989, p. 543-548.

¹⁷ Projeto de autoria da deputada Lúcia Carvalho, do Partido dos Trabalhadores, que havia ocupado a presidência do Sindicato de Professores no Distrito Federal.

¹⁸ V. Jornal de Brasília. Roriz veta eleição em escola. Caderno de Cidade, 24/ago./91, p. 15.

¹⁹ BSB BRASIL. 24/ago./91, p. 1 e 15.

²⁰ V. GDF/SE/FEDF. Resposta do GDF à pauta de reivindicações dos professores da FEDF relativa à campanha salarial de 1993. Brasília, maio 1993.

²¹ Citamos, de modo particular, o Projeto Pró-Lei Orgânica do Distrito Federal desenvolvido pela Universidade de Brasília em parceria com outras instituições e movimentos sociais organizados que atuou junto à Câmara Legislativa, levando aos deputados distritais as lutas históricas do Distrito Federal em torno da defesa da escola pública e, de maneira especial, em relação à eleição para diretores de escolas públicas. A esse respeito, v. UnB, Decanato de Extensão, 1993.

²² Foi eleito o governador Cristóvam Buarque, do Partido dos Trabalhadores. Compuseram a chamada Frente Brasília Popular o PT, o PPS, o PC do B e o PSB. No segundo turno das eleições, se incorporaram o PDT e candidatos do PSDB.

²³ Conforme exigências da Lei Orgânica do Distrito Federal, no art. 245 e seu parágrafo único, o PQE deve ser submetido à Câmara Legislativa, para apreciação, dentro dos 180 dias iniciais do mandato do Governador.

²⁴ A Lei n.º 957/95 foi sancionada pelo governador e publicada no Diário Oficial do Distrito Federal de 24/nov./95 e regulamentada pelo Decreto n.º 16.963, de 24/nov./95, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal de 27/nov./95.

²⁵ De acordo com informações obtidas junto à Assessoria da Diretoria Executiva da Fundação

Educacional do Distrito Federal, dentre as mais de 500 unidades escolares envolvidas no processo eleitoral de 1998, 11 candidaturas de postulantes não docentes foram registradas, tendo logrado êxito sete delas. Em relação ao instituto da destituição, a mesma fonte informou que não houve nenhum caso ao qual tenham sido aplicados os procedimentos legais. Em apenas uma escola, desentendimentos entre a diretora e a vice-diretora levaram à realização de uma ampla reunião de todos os segmentos da comunidade escolar, ocasião em que foi obtido o consenso pela exoneração de ambas e suas lotações em outras unidades de ensino.

²⁶ Constituição Federal, art. 37, inciso II.

²⁷ Foram vencidos os Ministros Marco Aurélio de Mello e Sepúlveda Pertence.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez/Niterói: UFF/Brasília: FLACSO do Brasil, 1995.
- COSTA, Maria de Lourdes de Castro. *Gestão democrática da escola pública: Uma questão de qualidade*. Dissertação de Mestrado, Brasília, UnB, 1994.
- FONSECA, Dirce Mendes. Gestão e educação. In: *Administração educacional: Um compromisso democrático*. Campinas: Papirus, 1994.
- FONSECA, Dirce Mendes da et alii. *Gestão democrática do ensino no DF*. Relatório de pesquisa (em andamento). Brasília, 1995. Mimeo.
- GOES, Moacyr. A função pública do diretor de escola pública, eleito pelo voto direto. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, v. 8, n. 1, jan./jul. 1992, p. 85-100.
- MENDONÇA, Erasto Fortes. Eleições de diretores no sistema público de ensino do DF: Avanço ou manipulação? *Revista Brasileira de Administração da Educação*, v. 5, n. 2, jul./dez. 1987, p. 49-62.
- MUNIZ, Diva do Couto Gontijo. Rupturas e permanências na busca de uma melhoria qualitativa: O ensino público no Distrito Federal (1979 - 1988). *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. v. 75, n. 179, 180 e 181, jan./dez. 1994, p. 64-88.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de, CATANI, Afrânio Mendes. *Constituições estaduais brasileiras e educação*. São Paulo: Cortez, 1993.

- PEREIRA, Sônia Freitas Pacheco. *Escola pública e gestão educacional no Distrito Federal: O político, o pedagógico e o administrativo*. Brasília, Dissertação de Mestrado, UnB, 1995.
- TEIXEIRA, Anísio Spinola. Plano de construções escolares de Brasília. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 35, n. 81, jan./mar. 1961, p. 195-199.
- Universidade de Brasília / Decanato de Extensão. Projeto Pró-Lei Orgânica do Distrito Federal: Uma breve memória, 1990-1992. Brasília, 1993.

OUTRAS REFERÊNCIAS

- Lei n.º 957/95 (*Diário Oficial do Distrito Federal*, 24/nov./95).
- Decreto n.º 16.963/95 (*Diário Oficial do Distrito Federal*, 27/nov./95)
- GDF/SEC/DEPLAN. *A origem do sistema educacional de Brasília*. Brasília, 1984.
- GDF/SE. *Plano Quadrienal de Educação do DF: 1995-1998*. Brasília, 1995.
- GDF/SE/FEDF. *Resposta do GDF à pauta de reivindicações dos professores da FEDF relativa à campanha salarial de 1993*. Brasília, maio 1993.
- GDF/CEDF. *Boletim n.º 24*. Brasília, s. d.
- GDF/CEDF. *Parecer n.º 71/96*, de 6 de maio de 1996.
- GDF/CEDF. *Regimento – CEDF, coletânea de resoluções e seleção de pareceres normativos*. Brasília, s.d.

ENSINO SUPERIOR NO LIMIAR DO TERCEIRO MILÊNIO: ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE AUTONOMIA E GESTÃO DE UNIVERSIDADES

Magali de Castro

INTRODUÇÃO

A educação superior tem importância vital para o desenvolvimento econômico e social, na medida em que a formação profissional e a pesquisa realizadas nas instituições de nível superior (IESs) são fundamentais para assegurar aos Estados nacionais um progresso compatível com as expectativas da sociedade em relação a um desenvolvimento humano sustentável.

Às vésperas do terceiro milênio, as IESs não podem mais encastelar-se em seus muros. Diante dos crescentes problemas e desafios da sociedade contemporânea, cabe ao ensino superior a reflexão e a ação sobre questões políticas, econômicas e sociais, tais como os frequentes conflitos e rivalidades raciais; a desintegração do tecido social, em que a fome, a miséria e a falta de moradia tornaram-se lugar comum; o desemprego de longa duração; a poluição do meio ambiente; as disputas e diferenças dentro dos países e entre países, que culminam em chacinas hediondas; e a corrupção, que está se propagando em todos os níveis, instaurando a “lei do Gerson”, segundo a

qual todos querem levar vantagem e a sociedade é vista como um conjunto de corruptos em potencial.

Tais problemas não são específicos do Terceiro Mundo, existindo em escala mundial, ainda que em proporções diferentes nos países desenvolvidos. As alternativas para sua solução não podem mais ser tentadas individualmente, pelos Estados nacionais. Seu enfrentamento exige medidas da comunidade internacional, tendo por parâmetro o espírito de solidariedade e um claro entendimento

dos interesses comuns dos países.

Neste sentido, o ensino superior vem suscitando uma série de debates em nível internacional, e questões como a autonomia, o financiamento, a gestão, a qualidade e a avaliação estão sempre presentes. Partindo de documentos oficiais, que marcam a trajetória das reflexões sobre esse nível de ensino e considerando o atual contexto de mundialização, pretendemos abordar os principais desafios e perspectivas do ensino superior brasileiro, no limiar do terceiro milênio.

A TRAJETÓRIA DAS REFLEXÕES SOBRE O ENSINO SUPERIOR

Inúmeros têm sido os eventos cujo tema central é o ensino superior, em seus diversos aspectos. Organismos internacionais, associações de classe e órgãos governamentais vêm se empenhando em discussões que visam buscar alternativas para o ensino superior. Neste trabalho, analisamos alguns documentos que refletem, de alguma forma, a trajetória dessas reflexões nos anos 90.

Nível internacional

Em nível internacional, destacamos documentos recentes do Banco Mundial (BIRD), da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultu-

ra (UNESCO) e da Associação de Universidades Grupo Montevideu:

Como parte de seu relatório de 1995, o Banco Mundial elaborou o documento *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*, onde, a partir de considerações sobre a universidade nos países em desenvolvimento, examina questões específicas do ensino superior com base nas experiências de alguns desses países, atentando especialmente para as questões do financiamento e da redefinição das funções do governo em relação à oferta de ensino superior.

Alguns anos antes, em 1991, a Conferência das Nações Unidas havia apro-

vado uma Estratégia Internacional de Desenvolvimento, colocando o desenvolvimento dos recursos humanos como um dos principais fundamentos do desenvolvimento econômico, ao lado da redução da pobreza. Considerando que o desenvolvimento humano e o estabelecimento de relações mais cooperativas e mais participativas na sociedade têm relação direta com o uso e ampliação das oportunidades educacionais, a educação superior é enfatizada como elemento de grande importância pelo papel preponderante que exerce nesse sentido.

Certamente em linha com esta Estratégia, a UNESCO, no seu *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior*, ao que tudo indica publicado pouco tempo depois, reitera a importância vital do ensino superior para o desenvolvimento econômico e social, reconhece a crise por que ele está passando em escala mundial e, partindo dos problemas apresentados pelos Estados-membros, sintetiza as principais tendências da educação superior na atualidade, analisa alguns desafios e princípios nos quais deve basear-se um processo de transformação desse nível de educação e aponta para a “universidade dinâmica” como uma forma de renovação do ensino superior.

Em junho de 1996 e mais próximos de nós, a Associação de Universidades Grupo Montevideu e o Serviço Universitário Mundial promoveram, na capital do Uruguai, o Seminário Internacional sobre a Transformação Universitária nas Vésperas do Terceiro Milênio, visando discutir os problemas, modalidades e possibilidades de transformar a universidade. Neste encontro, concluiu-se pela necessidade de uma transformação que surja do próprio convencimento de que é preciso aperfeiçoar, corrigir, inovar, expandir, submetendo tudo a críticas, sem tabus nem temores, ampliando os horizontes, reafirmando os princípios, alimentando as utopias, comprometendo as vontades e dinamizando o diálogo.

Nível nacional

Em nível nacional, as discussões sobre o ensino superior são efervescentes, desde os anos 80. Destacam-se, nelas, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES) e a Federação dos Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), que, articulando-se com outras entidades como o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB),

a União Nacional de Estudantes (UNE), a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e o Conselho Nacional de Educação (CNE), vêm liderando as reflexões sobre a universidade brasileira.

A última década, por sinal, foi muito produtiva em relação ao avanço dos debates e à formulação de novas propostas para o nosso ensino superior e instauração de processos voltados para a democratização das universidades, conforme veremos a seguir.

Partindo das discussões sobre a reestruturação universitária, realizadas em todo o país desde 1981, em congressos, seminários, assembléias e reuniões diversas, foi concebida e redigida a primeira proposta para a universidade brasileira, logo aprovada no V Conselho Nacional de Associações Docentes (CONAD), realizado em junho de 1982, em Belo Horizonte, e apresentada ao MEC no mesmo ano.

Ainda em 1982, a ANDES, a SBPC, a Ordem de Advogados do Brasil (OAB) e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) se associaram para formular um acordo de ação comum, no sentido de levar à sociedade e aos órgãos públicos pertinentes proposições com vistas à reestruturação da universidade, inspira-

das nos seguintes princípios: manutenção e ampliação do ensino público e gratuito; autonomia e funcionamento democrático da universidade, com base em colegiados e cargos de direção eletivos; estabelecimento de um padrão de qualidade para o ensino superior; dotação de recursos públicos orçamentários suficientes para o ensino e a pesquisa nas universidades públicas; criação de condições para a adequação da universidade à realidade brasileira e garantia do direito à liberdade de pensamento nas contratações e nomeações para as universidades e no exercício das atividades acadêmicas.

Em julho de 1983, a ANDES promoveu o Simpósio sobre a Universidade Brasileira, no Rio de Janeiro, após o qual seus associados e outros docentes continuaram aprofundando propostas para o ensino superior do País.

Em maio de 1985, a ANDES, a UNE e a FASUBRA promoveram, na Universidade Nacional de Brasília (UnB), o Seminário Nacional sobre a Reestruturação da Universidade, com participação de representantes do governo e de entidades da sociedade civil, sociedades científicas e CRUB. Neste seminário, foram discutidos problemas e alternativas para a universidade.

Em junho, o XI Conselho Nacional de Associações Docentes, realizado em Olinda, Pernambuco, partindo das discussões anteriores, chegou a propostas conclusivas para a reestruturação da universidade brasileira.

Durante o primeiro semestre de 1986, por decisão do V Congresso da ANDES, realizado em Salvador, as Associações de Docentes retomaram a discussão da reestruturação da universidade e, em 6 e 7 de maio, foi realizada a Jornada Nacional pela Reestruturação da Universidade Brasileira.

Com base nessas discussões, em junho do mesmo ano, o XIII Conselho Nacional de Associações Docentes (XIII CONAD), em São Paulo, retocou e ratificou o documento aprovado em Olinda, chegando a uma versão atualizada da *Proposta das Associações de Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira*. Este documento, que continha a posição crítica dos professores sobre o ensino superior e propostas concretas para a universidade, veio a tornar-se um importante instrumento de luta na construção da universidade e referência para debates e elaborações posteriores.

Com o fim do regime militar e a instalação da Assembléia Constituinte, os professores se mobilizaram para intervir

no processo de elaboração da nova Carta Magna, apresentando inúmeras e sucessivas propostas para a educação. Nesse sentido, em maio de 1987, no VI Congresso da ANDES, realizado no Rio de Janeiro, foi aprovada a *Plataforma dos Docentes de Ensino Superior para a Constituinte*.

Ainda no período da Constituinte, iniciaram-se os estudos e discussões em torno de uma nova Lei de Diretrizes e Bases para a Educação, cuja tramitação ocorreu em três etapas. A primeira foi iniciada em dezembro de 1988, com a apresentação de um projeto de LDB pelo deputado Octávio Elísio de Brito (PSDB-MG), e concluída em janeiro de 1991, com o encaminhamento do projeto à mesa da Câmara dos Deputados.

A segunda teve início em março de 1991, com a instalação de um novo Congresso e a retomada do projeto, e se estendeu até janeiro de 1995, quando, após inúmeras manobras políticas e negociações, o Substitutivo Cid Sabóia foi aprovado pelas lideranças dos partidos, no Senado.

A terceira se inicia em maio de 1995, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, com a votação, mediante duvidosas articulações políticas, pela prejudicialidade do Projeto

Sabóia, construído ao longo dos anos, com participação da sociedade civil organizada, em particular a do Fórum em Defesa da Escola Pública, e sua sobreposição pelo Projeto do Senador Darcy Ribeiro. Este, após várias negociações, teve a redação final aprovada pelo Parecer nº. 30/96, de 13 de fevereiro de 1996, da Comissão Diretora do Senado. Encaminhado à Câmara dos Deputados, foi, finalmente, aprovado e sancionado em 20 de dezembro de 1996, sob o nº. 9.394: a nova e vigente *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*.

Em julho de 1995, a ANDIFES divulgou o documento *Subsídios para a revitalização da discussão da entidade sobre a autonomia universitária*. No documento, recomenda-se aos membros do Conselho Pleno que propiciem o estudo da matéria no âmbito de suas respectivas organizações, estimulando e tornando possível a reflexão e convergência para o posicionamento da própria Associação.

Em março de 1996, em Florianópolis, ocorreu a XVII Reunião do Conselho Pleno da ANDIFES, tendo como tema a autonomia universitária. Tal reunião concluiu pela necessidade de luta em prol do crescimento e desenvolvimento do sistema de ensino superior, de forma a melhor servir ao povo brasileiro, e pela decisão

de estimular o debate no interior dos Conselhos e da comunidade universitária.

Em maio, a mesma ANDIFES elaborou o documento intitulado *Lei orgânica das universidades*: Proposta de um anteprojeto de lei, considerado como uma tentativa de sistematização das concepções discutidas no interior dessa entidade. Tal documento foi apresentado ao Conselho Pleno da Associação para, após críticas e sugestões da comunidade universitária, ser avaliado e revisado. O documento defende a autonomia da universidade, posto que, revestida de personalidade jurídica própria, é indiscutivelmente dotada de capacidade de autonormação e de autogestão.

Em junho do mesmo ano, a ANDES Sindicato realizou seu XXXII Congresso, em Guaratinguetá, do qual surgiu uma *Proposta para a Universidade Brasileira*. A partir da análise do papel do ensino superior público, nela se definem todos os aspectos relativos à manutenção, autonomia, financiamento, recursos humanos, avaliação e gestão universitária. A ANDES aspirava e aspira a que as propostas básicas não sejam implantadas tecnocraticamente, por decreto, mas, sim, seguidas segundo deliberações democráticas dos professores. Segundo o documento, só a ação integrada da comunidade

de universitária de professores, alunos e funcionários constitui a força viva capaz de gerar transformações concretas e condizentes com a universidade pública, gratuita, autônoma, democrática e competente, isto é, uma instituição comprometida com o desenvolvimento nacional e os interesses majoritários da população brasileira.

Também a FASUBRA Sindical formalizou sua posição no documento denominado *Autonomia universitária*: Uma questão de referencial. Neste, após analisar as alternativas governamentais e as da comunidade universitária, apresenta um projeto alternativo para a universidade, concluindo pela necessidade de se definir uma política de intervenção do movimento para o próximo período. Identifica como limitação, nesse particular, o problema da estrutura e ocupação dos espaços institucionais, os vícios corporativos e a dificuldade de unificação da comunidade universitária. O documento alerta para a necessidade de garantir a unificação entre universidades,

movimentos populares e movimentos sindicais, visando à intervenção comum na elaboração de um projeto mais global para a universidade. A FASUBRA pre-

tendia e ainda pretende, com sua proposta, romper os limites do processo de democratização, garantindo o exercício do poder pela comunidade universitária, e avançar na direção de uma universidade que possa representar os anseios da comunidade e que possibilite a geração de uma alternativa aos modelos governamentais.

Legislação: Em relação ao ensino superior, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de 1996, defende o dever do Estado na manutenção do ensino superior público (art. 55); a autonomia didático-pedagógica, financeira e patrimonial das universida-

des e de instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa (arts. 53 e 54); a gestão democrática, mediante a organização de órgãos colegiados, compostos pela maioria de pro-

**A LDB
reafirma o dever
do Estado na
manutenção do
ensino público, a
autonomia
didático-
pedagógica,
financeira e
patrimonial das
universidades, a
gestão
democrática e a
avaliação
periódica das
instituições de
ensino superior.**

◆

fessores (art. 56); e a avaliação periódica das instituições de ensino superior (art. 46). A nova Lei também incentiva o ensino à distância em todos os níveis e modalidades de ensino (art. 80).

A séria e complexa questão da autonomia e, conseqüentemente, do financiamento, gestão e avaliação do ensino superior, no entanto, não foi suficientemente tratada nem regulada pela LDB. Com certeza por esse motivo, em agosto de 1996, o Ministério da Educação e do Desporto (MEC) tornou pública sua proposta para a autonomia das instituições federais de ensino superior (IFESs), entregando aos reitores um documento com a proposta de alteração do art. 207 da Constituição Federal e o anteprojeto de lei definindo a autonomia das universidades federais e das demais instituições federais de ensino superior, por meio dos quais as universidades federais seriam transformadas em entidades administrativas autônomas, de regime especial, gozando de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, obedecido o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Embora sem ter conquistado adesões significativas externamente ao Ministério, a proposta de emenda constitucional foi encaminhada ao Con-

gresso Nacional, e tem gerado polêmicas durante todo o processo de tramitação.

Na verdade, esta proposta representa um desdobramento da PEC 233-A, de 1995, que tratava de mudanças nos três níveis de ensino, e se concentra na educação superior, enfatizando a autonomia universitária e a abertura de nova fonte de receita para as universidades públicas pela cobrança de mensalidades em cursos de treinamento, aperfeiçoamento e especialização. A questão da autonomia universitária foi considerada independente daquelas relacionadas ao ensino básico, sendo apontada a necessidade de maior aprofundamento dos debates a propósito dela. Por essas razões, o Relator da PEC 233-A opinou pela sua tramitação em proposição autônoma, à qual foram incorporadas as emendas sobre o assunto apresentadas à proposta 233. Esta nova proposta recebeu o n.º. 370 e veio a ser designada oficialmente *PEC 370/96*.

Um dos pontos mais discutidos da PEC 370 tem sido o acréscimo ao *caput* do art. 207 da expressão “na forma da lei” e a alteração do seu parágrafo único, diferenciando níveis de autonomia. O questionamento crucial refere-se à desconstitucionalização da autonomia. Uma vez disciplinada por lei ordinária, a auto-

nomia poderia ser modificada por qualquer outra lei ordinária, perdendo a proteção do texto constitucional. Reitores e comunidade universitária não aceitaram essa desconstitucionalização e juristas consideraram que não era necessária. Houve grande reação dos diferentes segmentos universitários – entre eles, ANDIFES, ANDES - Sindicato Nacional, FASUBRA e UNE –, que recusaram essa formulação que vinha alterar a Constituição Federal naquilo que era mais importante para a universidade brasileira: sua autonomia.

A Comissão Especial encarregada da análise da PEC 370 iniciou suas atividades em outubro de 1996, realizando audiências com os principais responsáveis pelo desenvolvimento da política educacional do país, sessões com a presença de representantes da ANDIFES, CRUB, ANDES, FASUBRA e UNE, além de audiências públicas nas principais capitais, estudos e consultas a especialistas e a material bibliográfico sobre a situação, inclusive em outros países, e, mesmo, uma teleconferência de alcance nacional, em março de 1997. De seus trabalhos, resultou um Substitutivo, que veio a ser novamente alterado pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Em sua versão de agosto de 1997, o Substitutivo à PEC 370-A/96 propunha as seguintes alterações ao art. 207, ao qual foram acrescentados parágrafos:

- retira as Universidades Federais do Regime Jurídico Único (RJU), instituindo o estatuto jurídico especial, a ser regulamentado em lei;
- propõe o “atendimento às peculiaridades de sua estrutura e organização”, podendo remeter à diferenciação e à criação dos centros de excelência;
- propõe a fiscalização, avaliação e financiamento pelo poder público, exclusivamente na forma do § 2º, mantendo a proposta de conceder recursos públicos às escolas confessionais, comunitárias e filantrópicas, limitando a responsabilidade pública para com as IFESs ao repasse de recursos pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior;
- substitui o “orçamento global” por “orçamento fixado em lei”, assegurando o “livre remanejamento e a transferência de recursos entre categorias de programação” sem a necessidade de autorização prévia do Poder Legislativo;
- inclui o contrato de emprego, revogando o inciso da Constituição Federal que assegura o Regime Jurídico Único para todas as instituições mantidas pela União

e, também, o parágrafo que assegura a isonomia de vencimento entre os três poderes. Além disso, exclui os servidores das universidades do RJU, acaba com a estabilidade, dispensa o plano de carreira, não garante piso salarial e admite a contratação sem concurso público, permitindo, assim, que cada universidade tenha seu quadro de pessoal com carreira, salário e forma de ingresso diferenciados;

– revoga o art. 40 da Constituição, ao criar o “sistema próprio de previdência”, colocando em risco a igualdade de direitos entre ativos e inativos. Cada universidade terá um sistema previdenciário próprio para seu pessoal;

– possibilita às IESs “autonomia na contratação de pessoal e na fixação da remuneração e política de demissão, acaba com a data-base de revisão salarial dos servidores civis e militares e retira do Congresso Nacional o poder de autorizar a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas;

– inclui novo parágrafo, estabelecendo que lei complementar deverá determinar parâmetros gerais do regime de pessoal, relação das entidades com seus servidores, regras de indenização em caso de dispensa motivada, regras de concessão de aposentadoria e pensão no regime de pre-

vidência organizado em bases de contribuição definida, e limites mínimo e máximo de comprometimento do orçamento anual com despesas de pessoal;

– cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior (FMDES), nas mesmas condições propostas inicialmente: 75% dos recursos vinculados à educação pelo *caput* do art. 212;

– desobriga o poder público de repassar um mínimo de recursos às instituições, determinando que a transferência será feita na medida em que for realizada a arrecadação dos impostos;

– descompromete o poder público com o custeio das aposentadorias dos servidores das IFEs;

– mantém a liberdade de ensino e pesquisa nas instituições de ensino superior e permite a contratação de professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei; e

– aponta para a possibilidade de serem estabelecidos mecanismos específicos de financiamento, pelo poder público, para as instituições de pesquisa científica e tecnológica.

Além destas alterações, a PEC propõe a inclusão de artigos nas Disposições Constitucionais Transitórias, trazendo as seguintes alterações:

- garante transferências de recursos orçamentários da União para as IFESs, equivalentes aos atuais, até a constituição definitiva do FMDES;
- define que os recursos do FMDES serão de uso exclusivo das instituições públicas de ensino superior (não só as federais), pelo prazo de dez anos após a promulgação da emenda constitucional, não explicitando como serão custeadas após esse período;
- determina que se deduzirá do FMDES o valor das despesas com remuneração e encargos do pessoal ativo das instituições submetido ao RJU;
- dispõe que o “Ministério responsável pela organização e manutenção do Sistema Federal de Ensino Superior” reservará 5% dos recursos do FMDES para financiamento e expansão do sistema público de ensino superior, reduzindo, conseqüentemente, a cota das IESs;
- define que as aposentadorias e pensões do pessoal das IFES serão custeadas pelo Tesouro Nacional, para os servidores submetidos ao RJU, e pelo Fundo de Pensão a ser criado, na forma que a lei dispuser, reforçando a quebra de paridade entre ativos e aposentados;
- garante que, durante a vigência do FMDES, a União fará complementação,

para que os recursos sejam sempre iguais a 75% dos previstos no art. 112 da Constituição, não definindo, porém, como se fará o financiamento vencido o prazo de vigência do Fundo;

– estabelece que os servidores das IFESs submetidos ao RJU terão o prazo de dois anos para fazerem opção pelo novo regime de contrato de emprego e de aposentadoria; e

– constitucionaliza o crédito educativo, garantindo que, nos cinco anos subseqüentes à promulgação da emenda, ser-lhe-á destinado anualmente o equivalente ao repassado em 1996 e não proibindo qualquer repasse após esse período.¹

A tramitação da PEC 370 está se prolongando por um período muito maior do que se esperava, sendo permeada pelas reações das diferentes entidades sindicais e estudantis, que vêm se empenhando em apresentar análises das alterações propostas e em promover debates a seu respeito. A comunidade universitária tem participado ativamente desse processo, procurando discutir e elaborar modelos alternativos aos gerados pela burocracia estatal.

Pessoalmente, contudo, julgo ser necessário, previamente, unificar tal comunidade, com a superação do corpora-

tivismo e construção de um espaço comum de luta em favor de um modelo de

autonomia que efetivamente traduza e represente as aspirações coletivas.

ALGUMAS QUESTÕES FUNDAMENTAIS SOBRE O ENSINO SUPERIOR

Nas discussões em torno do ensino superior, algumas questões são básicas e têm merecido destaque em quase todos os eventos e documentos sobre esta temática. São elas: a autonomia, o financiamento, a gestão, a qualidade e a avaliação.

Autonomia

A autonomia das instituições de ensino superior é defendida em todos os documentos aqui estudados. Tanto as organizações internacionais como as nacionais consideram-na um requisito fundamental para o alcance dos fins e a materialização dos objetivos da educação superior.

Tanto as organizações internacionais como as nacionais consideram a autonomia fundamental para o alcance dos fins e a materialização dos objetivos da educação superior.



cução de reformas da educação. Esta modalidade de autonomia, no entendimento do Banco, supõe descentralização de todas as funções administrativas-chave e maior responsabilidade das instituições não só pelo desempenho administrativo, mas, igualmente, pelo acadêmico.

Já para a UNESCO, numa perspectiva mais ampla, a liberdade acadêmica e a autonomia institucional são os princípios subjacentes a todos os esforços que visem garantir e melhorar a pertinência do ensino superior. No entanto, ao estabelecer vínculos com a sociedade e com o Estado, as instituições de ensino superior reconhecem de maneira implícita ou explícita que aceitam a idéia ou a condição de prestar-lhes contas regularmente. Não podem, pois, utilizar a liberdade e a autonomia para justificar ou proteger, respectivamente, a ne-

Nível internacional: O Banco Mundial, por exemplo, não tem qualquer hesitação em colocar a autonomia administrativa das IESs públicas como um dos fatores de maior influência para o êxito na exe-

gligência profissional ou a incompetência organizacional. Pelo contrário, tais princípios devem estimular a responsabilidade cada vez maior no desempenho das funções e atividades universitárias.

Segundo a da Associação de Universidades Grupo Montevideu, cabe aos poderes públicos garantir a autonomia institucional e a liberdade acadêmica. Contudo, devem ser introduzidos marcos reguladores precisos para o desenvolvimento adequado da atividade privada no ensino superior.

Nível nacional: Para a ANDIFES, a autonomia é indissociável da democracia, na universidade e na sociedade, e se expressa pela ampla liberdade acadêmica e pela garantia das necessárias condições materiais e humanas às instituições de nível superior. Os dirigentes das IFESs defendem o modelo da autonomia plena, que se baseia na definição clara das fontes e recursos de financiamento, e na segurança de que estes sejam liberados com regularidade pelo poder público, de forma a permitir a adequada manutenção e expansão das instituições e de suas atividades. Isto depende, necessariamente, da definição de um estatuto jurídico próprio e de adequações normativas que viabilizem a melhor gestão administrati-

va e de pessoal e, em consequência, mais eficiência e maior eficácia institucional. Para a ANDIFES, a problemática da autonomia não é a mesma no sistema público e no sistema privado, e bastante diversa entre as instituições federais e outras instituições públicas.

Segundo o MEC, a autonomia das universidades tem por objetivo garantir a liberdade de crítica e a livre produção e transmissão do conhecimento, sem ingerências alheias ao cumprimento de suas funções. Em termos mais concretos, ela consiste, essencialmente, na autogestão das atividades de ensino, pesquisa e extensão, por parte da comunidade acadêmica, respeitados os seguintes princípios: indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; equidade no acesso à universidade; elevado padrão de qualidade no ensino e na pesquisa e relevância social das atividades de extensão; eficiência e eficácia da gestão; uso racional dos recursos públicos; valorização dos profissionais do ensino; avaliação sistemática e continuada e divulgação pública dos resultados.

Constituição Federal e LDB: A questão da autonomia não é nova. Restringiu-se, entretanto, à esfera das cátedras e dos catedráticos até os anos 60, quando, com

as Leis nº. 4.024/61 (antiga LDB) e nº. 5.540/68 (Reforma Universitária), o conceito adquiriu maior abrangência, ficando, todavia, limitada aos textos, devido à centralização administrativa e financeira das universidades, durante o regime autoritário.

Também a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional define, em seus artigos 53 e 54, as atribuições da autonomia universitária, as quais poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo poder público.

O processo constituinte e a promulgação da Constituição de 1988 em clima de abertura política vieram reacender as discussões sobre autonomia. Definida no art. 207 da Carta Magna, a questão volta agora a ser objeto de ardorosos debates diante da desconstitucionalização da matéria, solicitada pela União. A proposta de emenda constitucional para alterar esse dispositivo tem causado grande polêmica. A Associação Brasileira de Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), para dar um exemplo, considerou a proposta de emenda como um grave retrocesso político, jurídico e acadêmico. No outro extremo, o MEC entende que o art. 207 não é auto-aplicá-

vel e que, como está, retira do governo qualquer possibilidade de controle sobre a autonomia garantida às universidades particulares.

A autonomia das IESs está intimamente relacionada à sua situação jurídica, recentemente regulamentada pelo Decreto nº. 2.207/97, de 15 de abril de 1997.² Com efeito, ao regulamentar e classificar o Sistema Federal de Ensino, este diploma autoriza as instituições de ensino superior privadas a se tornarem entidades com fins lucrativos, desde que se ajustem à legislação das sociedades mercantis e se obriguem ao pagamento de encargos fiscais, sociais e trabalhistas. Possibilita, porém, um tratamento diferenciado às instituições filantrópicas.

Em correspondência a esse espírito mercantil, o Decreto determina que as IESs informem os candidatos, no ato da inscrição, sobre seus cursos, critérios de seleção, qualificação dos professores, recursos materiais, resultados das avaliações feitas pelo MEC, se são cursos reconhecidos ou em processo de reconhecimento, taxas cobradas e formas de reajuste.

Uma inovação do Decreto é a criação dos Centros Universitários, que diferem das Universidades porque são isentos da predominância das ativida-

des de pesquisa, e das Faculdades pela excelência no ensino. Destacam-se como critérios de excelência: a nota média obtida pelos alunos no provão, o número de mestres e doutores, regime de dedicação dos professores, a avaliação dos cursos de pós-graduação, o acervo bibliográfico, computadores, laboratórios, acesso às novas tecnologias e convênios com outras instituições. Registre-se que a UNE não concorda com o Decreto, considerando que ele abre uma perspectiva de mercantilização definitiva do sistema educacional brasileiro.

Em nosso pensamento, a autonomia deve ser definida o mais cedo que se possa, preservada, por ser necessária para o trabalho criativo, e, no caso das IESs públicas, sustentada com recursos públicos, pela sua importância para a própria nação. Noutras palavras, a autonomia propicia, proporciona e garante a liberdade de pensamento, a livre produção e transmissão de conhecimentos, a eficácia e eficiência da gestão dos recursos e meios para o cumprimento dos objetivos do ensino superior.

Especificando melhor, entendemos por autonomia didático-científica a liberdade para estabelecer políticas e concepções pedagógicas em relação à produção,

organização, sistematização e transmissão de conhecimentos. Cabe a cada universidade a definição de sua oferta de ensino e de seus campos de pesquisa e prioridades de extensão, em sintonia com as necessidades do desenvolvimento social, cultural e econômico. Esta modalidade de autonomia é o cerne da questão e a ela se subordinam a autonomia administrativa e a de gestão financeira e patrimonial, como meios de assegurar sua efetividade.

A autonomia administrativa consiste na capacidade de auto-organização e de produção de normas próprias, no que concerne à escolha dos dirigentes e à administração dos recursos disponíveis. Cada instituição é, portanto, responsável pela elaboração de seus estatutos e regimentos, pela escolha de seus dirigentes e pelo dimensionamento de seu quadro de pessoal.

A autonomia de gestão financeira e patrimonial se traduz na capacidade de gerir os recursos financeiros e materiais postos à disposição de cada IES pela entidade mantenedora, bem como os gerados pela própria universidade. Compete, em consequência, à instituição elaborar seu orçamento, administrar diretamente seus recursos e gerir livremente seu patrimônio.

A autonomia financeira tem sido tratada como se implicasse uma separação completa entre o Estado e as instituições de ensino superior e uma eliminação progressiva ou imediata das responsabilidades daquele em termos de financiamento destas. Tal abordagem traz o risco de forte pressão no sentido de as IESs buscarem financiamento substitutivo através de restrições econômicas ou da dedicação à captação de recursos que podem prejudicar gravemente as funções e atividades de ensino, pesquisa e extensão. Outro perigo reside na demanda excessiva de comercialização das atividades das instituições.

Diante de tais riscos, não pode pairar qualquer dúvida. É preciso não confundir a necessária e devida autonomia, principalmente esta sua modalidade ou dimensão, com a liberalização das relações econômicas ou os esforços para fomentar o espírito de empresa. Ela também não deve ser entendida como uma política substitutiva, visando desmedidamente levar as universidades a conseguirem fundos por sua própria conta, apoiando-se em contratos de serviço com empresas ou na introdução ou aumento de mensalidades e outras taxas. O apoio público à educação continua sendo essencial para que as instituições universitárias

possam cumprir cada vez melhor sua missão e finalidades e desempenhar sempre mais a contento suas funções e atividades.

Financiamento

A questão do financiamento está muito ligada à da autonomia, na medida em que a autonomia financeira tem sido tratada sob o ângulo das relações entre as instituições de ensino superior e o Estado, no que diz respeito à alocação de recursos.

Nível internacional: O Banco Mundial propõe a diversificação do financiamento do ensino superior e a redefinição da função do governo na manutenção deste nível de educação. Embora apresente justificativas econômicas para que o Estado continue apoiando o ensino superior, como benefícios externos, desenvolvimento tecnológico e outros, afirma que, na maioria dos países em desenvolvimento, o grau de participação governamental nesse caso tem excedido em muito o que se considera economicamente eficiente. Para que as IESs públicas adquiram maior eficiência e qualidade, os governos precisam promover extensas reformas nas fontes e processos de financiamento, com

o objetivo de mobilizar mais fundos privados para o ensino superior; proporcionar apoio aos estudantes qualificados que não têm recursos; melhorar a designação e utilização dos recursos fiscais dentro das instituições e entre elas; e incentivar a maior participação dos estudantes nos gastos com os estudos, seja através da cobrança de matrículas e mensalidades, seja através da eliminação de subsídios de custos não relacionados com a instrução como a alimentação, moradia e assemelhados.

Entre outras fontes de financiamento, o Banco sugere a contribuição de ex-alunos, cooperação externa, instituições de crédito, realização de atividades que gerem recursos (cursos de curto prazo, pesquisas contratadas pela indústria, consultorias etc.). A mobilização dessas fontes proporcionará às instituições uma base de financiamento mais diversificado e, provavelmente, mais estável, reduzindo sua dependência do financiamento público e sua vulnerabilidade às flutuações orçamentárias.

O Banco alerta, entretanto, para o risco do desincentivo às instituições, recomendando aos governos que não eliminem as dotações orçamentárias em face dos recursos obtidos noutras fontes. Ao contrário, as autoridades devem criar in-

centivos, outorgando fundos de contrapartida vinculados aos que se obtenham de fontes externas. Um elemento fundamental é permitir que as IESs disponham dos recursos obtidos por conta própria e não expropriá-los, com destinação a um órgão central, cuja atribuição seja redistribuí-los. Isto é contraproducente, pois desestimula as instituições a economizarem e a gerarem recursos.

Segundo o Banco Mundial, cada vez mais estão sendo utilizados mecanismos que vinculam o financiamento a critérios de desempenho. Cita, como exemplo, o programa do Chile, que conecta a canalização de fundos para instituições públicas e privadas de ensino superior ao número de estudantes de alto rendimento que atraem e estimula as IESs a melhorarem sua qualidade.

Quanto à participação dos estudantes nos gastos, a indicação é a de que, se, por um lado, isto faz com que se tornem mais cuidadosos e anima para que selecionem criteriosamente seus programas de estudo e terminem seus cursos mais rapidamente, é conveniente, por outro, que se garanta o financiamento dos estudos dos alunos carentes através de programas de empréstimo estudantil e de bolsas de trabalho. Isso não significa desconhecer, todavia, que os governos po-

dem melhorar a eficiência e ampliar a cobertura dos atuais planos de empréstimo para estudantes.

Os empréstimos do Banco Mundial para o ensino superior, especificamente, têm como justificativa importante o apoio aos esforços para a adoção de políticas ou de reformas que permitam o funcionamento do ensino superior de forma mais eficiente e com menor custo público. O Banco, nesse sentido, continuará concedendo prioridade aos países dispostos a adotar um marco de política assentado na estrutura diferenciada das instituições e numa base de recursos diversificada, mas que atribua maior peso aos provedores e ao financiamento privados. Nestes países, os empréstimos do Banco destinados ao ensino superior dão respaldo a reformas de políticas setoriais, de desenvolvimento institucional e de melhoria da qualidade.

Tal como o Banco Mundial, a UNESCO defende a diversificação das fontes de financiamento do ensino superior e a redução de gastos com atividades não diretamente relacionadas ao ensino. Para esta Organização, dificilmente um país pode, hoje, manter um sistema completo de educação superior baseado unicamente nos fundos públicos. Uma das atuais características das políticas de en-

sino superior, aliás, é a busca de novas fontes de financiamento. E há grande pressão em favor da modificação da distribuição de responsabilidades quanto aos gastos, pela via da redução de gastos não diretamente relacionados aos estudos e do estímulo às atividades geradoras de ingressos, tais como contratos de pesquisa, serviços acadêmicos e culturais ou cursos de curta duração. A UNESCO admite, no entanto, que a busca de novas fontes de financiamento tem sido difícil para os países em desenvolvimento.

Já a Associação de Universidades Grupo Montevideu prega a responsabilidade e o dever do Estado para com a educação pública de nível superior, a fim de garantir a qualidade acadêmica em relação aos compromissos sociais. Considera, por isso, que o financiamento do ensino superior público é uma obrigação do Estado e que as outras fontes de financiamento são apenas suplementares. A co-operação entre a universidade e o setor produtivo de bens e serviços, como fonte suplementar, não deve, pois, ser utilizada como argumento para diminuir a participação do Estado no financiamento desse nível de ensino. Ao contrário do Banco Mundial, que vincula o financiamento a critérios de desempenho, a tese do Grupo é a de que a alocação de recur-

sos estatais não pode ser condicionada aos resultados de avaliação das instituições, não só porque isto seria, de fato, uma punição para aquelas que têm dificuldades históricas e escassa disponibilidade de recursos, mas também porque pode distorcer a autenticidade e sinceridade nos processos de avaliação.

A Associação defende o princípio da gratuidade do ensino superior e recomenda que os governos latino-americanos reservem o mínimo de 7% de seu PIB para a educação e, destes, pelo menos 30% para o ensino superior público.

Nível nacional: As associações brasileiras defendem a manutenção do ensino superior público e gratuito pelo Estado. A ANDIFES, por exemplo, sugere que se avance no sentido de buscar a flexibilização orçamentária, a fim de permitir o remanejamento de verbas, indispensável ao exercício da autonomia. Sua proposta é de que a União destine ao ensino superior, anualmente, pelo menos 75% da receita federal de impostos vinculada à educação. Os recursos de cada instituição seriam alocados sob a forma de orçamento global, com repasse em duodécimos mensais. Ao lado dos recursos recebidos da União, as instituições disporão, livremente, dos recursos que

conseguirem obter de outras fontes. Suas indicações incluem, ademais, a de que as despesas com inativos e pensionistas das instituições federais de ensino superior sejam cobertas pelo Tesouro Nacional, através do MEC, não fazendo parte dos recursos das IESs.

Para a ANDES, não há como o Estado se desobrigar do custeio da universidade pública. A ele compete financiar o ensino, pesquisa e extensão nas universidades públicas, destinando-lhes, pelo menos, 12% do orçamento da União. Cabe, igualmente, ao Estado exigir que o ensino superior privado se aproxime, ao máximo, do padrão definido de qualidade. Segundo esta Associação de dirigentes, compete ao Estado assegurar o atendimento das demandas sociais por educação, em todos os níveis. É, assim, central a sua responsabilidade como estimulador, fomentador e coordenador dos planos e projetos das instituições de ensino superior, uma vez que os recursos públicos constituem o principal aporte das universidades brasileiras. Quanto às IESs privadas, devem ser convocadas a participar do projeto de redefinição da educação nacional, por serem concessionárias deste serviço.

A FASUBRA também defende o financiamento integral do ensino superi-

or, pelo Estado. Recomenda, contudo, que as verbas públicas se destinem, exclusivamente, à rede pública, não cabendo subsídios ou qualquer forma de auxílio às instituições privadas. A dotação de verbas destinadas à universidade deve ser feita globalmente, com suplementação automática de acordo com a inflação. A pesquisa e extensão não devem ser vistas como fontes de complementação de verbas.

A alteração do art. 207 da Constituição e a proposta para a autonomia das instituições federais de ensino superior apresentadas pelo MEC modificam, fundamentalmente, a questão do financiamento das universidades públicas. O MEC propõe a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior já mencionado, constituído, exclusivamente, por parcela dos recursos vinculados ao ensino, arrecadados na forma do artigo 212.³ Para a formação deste Fundo, a União pretende transferir, anualmente, por dez anos, 75% do total dos recursos vinculados ao ensino que arrecadar. As atuais transferências de recursos orçamentários da União para as IFESs ficam asseguradas apenas até a constituição definitiva do FMDES. A proposta prevê, ainda, que o montante de recursos destinados, anualmente, a cada institui-

ção, não poderá ser inferior, em termos reais, a 95% dos recursos a ela destinados no ano anterior. Além dos recursos do Fundo, as Universidades disporão dos recursos que consigam obter por outras fontes, não sendo estes considerados como critérios para a distribuição dos recursos do Fundo entre as instituições. Os recursos públicos serão repassados sob a forma de orçamento global, em duodécimos mensais, discriminando-se claramente a parcela destinada aos hospitais universitários.

As despesas com inativos e pensionistas que estiverem na folha das universidades na data da promulgação da lei serão cobertas pelo MEC, com recursos do Tesouro destinados especificamente para este fim. Os que vierem a se aposentar após a promulgação da lei serão custeados com recursos do orçamento das respectivas instituições. Com essa finalidade, elas destinarão um percentual de seu orçamento para a criação de um Fundo de Pensões e Aposentadorias para seu pessoal, o qual será acrescido de contribuições efetuadas pelos próprios servidores, calculada como percentual do total de seus vencimentos.

Estas propostas do MEC foram incorporadas à PEC 370-A/96, constando da sua última versão, de meados de 97.⁴

No que diz respeito ao financiamento, o ponto mais polêmico é o estabelecimento do prazo de dez anos para vigência do Fundo, o que representa um descompromisso futuro do Estado para com a educação superior.

Legislação: A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em seu art. 4º, coloca como dever do Estado a garantia de acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um. E, no art. 55, prevê a manutenção e desenvolvimento das IESs públicas pelo Estado, em cujo orçamento geral devem ser assegurados os recursos suficientes.

Gestão

A gestão de Instituições de Ensino Superior deve se apoiar no estabelecimento de relações internas democráticas e de relações externas bem organizadas com o Estado e com as outras instituições da sociedade. Terá que nutrir-se dos elementos que possibilitem respostas ágeis aos diferentes requerimentos da sociedade e do governo. No nível interno, a gestão poderá melhorar na medida em que contar com elementos competentes no comando das atividades financeiras, operacionais e didáticas.

Nível internacional: Nos documentos internacionais, a gestão das instituições de ensino superior é tratada em suas relações externas com o Estado e com o setor econômico. Para o Banco Mundial, a participação de representantes do setor produtivo nos Conselhos de Administração das instituições de ensino superior contribui para assegurar a pertinência dos programas acadêmicos.

A UNESCO, por sua vez, afirma que direção e gestão devem se assentar no estabelecimento de relações entre a educação superior e o Estado, e que estas devem pautar-se pela liberdade de ensino e autonomia institucional.

Em conformidade com a Associação de Universidades Grupo Montevideu, espera-se o estabelecimento de uma relação fecunda entre autoridades governamentais e autoridades universitárias, dentro de um contexto de independência e num clima de respeito mútuo. Traz a necessidade, nessa direção, de um trabalho conjunto de definição de políticas e estabelecimento de planos e programas e de determinação, definição e solução de problemas de impacto social.

Nível nacional: Os documentos nacionais abordam, principalmente, a questão da gestão democrática. Segundo a AN-

DES, os Centros de Excelência e outras iniciativas que vêm sendo tomadas pelos governos, por exigência dos órgãos de financiamento, como o Banco Mundial e o BID, mostram que se pretende implantar um modelo de educação baseado no Controle de Qualidade Total, não obstante ter sido este concebido para a gestão empresarial, enfatizando a concorrência, a rentabilidade e a excelência individual e pressupondo a exclusão dos menos aptos.

Em contraposição, a ANDES propõe um modelo baseado no trabalho coletivo e solidário, bem como em uma sólida formação. As instituições de ensino superior, públicas ou privadas, devem obedecer, dessa forma, aos princípios da gestão democrática, assegurando a participação da comunidade universitária em todas as instâncias deliberativas. Partindo da necessidade de pensar a reformulação da estrutura universitária, esta Associação propõe que a gestão democrática das instituições públicas de ensino superior, a que se refere a Constituição, seja alicerçada nos seguintes princípios: autonomia vinculada à democracia interna e garantida estruturalmente nos mecanismos de decisão, controle e gestão; garantia de padrões nacionais mínimos de salário, condições de trabalho e acesso à capacitação acadêmica; gratuidade da

universidade e garantia de recursos do Estado para seu funcionamento pleno, de acordo com orçamentos elaborados de forma democrática e pública; mecanismos de avaliação do desempenho plenamente democratizados, para que a autonomia não se subordine à lógica do mercado ou ao clientelismo político; enfrentamento dos interesses organizacionais do clientelismo ou da privatização respaldado na existência de instrumentos de controle nacional e desvinculado do Poder Executivo. A administração superior das instituições caberá a um Conselho (Universitário, no caso de universidades, e Deliberativo, no caso de instituições isoladas), composto por representantes de docentes, alunos e funcionários, eleitos pelas correspondentes categorias. Reitor, diretor e seus vices serão escolhidos por eleições diretas e secretas, com participação de todos os atores da instituição. Embora a democracia universitária não se esgote em assembléias gerais, elas continuarão sendo importantes instâncias de participação da comunidade universitária.

A FASUBRA defende a independência dos dirigentes universitários eleitos relativamente às estruturas de poder da universidade. Considerando necessária uma definição clara da relação com os organismos de poder e a produção de

políticas de gestão da universidade, propõe que as instituições sejam geridas por meio de planejamento, com clara definição do que se deseja construir a curto, médio e longo prazo.

A administração, em cada entidade universitária, será estruturada em órgãos colegiados e cargos executivos. O poder de ação destes últimos deve ficar subordinado ao poder de decisão dos órgãos colegiados, nos quais não haverá membros natos ou vitalícios. Também integram a administração o congresso interno (paritariamente eleito), a assembléia da comunidade universitária, o Conselho Universitário, os órgãos colegiados superiores (paritários e preenchidos em eleição direta) e os cargos de direção superior (eleição direta e democrática). A proposta compreende, ainda, a participação de representantes das comunidades científica, artística e cultural e dos movimentos sociais no Conselho Universitário. O vínculo com as instituições sociais deverá ser fortalecido através do Fórum Universidade - Sociedade, instituído pela própria universidade e composto por entidades culturais e científicas. Para a FASUBRA, a gestão dos recursos financeiros deve ser transparente, exigindo-se que a universidade preste periodicamente contas à sociedade e à comunidade universitária da

dotação e aplicação de recursos.

A proposta de autonomia do MEC não se detém muito na questão da gestão, e a ela se refere tão-somente ao relacionar, entre os princípios da autonomia, a eficiência e eficácia da gestão no cumprimento dos objetivos da Universidade.

Legislação: A Lei de Diretrizes e Bases, seguindo a Constituição, prega a gestão democrática do ensino público como um dos princípios do ensino (art. 3^a). E, no art. 56, determina que as IESs públicas obedeçam ao princípio da gestão democrática, assegurando a existência de órgãos colegiados deliberativos, com a participação dos segmentos da comunidade institucional, local e regional. Estabelece, nesse sentido, que 70% dos assentos serão ocupados por docentes, em todos os colegiados e comissões, inclusive nos que tratem de modificações estatutárias e regimentais e de escolha de dirigentes.

Como é fácil observar, há uma acentuada tendência para a gestão democrática, não só com a finalidade de democratizar a tomada de decisões, mediante a maior diversificação e a ocorrência cada vez maior de colegiados e assembleias, mas também de tornar mais democrática a escolha dos dirigentes, sobretudo e cada vez mais frequentemente através de eleições diretas.

Qualidade

Neste fim de século, a questão da qualidade do ensino superior se impõe diante de uma série de fatores. Por exemplo, o crescimento da educação superior nos países em desenvolvimento, a diminuição das dotações orçamentárias, a baixa remuneração dos professores, a crescente retração do Estado, as dificuldades estruturais dos sistemas e a falta de integração entre os diferentes níveis de ensino, a diversificação desordenada dos sistemas universitários e a necessidade de inovação curricular e de melhoramento dos métodos de ensino vigentes, diante do vertiginoso avanço do conhecimento e da crescente facilidade de acesso à informação. Considerados em conjunto, eles compõem um quadro bastante complexo, que afeta significativamente o ensino superior, não apenas no que diz respeito às questões de financiamento e alocação de recursos, mas também, e principalmente, à questão da manutenção de uma vida acadêmica de qualidade e de grupos de pesquisa comprometidos com o desenvolvimento humano e social. E em sua condição de responsável pela formação de uma força de trabalho de qualidade, da qual dependem o atendimento das demandas de emprego mais exigentes e

até mesmo a criação de empregos de qualidade, o ensino superior é chamado para fazer frente aos imperativos mutantes do mundo político, econômico e social.

Tanto os organismos internacionais quanto os nacionais manifestaram a preocupação com a qualidade em seus documentos.

Nível internacional: O Banco Mundial tem buscado associar e, mais ainda, incorporar seus financiamentos no ensino superior a estratégias nacionais que dêem prioridade explícita ao melhoramento da qualidade do ensino e da pesquisa. Entretanto, seus investimentos são de acesso cada vez mais competitivo e se concentram nos programas nacionais e regionais de excelência, baseados na Gerência da Qualidade Total, apesar das reações contraditórias com que tem sido cercada a sua aplicação na área de educação. Nesta linha, o Banco considera como fatores de melhoria da qualidade essencialmente os seguintes: estudantes bem preparados, idoneidade do corpo docente, disponibilidade dos recursos adequados, fomento ao intercâmbio internacional e fortalecimento dos mecanismos de avaliação.

Para a UNESCO, a qualidade é uma questão que abrange o ensino superior

como um todo, refira-se ela ao ensino, formação, pesquisa ou quaisquer outras funções e atividades das instituições desse nível de educação. Tudo isto porque o ensino superior de qualidade tem que ser pertinente, ou seja, desempenhar o papel que a sociedade necessita e dele espera.

Na visão da Associação de Universidades Grupo Montevideu, o conceito de qualidade está vinculado à expressão de interesses específicos, cosmovisões ideológicas, contextos culturais e projetos políticos. Para emitir juízos de qualidade, é preciso perguntar sobre condições de essência e de existência, por exemplo: o que é uma universidade, o que faz e como o faz, em que marco institucional, em que contexto, etc. Para o Grupo, a universidade deve ter como eixos centrais a qualidade acadêmica e a equidade social de sua atividade, proporcionando a criação científica e a adequação tecnológica adequadas às distintas realidades e necessidades de cada sociedade.

Nível nacional: A ANDES defende um padrão unitário de qualidade para a universidade, assentado nos seguintes princípios: ensino público, gratuito, democrático, laico e de qualidade para todos; autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial;

democratização interna e liberdade de organização; indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; e condições adequadas de trabalho dos docentes.

As outras organizações nacionais não tratam expressamente em seus documentos da questão da qualidade, mas abordam ou apontam para a necessidade de desenvolver programas adequados de ensino, pesquisa e extensão, insistem em que sempre se tenha em mente sua relevância social e reiteram repetidamente a importância das atividades de ensino e pesquisa para o desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da cultura.

Legislação: A Lei de Diretrizes e Bases, no art. 3º, estabelece como um dos princípios do ensino a “garantia de padrão de qualidade”; no art. 4º, determina que se fixem “padrões mínimos de qualidade de ensino” para a educação escolar pública; e, no art. 9º, institui o processo nacional de avaliação do rendimento escolar nos três níveis de ensino e das instituições de ensino superior, objetivando a melhoria da qualidade.

No que concerne ao ensino superior, entretanto, a busca de qualidade não está expressa nas exigências relativas à qualificação acadêmica do corpo docente. O mestrado, por exemplo, desejável

para todos os professores de nível superior, que deveria ser a titulação pelo menos da maioria do corpo docente, só é solicitado para um terço dos docentes, isto é, para uma minoria (art. 52). Considerando que a qualificação dos professores é um dos pontos básicos para a qualidade do ensino, não podemos deixar de registrar que esta exigência está muito aquém do recomendável.

Em nosso julgamento, a qualidade do ensino superior está muito ligada ao papel que ele desempenha e ao lugar que ocupa em relação às demandas atuais e futuras da sociedade. Assim, uma instituição de ensino superior, na busca da qualidade, deve se empenhar ao máximo para desenvolver programas acadêmicos adequados à realidade social e pesquisas que contribuam para o avanço da ciência e da tecnologia, procurando articular estas duas funções na formação de profissionais altamente qualificados, calcada em relações constantes, intensas e interativas com o mundo do trabalho, a fim de que os alunos, enquanto fazem os cursos, recebam uma sólida formação geral e adquiram atitudes essenciais à convivência e ao relacionamento neste mundo cada vez mais complexo. O fato claro é que, para transformar-se ou consolidar-se como uma instituição de qua-

lidade, o que a universidade precisa é de contar, pura e simplesmente, com professores, alunos, infra-estrutura e programas de qualidade.

Avaliação

A atual relevância das políticas de promoção da avaliação universitária vincula-se à necessidade de fundamentar os processos de transformação do ensino superior. A avaliação, a propósito, deve ser considerada como um instrumento indispensável para a construção da qualidade.

Nível internacional: A preocupação com a avaliação é uma constante em todos os documentos analisados, tanto internacionais quanto nacionais. O Banco Mundial considera que a capacidade para avaliar e supervisionar a qualidade dos resultados do ensino e da pesquisa é um fator determinante do desempenho acadêmico. Chama a atenção, por esse motivo, para as experiências de avaliação institucional mais eficazes, que compreendem o sério empenho da instituição de auto-avaliar-se, junto com a avaliação externa, seja a cargo de associações profissionais ou de um órgão fiscalizador do governo, e vai desde a significação e per-

tinência de sua missão e o cumprimento de seus objetivos até a relevância, utilidade, conveniência e desempenho de suas funções e atividades.

Para a UNESCO, avaliação e apreciação da qualidade não devem ser encarados como sinônimos de controle externo exagerado, nem vistos como parâmetros para limitar o financiamento público. Devem, antes, e fundamentalmente, funcionar como mecanismos que permitam o aperfeiçoamento constante do ensino superior.

Para a Associação de Universidades Grupo Montevideu, a avaliação não é um diagnóstico. Deve ser um processo contínuo, permanente, que incorpore de forma natural um sentido valorativo às práticas acadêmicas. No entender da Associação, a avaliação das instituições de ensino superior se faz a partir de suas funções, as quais estão decisivamente ligadas ao lugar que ocupam na sociedade. Na interpretação dos resultados da avaliação, é necessário ter bem claro que não se pode confundir a necessidade de mudanças e adequação das formas, instrumentos e metas circunstanciais com a alteração de seus papéis históricos e seus fins essenciais.

Nível nacional: Segundo a ANDIFES, a

avaliação dos resultados das instituições federais de ensino superior deve levar em conta as desigualdades regionais e sociais. Autonomia e avaliação institucional são processos complementares e interrelacionados.

A ANDES, por seu turno, propugna pela avaliação sistemática do trabalho docente, a partir de critérios definidos de forma pública e democrática, não só para se defender da tutela estatal e da influência do capital, como também de qualquer esquema de privilégios corporativos da categoria. A avaliação deve ser participativa e emancipatória, constituindo-se, ela mesma, em instrumento de democratização. Para esta entidade, a construção de uma proposta de avaliação pressupõe um amplo debate em cada IES sobre sua identidade e projeto acadêmico e a explicitação do modelo que se quer para a instituição.

A ANDES considera necessária e favorece a avaliação interna. Recomenda, entretanto, que não seja apenas realizada no próprio âmbito da instituição, mas se embase em uma retrospectiva crítica socialmente contextualizada e na discussão democrática do trabalho realizado, com participação de todos os envolvidos, pois a auto-avaliação é parte integrante do processo de construção das

universidades públicas e democráticas.

A avaliação externa das IESs deve ser levada a cabo por órgãos que expressem os interesses de diversos setores da sociedade e tem o objetivo de contribuir para a formulação das políticas acadêmicas, administrativas e financeiras. É importante que esta avaliação também seja democrática e realizada com o intuito de discutir, com as instituições avaliadas, seus resultados e de propor rumos para as políticas de ensino, pesquisa e extensão.

Para a FASUBRA, a avaliação é parte de um processo integrado de desenvolvimento institucional e tem a função de analisar o resultado das ações, tomando em conta os recursos humanos e materiais disponíveis. De seu resultado, é possível identificar e corrigir falhas, oriundas de problemas relativos à história da IES, à capacitação dos recursos humanos ou às condições de trabalho; e, ainda, analisar viabilidades e pôr em prática o replanejamento. A Federação recomenda o envolvimento do usuário nos processos de avaliação.

A proposta de autonomia do MEC se limita a prever, como um dos princípios da autonomia, a avaliação sistemática e continuada da gestão e das atividades acadêmicas, com divulgação pública de seus resultados.

Legislação: A Lei de Diretrizes e Bases da Educação determina, no art. 9º, que o processo nacional de avaliação das instituições de ensino superior seja da responsabilidade da União, com a cooperação dos sistemas responsáveis por este nível. Estabelece, ainda, em seu art. 46, processo regular de avaliação para renovação da autorização e reconhecimento de cursos e de credenciamento de instituições.

A nossa posição é de que a avaliação deve ser concebida como uma forma de conhecer os problemas e de tentar superá-los, objetivando o aperfeiçoamento constante das instituições de ensino superior, considerando sua história, contexto, objetivos e atores. A avaliação da qualidade é inegavelmente fundamental e deve realizar-se, em todo o possível, por processos participativos.

Assim, é importante que os processos de avaliação sejam concebidos a partir da perspectiva da comunidade acadêmica e não emanados de órgãos externos, sejam governamentais, sejam de agências de fomento. Empenhadas em um aperfeiçoamento constante de sua atividade educacional, as IESs deverão, portanto, implementar mecanismos democráticos, legítimos e transparentes de avaliação de suas atividades, envolvendo os atores internos e externos e levando em conta os

fins e objetivos da educação de nível superior.

O momento pede que a avaliação do ensino superior se caracterize pela globalidade, fixando-se no conjunto do sistema e/ou da instituição; comparabilidade, por meio do cotejo de situações similares, sem prejuízo do que sejam as pe-

culiaridades; respeito à identidade sistêmica e/ou institucional, mediante a adequação à natureza de seu objeto e não servindo a imposições externas; adesão voluntária e legitimidade, visando ao mais alto grau de participação dos setores envolvidos; e continuidade, para que se constitua em processo permanente.

O ENSINO SUPERIOR NO CONTEXTO DA MUNDIALIZAÇÃO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

As tendências internacionais, na atualidade, se caracterizam por uma série de processos concomitantes e, às vezes, até mesmo contraditórios, como a democratização, a mundialização, a regionalização, a polarização, a marginalização e a fragmentação.

A democratização avança, progressivamente, na medida em que caem os regimes autoritários e aumentam a participação e atividade dos grupos organizados da sociedade civil. É ela que fundamenta as ações coletivas voltadas para assegurar a paz e garantir o respeito aos direitos humanos. A mundialização é um reflexo da crescente interdependência das economias e comércios nacionais e locais e expressa a necessidade de um enfoque mundial para abordar os problemas dos Esta-

dos nacionais. A regionalização constitui-se no agrupamento dos Estados para facilitar o comércio, a integração econômica e os programas relativos à educação, cultura e meio-ambiente. A polarização resulta do aumento das desigualdades em escala mundial, regional e nacional e amplia a distância que separa países e populações em ricos e pobres, com preocupantes conseqüências econômicas, políticas e sociais. A marginalização consiste no isolamento de determinados países ou setores da população, devido a seu estágio de desenvolvimento. A fragmentação se faz sentir nas discórdias sociais e culturais, que levam a embates diferentes grupos e a lutas pela divisão de Estados e comunidades, consoante critérios étnicos, tribais, religiosos ou outros.

Desafios

O desdobramento desses processos traz, consigo, uma série de problemas que constituem, de certa forma, desafios para a educação de nível superior.

Assim, a falta de recursos financeiros; o processo de diversificação crescente, impulsionado pelo aumento da demanda social e pela diversificação da clientela; a iminência de desemprego dos graduados, como reflexo da lentidão no aumento da demanda de profissionais qualificados e das incertezas do mercado de trabalho, flutuando ao sabor das inovações tecnológicas e da evolução da informática e desafiando o ensino superior a aumentar sua capacidade, para fazer frente aos imperativos mutantes da sociedade e às mudanças que se produzem na economia. Tudo isto em um contexto de restrições orçamentárias cada vez mais sérias, que muitas vezes comprometem a qualidade do ensino e provocam grande tensão nas relações entre o Estado, a comunidade acadêmica e as instituições de ensino superior.

Diante de todos esses processos e

dos problemas decorrentes, que atingem, especialmente, os países do Terceiro Mundo, e do vertiginoso processo de mundialização, a qualificação dos recursos humanos na sociedade moderna passou a requerer não só uma formação superior especializada, mas também uma ampla consciência dos problemas cultu-

As IESs devem exercer um papel cada vez maior e mais significativo na promoção dos valores éticos e morais na sociedade.



rais, ambientais e sociais da humanidade. Na tentativa de superar o tecnicismo, as IESs devem, sem dúvida, exercer um papel cada vez maior e mais significativo na promoção dos valores éticos e morais na sociedade, desenvolvendo nos alunos e, talvez, em grande parte da sociedade o espírito de iniciativa, o respeito à dignidade humana, a cooperação e a cidadania ativa.

Perspectivas

Nesse sentido, prevê-se uma revitalização das humanidades, das artes e das letras. Mas outras perspectivas estão igualmente surgindo para o ensino superior do novo milênio:

- a intensificação da dimensão internacional da vida acadêmica em geral,

abrangendo não só as instituições de ensino superior, mas também as associações científicas e estudantis. Um número crescente de estudantes, professores e pesquisadores estudam, trabalham, vivem e se comunicam em um contexto internacional, não só através de programas de cooperação internacional, como também pelas facilidades das novas tecnologias. Com o aumento da mobilidade pessoal e dos estudantes, a educação superior está se tornando importante segmento de exportação, correndo-se ao mesmo tempo o risco de êxodo de competências para o estrangeiro. Entretanto, a cooperação é importante para alcançar qualidade e eficiência nas instituições e estimula inúmeras modalidades de intercâmbio, graças a programas semelhantes ou que se complementam, permitindo evitar o desperdício de recursos e a repetição de atividades;

- a polarização crescente entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, acentuada pela política financeira de determinados organismos internacionais e, especialmente, países cujas restrições fiscais derivadas da necessidade de controlar seus orçamentos públicos estão sendo reforçadas pelas consequências das políticas de ajuste estrutural. Tal polarização aumenta a distância entre os paí-

ses no que diz respeito ao ensino superior e à pesquisa e impõe às IESs a revisão de sua missão e reorientação de suas funções, a definição de novos enfoques, o reexame da estrutura institucional e organizacional, a adoção de novos sistemas e procedimentos de captação e administração de recursos e o estabelecimento criterioso de prioridades para o futuro. As universidades, futuramente, deverão atuar em processo de interação, conformando espaços supranacionais, definindo um marco em que serão necessários planos de estudo, de pesquisa e de gestão comuns entre várias instituições;

- a formação requerida pela complexidade do mundo atual e os avanços tecnológicos impõem às IESs uma urgente revisão de suas práticas de ensino e dos sistemas de informação que utilizam. As instituições deverão caminhar no sentido de modificar os planos de estudos a fim de maximizar sua flexibilidade, para possibilitar o intercâmbio de estudantes, permitir a mobilidade entre disciplinas e atender à generalização da necessidade de educação permanente. A introdução de novas tecnologias deve ser programada, visando ao aperfeiçoamento da aprendizagem, do ensino, dos serviços de informação e, em particular, das bibliotecas; e

- a potencialidade dos avanços tecnológicos, que podem ser utilizados com grande sucesso para o ensino à distância, em programas de estudos oferecidos para novas categorias de usuários, através de estratégias mais flexíveis, que superem as desvantagens derivadas da organização tradicional dos estudos. No contexto de mundialização, é necessário pensar em um projeto universitário capaz de superar a crise e de permitir o cumprimento pleno das funções de ensino,

pesquisa e extensão e o exercício adequado das atividades, na ampla perspectiva introduzida pelo rompimento dos limites geográficos com a aplicação e uso das novas tecnologias e com os processos cada vez mais ágeis de cooperação internacional. Tal projeto, é óbvio, presume que os problemas e desafios serão enfrentados por uma comunidade acadêmica bem preparada e comprometida com a qualidade do ensino e a instituição em que trabalhe.

CONCLUSÃO

As análises apresentadas evidenciam, claramente, que o ensino superior se destaca como uma das instâncias mais importantes para impulsionar os processos de enfrentamento do desafiante mundo atual. Nesse quadro, as IESs são fundamentais para a condução e execução das estratégias e políticas de desenvolvimento. Para isso é necessário que executem bem suas funções de ensino, formação, pesquisa e serviços, o que implica o respeito e obediência aos princípios e a prática cotidiana da liberdade acadêmica e da autonomia institucional, procurando responder às necessidades e expectativas da sociedade.

Nas relações do ensino superior com a sociedade em seu conjunto, é necessário um equilíbrio entre a manutenção de determinadas características a serem conservadas, como parte do patrimônio educativo e cultural, e a concretização das transformações indispensáveis à tarefa incessante de resolução dos problemas gerais da humanidade e às necessidades específicas da vida econômica, cultural e social da comunidade em que se insere cada instituição.

Assim sendo, algumas questões se tornam fundamentais para repensar as questões da autonomia e da gestão das instituições de ensino superior, a saber:

- Como o ensino superior e, especificamente, determinada instituição pode contribuir para a promoção do desenvolvimento humano sustentável, no atual contexto de aceleração das mudanças econômicas e sociais?

- Como o ensino e a pesquisa podem servir para a melhor organização da sociedade moderna, o fortalecimento dos princípios de solidariedade em que se alicerça a sociedade civil e a erradicação dos principais problemas que contribuem para a deterioração do tecido social, como a pobreza, o desemprego, a saúde precária, a desnutrição, a falta de moradia, o desrespeito ao meio-ambiente e a corrupção?

- Como proceder para formar os profissionais para o novo mundo do trabalho e da cultura política, ou seja, como conseguir o aperfeiçoamento das aptidões profissionais e das qualidades pessoais dos futuros profissionais?

Registremos que, no limiar do terceiro milênio, os responsáveis pela condução de instituições de ensino superior têm que ter clareza em relação à importância do nível de ensino em que militam. O acesso à educação superior e aos

serviços que ela presta à sociedade é parte essencial e elemento básico de qualquer programa de desenvolvimento sustentável, pois o desenvolvimento dos recursos humanos e da pesquisa é condição para que a humanidade possa enfrentar os desafios deste final de século e entrar no terceiro milênio com a garantia de boa educação e de apropriada formação dos cidadãos, em nível mundial.

Registremos, finalmente, que a busca de soluções para os desafios apresentados pelo mundo atual deve ter suas bases no contexto dos valores sociais e culturais, nacionais e locais. Nas sociedades modernas não cabem estruturas rígidas ou impostas, sem a consideração das culturas e filosofias nacionais e regionais. Na caminhada para o novo milênio, em busca de um ensino superior de qualidade, é necessário que cada IES busque conscienciosamente sua própria qualidade, dentro de suas possibilidades e limites, e procure aperfeiçoar dia a dia seu ensino e pesquisa, mantendo-se bem adaptada ao contexto mundial, nacional, regional e local, e em condições de promover o desenvolvimento humano sustentável demandado neste final de século.

NOTAS

¹ Ver Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES, Sindicato Nacional), 22-ago.97.

² Ver o Decreto nº. 2.207, de 15 de abril de 1997.

³ O art. 212 da Constituição Federal de 1988 estabelece: "A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino."

⁴ Ver Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES, Sindicato Nacional), 22-ago.97.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIACIÓN DE UNIVERSIDADES GRUPO MONTEVIDEO. *La Transformación Universitaria en Vísperas del Tercer Milenio*. Seminário Internacional. Relator: Carlos ZUBILLAGA. Montevideo, 13 e 14 – Jun. 96.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR (ANDES, SINDICATO NACIONAL). *Análise dos documentos*: Alteração do artigo 207 da Constituição Federal e do Anteprojeto de Lei do MEC que trata da autonomia universitária. Brasília, s.d.

_____. *Análise da PEC 370-A/96* (Versão de agosto de 1997). Brasília, 22-ago.-97.

_____. *Análise do relatório da PEC 370-A/96*: Autonomia universitária - Governo e deputados apressam o fim da universidade pública e gratuita. Brasília, 23-maio-97.

_____. *Proposta da ANDES/SN para a Universidade Brasileira*. XXXII Conselho da ANDES - Sindicato Nacional (CONAD). Guaratinguetá, 28 a 30-jun.-96.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES).

Autonomia universitária: Relato da XVII Reunião do Conselho Pleno. Florianópolis, 18 e 19-mar.-96.

_____. *Lei Orgânica das Universidades*: Proposta de um anteprojeto de lei. Brasília, 21-maio-96.

- _____. *Parecer [sobre a] autonomia universitária: Questões constitucionais e legais à auto-aplicabilidade do art. 207.* Belo Horizonte, 28-set.-96.
- _____. *Sugestão para aperfeiçoamento do texto: "Alternativa proposta".* São Paulo, 14-ago.-97.
- _____. *Subsídios para a revitalização da discussão sobre autonomia universitária.* Brasília, 25-jul.-95.
- BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia.* Washington, 1995.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer da Comissão Especial destinada a apreciar a Proposta de Emenda à Constituição nº. 370, de 1996.* Brasília, 1997.
- BRASIL. Comissão Especial encarregada da apreciação da PEC n. 370/96. *Substitutivo à proposta de emenda à Constituição nº. 370/96.* Brasília, 14-jul.-97.
- BRASIL. Presidência da República. Decreto nº. 2.207, de 15 de abril de 1997 (Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46, e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências.)
- _____. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.)
- FEDERAÇÃO DOS SERVIDORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS (FASUBRA SINDICAL). *Autonomia universitária: Uma questão de referencial.* Brasília: Direção Nacional, s. d.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO - MEC. *Proposta para a autonomia das instituições federais de ensino superior.* Brasília, 8-ago.-96.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO). *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior.* s. d.
- SENADO FEDERAL. Comissão Diretora. *Redação final do substitutivo do Senado ao Projeto de Lei da Câmara nº. 101/93, de 1993.* Parecer nº. 30/96, de 13-fev.-96.

CAPACIDADE ADMINISTRATIVA, EIS A QUESTÃO: UMA LEITURA DOS DILEMAS ATUAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DA GESTÃO DO ENSINO SUPERIOR*

Maria Helena de Magalhães Castro

"A mesma flexibilidade e capacidade de adaptação que nós procuramos para a sociedade como um todo são essenciais também para as organizações dentro dela. Uma sociedade feita de organizações esclerosadas não é capaz de se renovar a si mesma."

John W. Gardner (1994)¹

INTRODUÇÃO

Globalização das comunicações e mercados, transformação do dinheiro em informação, novo patamar de competitividade, mudança de paradigma gerencial e organizacional, desajuste da base institucional existente, reinvenção do Estado, administração remota, sistemas auto-regulados, novo patamar educacional, aprender a aprender são algumas das expressões com tradução direta para o português e comumente usadas para caracterizar o mundo contemporâneo. Outros termos muito usados, mas sem tradução direta para o português, são: *accountability* (sintonia, prestação de contas, transparência), *benchmarking* (comparar-se, atualizar-se em com-

* Preparado como subsídio para o Plano Estratégico da ANPAE, julho de 1995, este artigo traduz, em grande medida, a experiência da autora como participante de um programa de pós-doutoramento na Harvard Graduate School of Education: o Fellows Program on Latin American Higher Education. Composto por um grupo de cinco pesquisadores-doutores latino-americanos, originários do Brasil, Argentina, Chile, Venezuela e México, sob a coordenação de Lewis Tyler e com o apoio da HGSE e da Fundação Ford, o programa se desenvolveu no primeiro semestre de 1995 e promoveu sessões do grupo com 56 convidados, além de visitas a várias entidades de ensino superior em Washington, entre outras atividades.

parações com concorrentes ou similares), *develop stakeholders* (desenvolver o envolvimento dos que detêm um interesse em determinada ação ou resultado), *empowerment* (capacitação, não no sentido técnico, mas sim via valorização e participação) e *ownership* (no sentido de apropriação, pelos sujeitos, de responsabilidades), entre outras.

Pretender retratar as tendências de um mundo já globalizado, mas ainda aturdido com a nova realidade, é um esforço sem chances de sucesso pleno. Não só o desenvolvimento tecnológico continua se desdobrando em novas aplicações e possibilidades, como as consequências do que já se conseguiu absorver no plano prático ainda não estão plenamente compreendidas.¹ Importa aqui fixar uma dimensão da globalização como contexto que nos condiciona: os níveis sem precedentes, que instaurou, de volatilidade do ambiente e de vulnerabilidade de todos ao que se passa com todos, mundo afora.

A capacidade de tirar proveito des-

te novo mundo depende criticamente da capacidade de captar e interpretar tendências, assim como de responder a tempo e em doses adequadas às novas realidades e oportunidades. A volatilidade ambiental e a diversidade de novas demandas e

oportunidades é tal que empresas e instituições não podem se restringir a simplesmente responder ou atender ao ambiente externo. Se este ambiente for tratado como o único ou principal parâmetro, isso vai sobrecarregar a empresa ou a instituição, com risco de perda de identidade ou de rumo. Decisiva é a capacidade de interpretar as mudanças ambientais como oportunidades e de reagir ocupando espaços, propondo produtos, serviços ou idéias compatíveis com a capacidade interna e com os valores e interesses mais estratégicos da empresa ou instituição. Em outras palavras, a globalização exige

das organizações e instituições uma alta capacidade de auto-regulação, de forma que seja possível conjugar identidade própria com sintonia com o mundo exterior.

A base institucional da administra-

***A capacidade
de tirar proveito
do mundo
globalizado
depende
criticamente da
capacidade de
captar e
interpretar
tendências e de
responder a
tempo e em
doses adequadas
às novas
realidades e
oportunidades.***



ção pública montada no pós-Segunda Guerra Mundial tornou-se um obstáculo à competitividade ou à inserção proveitosa dos países no novo ambiente internacional. Tanto o aparato montado pelo Estado do Bem-Estar Social, quanto o tratamento estritamente técnico (tipicamente, via planejamento-implementação) dos problemas da esfera pública tornaram-se sinônimo de desperdício e ineficácia: este modelo, além de caro, tem baixa qualidade e pouca capacidade de adaptação, porque não promove o engajamento (*ownership*) dos executores e nem dos usuários. Gerou instituições voltadas para o topo (órgãos centrais) e não para a base (usuários), instituições preocupadas com a oferta (com normas sobre “como” prover isto ou aquilo) e não com a demanda (o quê seria adequado), instituições voltadas para a prestação de contas ao Estado e não aos seus usuários.

O modo racional-legal, técnico ou planejado, como o Estado do Bem-Estar Social se “apropriou” de responsabilidades sociais, acabou por desengajar as pessoas nos dois lados do “balcão” de prestação desses serviços (funcionários e usuários). Também demonstrou que a oferta de proteção assegurada atrofia seus beneficiários, sejam instituições ou indivíduos, e cria mais problemas do que re-

solve. Instituições que desfrutaram de financiamento automático garantido por lei voltam-se para dentro e não encontram incentivo para avaliar seus resultados, melhorar a qualidade ou acompanhar mudanças nas demandas por seus serviços. Um exemplo polêmico deste ponto é o do pensamento dominante no Congresso norte-americano hoje. A maioria republicana sustenta que o seguro-desemprego e outros direitos de cidadãos ao dinheiro público não só se tornaram inviáveis economicamente, mas injustificáveis do ponto de vista ético. Argumentam que o sustento vindo do Estado cria um círculo vicioso, porque alimenta passividade e atrofia o potencial dos indivíduos para alcançar auto-suficiência. Na Inglaterra, Herbert Spencer (1873) já manifestava essas idéias em *The Principles of Sociology* (“A oferta gratuita de educação, bibliotecas, medicina preserva artificialmente os membros mais fracos e abaixa os padrões morais e intelectuais da sociedade”), e a “Terceira Via” do governo Blair busca atualmente soluções não-assistencialistas às populações excluídas.

A febre republicana de cortar direitos conquistados a duras penas tem gerado indignação e debate acirrado nos EUA, que, entretanto, não articulou uma resposta direta a esses argumentos. As evidên-

cias são de que o *welfare* norte-americano e inglês não tem ajudado seus beneficiários a romper com a dependência da ajuda pública, por menor que ela seja. Nem resolve satisfatoriamente o problema e nem cria condições para sua superação. A questão é como tornar essas políticas compensatórias capazes de efetivamente apoiar a transição da pobreza absoluta para o auto-sustento. A oferta de oportunidades de prevenção da marginalização social torna-se mais importante do que medidas remediadoras, que precisam existir sob nova concepção.

Certamente, o colapso do modelo de planejamento central do mundo socialista teve impacto importante de reforço desta nova linha de pensamento. Mas, no mundo dos negócios, mesmo antes da queda do muro de Berlim e do abandono pela China do projeto de desenvolvimento planejado voltado para dentro, as empresas operando no mercado internacional já se afastavam do paradigma fordista de organização e gerência, em busca de maior flexibilidade e agilidade face a um ambiente externo cada vez mais integrado, complexo e volátil (V. box de Salm).

Hoje fica claro que a reversão cíclica que ocorre nos anos 70, depois de décadas de expansão e aparente consolidação da base técnica fordista, representou também a emergência de um novo padrão tecnológico e organizacional. Na sua essência, significou também uma mudança radical na gestão empresarial. Não foi tanto o surgimento das novas tecnologias, com base na informática, que abalou este modelo. Ao contrário, no início, elas se difundiram via mecanismos de automação, capazes de simplificar tarefas de trabalhadores altamente qualificados e garantir à administração superior um maior controle sobre o processo de produção, além de aumentar a eficiência dos trabalhos mais rotineiros nos escritórios. Tanto foi assim, que as primeiras análises dos impactos da microeletrônica sobre o trabalho enfatizaram esses aspectos, como se fossem apenas mais uma etapa de um contínuo e irreversível processo de desqualificação da mão-de-obra. Mas é importante lembrar o relatório elaborado pelo MIT que apontava a subutilização das potencialidades da informática: *"enquanto os americanos gastavam milhões de dólares informatizando sistemas de gestão de estoques, os japoneses simplesmente eliminavam os estoques através de prosaicos papéis (kan-ban)."*

Somente quando as novas tecnologias de automação passaram a ser utilizadas no Japão em combinação com formas radicalmente distintas de organização, é que seu potencial disruptor

do paradigma anterior se fez notar [...] Emergem como particularmente relevantes a qualificação da mão-de-obra e um novo modelo de relações de trabalho. No Brasil, ambas as condições são problemáticas dada a notória ineficiência do nosso sistema educacional e o caráter conflitivo das relações de trabalho.

Se o problema-chave dos anos 70 era produzir quantidade, nos anos 80 passou a ser qualidade. A mudança no padrão tecnológico se dá com a introdução de inovações de produto e processo: sistemas CAD/CAM/CAE, robôs; máquinas-ferramentas de comando numérico; introdução do *just in time*; celularização de produção; tecnologia de grupo; sistemas de qualidade total com utilização de controle estatístico de processo, relacionados à difusão da microeletrônica.

Já a mudança do padrão de gestão é mais lenta e envolve métodos gerenciais participativos, revisão de cargos e salários, políticas de estabilização de mão-de-obra, democratização do uso de restaurantes, valorização dos setores de recursos humanos. A experiência dos países escandinavos e da Austrália de contratos coletivos flexíveis, combinando negociações centralizadas de diretrizes gerais com negociações descentralizadas em nível setorial e de empresa tem propiciado ambiente favorável ao processo cooperativo entre gerência e empregados, garantindo eficiência na introdução de inovações organizacionais e tecnológicas.

Salm (1993)

De fato, foi a globalização das comunicações e, por conseguinte, dos mercados o fator desencadeador tanto da revolução gerencial das empresas, quanto dos esforços de “reinvenção” do Estado. A integração eletrônica e econômica do mundo trouxe pressões novas sobre os recursos financeiros e, principalmente, sobre a capacidade administrativa do Estado. O crescimento da força e escopo do mercado requer capacidades diferentes e o desempenho de funções novas de supervisão, co-

ordenação, orquestração e ajuste fino que não estavam dadas. Além disso, ampliam-se os foros e instâncias decisórias sobre problemas globais, que vão da compatibilização técnica dos sistemas de comunicações, standardização de produtos e informações (das estatísticas oficiais, por exemplo) até o monitoramento do clima e do meio-ambiente, dos recursos oceânicos, lixo espacial etc. Compete aos governos assegurar que o país tenha competência mínima para participar efetivamente

dessas instâncias e também para fazer escolhas adequadas de compra ou transferência de novas tecnologias. Além de promover a elevação do patamar educacional de toda a população nos níveis internacionais, o Estado precisa expandir a base de informações técnicas e de recursos disponíveis à abertura de novas áreas de negócios e atividades e, principalmente, zelar pela integridade e sucesso da participação do país nesse novo mundo.

O Estado é necessário hoje para funções muito mais complexas do que a de produzir e entregar serviços. Ele precisa resolver rapidamente os problemas de cobertura e melhoria da qualidade e eficiência dos serviços básicos e assumir novos papéis. A década de 80 assistiu à terceirização dos serviços públicos, descentralização e conversão do aparelho do Estado de pro-

O Estado é necessário hoje para papéis muito mais complexos do que o de produzir e entregar serviços.

dutor direto para contratante e administrador "remoto", isto é, via supervisão, avaliação associada a incentivos e outros mecanismos de indução. A redução em tamanho visa ao aumento de poder e capacidade de governo. Além disso, o processo não é de redução pura e sim-

ples, é de recuo em algumas áreas e avanço em outras. Reduz-se a burocracia, amplia-se e eleva-se a qualificação dos seus quadros, que hoje recrutam estrategistas, negociadores, gerentes e supervisores (V. o box de Haggard, mais à frente).

Na área das comunicações (televisão, transmissão de dados etc.), o movimento desregulador atingiu seu clímax nos países da OCDE nos anos 80. Na área do ensino superior essa mesma tendência está em pleno desenvolvimento (V. box de Sanyal).

De um modo geral e devido à escassez financeira e pressões por maior eficiência, as instituições de ensino superior vem sendo forçadas a reduzir despesas, procurar fontes adicionais de financiamento e melhorar a utilização de seus recursos. Ao mesmo tempo, precisam lidar com a diversificação crescente de demandas pela formação de novos tipos de formados para atender ao mercado de trabalho, pela maior cooperação com a indústria e pela introdução de novos métodos educacionais, inclusive de ensino à distância.

Essa situação tem exigido mudanças tanto nas políticas governamentais para o setor, quanto nos mecanismos, estruturas e estilos de gestão institucional. Convivem hoje dois modelos de política governamental: (1) o auto-regulado, como nos EUA, Inglaterra, Holanda, Canadá e Austrália; e (2) o de controle centralizado, como é típico no Terceiro Mundo e em alguns países europeus como França, Itália, Áustria e Portugal [...] Este segundo modelo está em franco esvaziamento com um grande número de países já em transição para o modelo auto-regulado. Esse é o caso dos países nórdicos (Suécia, Finlândia e Noruega) e, mais recentemente, dos da Europa Oriental [...].

Alguns governos (Inglaterra, Austrália e Holanda) tornam-se cada vez mais preocupados não apenas com os resultados (como número e qualidade dos formandos), mas também com os processos institucionais e métodos gerenciais [...] A extensão do controle centralizado vem declinando na Europa, por exemplo, com a lei italiana de 1987 [...] com os contratos quadrienais de desenvolvimento regional na França, que permitem que municípios e empresas participem dos processos decisórios das universidades. Na Alemanha, França e Espanha já começaram as discussões sobre novos modos de administrar o sistema de ensino superior, aumentando a autonomia das instituições e atribuindo ao Estado uma função de controle remoto [...]. O Comitê Nacional de Avaliação da França recomendou, recentemente, a descentralização orçamentária e autonomia financeira das unidades acadêmicas das universidades de maior porte.

Sanyal (1995)

Enquanto Al Gore, o Congresso norte-americano e uma multidão de autores debatem o que deve ser a reinvenção do Estado nos EUA, a Suécia, já no final dos anos 80, entrava em processo de reversão do “racionalismo radical” de Olaf Palme, eliminando as novas “camadas” gerenciais introduzidas por Palme, assim como os mecanismos de controle centralizado, em nome da auto-regulação e de um papel “orquestrador” do Estado

(Elzinga, 1992).

O presente texto – com o pano de fundo acima – dirige-se a administradores de instituições de ensino e propõe-se analisar algumas tendências recentes na área de gestão em seu plano mais amplo, isto é, no plano das idéias², e na área das políticas públicas de reforma institucional na América Latina, com ênfase na área educacional e, particularmente, no plano interno das instituições de ensino superior.

PLANO DAS IDÉIAS: AUTO-REGULAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Há hoje um interessante processo de convergência de idéias entre economistas, especialistas em administração pública e de empresas, cientistas políticos e especialistas em educação. A convergência se dá entre autores atuantes em diferentes tipos de organizações, incluindo-se aí desde universidades e *think tanks* norte-americanos (como a Rand Corporation, o Interamerican Dialogue e a Carnegie Endowment for Peace) e europeus (como o CHEPS), até especialistas em análise de políticas públicas, consultores e quadros técnicos de bancos e agências multilaterais, como o BID, o Banco Mundial, o IIEP da UNESCO e agências da Comunidade Européia.

Esse conjunto heterogêneo de intelectuais e profissionais converge no diagnóstico de que soluções auto-sustentadas aos desafios trazidos pela globalização passam criticamente pelo desenvolvimento da capacidade de auto-regulação das instituições. Deslocaram-se a análise e as recomendações do nível macro dos

sistemas e políticas públicas de âmbito nacional para o nível das instituições e, especialmente, para as questões do *como* fazer as instituições funcionarem bem, de forma sustentada, isto é, com capacidade de se manter em sintonia com o novo ambiente em que vivemos.

No mundo dos negócios, a globalização dos mercados e da concorrência disseminou a adoção de programas de qualidade total, centrados na valorização dos recursos humanos e na promoção da cooperação e participação de todos na definição da missão da organização e na busca de ganhos permanentes de eficiência e qualidade, através da qualificação de fornecedores e da aproximação com clientes via sistemas *just in time* e de *customization* dos produtos e serviços³. O box abaixo lista as habilidades básicas do trabalhador contemporâneo, dando-nos uma noção de o quanto as organizações dependem de sua iniciativa, capacidades de comunicação e resolução de problemas.

O perfil atual do trabalhador requer habilidades básicas em:

- leitura, compreensão de textos e capacidade de utilização de instruções escritas (manuais, cartas, formulários, planilhas eletrônicas, etc.) ;

- capacidade de escrever, redigir relatórios e documentos de comunicação interna, sobretudo em momentos críticos do trabalho;
- capacidade de trabalhar com computação, interpretar números, medir tempos, distâncias, volumes, pesos, velocidades, organizar dados e analisar problemas quantitativos;
- capacidade de falar e comunicar-se com superiores, colegas e subordinados;
- capacidade de escutar e dirigir atenção para facilitar a compreensão de instruções orais e de participação em trabalhos em grupo e reuniões;
- capacidade de resolver problemas: identificar, reconhecer e definir problemas, formular alternativas, equacionar soluções, avaliar resultados;
- criatividade, iniciativa e invenção com bom uso da intuição e raciocínio lógico, transformação de idéias em aplicações práticas, etc.;
- auto-estima e habilidade em manter imagem positiva de si mesmo que facilite assumir responsabilidades e alcançar resultados;
- capacidade de negociar e persuadir, motivação e realização.

Salm (1993)

No mundo dos bens e serviços públicos, onde o déficit fiscal é uma ameaça permanente, porque o Estado, que vinha se expandindo desde a Segunda Guerra, tem sido forçado, como vimos, a assumir papéis novos de supervisão, avaliação e orquestração de uma economia em rápida transformação, a questão é “fazer mais e melhor com menos”. Isso também requer a aproximação do aparato institucional com o público (*stakeholders*), o repensar da missão de cada órgão ou agência, a concentração de esforços no que é

prioritário, a redefinição do sistema e processos de gestão. Em suma, requer uma verdadeira “reinvenção do Estado”.

A proposta de concentrar esforços na capacitação das instituições embute uma redefinição da natureza dos problemas enfrentados pela sociedade moderna, que tem implicações diretas sobre a definição das relações entre o Estado e a sociedade. Na sua esmagadora maioria, os problemas da administração pública, e aí se incluem a educação, a saúde, a segurança, são problemas que não têm

natureza nem solução técnicas. Mais que isso, são problemas que envolvem escolhas que pertencem ao âmbito da sociedade e não do Estado. Não cabe ao governo decidir que tipo de ambulatório ou de atendimento escolar cada comunidade deve ter. Cabe, sim, velar para que standards mínimos sejam cumpridos, mas cabe também estimular a qualidade, que tem como ingrediente fundamental a sintonia com o usuário e, portanto, a diferenciação. Sistemas auto-regulados tendem a ser heterogêneos porque se compõem por instituições que têm identidade e comando sobre si mesmas, ou seja, que assumem responsabilidades, fazem escolhas e se sentem donas de sua missão.

O salto qualitativo da educação pública, a redução da violência urbana, do uso de drogas, da gravidez de adolescentes, de famílias sustentadas por mulheres sozinhas, a nova onda racista na Europa, a melhoria das emergências dos hospitais são todos problemas “humano-intensivos” (Carneiro), de “mudança por adaptação” (Heifetz), ou de solução processual e aberta (Drucker, Benjamin).

Soluções auto-sustentadas requerem

sujeitos (no caso, instituições) auto-regulados que assumam responsabilidades, façam escolhas e, em suma, tenham clareza e se sintam donos de sua missão. São

Sistemas auto-regulados tendem a ser heterogêneos, porque se compõem por instituições que têm identidade e comando sobre si mesmas, ou seja, que assumem responsabilidades, fazem escolhas e se sentem donas de sua missão.

soluções que passam por mudanças de mentalidade, por processos de engajamento e interação interpessoal, pontuados por conflitos, negociação e aprendizado mútuo, nos quais ninguém pode antecipar o resultado final. Na verdade, não há um resultado final e nem mesmo o resultado melhor. Estamos lidando com problemas cuja solução passa pela devolução das responsabilidades e pelo desenvolvimento da capacidade de resposta auto-sustentada das instituições. A melhor solução, a cada momento, é a que reflete a capacidade de resposta dos sujeitos envolvidos. É pelos passos das escolas, dos postos de saúde, das delegacias com suas comunidades de usuários que a educação, a saúde, a segurança de cada país vão caminhar e se renovar.

Isso não quer dizer que a competência técnica e a autoridade central se tor-

naram supérfluas. Pelo contrário, seria absurdo tirar de cena aqueles que podem e devem atuar como animadores, orquestradores e agentes facilitadores da revolução institucional. Os órgãos governamentais ocupam posições estratégicas, os camarotes melhor situados para observar, analisar e orquestrar as reformas. Lá estão o censo e as informações que permitem a visão macro, a comparação e o monitoramento do processo. E lá está a fonte dos recursos que, embora dentro de uma nova moldura, continuarão financiando os serviços e bens públicos. Especialistas e governantes continuam tendo um papel decisivo, porém bastante diferente do que estamos acostumados a associar a eles.

Ao invés de formular “pacotes” e planos, cabe aos especialistas usar seus conhecimentos e talentos para formular a “visão” que cria o clima de mudança e dá direção ao processo. Mais que isso, cabe aos especialistas acompanhar e aprender rápido com os processos de mudança desencadeados. Como Heifetz sugere, cabe a eles subir e descer do chão ao balcão ou camarote, e

com base nisso, no contato direto com os sujeitos e na visão panorâmica do processo, interpretar o andamento do processo e renovar a “visão” motivadora.

Cabe aos tecnocratas e especialistas facilitar o processo de mudança. Isso

envolve a administração cuidadosa da agenda de reformas de modo a reduzir o risco de sobrecarga e perda de rumo. Envolve também a produção e divulgação de informações relevantes e diagnósticos preliminares que ancoram os debates e negociações em fatos. Envolve, ainda, a criação de oportunidades de interação entre diferentes interlocutores.

O Estado não pode se “apropriar” da reforma institucional, assumir para si a responsabilidade e se consumir internamente com a for-

mulação de políticas ou planos abrangentes. A abertura do debate com a divulgação das informações fundamentais sobre cada problema deve preceder a divulgação de suas linhas de ação e, mais que isso, deve influenciá-las *explicitamente*. A reforma das instituições não tem chances de ocorrer em bases sustentáveis

É pelos passos das escolas, dos postos de saúde e das delegacias com suas comunidades de usuários que a educação, a saúde, a segurança de cada país vão caminhar e se renovar.



se não se ancorar em um amplo debate público, que informe as opiniões, que explore as alternativas possíveis, que explicita as perspectivas dos diferentes beneficiários da mudança e que dê suporte às ações e processos deslanchados localmente ou nas bases.

Esse é o tipo de liderança necessária para o encaminhamento de reformas institucionais. Acabou-se o mandato do líder iluminado ou do técnico brilhante que sabe onde estamos e para onde vamos, que assume para si o problema, pede o voto de confiança e promete a solução final. Não há uma solução final. Ninguém pode antecipar soluções que envolvam capacidade de manter sintonia com um ambiente volátil. Ninguém pode antecipar como sistemas auto-regulados vão se parecer concretamente: eles refletirão conjuntos de componentes dinâmicos.

Este novo tipo de liderança exige habilidades que não estão dadas. Requer coragem para assumir riscos e experimentar; requer grande capacidade de comunicação, negociação e interação; requer enorme talento para ouvir e aprender;⁴ requer sensibilidade no controle dos portões de acesso às negociações – há momentos em que se precisa ampliar rapidamente o universo de interlocutores para vencer impasses, ao passo em que

em outros é fundamental restringi-lo para consolidar consensos ou definições mais específicas. Em síntese, os especialistas e governantes têm um enorme aprendizado pela frente.

Muitas iniciativas têm sido tomadas nessa direção. O desenvolvimento de indicadores de desempenho, programas e métodos de treinamento em liderança e gestão para a qualidade, assim como prêmios à qualidade e outros incentivos proliferam mundo afora.⁵ Na área do ensino superior, por exemplo, uma variedade de *surveys* vem sendo feita, nos EUA e em países europeus, para acompanhar e conhecer melhor as experiências em andamento nas instituições, de reforma de seus sistemas de gestão (Zink e Schmidt, Shuster et al., Kells, Benjamin).

Dois exemplos *sui generis* da valorização das relações humanas e de seu impacto sobre o desempenho das nações são os estudos de economistas explorando a correlação entre os níveis de confiança que existem em diferentes sociedades e sua capacidade de se renovarem. Sociedades com alto nível de confiança são capazes de gerar pactos e compromissos de longo prazo e garantir tolerância à lentidão e incertezas dos processos de mudança estrutural. Onde o nível de confiança é baixo, as relações são imediatistas e a sociedade

só é capaz de operar no curto prazo, porque os compromissos são rompidos à primeira suspeita. No primeiro grupo, estão os países social-democratas da Escandinávia e os pequenos países europeus, entre outros. No extremo oposto, estão a Sicília, os países africanos e muitos outros do chamado Terceiro Mundo (Ergas). O Brasil contemporâneo conhece bem as consequências da "Lei do Gerson".

O outro exemplo é a crítica de Henderson às tradições do serviço público inglês de (a) operar por comitês, o que promove anonimato em detrimento da responsabilidade individual; (b) apreço por formalismo ou decoro, o que reforça o

caráter impessoal das relações; (c) importância atribuída a consultores, cujos erros ou acertos não são avaliados posteriormente; e (d) pouca transparência dos processos por um excesso de zelo pela discrição com as coisas do Estado. Segundo ele:

"Essas quatro características diluem a responsabilidade das pessoas e das próprias instituições. Obscurecem e distorcem o passado recente de tal forma que dificultam tremendamente o aprendizado com a experiência. Ambos os efeitos reduzem em número e em escopo os canais de informação e idéias que podem iluminar futuras escolhas." (1977, p. 159-205)

TENDÊNCIAS NA AMÉRICA LATINA: UM COPO MEIO CHEIO OU MEIO VAZIO?

Se a reforma da base institucional responsável pela provisão de bens públicos tornou-se uma necessidade no mundo desenvolvido, ela constitui prioridade muito mais urgente para a América Latina, porque dela depende a consolidação do ajuste econômico recém-alcançado.

Na passagem da década de 80 para a de 90, a região experimentou transformações drásticas na área econômica. As políticas econômicas conseguiram dominar a inflação, controlar o déficit públi-

co, melhorar a credibilidade internacional, reduzir a saída de capitais e expandir rapidamente o comércio exterior através de aberturas unilaterais de seus mercados. Hoje, a América Latina se articula em nada menos que 90 acordos comerciais bilaterais e multilaterais com países da região (Naim). Além disso, a região tornou-se uma das melhores opções de investimentos financeiros para capitais internacionais (Naim, Primo Braga). A chegada desses capitais lubrificou o ajus-

te porque barateou o dólar, reduzindo a necessidade de desvalorizações das moedas locais, mas também acentuou o desequilíbrio da balança comercial com importações que, ao contrário do Sudeste Asiático, vêm sendo usadas para atender demanda reprimida de consumo e não processos de transferência e apropriação

de tecnologias. Outro problema é que o salto no volume das exportações reflete a rápida integração comercial da região e não a conquista de novas posições nos mercados do Primeiro Mundo. Isto ainda terá que esperar o desenvolvimento da competitividade dos produtos e serviços da região.

Medidas como estabilização da moeda, liberação de preços e importações mudam a vida de todo mundo de um modo visível e imediato, sem requerer aparatos administrativos complexos. Ao contrário, elas freqüentemente desativam conjuntos de agências governamentais que foram criadas para exercer controles. O sucesso das reformas macroeconômicas em seus estágios iniciais de desmantelamento não depende da eficiência das burocracias e gera rapidamente resultados impressionantes nas estatísticas agregadas.

Um dos lugares onde esses números aparecem é nas telas de computadores dos gerentes financeiros em Nova Iorque, Londres e Tóquio. A maioria desses corretores não se preocupa com os detalhes subjacentes à virada econômica da região. Embora os investimentos estrangeiros em indústrias e serviços públicos tenham sido impulsionados pela privatização, a maior parte do capital estrangeiro tem chegado como portfólios internacionais de investimentos em ações e bônus, um capital sempre volátil, que, nestes dias de mercados de capitais eletronicamente ligados, podem entrar e sair de um país na velocidade da luz.

O que as telas de computador não mostram é a fragilidade das realidades subjacentes e a imensidão das tarefas ainda por fazer. O estágio inicial de reforma macroeconômica é relativamente fácil de implementar, o próximo estágio – de profunda reforma institucional – será muito mais difícil e demorado.

Os empresários operando na América Latina enfrentam custos de direitos trabalhistas, de indústrias montadas para atender mercados internos protegidos, de gerentes e banqueiros inexperientes com o mercado internacional, de infra-estrutura inadequada e serviços públicos inoperantes. Um cargueiro em Singapura leva 20 minutos para liberar a carga na alfândega e poucas horas para ser descarregado. Na maioria dos portos latino-americanos, a mesma operação leva dias ou semanas.

cont.

Apesar de todo o esforço, o risco político e o sacrifício social, a estabilização econômica apenas restitui as condições mínimas para viabilizar todas as demais reformas de que depende a sustentação do próprio ajuste e de um novo paradigma de desenvolvimento econômico. O ajuste monetário cria ambiente estável e, com isso, a possibilidade de se

pensar estrategicamente e encarar problemas de longo prazo, que são todos. Neste aspecto, a América Latina é um copo meio cheio. Mas, do ponto de vista da capacidade administrativa e base institucional, seria otimismo caracterizar a região como um copo meio vazio. O box de Naim dá uma medida da tarefa que temos pela frente.

cont..

As fragilidades da América Latina são enormes e representam gargalos que determinarão se as reformas feitas sobreviverão ou passarão. A região apresenta a pior distribuição de renda do mundo, com 46% de sua população abaixo da linha de pobreza. Segundo o Banco Mundial, o número de pobres aumenta sempre que o crescimento médio regional fique abaixo de 3,4%. Mas, independentemente das taxas de crescimento econômico, não há chances de progresso social a não ser que a eficácia das agências da área social tenham melhoria dramática.

Mas o maior desafio de todos será o de construir as instituições necessárias para ancorar os avanços dos últimos anos, de modo a que reformas sociais possam progredir mais rápido e mais profundamente. Os governos se deparam com a necessidade urgente de montar desde Comissões Antitruste até escolas de qualidade, desde Conselhos de Supervisão dos Bancos a postos de saúde rural. Muitas dessas instituições já existem, e são até antigas, mas em geral não passam de meras fachadas incapazes de desempenhar as funções para as quais foram criadas. A construção de instituições efetivas vai marcar a diferença entre reformas instantâneas, mas passageiras, e as reformas sustentadas e permanentes. No futuro, nem os governos e nem os investidores estrangeiros terão o luxo da superficialidade que desfrutaram no início dos anos 90. Governos terão que ir além dos decretos e se debruçar sobre os detalhes de como fazer as instituições funcionarem. Investidores terão que conhecer com mais profundidade os países onde investem e aprender a diferenciá-los.

A retenção do equilíbrio macroeconômico recém-encontrado e ainda frágil requer a difícil conciliação da estabilidade macroeconômica com rápida redução da pobreza e da desigualdade. Se, nos estágios iniciais do ajuste, a mera estabilidade monetária foi suficiente para sustentar governos, o enfrentamento das tarefas pós-ajuste não terá o mesmo impacto [...].

Moisés Naim (1995)

O otimismo gerado no início dos anos 90 pelo controle da inflação, expansão sem precedente do comércio com os países vizinhos e euforia de investidores estrangeiros mascarou as sombras que pairam sobre o futuro da região: a continuidade da concentração de renda e da criação de novos pobres, a baixa produtividade e competitividade internacional e, mais importante, a inoperância e ineficiência das instituições (o déficit público).

O “*day after*” à estabilização econômica na América Latina, isto é, a promoção das “reformas de segunda geração”, requer abordagem inteiramente distinta à que preside o processo de ajuste econômico. Ela envolve a conjugação complexa de um tratamento processual e aberto (participativo) da reforma *no varejo* com um gerenciamento da agenda e, mesmo, com o exercício de liderança e autoridade na condução da reforma *no atacado*. O “varejo” é o plano da ação, o “atacado” é o plano da visão que cria o clima de confiança de que mudar é possível e fornece o combustível ao debate público e entendimento dos problemas.

O ajuste macroeconômico é um processo de reforma para o qual existe *expertise* disponível. Conta com uma base teórica sólida e com conhecimentos acu-

mulados em várias experiências de diversos países. Mesmo assim, as várias experiências de estabilização econômica formam um conjunto de processos cujos ritmos e resultados têm sido muito variáveis, porque refletem as capacidades e a vontade dos agentes ou atores envolvidos. O fato é que, apesar de contar com firme base científica e com instrumentos já testados, a receita da estabilização monetária acaba de surpreender, negativamente, o mundo todo. A sucessão de crises iniciadas pela do México acaba de demonstrar que o desenrolar do ajuste não reflete apenas os contextos nacionais, mas é muito mais instantaneamente afetado pelos agentes internacionais do que se supunha até então.

Outras importantes diferenças distinguem o ajuste econômico das reformas institucionais. Como vimos, a promoção das reformas de *segunda geração* não constitui parte do mandato mínimo de qualquer governo e envolve escolhas da sociedade (Frischtak). Stephen Haggard vai além quando lembra que a própria iniciação da reforma institucional passa por decisões das elites políticas dirigentes. Seu texto (V. box abaixo) também oferece uma visão abrangente das possibilidades de reforma do Estado.

Os governos latino-americanos já percorreram um longo caminho de reformas. Mas as medidas se concentraram no ajuste macroeconômico e, com exceção da privatização, não envolveram reforma institucional. Vários observadores oriundos de campos intelectuais diversos têm convergido em que o próximo passo da reforma será muito diferente. Instituições terão que ser reformadas, construídas e reconstruídas, para consolidar as reformas já introduzidas e, também, porque os próximos passos requerem capacidade administrativa muito maior.

Apesar deste consenso, a “reforma do Estado” tem diferentes significados para diferentes pessoas. Para uns, a frase é sinônimo da redução da intromissão indesejável do governo no mercado. Ela inclui a redução de regulamentações desnecessárias; a reorientação das prioridades dos gastos públicos, concentrando-os no cerne das funções do Estado; privatização; melhoria da prestação de serviços através da terceirização; e eliminação do desperdício, fraude e abusos através de reformas do sistema de gerenciamento financeiro.

Uma segunda concepção propõe a expansão seletiva das atividades governamentais, porque a crise dos anos 80 deteriorou a provisão de bens públicos e criou novos problemas redistributivos, que requerem atenção imediata, tais como infra-estrutura; extensão de serviços básicos; melhoria da qualidade e da cobertura da educação e saúde; enfrentamento do desemprego, distribuição de renda e pobreza. A mudança em direção ao mercado também criou demandas por novas capacidades regulatórias por parte do Estado inclusive de supervisão de mercados financeiros, das relações comerciais e industriais, dos serviços públicos recém-privatizados e do meio-ambiente. Esta concepção propõe um Estado mais ativista e procura modelos nos países social-democratas europeus ou nos países intervencionistas bem sucedidos do sudeste asiático.

Finalmente, uma terceira concepção se preocupa com a descontinuidade entre as circunstâncias políticas da primeira fase da reforma econômica e as que prevalecerão daí para a frente. Chile e México deslancharam reformas sob os auspícios de sistema militar e de partido “único”, respectivamente. No resto do continente, a reforma esteve nas mãos de governos democráticos, mas foi iniciada pelo Executivo sem uma consulta extensiva ao Legislativo, ou aos setores organizados da sociedade civil. Isso foi possível devido à natureza técnica das reformas e à situação de crise prolongada. Isto não vai perdurar. A democratização da América Latina continua avançando e dando origem a esforços de estabelecimento de controles sobre a ação governamental, através da expansão dos poderes do Legislativo e do fortalecimento do papel supervisor do Judiciário, entre outras formas. Reforma do Estado não é, portanto, uma questão de eficiência simplesmente, mas de *accountability* e participação democráticas.

cont.

De fato, as reformas de segunda geração não constituem problemas de natureza técnica por duas razões adicionais: nem contam com um corpo de conhecimentos como o de que as políticas monetárias dispõem, nem admitem soluções que não levem a sério os atores ou instituições

envolvidos (Reimers). O sucesso depende criticamente dos *processos* pelos quais se definam as regras de participação e o encaminhamento da formulação das mudanças. A melhor solução para cada reforma institucional é aquela que reflita a capacidade dos atores a cada momento.

Estas três abordagens não são mutuamente excludentes: o governo pode recuar em uma área e se expandir em outra, ao mesmo tempo em que amplia sua sintonia com a sociedade. Todas elas, entretanto, são normativas: as análises começam afirmando alguns objetivos substantivos (eficiência, equidade, *accountability*) e prescrevem, depois, as reformas administrativas requeridas para alcançá-los. Nenhuma teoria é fornecida para explicar porque governantes devam escolher um ou outro conjunto de arranjos institucionais. Essa escolha só pode encontrar fundamento teórico se a entendermos como uma escolha política e não simplesmente de engenharia organizacional ou de criar incentivos internos corretos.

A análise precisa focalizar aqueles que controlam ou buscam controlar as burocracias: presidentes, seus ministros, parlamentares, governadores, prefeitos e vereadores. Esses atores políticos e suas bases constituem os principais canais através dos quais as pressões dos grupos de interesse se transformam em políticas e em reforma institucional. Os incentivos políticos com os quais eles contam vão influenciar fortemente o escopo e forma que a reforma institucional vai assumir na região [...]

Haggard (1995)

Riscos de percurso das reformas de segunda geração

A reforma da base institucional na América Latina já foi descrita como uma “charada” e como um empreendimento de alto risco. A charada foi formulada por

Moisés Naim, economista e ex-ministro da Indústria da Venezuela: “Porque nada se consegue fazer para melhorar as instituições, se todo mundo concorda, há muito tempo, não só com a necessidade de reformá-las, mas, inclusive, com o que está errado?”

Os riscos do empreendimento incluem o de *sobrecarregar a agenda de reformas e perder a direção do processo*. Isto só agravaria o problema porque reforçaria o ceticismo, podendo inclusive transformar o que hoje é mera inércia em resistência organizada.

Outra armadilha é a de *não encontrar a melhor medida entre a urgência da mudança e a necessidade de permitir o tempo necessário para que processos de mudança auto-sustentada (participativos) deslanchem*. Existe grande variação nos graus de clareza sobre os resultados desejáveis para cada tipo e nível de instituição. Há instituições de natureza mais universal, que cumprem funções e atendem a demandas que são basicamente as mesmas em toda a parte. Por exemplo, as instituições que devem ancorar a abertura comercial (comissões antitruste) e supervisionar as operações financeiras, ou mesmo as universidades de pesquisa, podem e devem se basear nas soluções adotadas em outros países e se manter em sintonia com seus similares no exterior (*benchmarking*).

O risco de sobrecarga da agenda envolve dois aspectos. Primeiro, o de saber identificar prioridades, tanto em função da urgência pura e simples, quanto do grau de facilidade da reforma. Con-

centrar esforços no que traz resultados positivos mais imediatos realimenta o impulso em favor da mudança. O outro aspecto é o de administrar o nível e escopo da participação no decorrer do processo de mudança. Quanto mais ampla a participação, mais lento o processo. Porém, mais importante do que o equilíbrio na dimensão do tempo é o equilíbrio entre participação e capacidade de absorver, processar e responder a ela (participação). A antiga e já clássica equação de Samuel Huntington, que determina o nível de estabilidade democrática pela capacidade institucional de responder à participação política, tem a maior pertinência aqui. Participação para dar resultados precisa ser traduzida em avanços.

Um outro risco é o de *não identificar o momento certo para descentralizar e devolver responsabilidades*. Se a descentralização e autonomia forem conferidas antes da hora, das duas uma: ou multiplicamos o problema, proliferando modelos inadequados pelo país afora, ou condenamos à morte instituições despreparadas para assumir novas responsabilidades e se autogerir. O recuo do Estado via devolução e descentralização das funções requer processos prévios de assessoria à mudança e não simplesmente a decretação de leis e determinações.

O desafio, neste ponto, consiste em aprender a conjugar *expertise* com capacidade de promover, acompanhar e responder a processos participativos de mudança. Fundamental é compreender que,

apesar do despreparo para a tarefa à nossa frente, a questão que se coloca é “quando começar” e “como fazer” e, não mais, “se” a reforma institucional precisa mesmo acontecer.

IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO EDUCACIONAL: NÍVEL SISTÊMICO

Duas implicações mais ou menos diretas decorrem dessa linha de pensamento, que associa soluções auto-sustentadas à promoção de capacidade de auto-regulação. Em primeiro lugar, implica um conceito de instituição bastante análogo ao de empresa. Em segundo, uma série de prescrições sobre como enfrentar as reformas institucionais.

O conceito de instituição auto-regulada

Um modelo minimalista de instituição auto-regulada pode ser visualizado por três círculos em interseção, representando a relação dinâmica entre três dimensões: o ambiente externo, as capacidades organizacionais internas e o “DNA” da instituição (os valores e a his-

tória da instituição) (Zimmerman, 95).

Instituições auto-reguladas são entidades dinâmicas cuja missão reflete a permanente busca de foco ou sintonia entre o ambiente externo que lhe é relevante, os seus recursos organizacionais e os seus valores e identidade mais profunda. São também entidades internamente integradas, que compartilham uma mesma visão de sua missão e que são capazes de se avaliar e fazer escolhas, reagindo ativamente a mudanças no ambiente externo.

***A melhor
solução para
cada reforma
institucional é
aquela que
reflete a
capacidade dos
atores a cada
momento.***

Por “ambiente externo relevante” entende-se usuários e parceiros, as instituições “pares” ou concorrentes e o contexto regulatório mais amplo. Instituições auto-reguladas são capazes de monitorar e manter sintonia com as variações nas demandas de sua clientela de usuários, parceiros e fornecedores, com as varia-

ções de padrão e desempenho de outras instituições similares ou concorrentes e com as variações no ambiente regulatório, oportunidades e constrangimentos que surjam. Assim como os indivíduos, instituições também formam suas identidades por comparação e diferenciação do “outro”. O conceito de *benchmarking* refere-se a essa busca de comparação para se situar, superar ou se diferenciar dos “outros”, ou seja, das instituições similares. Sistemas auto-regulados são aqueles em que mudanças bem sucedidas, seja de qualidade, padrão de atendimento ou espectro de serviços, de uma instituição estimulam o realinhamento das outras.

Por “princípios, valores e identidade mais profunda” entende-se a história, a memória e tudo aquilo que não é negociável nem sujeito a modas ou tendências do momento. Por exemplo, um valor desta ordem, no caso de uma universidade, é a preservação do patrimônio do conhecimento que tenha acumulado ao longo de sua história. Há áreas do saber que deixaram de ser relevantes atualmente, mas que devem ser preservadas ainda assim, como um patrimônio comunitário que um dia pode voltar a ser relevante para estudos e investigações de questões que não atinamos hoje quais possam ser. Portanto, é fundamental entender que a

definição da “missão” não significa total submissão às sinalizações do ambiente externo ou às capacidades organizacionais com que a instituição conte em determinado momento. Ao contrário, a missão contém um componente fixo e constitutivo que reflete princípios e valores, que podem mudar, mas por razões e em um ritmo que não reflete a realidade imediata.

Cada uma das três dimensões básicas é, assim, parcialmente permeada pelas duas outras, ou seja, é definida tendo em conta as outras dimensões. As capacidades organizacionais internas tais como o recrutamento de pessoal, definição dos processos etc. se estruturam tendo em conta a missão e a clientela para a qual se dirigem. A missão é definida levando em conta as capacidades disponíveis e o ambiente externo e assim em diante.

Se se toma este modelo de instituição auto-regulada como referência, pode-se partir da premissa de que toda a rede pública e grande parte das instituições de utilidade pública da rede privada estão fora de sintonia com suas capacidades internas e possibilidades de atuação externa. A razão, segundo Peter Drucker, é que “qualquer instituição que tenha mais de dez anos ou tenha crescido significa-

tivamente sem ter mecanismos operantes de reavaliação de seus objetivos e missões está em apuros e fora de sintonia consigo mesma e com as demandas que lhe deram origem.”

Drucker acredita que estamos cercados por instituições que não só existem há décadas, como cresceram neste período sem que tivessem parado para “repensar” seus objetivos ou missões, muito menos suas capacidades de cumprir esses objetivos. A literatura sobre burocracia mostra, há um século, que instituições são criadas por alguma crise de escassez de um certo bem público e tendem a se reproduzir independentemente da continuação ou não da demanda social que lhe deu origem (Krasner). Tipicamente, as burocracias gerenciam sua sobrevivência, mas não a sua sintonia com demandas sociais.

Como promover auto-regulação

A segunda implicação desta ótica das reformas institucionais refere-se a como promover este tipo de auto-regulação socialmente responsável, isto é, em sintonia com o ambiente externo, em instituições cujos ramos de atividade não contam com as forças do mercado. Estamos lidando com bens e serviços so-

ciais que só ocorrem com a intervenção do Estado. O mercado sozinho ou não se interessa ou não gera esses bens na escala necessária. Isto porque se constituem de bens inapropriáveis – como a luz do farol que ilumina o mar para todos os barcos, sejam eles da comunidade que pagou por sua construção e operação, sejam barcos que nem aportarão ali – ou porque o mercado só atenderia a uma parcela dos usuários: os que podem pagar pelos serviços; ou por várias outras situações de “falha do mercado”.

Em suma, a questão é como induzir auto-regulação eficiente e responsável em instituições que continuarão a ser financiadas pelo poder público. Há uma bateria de prescrições a esse respeito. Vejamos duas:

a) Não faz sentido buscar e dar um tratamento genérico às instituições objeto de reforma. Naim, mais uma vez, é útil: “Não há debate inteligente sobre as burocracias públicas nesse nível de generalidade. Precisamos desenvolver uma taxonomia para começar a discutir o assunto.”

De fato, mesmo se nos limitarmos a um setor bem demarcado, como o do ensino superior, vamos encontrar uma imensa diversidade de culturas institucionais,

seja entre as instituições públicas e privadas, seja em função de tamanho, formato e idade; grau de profissionalização da administração; tipo de clientela que atende, tipo de relacionamento que mantêm com ex-alunos e a comunidade; capacidade que têm de *benchmarking*, de monitorar o ambiente externo e de ajustar-se ou responder ativamente etc. As instituições têm identidades e culturas próprias que precisam ser levadas em conta se o objetivo é promover auto-regulação.

Fórmulas racionalizadoras genéricas que, tipicamente, impõem congelamento ou cortes de orçamento e pessoal a toda a instituição indiferenciadamente são, na melhor das hipóteses, inócuas para a recuperação da instituição, mas quase sempre socialmente cruéis, porque desempregam massas de pessoas para resultado nenhum.⁶ Drucker relata o fracasso absoluto da experiência da GM e outras grandes empresas de imposição de cortes racionalizadores drásticos que em nada melhoraram suas posições no mercado. Seu argumento é de que os ganhos em eficiência e qualidade exigem esco-

lhas criteriosas que se fundamentem na avaliação do que vai bem e do que não vai tão bem, do que continua relevante e do que já não é mais relevante, do que é prioritário ou não, e, inclusive, do que precisa ou pode ser eliminado ou reduzido e do que precisa ser criado ou ampliado. Essa massa de informações é melhor produzida por processos participativos em que cada equipe "reflexiona" a sua missão, suas forças e fraquezas, sua vocação e potencial, unidade por unidade, escritório por escritório.

Roger Benjamin prescreve o mesmo tipo de abordagem em seu relatório sobre o que fazer com o sistema de ensino superior nos EUA. E recomenda a convocação de

todas as unidades acadêmicas e administrativas para um grande debate em que se vai definir que informações serão necessárias para que a instituição estabeleça os critérios que devem presidir as escolhas sobre o que eliminar, reduzir, manter, ampliar ou mesmo criar. O passo seguinte é o da produção dessas informações pelas unidades, a definição de critérios e o acompanhamento da auto-avaliação da instituição como um todo. O pro-

***As instituições
auto-reguladas
relacionam
dinamicamente
o ambiente
externo, a
capacidade
interna e os
valores e
história da
instituição.***

♦

cesso, segundo ele, deve manter nível máximo de publicidade, seguir um mesmo cronograma previamente acertado, assegurando a todos igual tratamento e condições de acesso às informações e análises que estão sendo processadas e encaminhadas da base para o topo. As decisões finais são tomadas com transparência, com base nos critérios definidos e nas informações produzidas e processadas nas fases seguintes.

A imposição de cortes indiscriminados nunca é inócua para a instituição, porque, no mínimo, ameaça e deprime o moral da equipe. A abordagem sugerida por Drucker e Benjamim conjuga processos participativos com exercício de autoridade. As decisões finais não precisam ser consensuais, mas reconhecidas como legítimas porque fundamentadas na consulta e no cumprimento das regras processuais negociadas com os integrantes da instituição.

b) O financiamento público precisa ser utilizado como recurso poderoso, que é, de transformação do ambiente no qual as instituições operam e de apoio ao desenvolvimento da capacidade de resposta das instituições. Tanto o acoplamento do financiamento público a medidas de desempenho quanto a desa-

gregação do financiamento em diferentes modalidades de apoio financeiro (custeio básico, apoio a programas de desenvolvimento institucional, a prêmios à qualidade, à inovação ou a ganhos em relevância social etc.)⁷ são recomendáveis.

Mesmo os recursos de custeio básico podem passar a representar um incentivo à melhoria de desempenho. Desde 1981, as escolas da rede pública de educação básica do Chile receberam autonomia financeira, mas passaram também a ter seus recursos de custeio calculados em função do número de alunos que as frequentavam. Paralelamente, introduziu-se um sistema nacional de avaliação do aprendizado. Exames anuais passaram a monitorar a qualidade do ensino. O arranjo introduziu competição entre as escolas por alunos. Cada aluno passou a valer uma porção do orçamento. Quatorze anos depois, verifica-se que as escolas se aproximaram tremendamente das famílias porque o cultivo deste relacionamento se tornou decisivo para manter ou expandir a base de recursos. Mas a qualidade do ensino, medida pelos exames anuais, não registrou alterações significativas.⁸

A experiência do Chile ensina lições importantes. Em primeiro lugar, que os recursos públicos podem se transformar em importantes incentivos. Segundo, que

mudanças no ambiente regulatório ou nas políticas para o setor não são suficientes para transformar os sujeitos-alvo em sujeitos auto-regulados no sentido que se quer aqui. O novo sistema de financiamento foi concedido e não conquistado por escolas preparadas para usá-lo, e introduziu uma competição que estreitou o relacionamento com as famílias, mas não melhorou a qualidade do serviço no seu aspecto mais importante: a qualidade do ensino. Ganhos de qualidade não são fáceis, porque são multideterminados, dependem de conjuntos complexos de fatores (Carneiro) e não vão ser produzidos simplesmente a partir de gerenciamento externo do ambiente. Não basta introduzir os incentivos certos, é fundamental apoiar e capacitar os sujeitos a assumirem plenamente as novas responsabilidades que a autonomia deve representar.

Em terceiro lugar, a experiência do Chile também aconselha muito cuidado na avaliação de mudanças na área da educação, porque elas podem ser extremamente demoradas. Por exemplo, as escolas que atendem e se aproximaram de famílias semi-analfabetas não encontram o incentivo à melhoria da qualidade do ensino que as escolas que atendem a clientela educadas encontram. O impacto da aproximação das famílias sobre a quali-

dade do ensino reflete o nível educacional das famílias. Se este é baixo, pouco servirá para impulsionar melhorias. Talvez o tempo necessário para que as escolas de comunidades pouco educadas registrem ganhos significativos de qualidade a partir da aproximação com as famílias seja o de toda uma geração. Já para as escolas de classe média, as melhorias podem começar em um ou dois anos de envolvimento mais íntimo das famílias com as escolas. Claro está que a melhoria da qualidade do ensino não pode ficar na dependência desse fator isolado. Parte do fracasso em elevar a qualidade do ensino no Chile se deve à insuficiência dos investimentos públicos em educação. Houve uma queda no valor real dos recursos destinados à educação e isto ainda estava sendo corrigido recentemente.

Quanto à desagregação do financiamento público em um portfólio de linhas de apoio, vale notar que o Estado pode e deve apoiar e se valer de iniciativas não governamentais que visem ao controle ou melhoria de qualidade. O fato de a área social continuar sendo integralmente financiada pelo poder público não exclui a participação de entidades da sociedade civil nos mecanismos de financiamento.⁹ Por exemplo, a oferta de credenciamento de cursos por associações profissionais

ou de credenciamento de instituições por agências não governamentais pode e deve ser estimulada e apoiada pelo Estado, inclusive por políticas de premiação aos bem sucedidos e de apoio aos que não conseguem as credenciais numa primeira tentativa. Sistemas como esses podem e devem ser voluntários para que tenham efeito multiplicador saudável. À medida que algumas instituições usem as credenciais obtidas para obter recursos adicionais e atrair clientes e parceiros, elas tendem a ser imitadas. Novamente o *benchmarking* entra em cena. O credenciamento deve também ser oferecido em caráter temporário para incentivar a manutenção e melhoria da qualidade. Este tipo de arranjo tem sido uma das alavancas centrais da reforma educacional dos países da Europa Oriental (Lynn, 1995).

Por fim, mudanças nas políticas de financiamento desacompanhadas de medidas que facilitem o realinhamento das instituições afetadas podem tornar-se contraproducentes e provocar novos problemas. Imposições ou exigências excessivas geram estratégias de evasão, de politização ou apatia. Por exemplo, a instabilidade e redução dos recursos públicos para o setor de ensino superior no Brasil desde os anos 80 e nos EUA nos anos 90 têm provocado reação similar

das instituições: a socialização interna das perdas – cortes lineares que recaem primeiramente sobre as condições físicas de funcionamento e não sobre salários e pessoal, e a concentração de esforços no fortalecimento do *lobby* –, a politização e aumento da pressão organizada sobre o governo e a opinião pública (Keller, ACE, 95).

Nos EUA, esse comportamento tem sido criticado como irresponsável em dois sentidos. Primeiro, porque a socialização das perdas prejudica a qualidade, afetando indiscriminadamente unidades grandes e consolidadas, que podem arcar com cortes, e outras em que os cortes afetam seriamente a qualidade de sua atuação. Segundo, porque o aumento de pressão pública desacompanhado de evidências e compromissos claros com os benefícios sociais decorrentes do que está sendo exigido acaba piorando a imagem e prestígio público do ensino superior, assim como a legitimidade de suas reivindicações. A tendência mais recente tem sido a de aceitar a inelasticidade (*fixed pie*) dos recursos públicos como dado de realidade e buscar internamente a melhor maneira de fazer mais e melhor com menos.

Esta nova ótica tem-se traduzido numa variedade de experiências de ado-

ção de programas de qualidade, de auto-avaliação, acompanhada de reformulação da missão, frequentemente optando-se por uma maior especialização, isto é, concentração no que a instituição ou unidade tem de melhor e redução do espectro de cursos e habilitações oferecidos. Tais processos têm produzido reformas no sistema de gestão e inclusive nas bases da estrutura acadêmica. Alguns *colleges* pequenos já se defrontaram com a decisão de abrir mão da estabilidade dos professores titulares (*tenure*) para se manterem em funcionamento.¹⁰

No Brasil, o comportamento de pressionar o governo se mantém com sucesso relativo. O *lobby* do ensino superior e da comunidade científica é melhor articulado e mais poderoso do que o do ensino básico e outros. Além disso, as instituições brasileiras não têm a autonomia nem a capacidade interna que as norte-americanas têm para reagir e se estabilizar por conta própria. Entretanto, a experiência das universidades estaduais paulistas desde que obtiveram autonomia financeira em 1989 atesta que é possível deslanchar mudanças na cul-

tura e prática gerencial mesmo dentro do atual contexto regulatório da Constituição de 1988, Lei de Licitações e Convênios etc.

Concluindo o tema das reformas nas áreas de “falha de mercado”, a tendência contemporânea é a de limitar o Estado ao gerenciamento remoto de sistemas auto-

regulados e equipá-lo para formular e executar políticas de financiamento muito mais complexas, com base em critérios que estimulem o desempenho e a qualidade dos serviços e que sejam diferenciadas para atender à variedade de fatores que afetam a qualidade e bom funcionamento. Cabe também ao Estado apoiar o desenvolvimento das instituições com a oferta de progra-

mas e oportunidades de avaliação assistida. A sinalização e administração de incentivos e regras gerais para todo um setor deve ser, assim, combinada com flexibilidade e tratamento diferenciado através de elencos de possibilidades complementares. É um tratamento pragmático e inclusivo, que se articula com parceiros da sociedade civil e que é passível de correções de curso. Como as funções e responsabilidades são descentralizadas,

O Estado pode e deve apoiar e se valer de iniciativas não governamentais que visem ao controle ou melhoria de qualidade.

◆

as mudanças no ambiente regulatório têm impacto muito diferente do que é provocado em sistemas centralizados. As mudanças de políticas públicas têm alcance

muito menor: são interpretadas e aproveitadas pelas instituições e não mais impostas sobre o funcionamento interno delas.

IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO EDUCACIONAL: NÍVEL INSTITUCIONAL

A literatura aqui é predominantemente voltada para aplicações de programas de qualidade total validados no mundo empresarial às instituições de ensino. Isso não quer dizer que haja consenso a favor da adoção da administração para a qualidade total (AQT) por universidades. As visões variam a respeito e variam, inclusive, sobre como e até onde aplicar programas de qualidade total a universidades.

Uma das defesas mais absolutas da AQT é feita pelos alemães K. J. Zink e A. Schmidt no livro *Measuring universities against the European Quality Award*, em que tentam “provar” que este tratamento é integralmente adequado às instituições de ensino superior e que a percepção de que “a maior parte do que se faz em educação superior não é mensurável está redondamente equivocada”. Para isso, aplicam à realidade da pesquisa, ensino e serviços de instituições de ensino superior, os critérios do Prê-

mio Europeu de Qualidade, um prêmio oferecido a empresas européias com base num dos modelos mais exigentes e abrangentes do mundo para avaliar a excelência no mercado, independentemente do tamanho e do tipo de negócio. Zink e Schmidt admitem a existência de diferenças qualitativas entre universidades e indústrias, mas argumentam que, em alguns aspectos, as universidades têm mais razões para adotar princípios da administração para qualidade total (AQT) do que as empresas:

“Qualquer companhia existe para servir aos seus acionistas, mas o modo de melhor servi-los é servindo os clientes da melhor maneira possível. E a definição do que é o melhor atendimento possível é a que é dada pelo próprio cliente, e não pelo que a companhia diz que está fazendo. Frequentemente, contudo, os clientes são manipulados, de um jeito ou outro, para atender às necessidades e interesses da companhia e de seus acionistas.

A relação cliente-fornecedor numa instituição de ensino superior é de outro tipo. Se consideramos o objetivo primário de uma escola, um grupo importante de clientes são os alunos. Entretanto, os alunos não estão “fora” da instituição, eles são parte dela. Além disso, eles não são apenas clientes, mas também produto das instituições e, em certa medida, seus acionistas. No final das contas, o sucesso de uma instituição de ensino depende do sucesso dos alunos nela formados e isso torna o objetivo de “servir o cliente” mais importante para uma IES do que para empresas normais. Além disso, não existe aí a possibilidade de manipulação no sentido mencionado acima.”

Segundo Zink e Schmidt, a única diferença entre universidades e empresas normais é a operacionalização da AQT e não os conceitos ou os critérios. Em al-

guns casos, mesmo a operacionalização de subcritérios se aplica diretamente à realidade das instituições universitárias. O modelo de qualidade total usado pelos autores é o resultado de uma extensa pesquisa realizada para garantir que o Prêmio refletisse a realidade do mercado e das companhias européias. O modelo é parte do processo de candidatura ao Prêmio e orienta a auto-avaliação das empresas que se candidatam. Zink e Schmidt demonstram a aplicabilidade de cada critério às instituições de ensino superior e defendem sua adoção pelo efeito pedagógico e informativo que teria: “este processo de auto-avaliação permite que a instituição identifique suas forças e fraquezas, devendo ser parte do dia-a-dia de suas atividades”.

O modelo se compõe de nove critérios principais que se estruturam em dois grupos: os “capacitadores” (*enablers*) e os “de resultados” (V. box).

Os **critérios capacitadores** são cinco:

- **liderança:** comprometimento e capacidade dos líderes em todos os níveis institucionais de orientar a instituição para a qualidade total;
- **política e estratégia:** a missão, os valores, a visão, a direção estratégica e os modos pelos quais a instituição os concretiza;
- **administração do pessoal:** como a instituição libera o potencial pleno de seu pessoal para melhorar o desempenho em bases contínuas;

- **administração de recursos:** como os recursos são efetivamente usados e preservados em apoio à política e estratégia da organização (incluem recursos financeiros, de informação, materiais e de aplicação de tecnologias);
- **processos:** como os processos administrativos e acadêmicos são identificados e, se necessário, revistos para assegurar a melhoria contínua dos resultados.

Os **critérios de resultados** são quatro:

- **satisfação** das necessidades e expectativas **dos clientes**, definidos como estudantes matriculados e não matriculados, alunos potenciais no curso secundário, ex-alunos, futuros empregadores de alunos, pais de alunos, outras universidades, patrocinadores e agências do governo, usuários externos da biblioteca e rede de computadores, visitantes e comunidade;
- **satisfação** das necessidades e expectativas **dos integrantes** da instituição: comunicação entre departamentos e professores, e entre a administração e as unidades acadêmicas; ambiente de trabalho, treinamento e oportunidades de desenvolvimento pessoal, etc.;
- **impacto na sociedade:** qual a percepção que a sociedade tem da instituição e se ela satisfaz as necessidades e expectativas sociais;
- **resultados específicos:** o que tem sido alcançado em relação ao que foi planejado do ponto de vista financeiro e não financeiro (fatia do mercado de candidatos, duração dos cursos, fatia do mercado empregador ocupada pelos egressos, reputação internacional, posição em rankings, volume de convites recebidos pelo corpo docente etc.).

Zink e Schmidt (1993)

Uma outra linha de abordagem focaliza como prioritária a integração do pessoal acadêmico às questões de gerência e administração da instituição. O enfoque parte do diagnóstico de que a área acadêmica resiste a se envolver com questões administrativas gerais das uni-

versidades onde trabalham e que a área administrativa, que recebe mais diretamente o impacto da redução dos recursos e a cobrança de ganhos de eficiência, não pode nem deve tomar decisões sozinha. O problema é como engajar a comunidade acadêmica da instituição às ques-

tões gerenciais da instituição como um todo. No contexto norte-americano, trata-se de fazer a ponte entre o sistema de “governo” (políticas acadêmicas), composto pelo pessoal acadêmico, e o sistema de planejamento, que é administrativo. A integração é tida como um requisito para que a instituição crie capacidade para fazer escolhas qualitativas, que discriminem o que pode ser cortado, expandido, eliminado, e o que não pode.¹¹

O American Council of Education, no livro *Strategic governance: How to make big decisions better* vai um pouco além da simples integração. O livro propõe o conceito de *strategic governance* (governo estratégico) para se referir a uma nova modalidade de administração integrada em dois sentidos: no de conectar administração com governo e no de integrar o plano operacional com o estratégico.

O livro reporta oito estudos de caso longitudinais de instituições – Princeton, Northwestern University, Teachers’ College (New York), Ohio University, Montana University, Georgia Southern College, Shippensburg University e West Virginia University – que criaram Conselhos de Planejamento Estratégico (CPEs), conjugando pessoas-chave da área administrativa com líderes da área acadêmica, para tratar de grandes decisões, como a

definição estratégica da missão da instituição e o planejamento de longo prazo do orçamento e das atividades acadêmicas. Tipicamente, os CPEs são grupos pequenos, que representam a elite administrativa e acadêmica da instituição e cujas deliberações não interferem na operação da instituição, ou seja, no orçamento e no planejamento acadêmico e das demais atividades do ano. O que fazem é se debruçar sobre a realidade acadêmica, organizacional e financeira da instituição, assim como sobre as tendências do sistema de ensino superior e do ambiente externo mais amplo. Suas deliberações e recomendações são encaminhadas e submetidas à decisão do reitor.

Nas conclusões, os autores reconhecem as virtudes (V. o box a seguir) do funcionamento desses conselhos, mas propõem vários aprimoramentos que os tornem melhor inseridos na instituição: ao invés de ter seus membros nomeados pelo reitor, estes podem ser escolhidos por pares; ao invés de funcionar a portas fechadas, os CPEs devem assegurar alguma transparência e assumir a responsabilidade de divulgar e explicar suas recomendações; ao invés de se insular dos mecanismos normais de administração e governo, os CPEs devem desenvolver com eles maior conexão.

“Governo estratégico” refere-se a processos sintonizados aos diferentes valores e práticas que caracterizam as áreas de planejamento e de governo de Instituições de Ensino Superior (IES). Não basta que essas diferenças de culturas institucionais sejam reconhecidas e compreendidas de parte a parte. É preciso mais do que isso. O processo precisa forjar uma conexão melhor entre as duas áreas, que, através do reconhecimento das forças e fraquezas de cada uma, forneça as bases para a sincronização das duas. Acreditamos que os Conselhos de Planejamento Estratégico fornecem essa base e facilitam o alcance dos quatro principais atributos do que chamamos “governo estratégico”:

- um sistema de governo inclusivo, que incorpore e não contorne os mecanismos de governo existentes. O desafio dos Conselhos de Planejamento Estratégicos (CPEs) é encontrar o ponto de equilíbrio entre a conexão com os mecanismos regulares e a necessária autonomia para pensar estrategicamente, sem se misturar com eles ou se pautar pelas necessidades mais imediatas.
- um sistema de planejamento que, embora continue operando em níveis e em horizontes de tempo diferentes, proteja e promova a perspectiva estratégica. O desafio para os CPEs é encontrar o ponto de equilíbrio entre a perspectiva idealista ou visionária típica das grandes decisões e a necessária conexão com as realidades operacionais importantes, que energizam e condicionam o campus.
- um sistema de comunicação que mantenha os quadros de professores, alunos e funcionários bem informados. O CPE deve servir como veículo para captar, processar, reagir e explicar as razões de suas decisões e recomendações, evitando boatos e mal-entendidos. O desafio é encontrar o ponto de equilíbrio entre a necessidade de transparência e o necessário senso de oportunidade para que a informação tenha condições de ser apreendida sem sustos. A divulgação precoce de algumas recomendações ainda não totalmente formuladas pode inviabilizar mudanças necessárias. É responsabilidade dos CPEs criar o ambiente e a oportunidade adequada para “vender” uma “grande decisão” para a comunidade.
- uma liderança (refere-se ao reitor ou diretor executivo) que esteja alerta para as complexidades e nuances das diferentes culturas organizacionais que convivem em um campus e que seja astuta no estabelecimento das condições que favorecerão o estreitamento dos laços entre planejamento e governo. O desafio é equilibrar a necessidade de prestigiar o CPE, reforçando sua credibilidade, sem renunciar à responsabilidade de exercer julgamento independente indispensável à boa condução da instituição. O reitor deve prestigiar, mas não se ater às recomendações do CPE.

- Liderança é o mais importante elemento do “governo estratégico”. Mesmo que todos os outros estejam ocorrendo, se o reitor não for capaz de se valer deles, o resultado será perdido. Liderança é o ingrediente indispensável.

Schuster, Smith, Corak e Yamada (1994)

Junto com a proposta perfeitamente consistente com programas de qualidade total, de maior integração entre os quadros acadêmico e administrativo das instituições de ensino superior, há uma série de obstáculos a superar. O mais importante, segundo Jim Honan¹², é o problema de linguagem e comunicação. A administração, hoje, depende cada vez mais de negociação, do enfrentamento do descompasso entre custos e demandas crescentes sobre a instituição e recursos fixos ou decrescentes. Situações de conflito são freqüentemente geradas por problemas de linguagem, pela falta de uma base comum que assegure precisão dos termos usados pelos planejadores financeiros com diretores de unidades acadêmicas e vice-versa. Aprendizado mútuo, liderança e experimentação são parte do processo integrativo.

Uma terceira tendência importante privilegia a “liderança” e dedica-se a redefinir os conceitos e modelos que predominavam até recentemente. Paradoxalmente, como Madeleine Green (1988) nota, os tempos de adversidade são aque-

les mais favoráveis ao antigo conceito de liderança iluminada, visionária, salvadora. Nos anos 70, ainda se recomendava o líder autocrático (“*take-charge*” leader), que assumia os problemas para si. A prescrição era “desatar as mãos dos reitores de modo a que, com mais autonomia, pudessem liderar efetivamente.” Valorizava-se também o líder empreendedor, que tratava do futuro de modo informal, intuitivo e com alto senso de oportunidade. Esses líderes tipicamente procuravam identificar no ambiente externo oportunidades capazes de constituir alternativas para suas instituições e, freqüentemente, redefiniam a missão e promoviam adaptações da instituição a tendências emergentes.

Entretanto, não é desse tipo de líder que as instituições de ensino superior precisam atualmente. O novo conceito, já esboçado em seção anterior, privilegia o papel nos vários níveis e áreas da instituição de engajar pessoas, facilitar o entendimento, trabalhar em equipe. Green, em 1988, já antecipava essa tendência:

“Uma mudança importante nos esforços de desenvolvimento de liderança será a ênfase na eficácia da instituição e não mais de indivíduos. Os programas e *workshops* ensinam novas habilidades e recarregam as baterias de indivíduos em posições de direção, mas eles retornam para o mesmo ambiente, para os mesmos colegas e equipes que não passaram por essa experiência. Se equipes e grupos de trabalho são efetivamente os pilares de instituições eficazes, então a tendência será a de concentrar esforços no desenvolvimento de times e/ou de indivíduos

como membros de equipes. O pessoal acadêmico é treinado para carreiras “solo”, seja como pesquisadores, seja como professores, ou ambos. Trata-se agora de adquirir e reforçar a capacidade de colaboração, de trabalho em grupo, de compartilhamento de informações, qualidades que tornam o grupo maior do que a soma de suas partes. Isso requer uma nova mentalidade e habilidades de trato interpessoal mais desenvolvidas e sofisticadas. Esta é a agenda para o desenvolvimento de liderança no futuro próximo.” (p. 50-51)

CONCLUSÕES

Este trabalho explorou uma vertente do pensamento contemporâneo preocupado com a necessidade de ajuste profundo da base institucional a um mundo que reserva papéis novos e mais complexos para o Estado e maiores responsabilidades para as instituições encarregadas da provisão de bens e serviços públicos.

A educação é um segmento deste universo e, no caso do ensino superior, coloca desafios ainda não respondidos. As grandes universidades de pesquisa que existem em toda parte são instituições extremamente complexas, descentralizadas, divididas entre área acadêmica e ad-

ministrativa, onde, freqüentemente, colegiados acadêmicos entram em choque com gerentes e resistem a mudanças institucionais. O gigantismo de muitas delas só reforça a inércia, mas os custos crescentes da pesquisa, da atualização tecnológica e da manutenção de suas instalações as confrontam com a necessidade de se repensarem.

Em muitos países, a autonomia acadêmica conjugada com o financiamento público automático gerou alienação das questões administrativas internas e das demandas externas. A questão hoje, no entanto, é quando começarão a mudar e

não mais se vão ou não enfrentar mudança. A expansão dos sistemas de ensino superior nos anos 60 e 70 deprimiu a qualidade do ensino e, enquanto que em alguns países isto gerou uma sucessão de políticas mais ou menos bem-sucedidas,

em outros, como é o caso da América Latina, com exceção parcial do Chile, o problema se perpetua. Mesmo onde mereceu políticas específicas, a questão da qualidade se recoloca hoje com um alcance muito mais amplo.

A questão da qualidade da educação tem levado a conflitos de concepção baseados, na maioria das vezes, na compreensão parcial do que se entende por qualidade. Apresentamos um resumo dos diferentes conceitos mais difundidos, que não são necessariamente conflitantes:

1. *A qualidade como exceção*: busca a diferenciação, a excelência, a superação de padrões;
2. *A qualidade como perfeição e consistência*: zerar erros e defeitos, acertar da primeira vez;
3. *A qualidade como capacidade de atingir objetivos*: funcionalidade, atendimento e satisfação dos usuários;
4. *A qualidade como boa utilização dos recursos*: prestação de contas, adaptação às demandas e necessidades sociais, eficiência;
5. *A qualidade como poder de transformação*: mudanças provocadas em alunos, professores, funcionários e métodos durante os processos ensino-aprendizagem e outros, estímulo à análise e à crítica.

Todos esses aspectos da qualidade devem ser levados em conta num programa de melhoria institucional consistente.

Lobo (1995)

Roberto Lobo, ex-reitor da USP e atual reitor da Universidade de Mogi das Cruzes, lista cinco conceitos de qualidade (V. box) e cinco estratégias de mudan-

ça institucional de universidades. Sua perspectiva traduz as reflexões e informações desenvolvidas aqui à experiência vivida no sistema brasileiro.

“De um modo geral as universidades são refratárias a mudanças. São muitas as razões, algumas delas desagradáveis e corporativistas. Outras, mais justas.[...] Os processos de mudança podem ser implantados de várias formas, mais ou menos profundas. Por exemplo, uma decisão nova de um colegiado pode, no limite, ser compreendida como uma pequena mudança institucional. Resumimos algumas dessas formas:

1. Através dos canais convencionais (órgãos de decisão internos agindo cotidianamente): esta forma mantém as estruturas e os processos internos, aperfeiçoa procedimentos, é setorial e, frequentemente, marginal em seus objetivos.

2. Através de programas de qualidade total (com várias experiências na América do Norte e Europa): é uma estratégia global, que procura um alto grau de participação para aperfeiçoar os processos e suas interligações. É uma proposta de médio e longo prazo, voltada para a satisfação dos clientes internos e externos e dos fornecedores, que corre o risco de concentrar-se mais nos serviços gerais de atendimento do que nos processos acadêmicos.

3. Através da auto-regulação e avaliação setorial (utilizado em alguns programas na América Latina, Europa e EUA): concentra-se num setor específico, analisando o desempenho através de avaliações internas e externas, sendo, por isso, focalizado, intenso, exaustivo. Embora tenha dificuldades de tratar de interligações, atua nos processos e procedimentos, mas não nas estruturas.

4. Reengenharia: admite a necessidade de uma estruturação profunda da instituição, é intenso, redefine objetivos, atua de cima para baixo na decisão e de baixo para cima nas recomendações, prioriza resultados e, devido ao grande impacto estrutural, tem grande possibilidade de gerar crises internas.

5. Benchmarking (comparação): é um procedimento normalmente complementar, onde se busca aprender a partir de exemplos externos bem sucedidos, adaptando as soluções encontradas à instituição em questão.

Todos os modelos reconhecem que se deve buscar a qualidade e se baseiam, de uma forma ou de outra, em programas de avaliação.”

Modelos para auto-avaliação e mudança institucional não faltam, como também não faltam prescrições práticas de toda ordem. Como Sonia Draibi (1993) nota, as proposições neoliberais para políticas sociais não apresentam nem consistência interna (elas vêm se modificando) nem fundamento teórico próprio ou mesmo sólido. É uma nova igreja eclética, com um apelo arrebatador para pessoas das mais diferentes áreas de atuação e estudo. A versão aqui apre-

sentada é um convite à ação, ou melhor, à interação entre pessoas convencidas de que suas instituições estão inadequadas e que a natureza do empreendimento de renová-las é fundamentalmente interativa e *human-intensive*. É uma perspectiva que abre mão da antecipação de resultados substantivos, concentra o foco em processos e os trata quase que normativamente. O objetivo aqui foi expô-la para colocá-la em discussão.

NOTAS

¹ V. Kells (1994).

² Nem mesmo a globalização do mercado financeiro foi ainda assimilada. A inadequação do FMI à nova realidade, assim como da assessoria do FMI e do Banco Mundial ao governo mexicano foram temas frequentes de debates na TV PBS de Boston e na Business School e no Institute of Arts and Sciences de Harvard no primeiro semestre de 1995.

³ A valorização da auto-regulação é encontrada em autores da área de Administração de Empresas (Drucker, Benjamin); Ciência Política (Haggard, Grindle, Evans, Haufman, O'Donnell, Przeworski); Administração Pública (Heifetz, Reimers, Zimmerman); Educação (Kells, Sanyal); e Economia (Naim, Carneiro, Primo Braga).

⁴ A Toyota já oferece bicicleta personalizada, com o comprador podendo escolher várias partes e características entre uma variedade de alternativas e a fábrica montando o produto em horas.

⁵ A expressão *develop stakeholder* sintetiza esse conjunto de habilidades, necessárias para desenvolver o envolvimento dos interessados em determinada mudança.

⁶ O BID, por exemplo, acaba de decidir montar ele próprio um curso em "habilidades básicas" para reformas sociais.

⁷ Nas palavras de Drucker, mudanças que não levam as mentalidades a sério “não se sustentam e, frequentemente, são moralmente injustas e socialmente perversas, porque afetam profundamente a vida de grande número de pessoas para resultado nenhum.”

⁸ Uma inovação deste tipo que vem sendo adotada no Chile, Austrália e Canadá diz respeito ao crédito educativo, que em toda parte enfrenta problemas de inadimplência dos beneficiados. A solução tem sido a de vincular o montante do pagamento a um percentual do salário do formado. Desempregados não pagam. Além disso, ao invés de criar estrutura administrativa específica para gerenciar o crédito educativo, a solução tem sido o de incorporá-lo às atribuições da Receita Federal e tratá-lo como uma modalidade de imposto, o que reduz drasticamente o custo deste subsídio.

⁹ Mais recentemente, criou-se um fundo para apoiar projetos de desenvolvimento institucional ou pedagógico, que, entre outras coisas, permite que as escolas contratem as universidades para assisti-las na melhoria de seu desempenho pedagógico ou institucional.

¹⁰ O chamado “terceiro setor”, que nem é público nem privado, é tido como o que mais tenderá a crescer nos próximos anos.

¹¹ Na gestão de Piedad Robertson, a Secretaria Estadual de Educação de Massachussets (1992-96) promoveu uma política de supressão de duplicidades na oferta de cursos e habilitações entre os *colleges* e universidades estaduais.

¹² Keller (1983), Benjamin (1995) e Schuster, Smith, Corack e Yamada (1995) compartilham desta ênfase.

¹³ Professor da área de administração financeira da Graduate School of Education, da Kennedy School of Government e do Institute of Professional Education de Harvard.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENJAMIN, Roger. *University governance*. California: Rand Corporation, 1995.
- BRAGA, Carlos A. Primo. *Latin America and the Caribbean in the world economy: Progress and risks of reversal*. Trabalho apresentado na Conferência Anual do Banco Mundial sobre o Desenvolvimento na América Latina e no Caribe. Rio de Janeiro, jun. 1995. Mimeo.
- CARNEIRO, Roberto. *Intervenção ao painel Educação e Crescimento: A reforma educacional na América Latina*. Trabalho apresentado na Conferência Anual do Banco Mundial

- sobre o Desenvolvimento na América Latina e no Caribe. Rio de Janeiro, jun. 1995. Mimeo.
- DRAIBI, Sonia. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista da USP*. São Paulo. v.-, n. 17, 1993.
- DRUCKER, Peter. Really reinventing government. *Atlantic Monthly*. fev. 1995, p. 49-61.
- _____. The age of social transformation. *Atlantic Monthly*, nov. 1994, p. 53-80.
- ELZINGA, Aant. Universities, research and the transformation of the State in Sweden. *Higher Education*, v. 20, n. 3, 1992, p. 191-233.
- FRISCHTAK, Leila Lucas. *Political mandate, institutional change and economic reform*,. 1995. Mimeo
- GREEN, Madeleine F. *Leaders for a new era: Strategies for higher education*. New York: ACE e Macmillan, 1988.
- GRINDLE, Merilee. *Building sustainable capacity: Challenges for the public sector*. Trabalho preparado para o PNUD, 1994. Mimeo.
- HAGGARD, Stephen. *The reform of the State in Latin America*. Trabalho apresentado na Conferência Anual do Banco Mundial sobre o Desenvolvimento na América Latina e no Caribe. Rio de Janeiro, jun. 1995. Mimeo
- HEIFETZ, Ronald. *Leadership without easy answers*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- HENDERSON, P.D. Two british errors: Their probable size and some possible lessons. *Oxford Economic Papers*,. v. 29, n. 2, julho de 1977.
- KELLS, H. R. *Self-study processes: A guide for post-secondary and similar service-oriented institutions and programs*. Phoenix: ACE e Oryx, 1994.
- LOBO, Roberto L. *A educação nas universidades latino-americanas*. 1995. Mimeo.
- NAIM, Moisés. Latin America, the morning after. *Foreign Affairs*, v. 74, n. 4, jul./ago. 1995, p. 47-63.
- SALM, Claudio. *Condicionantes sociais da competitividade*. 1993. Mimeo.
- SEYMOUR, Daniel. *Once upon a campus: Lessons for improving quality and productivity in higher education*. Phoenix: ACE e Oryx, 1995.
- SANYAL, Bikas. *New trends in institutional management*. Trabalho apresentado na Fundação Cesgranrio. Rio de Janeiro, junho de 1995. Mimeo.

- SCHIEFELBEIN, Ernesto. *Education reform in Latin America and the Caribbean: An agenda for action*. Trabalho apresentado na Conferência Anual do Banco Mundial sobre o Desenvolvimento na América Latina e no Caribe. Rio de Janeiro, jun. 1995. Mimeo.
- SHUSTER, J. H. et al. *Strategic governance: How to make big decisions better*. Phoenix: ACE e Oryx, 1995.
- ZINK, K.J. e Schmidt, A. *Measuring universities against the European Quality Award*. 1993.

OUTRAS REFERÊNCIAS

- BRANSCOMB, Lewis – referência no curso Comparative Science and Technology Systems da Kennedy School of Government, da Harvard University - “Spring” 1995.
- COX, Christian, Diretor do MECE, Chile – contato pessoal no âmbito do Fellows Program on Latin American Higher Education, promovido pela Fundação Ford com a LASPAU na Harvard University, 1995.
- ERGAS, Henry – referência no curso Comparative Science and Technology Systems da Kennedy School of Government, da Harvard University - “Spring” 1995.
- HONAN, Jim. Harvard Graduate School of Education – contato pessoal no âmbito do Fellows Program on Latin American Higher Education, promovido pela Fundação Ford com LASPAU em Harvard University, 1995.
- KELLER, Keneth, Council of Foreign Affairs, N.Y – contato pessoal no âmbito do Fellows Program on Latin American Higher Education, promovido pela Fundação Ford com LASPAU em Harvard University, 1995.
- LYNN, Marjorie. Center for Quality Assurance in International Education – contato pessoal no âmbito do Fellows Program on Latin American Higher Education, promovido pela Fundação Ford com LASPAU em Harvard University, 1995.
- REIMERS, Fernando. Harvard Institute for International Development – contato pessoal no âmbito do Fellows Program on Latin American Higher Education, promovido pela Fundação Ford com LASPAU em Harvard University, 1995.
- ZIMMERMAN, Peter – referência no curso Strategic Planning da Kennedy School of Government, Harvard University, Spring 1995.

CONHECENDO O SEU LUGAR : A AUTO-SELEÇÃO NA ESCOLHA DE CARREIRA *

*Jean-Jacques Paul
Nelson do Valle Silva*

INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende identificar algumas variáveis que influem na escolha de carreiras e indicar de que modo afetam as decisões tomadas pelos candidatos a cursos superiores. Tais variáveis podem ser agrupadas em três conjuntos:

- variáveis pessoais, como o sexo e a idade;
- variáveis sociais, que descrevem a situação social do aluno – por exemplo, a origem social e a necessidade de trabalhar; e
- variáveis de êxito acadêmico.

Obviamente, essas dimensões não são independentes, mas uma metodologia apropriada permite desenvolver um modelo econométrico para estimar de maneira distinta esses efeitos.

Na próxima seção, serão apresentados o quadro e o contexto geral de realização do estudo. Em seguida, serão analisadas as características da amostra. A parte final será destinada à indicação e discussão da estrutura e estimação do modelo de escolha de carreira.

* Pesquisa apoiada pelo Convênio CAPES/COFECUB e pelo NIED/PRONEX

QUADRO GERAL

Bibliografia relevante

Vários autores estudaram anteriormente o processo e os fatores que levam à escolha entre continuar ou não os estudos, a partir da influência das diferenças de rendimento correspondentes aos diplomas de ensino secundário e de ensino superior (Willis e Rosen, 1979). Outros examinaram a escolha das profissões em função do nível de formação dos pais (Kodde e Ritzen, 1979) e de variáveis pessoais como o sexo (Blau e Ferber, 1991). Outros, ainda, se caracterizaram por inovações nas abordagens metodológicas (Fallaris, 1984).

Entre os autores que levaram em conta os determinantes, alguns se concentraram apenas nas diferenças de ganhos, enquanto outros se interessaram também pelas condições de obtenção dos diplomas universitários. Dentre aqueles que se dedicaram ao estudo das diferenças de ganho, pode-se citar Berger (1988), que mostra que, mantidas iguais todas as coisas, no que diz respeito às características dos estudantes, estes escolhem entre as diversas carreiras de ensino superior mais em função dos fluxos de ganhos totais correspondentes a uma dada carreira do que em função dos ganhos esperados ao final dos estudos.

No segundo grupo de autores, incluem-se Duru e Mingat (1979), que formularam um modelo consoante o qual os estudantes partem da hipótese de que os cursos que apresentam taxas de êxito mais fracas, ou seja, os mais exigentes, são justamente aqueles que conduzem a remunerações mais elevadas e ponderam entre o rendimento e a probabilidade de não completar os estudos. Assim, os indivíduos academicamente menos qualificados ou para quem a taxa de preferência para o presente é mais alta do que para o fim do curso optam pelas carreiras menos difíceis, porém menos rentáveis. O inverso se aplica aos estudantes mais brilhantes ou mais ricos. O valor da “taxa de desconto”, diferente conforme os estudantes, aponta, portanto, para o fato de que os que apresentam taxas mais elevadas hesitam em escolher cursos arriscados, uma vez que o custo dos anos de estudo sem êxito será mais alto para eles.

Na mesma linha, Cannings, Montmarquette e Mahseredjian (1994) construíram um modelo de escolha de curso universitário apoiado na comparação das probabilidades de êxito que os estudantes estimam para cada carreira. Sua abordagem, entretanto, só considera a probabilidade de sucesso em função das características dos estudantes, não levando em

conta as condições concretas dos estudos que, ligadas a essas características, conduzem à obtenção do diploma.

Com base nesse modelo, podemos supor que a probabilidade de um vestibulando escolher um determinado curso se dá essencialmente em função de três fatores:

- seu desempenho acadêmico;
- o tempo de que disponha para se dedicar aos estudos; e
- o tempo de estudo exigido para completar o curso com êxito.

A suposição é de que as carreiras academicamente mais exigentes requerem mais tempo de dedicação aos estudos, podendo esta maior exigência ser parcialmente compensada por um perfil acadêmico mais elevado.

Por outro lado, com base em Lévy-Garboua (1974), que identificou a diminuição do tempo de estudo como resposta dos estudantes franceses à queda das oportunidades de emprego, podemos imaginar que a diminuição é mais viável em alguns cursos do que em outros, nos quais as chances de êxito seriam simplesmente eliminadas.

Especificidades do ensino superior brasileiro

O ponto mais notável para os nossos fins, no caso do Brasil, diz respeito aos mecanismos de acesso ao ensino superior. Este se dava, na época, exclusivamente por meio de um exame de seleção

diferenciado por carreira, freqüentemente organizado pelas próprias instituições acadêmicas, e em que uma parte das provas era comum para todos os candidatos à mesma instituição, constituindo-se em uma medida padronizada do desempenho acadêmico.

Obedecendo, por certo, à demanda, as carreiras se diferenciavam pela relação candidatos/vaga. Por exemplo, no exame de vestibular de

1993, esta relação oscilou entre 28 candidatos por vaga em Medicina, 26 em Odontologia, 15 em Comunicação Social, 12 em Direito e valores muito mais baixos, como 2, em Letras e Ciências Sociais, e menos de 1, em carreiras como Artes Cênicas e Música.

Desse modo, se para cada indivíduo a escolha da carreira depende, por um lado, de suas características ou condições

T *três fatores influenciam na escolha da carreira: desempenho acadêmico, disponibilidade de tempo e tempo de estudo exigido.*

peçoais, como o desempenho acadêmico e o tempo disponível, é preciso adicionar, por outro, que a opção se subordina às dificuldades impostas por esse quadro competitivo de acesso. É óbvio que, em consequência deste processo, as carreiras mais competitivas vão exercer uma seletividade acadêmica elevada.

A fim de aumentar a probabilidade de êxito no vestibular, não é raro que os candidatos se matriculem em instituições especializadas na preparação para esse exame: os cursinhos. Isso ocorre com alguma frequência nas escolas particulares de ensino médio, que incluem tal preparação no terceiro ano de estudos.

Uma segunda especificidade importante do sistema universitário público brasileiro é a sua gratuidade, não existindo nenhum mecanismo contínuo de auxílio ou mesmo financiamento dos estudos, como de bolsas ou crédito educativo.

VESTIBULAR E VESTIBULANDOS DE 1990

Relação candidatos/vaga

O vestibular de 1990 de acesso a quatro instituições públicas de ensino superior no Rio de Janeiro – a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), o Centro Federal de Edu-

cação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET) e a Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) – abriu a possibilidade de ingresso em 36 carreiras distintas, apresentando uma relação média candidatos/vaga de 5,5. Entre as carreiras mais procuradas, estavam Odontologia, com 25 candidatos por vaga, e Medicina, com 23. As carreiras de menor procura foram Música, com menos de 1 candidato por vaga, e Artes e Letras, com somente 1,1 candidatos, conforme mostra o Quadro 1.

A fim de facilitar a análise, recorremos aos indicadores de rendimentos médios por profissão, constantes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 1990 (PNAD/90), e a índices de prestígio ocupacional, e reagrupamos as carreiras em 11 categorias distintas, a saber:

- Medicina;
- Odontologia;
- Outras Ciências (Ciências Biológicas, Enfermagem, Farmácia, Nutrição, Astronomia, Estatística, Meteorologia, Oceanografia e Desenho Industrial);
- Engenharia (Engenharia e Arquitetura);
- Matemática (Matemática/Informática);
- Física-Química (Física, Engenharia Química e Geologia);
- Economia (Ciências Econômicas e Administração);

QUADRO 1
CARREIRAS, CANDIDATOS E VAGAS

CARREIRAS	CANDIDATOS	VAGAS	REL. CANDIDATOS/VAGA
Ciências Biológicas	935	160	5,84
Enfermagem	556	190	2,93
Farmácia	459	120	3,83
Licenciatura em Ed. Física	583	260	2,24
Medicina	5477	240	22,82
Nutrição	761	120	6,34
Odontologia	2702	110	24,56
Astronomia	61	20	3,05
Engenharia	6526	980	6,66
Engenharia Química	1943	360	5,40
Estatística	265	220	1,20
Física	319	200	1,60
Geologia	120	70	1,71
Licenciatura em Química	55	80	0,69
Matemática/Informática	4534	380	11,93
Meteorologia	34	20	1,70
Oceanografia	185	30	6,17
Arquitetura	574	165	3,48
Desenho Industrial	477	115	4,15
Administração	3099	250	12,40
Ciências Contábeis	1217	200	6,09
Ciências Econômicas	1686	270	6,24
Geografia	107	100	1,07
Ciências Sociais	245	200	1,23
Comunicação Social	2874	260	11,05
Direito	4255	600	7,09
Filosofia	165	140	1,18
História	362	160	2,26
Pedagogia	711	460	1,55
Serviço Social	418	140	2,99
Psicologia	1577	200	7,89
Artes	160	150	1,07
Letras	949	870	1,09
Licenciatura em Ed. Artística	160	182	0,88
Música	76	83	0,92
Total	44627	8105	5,51

- Direito;
- Comunicação Social;
- Ciências Sociais (Ciências Contábeis, Ciências Sociais, Filosofia, História, Psicologia, Geografia e Serviço Social);
- Arte-Educação (Pedagogia, as diversas licenciaturas, Artes, Letras e Música).

Características dos vestibulandos

Contamos para o presente trabalho não apenas com os resultados das provas, mas também com as informações fornecidas pelos candidatos em um questionário de dados sócio culturais, que incluía diversos dados relevantes sobre os vestibulandos, como a renda familiar, a ocu-

pação dos pais, a formação da mãe, o tipo de escola fundamental (ou de primeiro grau, como se chamava na ocasião) etc..

Deste conjunto de informações, selecionamos algumas variáveis significativas no processo de escolha da carreira tendo em vista sua importância no conjunto de fatores, buscando manter o menor número de variáveis e fazendo uso dos modelos mais simples. A partir desse ponto, passamos a trabalhar com indicadores de (a) características individuais, como o sexo e a idade (aqui representada pelo ano de conclusão do segundo grau); (b) da situação sócioeconômica da família (indicada pelo nível de formação do pai e a intenção declarada de trabalhar ou não durante o

QUADRO 2

PROPORÇÃO (%) DAS CARACTERÍSTICAS DOS ALUNOS POR CARREIRA

CARREIRAS	CURSO DE 2º GRAU EM ESCOLA PARTICULAR	CURSO PRÉ-VESTIBULAR (CURSINHO)	PAI COM NÍVEL SUPERIOR DE EDUCAÇÃO	INTENÇÃO DE TRABALHAR DURANTE O CURSO	CONCLUSÃO DO 2º GRAU EM 1987 E 1989	SEXO FEMININO
Medicina	71,9	80,6	44,8	20,9	89,8	67,6
Engenharia	60,7	74,6	44,4	43,7	90,1	19,8
Economia	63,8	70,0	40,2	63,6	85,2	45,6
Matemática	54,7	68,7	31,3	59,7	84,8	44,6
Direito	61,6	68,9	40,9	65,8	78,2	57,1
Com. Social	63,4	68,4	42,7	65,8	92,0	72,3
Odontologia	66,0	77,9	40,9	25,8	90,1	69,9
Física-Química	58,0	76,2	41,3	44,5	84,9	40,7
Ciênc. Sociais	51,0	60,8	24,0	69,8	80,9	71,4
Outras ciências	55,6	69,0	32,9	48,5	87,9	68,4
Arte-Educação	48,7	59,0	26,9	67,5	79,9	78,2

curso) e, finalmente, (c) da qualidade do ensino secundário (o fato de ter cursado o segundo grau em escola particular e o acesso a treinamento específico para prestar exame vestibular).

De um modo geral, as variáveis selecionadas seguem uma hierarquia de carreiras, como revela o quadro 2.

Adicionalmente, foi feito um controle do desempenho acadêmico individual através dos próprios resultados obtidos por cada vestibulando nas provas comuns do exame: português, língua estrangeira, história, geografia, biologia, física, química, matemática e redação. Nesse sentido, agrupamos os candidatos em cinco categorias ou grupos de desempenho, conforme a nota média final. Na distribuição total das notas, o primeiro grupo compreende os 40% de mais baixo desempenho (0-40 decis); o segundo, os 30% com desempenho médio (40-70 decis); e os três grupos seguintes, os de melhor desempenho (70-80, 80-90 e 90-100 decis)

Como os dados se referem a todos os candidatos do vestibular, e não apenas aos aprovados, as diferenças marcantes de desempenho apontam para a existên-

cia de um processo importante de *auto-seleção no momento da escolha da carreira*. Ou seja, os vestibulandos, estimando *a priori* a sua capacidade relativamente aos demais candidatos e conhecendo o grau de competitividade no acesso a cada uma das carreiras, fazem sua escolha considerando sua chance pessoal de ingres-

sar na carreira preferida. Se não fosse assim, a média, em princípio, seria essencialmente igual para todos os cursos.

É importante observar que, além da *auto-seleção de base puramente acadêmica*, a evidência também sugere uma *auto-seleção apoiada nas características sócio-econômicas e de sexo* dos candidatos.

Podemos identificar, assim, as características dos alunos que se auto-selecionam. Conhecendo a distribuição das notas médias nas provas comuns, primeiramente agrupamos as carreiras numa hierarquia de prestígio calcada na hierarquia das médias e, num segundo momento, calculamos o número de candidatos que poderiam ter sido aprovados numa carreira tida como de maior prestígio (v. Quadro 4).

Diferenças
marcantes no
vestibular
apontam para
um processo de
auto-seleção na
escolha da
carreira.

◆

QUADRO 3
DISTRIBUIÇÃO DAS MÉDIAS NO VESTIBULAR, POR DECIS

CARREIRAS	MÉDIA	0-40	40-70	70-80	80-90	90-100
Medicina	3,56	24,3	26,7	18,9	13,0	17,1
Engenharia	3,73	25,8	32,1	12,2	13,9	16,0
Economia	3,11	40,1	29,4	10,1	10,6	9,8
Matemática	3,15	38,9	30,3	9,3	11,3	10,2
Direito	2,86	47,3	28,5	10,0	7,5	6,7
Com. Social	3,00	38,9	33,8	10,5	9,8	7,0
Odontologia	2,99	41,8	29,3	10,2	9,4	9,3
Física-Química	4,00	20,8	32,3	13,8	14,8	18,3
Ciências Sociais	2,39	59,3	25,5	7,2	4,9	3,1
Outras ciências	2,85	45,6	31,6	9,2	7,7	5,9
Arte-Educação	2,27	60,1	29,1	5,8	3,0	2,0

QUADRO 4
NÚMERO E PROPORÇÃO (%) DOS CANDIDATOS QUE SE
AUTO-SELECIONARAM

CARREIRAS	ARTE- EDUCAÇÃO	CIÊNCIAS CONTÁBEIS, SOCIAIS E HUMANAS	DIREITO E ECONOMIA	ENGENHARIA	MEDICINA E ODONTOLOGIA
	m>3,31	m>3,69	m>4,25	m>5,16	m>5,81
Arte-Educação		147 72,4 %	70 34,5 %	21 10,3 %	7 3,4 %
Ciências Sociais			138 63,0 %	52 23,7 %	22 10,0 %
Direito e Economia				685 52,2 %	387 29,5 %
Engenharia					155 8,0 %

m = nota média do último colocado dos aprovados em cada carreira.

Observe-se que 72,4% dos candidatos aprovados para Arte-Educação obtiveram uma nota que lhes poderia permitir a admissão numa carreira de nível de maior prestígio. Este é o caso também de 63,3% dos vestibulandos de Ciências Sociais, de 52,2% dos vestibulandos de Direito e Economia e de 8% dos candidatos à Engenharia.

É possível, então, destacar algumas características específicas dos can-

didatos que se auto-selecionam, comparando especialmente a sua origem social e intenção de trabalhar com as dos estudantes que optaram por carreiras de prestígio mais elevado. De maneira a sintetizar a comparação, consideraremos apenas as características dos candidatos que alcançaram uma nota superior à nota mínima daqueles aprovados em Medicina e Odontologia (5,81).

QUADRO 5
**PROPORÇÃO (%) DAS CARACTERÍSTICAS DOS CANDIDATOS QUE
OBTIVERAM A NOTA MÍNIMA NECESSÁRIA PARA A APROVAÇÃO
EM MEDICINA E ODONTOLOGIA (5,81)**

CARREIRAS	PAIS COM CURSO SUPERIOR	INTENÇÃO DE TRABALHAR
Arte-Educação	37,5	75,0
Ciências Sociais	40,0	68,0
Direito e Economia	71,4	46,5
Engenharia	65,0	35,0
Medicina e Odontologia	72,0	13,0

Esclarece este quadro que os candidatos que se auto-censuram ou se auto-selecionam são oriundos de meios sociais mais modestos e mais freqüentemente tencionam trabalhar, em comparação aos estudantes de idêntico nível acadêmico mas que não se auto-censuram.

Além disso, as diferenças de características são inversamente relacionadas ao nível de prestígio da carreira.

Desse modo, a proporção de estudantes cujo pai concluiu um curso superior começa no nível de 37,5% para aqueles que se candidataram a Arte-Educação,

mas poderiam ter sido aprovados em Medicina, e aumenta até atingir um máximo de 72% para os candidatos admitidos à própria carreira de Medicina. Da mesma forma, a proporção de estudantes com intenção de trabalhar atinge 75% para Arte-Educação, diminuindo regularmente, daí em diante, até chegar a um mínimo de 13% para os admitidos em Medicina.

Uma limitação deste tipo de análise é não considerar a simultaneidade dos efeitos das diferentes variáveis sobre a escolha de carreira. Por esta razão, a seguir propomos um modelo que permite estimar adequadamente os determinantes sociais na escolha de carreiras.

MODELO DE ESCOLHA DE CARREIRA

Especificação do modelo

Como anunciamos antes, o objetivo do presente estudo é especificar algumas variáveis que influem na escolha das carreiras de nível superior e a maneira pela qual tais variáveis afetam as decisões tomadas.

Como dissemos, as variáveis podem ser pessoais, sociais ou de desempenho acadêmico, e as carreiras se diferenciam não somente em função do prestígio e da

situação sócio-econômica que podem proporcionar aos vestibulandos depois de formados, como em razão das exigências de treinamento que impõem aos alunos que pretendam segui-la.

A escolha de uma carreira pode, portanto, ser vista como o processo de cálculo de risco em que se ponderam e se avaliam todos esses fatores.

Visando estudar a escolha entre diversas possibilidades, a econometria recente tem-se apoiado em modelos logísticos multinomiais de dois tipos. O primeiro, chamado de *modelo ordenado*, aplica-se a escolhas que possam ser hierarquizadas. O segundo é *não ordenado* e supõe não existir qualquer hierarquia *a priori* entre as diversas possibilidades.

Nesta pesquisa, utilizamos um modelo econométrico de múltipla escolha, ou seja, não ordenado. Apesar de presumir uma interpretação um pouco mais complicada, esta opção foi preferida por não exigir uma hierarquização prévia entre as categorias da variável dependente.

Tais modelos, como é comum com os modelos de regressão, permitem estudar o efeito próprio de cada variável, mantendo constantes as outras. Sua limitação, como sempre ocorre com os modelos que recorrem ao máximo de veros-

similhança, está no fato de que os coeficientes não indicam diretamente o efeito de uma variável independente sobre a variável dependente, possibilitando, no entanto, calcular esse efeito.

Com o modelo ordenado, o cálculo do efeito de uma variável não apresentaria nenhuma dificuldade, como mostra Greene (1994). Indica este autor que o cálculo dos efeitos marginais no caso de modelos não ordenados é mais complexo e que, conseqüentemente, a maioria dos autores apresenta somente os coefi-

cientes. Ora, como já dissemos, esses coeficientes não têm significado próprio, exigindo a interpretação dos resultados do modelo que se calculem os efeitos marginais.

Para descrever o processo de escolha de carreira, adotamos um modelo logit multinomial, que pode ser descrito da seguinte forma: se considerarmos uma escolha entre k categorias, a probabilidade de um indivíduo I , dotado de características X_i , escolher uma categoria j , será a seguinte:

$$P(Y = j) = \exp(B'j X_i) / \{1 + \sum [\exp(B'j X_i)]\}, \quad j = 1 \dots k.$$

Os coeficientes do modelo são utilizados para calcular o efeito marginal de uma variável na probabilidade de se fazer uma escolha dada.

No quadro 6, apresentamos o efeito marginal de três variáveis: o sexo, a intenção de trabalhar e a média nas provas comuns do vestibular. Calculamos:

- a probabilidade de escolha quando o candidato é um homem comparada com a escolha, caso seja uma mulher;
- a probabilidade de escolha das diferentes carreiras, *ceteris paribus*, quando o indivíduo não pretende trabalhar comparada com a probabili-

dade de que faça a mesma escolha se tiver a intenção de trabalhar;

- a probabilidade quando se inclui nos nove primeiros decis (1-90 decis), comparada com a inclusão nos 10% de melhor desempenho (90-100 decis).

Assim, no que diz respeito ao sexo, nota-se que ainda há carreiras de escolha predominantemente masculina, sendo o caso mais eminente o da Engenharia. A probabilidade de um homem fazer essa escolha é de 0,304; de uma mulher, apenas 0,069. Contrastes semelhantes, embora menos significativos, ocorrem na Matemática, Física-Química e Economia. Os

contrastes inversos ocorrem no caso de Arte-Educação e de Comunicação Social, escolhidas com probabilidade de 0,034 e 0,038 entre os homens e de 0,100 e 0,089 entre as mulheres, respectivamente.

Quanto ao vestibulando que não tenciona trabalhar, a probabilidade média de se candidatar ao vestibular para Medicina é de 0,168, e cai para 0,045 entre os que declaram sua intenção de trabalhar. Fato semelhante ocorre com a Odontologia: a probabilidade de escolha desta carreira entre aqueles que não tem a intenção de trabalhar é de

0,081, e entre os que pretendem trabalhar, de 0,025. Como contraste, nas carreiras de Economia e Direito, as probabilidades de que essas escolhas sejam feitas são respectivamente de 0,094 e 0,074 entre aqueles que não pretendem trabalhar, e de 0,156 e 0,127 para os que têm intenção de fazê-lo.

Considerando o desempenho acadêmico, observa-se uma forte preferência dos vestibulandos de melhor perfil por Física-Química, Medicina e Engenharia, cujas probabilidades de serem escolhidas são de 0,170, 0,118 e 0,238, respectiva-

QUADRO 6
EFEITO SIMULADO DO SEXO, DO TRABALHO E DO DESEMPENHO
ACADÊMICO NA ESCOLHA DA CARREIRA

CARREIRAS	INTENÇÃO DE TRABALHAR		SEXO		DESEMPENHO ACADÊMICO	
	Não	Sim	Homem	Mulher	Nove 1 ^{as} decis (0-90)	Decil Superior (90-100)
Medicina	0,168	0,045	0,057	0,112	0,084	0,112
Engenharia	0,164	0,125	0,304	0,069	0,138	0,238
Matemática	0,108	0,139	0,142	0,103	0,125	0,142
Economia	0,094	0,156	0,137	0,105	0,127	0,113
Direito	0,074	0,127	0,085	0,105	0,108	0,055
Comunicação Social	0,044	0,084	0,038	0,089	0,065	0,048
Odontologia	0,081	0,025	0,029	0,060	0,048	0,029
Física-Química	0,066	0,053	0,070	0,048	0,054	0,170
Outras ciências	0,095	0,075	0,058	0,110	0,092	0,047
Ciências Sociais	0,052	0,093	0,046	0,097	0,082	0,025
Arte-Educação	0,050	0,077	0,034	0,100	0,076	0,014

mente, entre aqueles que pertencem aos 10% de melhor desempenho, comparada com as probabilidades de 0,054, 0,084 e 0,138 dos demais. Por outro lado, a escolha de Arte-Educação tem uma probabilidade de ser escolhida no caso de apenas 0,014 dos alunos de melhor desempenho e quase triplica (0,076) entre os demais vestibulandos. (v. Quadro 6).

A influência da intenção de trabalhar, nas opções dos melhores alunos,

também pode ser vista na distribuição das escolhas para as várias carreiras dos alunos de melhor desempenho, segundo a intenção de trabalhar ou não, como demonstra o Quadro 7. Observamos, no quadro, que a intenção de trabalhar provoca um remanejamento das escolhas, resultando numa fuga das carreiras da área da Saúde e num inflacionamento de outras carreiras, principalmente Direito, Matemática e Economia.

QUADRO 7
**PROPORÇÃO (%) DE A ESCOLHA DOS ALUNOS
DO DECIL SUPERIOR, POR INTENÇÃO DECLARADA
DE TRABALHAR OU NÃO**

CARREIRAS	INTENÇÃO DE TRABALHAR	
	Não	Sim
Arte-Educação	1,2	2,2
Outras Ciências	4,8	4,3
Ciências Sociais	1,3	4,8
Física-Química	10,7	10,5
Odontologia	5,8	1,8
Comunicação Social	3,5	6,1
Direito	4,2	10,1
Matemática	8,9	16,1
Economia	9,4	13,2
Engenharia	28,2	24,7
Medicina	22,0	6,3
Total	100	100

CONCLUSÕES

Pretendeu este trabalho especificar algumas das variáveis influentes nas escolhas de carreiras superiores. Para isso, usaram-se os dados do vestibular de 1990 para quatro instituições públicas do Rio de Janeiro e foi aplicado um modelo ajustado de múltipla escolha. Com certa surpresa, os resultados do ajustamento revelam que os candidatos possuem uma estimativa correta *a priori* de seu desempenho. Optam, assim, por candidatar-se às carreiras em que a sua probabilidade de êxito é elevada.

Os resultados do vestibular indicam pelo menos dois fatos importantes. O primeiro diz respeito à influência, ao escolher a carreira, de o aluno precisar trabalhar ou não durante os estudos. Nesse caso, os candidatos ao vestibular, *ceteris paribus*, não podem se decidir por cursos que exijam muitas horas ou tempo de estudo, como o de Medicina. Aqueles com melhor perfil acadêmico e que precisem trabalhar preferem escolher como alternativa as carreiras de Administração de Empresas, Economia, Direito ou In-

formática. Esta última, aliás, parece particularmente atraente para os alunos de meios sociais modestos e de bom nível acadêmico.

O segundo fato é que o sexo também pesa na escolha, caso se mantenham

as demais condições (*ceteris paribus*). As mulheres mostram uma nítida preferência por carreiras como Comunicação Social ou as licenciaturas, enquanto os homens se inclinam por carreiras tradicionalmente masculinas, como Engenharia ou Física.

O trabalho aponta, pelo menos, as seguintes conclusões :

- Em primeiro lugar, fica confirmada a importância das variáveis indicativas da origem social e do sexo na escolha das carreiras universitárias;
- Em segundo, que o efeito dessas duas variáveis transcende o do desempenho acadêmico e da intenção de trabalhar. É claro, porém, que estas últimas variáveis constituem determinantes de especial relevância na escolha. Com efeito, candi-

***Um sistema de
crédito ou de
bolsas
democratizaria o
acesso às
carreiras mais
exigentes e de
maior prestígio.***



dados com melhor desempenho acadêmico, independentemente de outras características, tendem a optar pelas carreiras de maior prestígio e aqueles que tencionam trabalhar apresentam a tendência a escolher carreiras que admitam a conciliação entre os estudos e o trabalho;

- Em terceiro lugar, o trabalho permite chamar a atenção para um sério efeito da política educacional brasileira na amplitude do espectro de carreiras efetivamente ao alcance dos vestibulandos que necessitam trabalhar durante o curso. À antiga e difícil discussão da gratuidade do ensino superior em instituições públicas deveria ser acrescentada a consideração de que a universidade pública e gratuita não oferece aos alunos que preci-

Nas atuais condições, a gratuidade do ensino nas universidades públicas é uma falsa gratuidade.

◆

sem trabalhar subsídios para que se sustentem. Em consequência, estes acabam por sofrer uma severa limitação quanto às carreiras a que podem concorrer. Uma forma concreta de democratizar o acesso aos cursos mais exigentes em tempo de

estudo, normalmente os de alto prestígio social, seria a disponibilidade de um sistema de bolsas ou de crédito, que os incluísse no conjunto de escolhas a serem realmente levadas em conta pelos candidatos. Atualmente, estas carreiras mais exigentes e de maior prestígio estão praticamente fora do alcance dos que precisem tra-

balhar. Nas condições existentes, portanto, não faltariam evidências que levassem a reconhecer que, como está, a gratuidade do ensino universitário sem dúvida se torna uma falsa gratuidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERGER, M.C. Predicted future earnings and choice of college major. *Industrial and Labor Relations Review*, v. 41, n. 3, p. 418-429,
- BLAU, F., e FERBER, M. Career plans and expectations of young women and men. *The Journal of Human Resources*, v. 26, n. 4, 1991, p. 581-607.
- CANNINGS, K., MONTMARQUETTE, C. e MAHSEREDJIAN, S. Major choices: Undergraduate concentrations and the probability of graduation. Série Scientifique, n. 94s-9. Montréal: Cirano, 1994.
- DURU, M. e MINGAT, A. Comportement des bacheliers: Modèles de choix de disciplines, *Consommation*, n. 3-4, 1979, p. 245-262.
- FALARIS, E.M. A model of occupational choice, *Research in Population Economics*, v. 5, n. -, 1984, p. 289-307.
- GREENE, W.H. *Econometric analysis*, Prentice Hall International Editions, 1994.
- KODDE, D.A. e RITZEN, J.M. Direct and indirect effects of parental education level on the demand for higher education. *The Journal of Human Resources*, v. 23, n. 3, 1988, p. 356-371.
- LÉVY-GARBOUA, L. Les demandes de l'étudiant ou les contradictions de l'université de masse. *Revue Française de Sociologie*, v. 17, n.-, 1976, p. 53-80.
- NAVARRO GOMEZ, M. L., LASSIBILLE, G. e PAUL, J. J. Time allocation during higher education: A study of Brazilian, French and Spanish students *International Advances in Economic Research*, v. 1, n. 1, 1995.
- PAUL, J. J. e RIBEIRO, Z. As condições de vida e de trabalho dos alunos do ensino superior brasileiro. *Educação Brasileira*, v. 13, n. 26, 1991-1992, p. 71-127.
- WILLIS, R. J. e ROSEN, S. Education and self-selection. *Journal of Political Economy*, v. 87, n. 5, 1979.

GESTÃO DA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO: NOTAS PARA UM PROJETO PEDAGÓGICO

Naura Syria Carapeto Ferreira

***Espaço
Aberto***

AS TRANSFORMAÇÕES DO MUNDO CONTEMPORÂNEO

Sentindo uma profunda e histórica responsabilidade com o curso que a utilização dos descobrimentos científicos e tecnológicos teve no progresso da sociedade, em mensagem dirigida aos intelectuais¹ Einstein convoca seus pares a “usar a influência de todos os homens sábios para promover a paz e a segurança social em todo o mundo”. Referia-se à constatação de que o pensamento racional não é suficiente para resolver os problemas da vida social, pelos trágicos efeitos que causou à humanidade. Antigo problema, este, com que Platão se enfrentou arduamente: aplicar a razão e a prudência à solução das dificuldades e dramas dos homens, em lugar de render-se aos instintos e paixões atávicas.

Transcorrido meio século do momento histórico do apelo do grande cientista, encontramos-nos às portas do terceiro milênio², vivendo um tempo em que alternativas dolorosas nos encaminham para a barbárie. Um tempo ambíguo e pa-

radoxal, de desespero e dor, sofrimento e miséria, tragédia e violência, anulação e negação das capacidades humanas, num mundo social onde novas identidades culturais e sociais emergem e se afirmam, apagando fronteiras, transgredindo proibições e tabus identitários.

Vivemos uma época em que se, por um lado, potencialmente, se estendem nossas possibilidades vitais de conhecimento, comunicação, movimento, diminuição da dor, aumento do prazer, sustentação da vida, por outro, simultaneamente, as mesmas possibilidades são aniquiladas de maneira violenta. Daí nascem a surpresa, o encantamento, o susto e o temor.

Prossegue Einstein seu chamamento, dizendo:

“Ao longo destes anos, este estado de anarquia nos assuntos internacionais tem infligido inumeráveis sofrimentos e destruições à humanidade, entorpecendo o desenvolvimento do homem, sua alma e seu bem-estar, aniquilando-o, praticamente, em todas as suas dimensões”.

Também agora vê-se a anarquia no seio da sociedade em todas as suas di-

mensões e o individualismo imperando sobre tudo e todos, tendo-se a impressão de que se romperam irremediavelmente modos de ser, sentir, pensar, agir e sonhar. Trata-se de algo parecido com as drásticas rupturas epistemológicas repre-

sentadas pela descoberta de que a Terra não era mais o centro do universo, conforme Copérnico, e de que o indivíduo seria um labirinto povoado de inconsciente, de acordo com Freud. É claro que a descoberta que o pensamento científico está realizando sobre a sociedade global, no apagar das luzes do século XX, não apresenta as mesmas características das descobertas mencionadas, até porque são diversos e antigos os sinais, instituições e indicações mais ou menos notáveis de globaliza-

ção. As mesmas carências, desigualdades, tensões, anomias, irracionalidades, violências reaparecem em cena, porém com outros significados e intensidades, revelando, por exemplo, que o globo terrestre não é apenas uma figura astronômica, mas também histórica, o que inegavelmente abala as visões de mundo.

É cada vez maior o número de pessoas cujas possibilidades de desenvolvimento e de extensão das suas virtualidades especificamente humanas são diminuídas.



Ianni (1995) considera que “as metáforas parecem florescer quando os modos de ser, agir, pensar e fabular, mais ou menos sedimentados, sentem-se abalados.” E chama a atenção para a multiplicidade de imagens, figuras, signos e símbolos, parábolas e alegorias que, atualmente, povoam a mente humana e o ar que respiramos. São múltiplas as possibilidades abertas ao imaginário científico, filosófico e artístico quando se descortinam os horizontes da globalização, envolvendo coisas, gentes e idéias, interrogações e respostas, explicações e intuições, interpretações e previsões, nostalgias e utopias.

Para Santos (1996), contudo, é um tempo sem fulgurações, um tempo de repetição:

“O grão de verdade da teoria do fim da história está em que ela é o máximo de consciência possível de uma burguesia internacional que vê, finalmente, o tempo transformado na repetição automática e infinita do seu domínio. O longo

prazo colapsa assim no curto prazo e este, que foi sempre a moldura temporal do capitalismo, permite finalmente à burguesia produzir a única teoria da história verdadeiramente burguesa, a teoria do fim da história”.

Aumentaram, ainda, as possibilidades de exploração e dominação dos seres humanos. Um número cada vez maior de pessoas têm diminuídas suas possibilidades de desenvolvimento e de extensão de suas virtualidades especificamente humanas. Como diz Silva (1997):

“Estamos no meio de uma época em que vemos aumentar à nossa volta o perímetro e o espaço da destruição, da exclusão e da privação, de exploração do outro e da terra, em que as possibilidades de gozo, de desfrute, de fruição dos prazeres e alegrias da vida e do mundo se vêm intensamente ampliadas para uma parcela da humanidade, ao mesmo tempo em que se fecham definitiva e impiedosamente para outras.”

O NOVO SISTEMA PRODUTIVO

O avanço científico e tecnológico a partir da década de 80 permitiu a formação de oligopólios internacionais e redes mundiais informatizadas de gestão que possibilitaram as formas globais de

interação presenciadas hoje e que constituem a nova configuração do sistema mundial de produção.

Segundo Schaff (1993), estamos vivendo uma nova revolução técnico-cien-

tífica composta de três grandes revoluções com enormes conseqüências para a vida individual e coletiva: a revolução microeletrônica, que mudou o padrão de produção industrial; a revolução microbiológica, e sua resultante – a engenharia genética; e a revolução energética.

O elemento central nos três casos é a substituição da eletromecânica pela eletrônica como base do processo de automação, ou seja, a implantação da tecnologia de informação como eixo fundante do processo produtivo. A tendência básica, que já se revela, é o emprego cada vez mais intenso, pelo sistema produtivo, de computadores gradativamente mais poderosos e mais baratos, dotados de inteligência artificial, capazes de atuar em diferentes níveis e possibilitar técnicas

avancadas de integração. Significa isto dizer que se radicaliza, em nossos dias, uma tendência que tem marcado o capitalismo desde o século passado: a ciência se transforma na “primeira força produtiva”, valorizando, conseqüentemente, o trabalho criativo e intelectual.³

Hoje, ao invés das grandes corporações do passado, com milhares de operários, produzindo desde a matéria-prima aos produtos finais, verticalmente estruturadas em imensas redes burocratizadas, temos a descentralização do processo pro-

ductivo. Surge desta forma um núcleo da produção, com tecnologia de ponta, onde se situa a nova base social da produção – o artesanato eletrônico – e uma rede imensa de pequenas e microempresas, espalhadas a seu redor, cuja tarefa é fornecer os elementos a serem transformados por aquele núcleo de alta tecnologia.

A primeira conseqüência disto é a dificuldade de organização dos trabalhadores nestas novas condições, o que desemboca, em muitos lugares, no desmantelamento das burocracias sindicais corpo-

rativas. De fato, o processo vem provocando uma diminuição expressiva da presença e da marca dos trabalhadores na sociedade e no Estado, com uma conseqüente redução da consciência dos direitos sociais.⁴ Uma segunda conseqüência é o desemprego progressivo, que se

Para compreender as mudanças contemporâneas, é necessário ter presente que o centro do novo quadro de estruturação do mercado é formado por trabalhadores de tempo integral.

avoluma dia após dia, gerando insegurança e marginalização cultural.⁵

Para compreender tais mudanças, é necessário ter presente que o centro do novo quadro de estruturação de mercado é formado por trabalhadores de tempo integral. Este grupo, cada vez menos numeroso, constitui a nova base social de produção, composta pelo tipo de trabalhador necessário para a produção flexível: polivalente, altamente qualificado, com um grau mais alto de responsabilidade e autonomia, estimulado pela própria reestruturação do processo produtivo a desenvolver sua imaginação criativa, anteriormente atrofiada por um sistema de produção que fazia dele um mero apertador de botões ou um parafusador. Normalmente goza de maior segurança no emprego, o que implica também reciclagem permanente, já que o trabalho passa a exigir uma elevada flexibilidade intelectual, uma forte capacidade de análise de dados e competência comunicativa diferenciada para enfrentar sucessivas situações de mudança.

As transformações recentes no processo de produção geram, também, uma situação em que boa parte da população economicamente ativa, nos países centrais e cada vez mais nos países periféricos, vive à margem da civilização do tra-

balho, numa sobrevida inumana.

É por isso que Schaff (1993) considera a manutenção de um exército de pessoas estruturalmente desempregadas o problema mais importante decorrente da nova Revolução Industrial. A automação e a robotização provocam um grande incremento da produtividade e da riqueza social, reduzindo substancialmente a demanda do trabalho, afetando massas inteiras da população mundial. Além de prejudicar a distribuição de riqueza, o desemprego estrutural ocasiona a perda do trabalho, visto na sociedade moderna como motivação fundamental da ação humana, acarretando, assim, a perda do próprio sentido da vida. Em resposta a esta preocupação, afirma ele que:

“Nesta situação, será necessário substituir o trabalho tradicional, no sentido de trabalho remunerado, por ocupações não remuneradas que seriam um sucedâneo do trabalho atual no que se refere ao sentido da vida, isto é, no que se refere à motivação das atividades humanas.”

Todavia, o mesmo autor diz que todos os ramos do trabalho criativo permanecerão e serão desenvolvidos com mais intensidade do que hoje. De fato, as profissões ligadas à organização da vida so-

cial não poderão ser realizadas por autômatos. Isso se aplica também à investigação das necessidades sociais e sua satisfação, dentre as quais podemos citar saneamento, educação, transporte, turismo, comércio, preservação ecológica, ser-

viços bancários, profissões de controle e organização da produção e dos serviços etc. Assim sendo, a alta qualificação é atualmente encarada como imperativo para enfrentar esta nova forma de produção da existência humana.

FORMAÇÃO HUMANA E FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Num tempo como este, os gestores e educadores estão decisiva e decididamente comprometidos com a formação humana da população brasileira. Como Félix (1991) enfatiza:

“Aos administradores da educação a história parece solicitar um pouco mais que a simples denúncia, pois a nós compete a direção do processo de organização e funcionamento dos sistemas educacionais.”

Nesta via de raciocínio, um novo sentido se impõe para a Administração da Educação no que concerne aos conteúdos científicos, técnicos, políticos, éticos e humanos necessários para preparar os profissionais que irão atuar

***Tanto o gestor
como o
professor podem
tornar-se
intelectuais
transformadores
e criar
condições que,
na prática,
propiciem o
fortalecimento
do seu próprio
poder e os façam
verdadeiramente
profissionais***



na formação dos indivíduos desde o ensino fundamental até o ensino superior, é uma nova perspectiva surge nas formas de organização curricular e na gestão das escolas, que têm a responsabilidade de formar seres humanos capazes de enfrentar com dignidade as complexidades e perplexidades do mundo hodierno.

A gestão da educação que responde aos ditames da contemporaneidade requer uma especificidade que

“se fundamente em objetivos educacionais representativos dos interesses das amplas camadas da população e que leve em conta a especificidade do processo pedagógico escolar, processo

este determinado por estes mesmos objetivos” (Paro, 1986)

Desta forma, tanto o gestor como o

professor tornam-se intelectuais transformadores, criando as condições, na prática, que propiciem o fortalecimento do seu próprio poder, transformando-se em profissionais reflexivos. Se reconhecemos que a formação do profissional exige hoje, mais do que nunca, uma sólida formação humana e que a formação do ser humano está diretamente relacionada com a sua emancipação como sujeito histó-

co, apenas tal concepção de profissional da educação permitirá formar brasileiros cada vez mais capazes, competentes, éticos, enfim humanos.

Ora, isto não se dá num processo espontâneo, ocasional, mas somente a partir da organização coletiva dos profissionais em torno de objetivos comuns, que expressem convicções assumidas em conjunto.

A CONSTRUÇÃO COLETIVA DO PROJETO PEDAGÓGICO

A compreensão das exigências atualmente impostas à formação remete a um forte compromisso com o conteúdo e significado das políticas educacionais e com a garantia dos processos sócio-políticos que se realizam na escola. Implica, também, compreender que um movimento desta natureza não é individual, mas coletivo, envolvendo todo o corpo docente e técnico-administrativo no planejamento, organização e desenvolvimento de um projeto político-pedagógico que tenha uma direção que assegure a qualidade estabelecida pelo conjunto de educadores.

É pela ação do projeto pedagógico que deverão ser formadas as personalidades dos alunos e fortalecido cada um dos membros da escola.

Nesta linha de raciocínio, a reflexão sobre alguns conceitos revela a importância da gestão escolar e da construção coletiva do projeto.

Considerando a escola como o locus onde se desenvolve o processo de transmissão e assimilação do saber científico transformado em saber escolar e o professor, o principal agente deste processo na relação direta com o aluno, entendemos que o trabalho pedagógico consti-

tui-se de todas as formas de atuação dos profissionais da educação no exercício de suas funções, visando ao pleno desenvol-

vimento dos alunos em todas as dimensões, através da aquisição dos conteúdos científicos, técnicos e éticos que lhes permitirão o acesso ao mundo da cultura e sua inserção no processo de construção da sociedade.

Daí porque se faz necessária a construção coletiva do projeto, que só “ganha sua significação na articulação com um projeto mais amplo de sociedade que se deseja e pela qual se luta” (Silva, 1996). É através da elaboração conjunta desse projeto, a partir de objetivos comuns estabelecidos, examinados, definidos e incorporados pela coletividade docente que se irá nortear e dirigir o trabalho pedagógico-administrativo da escola, desde a sua organização e definição de funções até a especificação dos conteúdos científicos, técnicos e éticos, bem como das práticas pedagógicas necessárias ao atingimento dos objetivos. Como lembra Makarenko (1977), “Estoy convencido de que si la colectividad no tiene un objetivo, no se podrá encontrar el modo de su organización.”

Projeto é meta, mas “torna-se concreto e gerador de movimento quando transposto para a compreensão das pessoas e por elas assumido” (Mazzili, 1992). Vivemos em tempos ambíguos, paradoxais, contraditórios e anárquicos.

Já anotamos antes que a contemporaneidade está marcada pela relativa ausência de valores humanos, pela amoralidade característica da barbárie, pela violência. Na contramão desta tendência, há que integrar o homem e a mulher naquilo que é da sua essência humana e que produz a sua própria existência: o trabalho.

De maneira diferente dos animais, o ser humano antecipa mentalmente o que vai realizar. Agindo sobre a natureza para produzir as condições de sua existência, vai transformando o meio e criando cultura, construindo seu mundo. Preparar continuamente nessa direção é a maior responsabilidade da escola, da educação e de sua gestão.

Desta forma, através do projeto pedagógico em ação, deverão ser formadas as personalidades dos alunos e fortalecido cada um dos membros da escola a fim de que, conscientes dos objetivos a serem trabalhados, seu significado e os valores que os sustentam, possam reavaliar, na própria prática, as suas vidas e as suas prioridades. Reside aí, nesse processo de educação e de gestão, o grande significado e o valor da construção coletiva humana de um projeto pedagógico verdadeiramente formador. E só assim se definem plenamente a responsabilidade e o

compromisso dos administradores educacionais.

Um ponto, entretanto, ainda requer maior esclarecimento: o que vem a ser *direção*? Costuma-se, infelizmente, por falta de cuidado na definição, confundir *direção* com *autoritarismo*. Autoritarismo é exacerbação de autoridade e expressa interesses pessoais que em nada refletem os interesses coletivos. Geralmente é a personalização da incompetência por abuso de poder e por descompromisso com a coletividade. Direção, por seu turno, é a função que assegura a orientação de uma estrutura e de um regime de atividade no sentido da realização de um projeto. É, pois, uma influência consciente sobre um determinado contexto com a finalidade de ordenar, aperfeiçoar, desenvolver e conduzir uma programação coletivamente acertada e planejada. A direção está, portanto, condicionada à natureza das instituições sociais, que são, em nosso caso, a escola ou o sistema educacional, e ao caráter social do trabalho, assim como à necessidade de que os indivíduos se comuniquem em sua atividade vital no intercâmbio de produtos das suas atividades materiais e não materiais. A direção se constrói e se legitima na competência com que atua na construção coletiva do projeto pedagógico, que, por

sua vez, deve refletir em sua implantação o projeto de homem e de sociedade que se queira.

Um processo de gestão que construa coletivamente um projeto pedagógico de trabalho tem já, na raiz, a potência da transformação. Por isso, é necessário atuar nas escolas com o máximo de competência, a fim de que o ensino realmente se faça, a aprendizagem se realize, as convicções se construam no diálogo e no respeito e as práticas se efetivem no companheirismo e na solidariedade. Estamos falando de um ensino que é prática social, não só porque se concretiza na interação professor-aluno, mas, também, porque permite a estes sujeitos refletir a cultura e os contextos sociais a que pertencem. Falamos, dessa maneira, de uma aprendizagem dos conteúdos da vida que abrange os conceitos científicos da cultura erudita e os conteúdos éticos de convivência social, num ambiente de rigor e humanismo, o que, sem dúvida, se pode exigir e esperar de todos os profissionais da educação para que os alunos possam desenvolver-se como seres humanos fortes intelectualmente, ajustados emocionalmente, capazes tecnicamente e ricos em termos de caráter.

Para tanto, nossas práticas de gestão,

comprometidas com a formação de brasileiros capazes de dirigir seus destinos, os destinos da nação e, quem sabe, os destinos do mundo, têm que possuir a solidez e

a força do conhecimento, expressar o equilíbrio e a afetividade nas relações e refletir competência em todas as atividades e riqueza de caráter nas ações.

NOTAS

¹ Pronunciamento na Conferência de Intelectuais em favor da Paz em 1948 em Paris.

² Para autores como Hobsbawm, o século XXI já começou.

³ Nos últimos vinte anos, o volume de conhecimentos técnicos acumulados equivale à totalidade dos conhecimentos técnicos acumulados durante a história da humanidade (Dowbor, 1996).

⁴ Nos países avançados, é observável um declínio considerável da taxa de sindicalização. Na Inglaterra, por exemplo, o número de trabalhadores sindicalizados diminuiu em cinco milhões desde 1979 (Oliveira, 1996).

⁵ Agravam-se os índices de desemprego, no mundo, de forma alarmante. Não só nos países que se convencionou chamar do Terceiro Mundo ou de periferia, onde o problema é grave, mas também nos países chamados do Primeiro Mundo ou centrais, onde chegam a atingir a proporção de 26% da população economicamente ativa, como na Espanha. Na Alemanha, o volume de trabalho diminuiu 30% desde 1955, com um aumento razoável de produtividade (Oliveira, 1996).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITTENCOURT, Circe Maria e F., IOKOI, Zilda Márcia. *Educação na América Latina*. São Paulo: EDUSP, 1996.

DOWBOR, Ladislau. Educação, tecnologia e cidadania. *Educação e Cidadania* (Revista do COGEIME). v. 5, n. 8, 1996.

EINSTEIN, Albert. *Sobre el Humanismo*: Escritos sobre política, sociedad y ciencia. Barcelona: Paidós, 1995.

ESTEFANÍA, Joaquín. *La nueva economia*: La globalización. Madrid: Debate, 1996.

- FÉLIX, Maria de Fátima Costa. A administração escolar e seus desafios atuais. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. v.7, n. 1 e 2, Brasília, jan./dez. 1991.
- IANNI, Octávio. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- MAKARENKO, V. *La colectividad y la educación de la personalidad*. Lisboa: Presença, 1977.
- MAZZILI, Sueli. *A pedagogia além do discurso*. Piracicaba: UNIMEP, 1992.
- PARO, Victor H. *Administração Escolar: Introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 1986.
- SANTOS, B. de S. A queda do *Angelus Novus*: Para além da equação moderna entre raízes e opções. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. v.-, n. 45, maio 1996.
- SCHAFF, Adam. *A sociedade informática: As conseqüências sociais da segunda revolução industrial*. São Paulo: UNESP/Brasiliense, 1993.
- SILVA, R. C. A construção de um projeto pedagógico para uma escola metodista: Notas para debate. *Educação e Cidadania* (Revista do COGEIME) v. 5, n. 8, junho de 1996.
- SILVA, Tomaz T. *Currículo e cultura como práticas de significação*. Curitiba, 1997. mimeo.

ALGUMAS INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

- FERREIRA, Naura Syria Carapeto. *A supervisão, a escola e o trabalho pedagógico: Sua compreensão e importância*. Curitiba: SEED/NRMC, 1996.
- _____. A supervisão educacional: Sua competência e compromisso na contemporaneidade – Conferência de abertura *Anais do Simpósio Estadual de Supervisão Educacional de Santa Catarina*. Lages, 1996.
- _____. The professional of education in Brazil: His/her formation, human emancipation and citizenship. *Anais ISCHE XV*. Lisboa, 1993.
- _____. Education technology and the professional in Brazil: His/her formation and the possibility of Human Culture. *Asking the Questions - An International Conference*. State College: The Pennsylvania State University, 1997.
- _____. *Gestão democrática da educação: Atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998.
- _____. *Supervisão educacional: Uma reflexão crítica*. Petrópolis: Vozes, 1998.

LEGISLAÇÃO E NORMAS

EDUCAÇÃO: PRINCIPAIS NORMAS VIGENTES* **(Ementário das normas editadas da Constituição Federal de 1988 até 31 de julho de 1999)**

1. NORMAS CONSTITUCIONAIS
 - 1.1 – Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988
 - 1.2 – Emendas Constitucionais
2. NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS
 - 2.1 – Leis
 - 2.2 – Outras Leis
3. ATOS ADMINISTRATIVOS NORMATIVOS
 - 3.1 – Decretos
 - 3.2 – Decisões do Mercado Comum Sul-Americano (Mercosul)
4. ATOS MINISTERIAIS
 - 4.1 – Portarias Ministeriais (Ministério da Educação e do Desporto (MEC))
 - 4.2 – Portarias Interministeriais
5. RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE)
 - 5.1 – Resoluções do Conselho Pleno (CP)
 - 5.2 – Resoluções da Câmara de Educação Básica (CEB)
 - 5.3 – Resoluções da Câmara de Educação Superior (CES)
6. PARECERES DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE)
 - 6.1 – Pareceres do Conselho Pleno (CP)
 - 6.2 – Pareceres da Câmara de Educação Básica (CEB)
 - 6.3 – Pareceres da Câmara de Educação Superior (CES)
7. OUTROS ATOS

OBSERVAÇÃO:

Nos casos em que as ementas não são suficientemente claras na explicitação do conteúdo, à ementa original segue-se uma indicação entre colchetes do assunto tratado.

* Ementário organizado por Jorge Ferreira da Silva com a colaboração de Alvaro Chrispino, Cristiana Machado, Raquel Chrispino e Roberto Moreira.

1. NORMAS CONSTITUCIONAIS

1.1 – Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988

Arts. 205 – 214 (Título VIII, Capítulo III, Seção I – Da Educação)

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), arts. 60 - 61

1.2 – Emendas Constitucionais

Emenda Constitucional de Revisão n.º 1, de 1.º de março de 1994

Cria o Fundo Social de Emergência (FSE)

Emenda Constitucional n.º 10, de 4 de março de 1996

Dá nova redação aos arts. 71 e 72 do ADCT [Transforma o FSE em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e o prorroga até 30 de junho de 1997]

Emenda Constitucional n.º 11, de 30 de abril de 1996

Permite a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e concede autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica

Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996

Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal (CF) e dá nova redação ao art. 60 do ADCT [Cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)]

Emenda Constitucional n.º 17, de 22 de novembro de 1997

Modifica e prorroga o FEF até 31 de dezembro de 1999

2. NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS

2.1 – Leis

Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995

Altera dispositivos da Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961 e dá outras providências [Cria o Conselho Nacional de Educação (CNE)]

Lei n.º 9.192, de 21 de dezembro de 1995

Altera dispositivos da Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários

Lei n.º 9.288, de 1.º de julho de 1996

Altera dispositivos da Lei n.º 8.436, de 25 de junho de 1992, que institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes

Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996

Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB)

Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996

Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), na forma prevista no art. 60, § 7.º, do ADCT, e dá outras providências

Lei n.º 9.448, de 14 de março de 1997

Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) em autarquia

Lei n.º 9.475, de 22 de julho de 1997

Dá nova redação ao art. 33 da LDB [Dispõe sobre o ensino religioso na Educação Básica pública]

Lei n.º 9.515, de 20 de novembro de 1997

Dispõe sobre a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros

Lei n.º 9.536, de 11 de dezembro de 1997

Regulamenta o parágrafo único do art. 49 da LDB [Dispõe sobre transferências ex-offício]

Lei n.º 9.678, de 3 de julho de 1998

Institui a Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior (GED) e dá outras providências

Lei n.º 9.766, de 18 de dezembro de 1998

Altera a legislação que rege o Salário-Educação e dá outras providências

2.2 – Outras Leis

Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990

Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências

Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990

Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências

Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991

Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências

Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993

Dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências

Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997

Institui o Código de Trânsito Brasileiro

Lei n.º 9.608, de 18 de fevereiro de 1998

Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências

Lei n.º 9.609, de 19 de fevereiro de 1998

Dispõe sobre a proteção da propriedade intelectual de programas de computador, sua comercialização no País, e dá outras providências

Lei n.º 9.610, de 19 de fevereiro de 1998

Atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências

Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998

Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

Lei n.º 9.649, de 27 de maio de 1998

Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências

3. ATOS ADMINISTRATIVOS NORMATIVOS

3.1 – Decretos

Decreto n.º 1.715, de 24 de novembro de 1995

Dispõe sobre os procedimentos para escolha e nomeação de membros do CNE, de que trata o art. 8.º da Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961

Decreto n.º 1.716, de 24 de novembro de 1995

Dispõe sobre os procedimentos para escolha e nomeação de membros do CNE, de que trata o art. 8.º da Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961

Decreto n.º 1.916, de 23 de maio de 1996

Regulamenta o processo de escolha dos dirigentes de instituições federais de ensino superior, nos termos da Lei n.º 9.192, de 21 de dezembro de 1995

Decreto n.º 2.026, de 10 de outubro de 1996

Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior [Dispõe sobre o “provão”]

Decreto n.º 2.208, de 17 de abril de 1997

Regulamenta o § 2.º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da LDB [Dispõe sobre a educação profissional]

Decreto n.º 2.264, de 27 de junho de 1997

Regulamenta a Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências

Decreto n.º 2.306, de 19 de agosto de 1997

Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória n.º 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1.º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da LDB, e dá outras providências [Dispõe sobre a obrigatoriedade de Informação das instituições de ensino superior sobre condições de ensino e de aprendizagem]

Decreto n.º 2.406, de 28 de novembro de 1997

Regulamenta a Lei n.º 8.948, de 8 de dezembro de 1994, e dá outras providências [Dispõe sobre Centros de Educação Tecnológica]

Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998

Regulamenta o art. 80 da LDB e dá outras providências [Dispõe sobre a educação à distância]

Decreto n.º 2.530, de 26 de março de 1998

Acresce o § 3º. ao artigo 5º. do Decreto n.º 2.264, de 27 de junho de 1997, que regulamenta a Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal

Decreto n.º 2.536, de 6 de abril de 1998

Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências

Decreto n.º 2.552, de 16 de abril de 1998

Dá nova redação ao § 1º. do art.5º. do Decreto n.º 2.264, de 27 de junho de 1997, que regulamenta a Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal.

Decreto n.º 2.561, de 27 de abril de 1998

Altera a redação dos arts. 11 e 12 do Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, que regulamenta o disposto no art. 80 da LDB

Decreto n.º 2.668, de 13 de julho de 1998

Dispõe sobre critérios para pagamento da Gratificação de Estímulo à Docência (GED) no Magistério Superior

Decreto n.º 2.890, de 21 de dezembro de 1998

Dispõe sobre a estrutura regimental e quadro demonstrativo dos cargos e funções gratificadas do MEC.

Decreto n.º 2.948, de 27 de janeiro de 1999

Dispõe sobre o recolhimento e a distribuição do salário-educação, previsto no § 5º do art. 212 da Constituição e no art. 15 da Lei n.º 9.924, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências

Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999

Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências.

3.2 – Decisões do Mercado Comum Sul-Americano (Mercosul)

Decisão n.º 7/91

Cria a Reunião dos Ministros de Educação, visando a coordenar políticas educacionais nos Estados-Partes

Decisão n.º 7/92

Aprova o Plano Trienal para o Setor de Educação no contexto do Mercosul

Decisão n.º 4/94

Aprova o Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário e Médio não Técnico

4. ATOS MINISTERIAIS

4.1 – Portarias Ministeriais (Ministério da Educação e do Desporto (MEC))

Portaria n.º 469, de 25 de março de 1997

Institui o Programa de Modernização e Qualificação do Ensino Superior

Portaria n.º 522, de 9 de abril de 1997

Cria o Programa Nacional de Informática na Educação (ProInfo)

Portaria n.º 584, de 28 de abril de 1997

Institui o Programa Nacional Biblioteca da Escola

Portaria n.º 637, de 13 de maio de 1997

Dispõe sobre credenciamento de universidades

Portaria n.º 639, de 13 de maio de 1997

Dispõe sobre credenciamento de centros universitários, para o sistema federal de ensino superior

Portaria n.º 640, de 13 de maio de 1997

Dispõe sobre o credenciamento de faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores

Portaria n.º 641, de 13 de maio de 1997

Dispõe sobre autorização de novos cursos em faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores em funcionamento

Portaria n.º 646, de 14 de maio de 1997

Regulamenta, para as instituições federais de educação tecnológica, a implementação do disposto nos arts. 39 a 42 da LDB e no Decreto n.º 2.208, de 17 de abril de 1997, e dá outras providências

Portaria n.º 652, de 16 de maio de 1997

Dispõe sobre o Programa Nacional de Biblioteca da Escola

Portaria n.º 752, de 2 de julho de 1997

Dispõe sobre a autorização para funcionamento de cursos fora da sede, em universidades

Portaria n.º 780, de 4 de julho de 1997

Regulamenta o credenciamento de instituições ou a autorização de cursos superiores

Portaria n.º 859, de 25 de julho de 1997

Estabelece processo para a obtenção dos coeficientes de distribuição dos recursos do FUNDEF

Portaria n.º 877, de 30 de julho de 1997

Estabelece procedimentos para o reconhecimento de cursos/habilitações de nível superior e sua renovação

Portaria n.º 878, de 30 de julho de 1997

Dispõe sobre a obrigatoriedade de informação pelas instituições de ensino superior das condições de ensino e de aprendizagem

Portaria n.º 946, de 15 de agosto de 1997

Fixa valores de recolhimento para ressarcimento de despesas com a análise de processos de autorização de cursos de graduação e credenciamento de instituições de ensino superior

Portaria n.º 963, de 15 de agosto de 1997

Dispõe sobre a realização anualmente do Exame Nacional de Cursos (ENC) [Provão]

Portaria n.º 971, de 22 de agosto de 1997

Define os procedimentos para o cumprimento do disposto no art. 18 do Decreto n.º 2.306, de 19 de agosto de 1997

Portaria n.º 972, de 15 de agosto de 1997

Dispõe sobre a renovação das Comissões de Especialistas de Ensino

Portaria n.º 2.040, de 22 de outubro de 1997

Define critérios adicionais aos já estabelecidos na legislação vigente de organização institucional para universidades

Portaria n.º 2.041, de 22 de outubro de 1997

Define critérios de organização institucional para centros universitários, adicionalmente aos que já estabelece a legislação

Portaria n.º 2.175, de 27 de novembro de 1997

Define critérios para a abertura pelas universidades e centros universitários de cursos de graduação fora de suas sedes

Portaria n.º 301, de 7 de abril de 1998

Normatiza os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e de educação profissional tecnológica à distância

Portaria n.º 302, de 7 de abril de 1998

Normatiza os procedimentos de avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior

Portaria n.º 322, de 16 de abril de 1998

Define forma de apropriação dos ganhos econômicos resultantes da exploração de resultado de criação intelectual, protegida por direitos de propriedade intelectual, por parte de servidores do MEC

Portaria n.º 1.418, de 23 de dezembro de 1998

Classificação de cursos *stricto sensu*, segundo o padrão da qualidade que possuem

Portaria n.º 612, de 12 de abril de 1999

Dispõe sobre a autorização e reconhecimento de cursos sequenciais de ensino superior

Portaria n.º 755, de 11 de maio de 1999

Dispõe sobre a renovação do reconhecimento de cursos superiores do Sistema Federal de Ensino, nas condições que especifica

4.2 – Portarias Interministeriais

Portaria Interministerial MEC – MS n.º 880, de 30 de julho de 1997

Cria Comissão Interministerial com a finalidade de definir procedimentos, critérios, parâmetros e indicadores de qualidade para orientar a análise de pedidos de autorização de cursos de graduação em Medicina, em Odontologia e em Psicologia, e dá outras providências

Portaria Interministerial MEC – MT n.º 1.018, de 11 de setembro de 1997

Cria o Conselho Diretor do Programa de Reforma da Educação Profissional (Proep)

Portaria Interministerial MS – MEC n.º 1.094, de 5 de setembro de 1997

Estabelece um conjunto de atividades sob a denominação de “Saúde na Escola”

Portaria Interministerial MEC – MCT n.º 2.089, de 5 de novembro de 1997

Dispõe sobre o registro e o credenciamento das fundações de apoio universitário

5. RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE)

5.1 – Resoluções do Conselho Pleno (CP)

Resolução CP n.º 1, de 24 de março de 1997

Dispõe sobre o funcionamento do CNE e dá outras providências

Resolução CP n.º 2, de 26 de junho de 1997

Dispõe sobre os programas especiais de formação pedagógica de docentes para as disciplinas do currículo do ensino fundamental, do ensino médio e da educação profissional em nível médio

Resolução CP n.º 3, de 7 de julho de 1997

Dispõe sobre os pedidos de recurso contra decisões do Conselho Pleno e das Câmaras

5.2 – Resoluções da Câmara de Educação Básica (CEB)

Resolução CEB n.º 1, de 9 de junho de 1997

Institui a habilitação profissional plena de Técnico de Estilismo em Confecção Industrial, no nível do ensino médio

Resolução CEB n.º 2, de 9 de junho de 1997

Institui a habilitação profissional plena de Técnico em Vestuário e as habilitações profissionais parciais de Desenhista de Moda e Auxiliar de Desenvolvimento do Vestuário, no nível do ensino médio

Resolução CEB n.º 3, de 8 de outubro de 1997

Fixa diretrizes para os novos planos de carreira e de remuneração para o magistério dos estados, do Distrito Federal e dos municípios

Resolução CEB n.º 1, de 28 de janeiro de 1998

Institui a habilitação profissional plena de Técnico em Desenho de Projetos e as habilitações profissionais parciais de Desenhista Copista, Auxiliar Desenhista Técnico e Auxiliar Desenhista Projetista

Resolução CEB n.º 2, de 7 de abril de 1998

Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental

Resolução CEB n.º 3, de 26 de junho de 1998

Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio

Resolução CEB n.º 1, de 7 de abril de 1999

Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil

Resolução CEB n.º 2, de 19 de abril de 1999

Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade Normal

5.3 – Resoluções da Câmara de Educação Superior (CES)

Resolução CES n.º 1, de 19 de agosto de 1996

Fixa condições para que os estabelecimentos isolados de ensino superior possam aumentar ou reduzir em até 25% o número de vagas iniciais de seus cursos

Resolução CES n.º 2, de 19 de agosto de 1996

Fixa normas para autorização de cursos presenciais de pós-graduação lato sensu fora de sede, para qualificação do corpo docente, e dá outras providências

Resolução CES n.º 1, de 26 de fevereiro de 1997

Fixa condições para a validade de diplomas de cursos de graduação e de pós-graduação em níveis de mestrado e de doutorado, oferecidos por instituições estrangeiras, no Brasil, nas modalidades semi-presencial ou à distância

Resolução CES n.º 2, de 13 de agosto de 1997

Fixa prazo para adaptação dos estatutos e regimentos das instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino à LDB

Resolução CES n.º 3, de 13 de agosto de 1997

Dispõe sobre o registro de diplomas nos dois primeiros anos de vigência da LDB

Resolução CES n.º 4, de 13 de agosto de 1997

Altera a redação do art. 5.º da Resolução n.º 12/83 do Conselho Federal de Educação (CFE) [Dispõe sobre Frequência mínima para curso de pós-graduação]

Resolução CES n.º 5, de 13 de agosto de 1997

Dispõe sobre a autorização para o prosseguimento das atividades dos cursos na área de saúde criados e implantados por universidades credenciadas no período compreendido entre a data da vigência da LDB e do Decreto n.º 2.207, de 15 de abril de 1997

Resolução CES n.º 1, de 7 de abril de 1998

Prorroga o prazo para adaptação à LDB dos estatutos das universidades e centros universitários credenciados em 1996 e 1997

Resolução CES n.º 2, de 7 de abril de 1998

Estabelece indicadores para comprovar a produção intelectual institucionalizada, para fins de credenciamento, nos termos do art. 46 e do art. 52, inciso I, da LDB

Resolução CES n.º 3, de 20 de julho de 1998

Dispõe sobre a alteração de turnos de funcionamento de cursos das instituições de educação superior não universitárias

Resolução CES n.º 4, de 14 de agosto de 1998

Prorroga prazo para adaptação dos estatutos e regimentos das instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino à LDB

Resolução CES n.º 1, de 27 de janeiro de 1999

Dispõe sobre os cursos sequenciais de educação superior, nos termos do art. 44 da LDB

Resolução CES n.º 2, de 19 de maio de 1999

Dispõe sobre a planificação de licenciaturas curtas por faculdades e faculdades integradas do Sistema Federal de Ensino

6. PARECERES DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE)

6.1 – Pareceres do Conselho Pleno (CP)

Parecer CP n.º 1, de 8 de outubro de 1996

Estratégias para atendimento das necessidades prementes de (re)qualificação profissional

Parecer CP n.º 2, de 30 de janeiro de 1997

Normas de funcionamento do CNE

Parecer CP n.º 4, de 11 de março de 1997

Proposta de programa especial de formação de professores para o 1.º e 2.º graus de ensino – Esquema I [Ensino Fundamental e Ensino Médio]

Parecer CP n.º 5, de 11 de março de 1997

Interpretação do art. 33 da LDB [Ensino religioso na Educação Básica pública]

Parecer CP n.º 6, de 6 de maio de 1997

Matrícula em cursos superiores

Parecer CP n.º 8, de 6 de maio de 1997

Apreciação da Indicação CNE n.º 1/97, que propõe alteração da Resolução CNE n.º 1/97

Parecer CP n.º 11, de 7 de outubro de 1997

Transferência ex-officio

Parecer CP n.º 16, de 4 de novembro de 1997

Indicação n.º 2/97[Normas para a simplificação dos registros e do arquivamento de documentos escolares]

Parecer CP n.º 26, de 2 de dezembro de 1997

Financiamento da educação na LDB

Parecer CP n.º 95, de 2 de dezembro de 1998

Regulamentação de processo seletivo para acesso a cursos de graduação de universidades, centros universitários e instituições isoladas de ensino superior

Parecer CP n.º 53, de 28 de janeiro de 1999

Diretrizes Gerais para os Institutos Superiores de Educação.

6.2 – Pareceres da Câmara de Educação Básica (CEB)

Parecer CEB n.º 1, de 2 de dezembro de 1996

Habilitação profissional de Técnico em Agroindústria

Parecer CEB n.º 4, de 11 de março de 1997

Habilitação do curso Técnico em Estilismo em Confecção Industrial do Centro de Tecnologia da Indústria Química e Têxtil/RJ

Parecer CEB n.º 3, de 12 de março de 1997

Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN)

Parecer CEB n.º 5, de 7 de maio de 1997

Proposta de regulamentação da LDB

Parecer CEB n.º 6, de 9 de junho de 1997

Proposta de reestruturação do Curso de Estudos Adicionais para formação de professores na área da deficiência auditiva

Parecer CEB n.º 7, de 9 de junho de 1997

Instituição, em nível nacional, da habilitação profissional de Técnico em Biotecnologia

Parecer CEB n.º 8, de 7 de julho de 1997

Instituição, em nível nacional, da habilitação plena de Desenhista de Projetos e das habilitações parciais de Desenhista Copista, Auxiliar Desenhista Técnico e Auxiliar Desenhista Projetista

Parecer CEB n.º 9, de 2 de setembro de 1997

Mudança da nomenclatura de Técnico em Processamento de Dados para Técnico em Informática

Parecer CEB n.º 10, de 3 de setembro de 1997

Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério dos estados, do Distrito Federal e dos municípios

Parecer CEB n.º 12, de 8 de outubro de 1997

Esclarecimento de dúvidas sobre a LDB (Complementação do Parecer CEB n.º 5/97)

Parecer CEB n.º 14, de 3 de novembro de 1997

Consulta sobre a Lei n.º 8.623/93, que dispõe sobre a profissão de Guia de Turismo

Parecer CEB n.º 15, de 3 de novembro de 1997

Consulta sobre Ensino Fundamental e Médio (Supletivo) com utilização de metodologia de ensino à distância

Parecer CEB n.º 16, de 2 de dezembro de 1997

Competência do Licenciado em Pedagogia para o exercício do magistério das quatro primeiras séries do Ensino Fundamental

Parecer CEB n.º 17, de 3 de dezembro de 1997

Diretrizes operacionais, em nível nacional, para a Educação Profissional

Parecer CEB n.º 18, de 3 de dezembro de 1997

Instituição da habilitação profissional plena de Técnico em Automobilística

Parecer CEB n.º 4, de 29 de janeiro de 1998

Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental

Parecer CEB n.º 15, de 1 de junho de 1998

Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio

Parecer CEB n.º 20, de 2 de dezembro de 1998

Ensino Fundamental de 9 anos

Parecer CEB n.º 22, de 17 de dezembro de 1998

Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil

Parecer CEB n.º 1, de 29 de janeiro de 1999

Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores na modalidade Normal em Nível Médio

Parecer CEB n.º 2, de 29 de janeiro de 1999

Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil

6.3 – Pareceres da Câmara de Educação Superior (CES)

Parecer CES n.º 23, de 10 de julho de 1996

Proposta de critérios para convalidação de estudos

Parecer CES n.º 44, de 7 de agosto de 1996

Cursos presenciais de pós-graduação fora de sede [Lato sensu]

Parecer CES n.º 53, de 7 de agosto de 1996

Alteração de vagas iniciais nas instituições isoladas do Sistema Federal de Ensino Superior

Parecer CES n.º 78, de 7 de outubro de 1996

Solicitação de medidas coibindo a revalidação de diplomas de graduação e pós-graduação na modalidade de ensino à distância, oferecidos pelo Colégio Brasileiro de Aperfeiçoamento e Pós-Graduação (COBRA)

Parecer CES n.º 51, de 30 de janeiro de 1997

Prazo para que as instituições de educação superior do Sistema Federal adaptem os seus estatutos e regimentos à nova LDB

Parecer CES n.º 296, de 7 de maio de 1997

Proposta de critérios de reconhecimento do “notório saber”

Parecer CES n.º 297, de 7 de maio de 1997

Regulamentação do art. 48 da LDB [Registro de diplomas]

Parecer CES n.º 316, de 7 de maio de 1997

Solicitação de esclarecimentos quanto à Resolução CFE 12/83 [Frequência mínima para cursos de pós-graduação]

Parecer CES n.º 376, de 11 de junho de 1997

Obrigatoriedade da disciplina Educação Física no Ensino Superior

Parecer CES n.º 377, de 11 de junho de 1997

Consulta sobre a prerrogativa de universidades estenderem cursos mantidos no campus central aos seus campi autorizados e incorporados à sua estrutura central

Parecer CES n.º 434, de 8 de julho de 1997

Afinidade de curso para efeito de transferência de aluno

Parecer CES n.º 525, de 2 de setembro de 1997

Retificação do Parecer n.º 201/97 (Consulta sobre o Parecer CES n.º 53/96)

Parecer CES n.º 553, de 8 de outubro de 1997

Interpretação do art. 52, inciso I, da LDB [Produção intelectual institucionalizada]

Parecer CES n.º 576, de 8 de outubro de 1997

Consulta sobre o art. 48 da LDB [Registro de diplomas]

Parecer CES n.º 579, de 3 de novembro de 1997

Aviso n.º 344/97 – MEC/Secretaria de Educação Média e Tecnológica: Solicitação de mudança na nomenclatura Técnico em Processamento de Dados para Técnico em Informática.

Parecer CES n.º 600, de 3 de novembro de 1997

Autonomia didático-científica das universidades e centros universitários do Sistema Federal de Ensino e do seu exercício pelos colegiados de ensino e pesquisa

Parecer CES n.º 630, de 5 de novembro de 1997

Esclarecimento sobre a validade ou não da oferta de curso de Licenciatura Curta

Parecer CES n.º 670, de 6 de novembro de 1997

Cursos Sequenciais no Ensino Superior

Parecer CES n.º 744, de 3 de dezembro de 1997

Orientações para cumprimento do art. 65 da LDB – Prática de ensino.

Parecer CES n.º 750, de 3 de dezembro de 1997

Prorrogação de prazo para adaptação dos estatutos das universidades e centros universitários credenciados pela CES/CNE

Parecer CES n.º 776, de 3 de dezembro de 1997

Orientação para as diretrizes curriculares dos cursos de graduação

Parecer CES n.º 84, de 29 de janeiro de 1998

Consulta sobre o art. 48 da LDB [Registro de diplomas]

Parecer CES n.º 112, de 30 de janeiro de 1998

Prerrogativas de autonomia para abrir cursos fora de sede e para aumentar vagas

Parecer CES n.º 556, de 5 de agosto de 1998

Red credenciamento das Instituições de Ensino Superior: Condições, requisitos e procedimentos

Parecer CES n.º 738, de 5 de novembro de 1998

Definição de critérios para a avaliação das solicitações de credenciamento de Centros Universitários

Parecer CES n.º 908, de 2 de dezembro de 1998

Especialização em área profissional

Parecer CES n.º 968, de 17 de dezembro de 1998

Cursos sequenciais no Ensino Superior

Parecer CES n.º 118, de 29 de janeiro de 1999

Retificação do Parecer CES n.º 930/98, relativo ao reconhecimento dos cursos de pós-graduação (mestrado e doutorado)

Parecer CES n.º 241, de 15 de março de 1999

Cursos Superiores de Teologia

Parecer CES n.º 617, de 8 de junho de 1999

Apreciação de projeto de resolução que fixa condições de validade dos certificados de validade dos cursos de especialização

7. OUTROS ATOS

Resolução CODEFAT n.º 96, de 18 de outubro de 1995

Atribui a execução, a coordenação programática e a supervisão das ações de qualificação profissional à Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR), do Ministério do Trabalho

Resolução CODEFAT n.º 126, de 23 de outubro de 1996

Aprova critérios para a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR), com vistas à execução de ações de qualificação e requalificação profissional, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, no período de 1997/1999

ABREVIATURAS E SIGLAS USADAS NO EMENTÁRIO

ADCT: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 5 de outubro de 1988

art.: artigo

arts.: artigos

CF: Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988

CEB: Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação

CES: Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação

CNE: Conselho Nacional de Educação

CODEFAT: Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador

ENC: Exame Nacional de Cursos (Provão)

FAT: Fundo de Amparo ao Trabalhador

FEF: Fundo de Estabilização Fiscal

FSE: Fundo Social de Emergência

FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GED: Gratificação de Estímulo à Docência

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996)

MCT: Ministério da Ciência e Tecnologia

MEC: Ministério da Educação e do Desporto

MS: Ministério da Saúde

MT: Ministério do Trabalho

Proep: Programa de Reforma da Educação Profissional

ProInfo: Programa Nacional de Informática na Educação

SEFOR: Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional do Ministério do Trabalho

RESUMOS / ABSTRACTS / RESÚMENES

GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL: DAS ELEIÇÕES À DIRETRIZ POLÍTICA

Erasto Fortes Mendonça

Resumo: O artigo focaliza a evolução histórica do processo eletivo para a direção das escolas da rede pública do Distrito Federal. O trabalho descreve as variações entre a escolha pelo governador do DF dos dirigentes escolares e sua eleição pelos professores, comunidade e alunos desde a primeira escola criada em Brasília até os governos mais recentes, destacando a transformação da gestão democrática em diretriz política. A conclusão é que a gestão democrática da educação pública no DF é um campo ainda aberto à pesquisa, levando em conta as experiências examinadas.

Palavras-chave: Gestão democrática – Eleição de diretores – Democratização da educação – Participação da comunidade – Princípio da autoridade

ENSINO SUPERIOR NO LIMAR DO TERCEIRO MILÊNIO: ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE AUTONOMIA E GESTÃO DE UNIVERSIDADES

Magali de Castro

Resumo: A autora analisa uma série de documentos nacionais e internacionais que assinalam a importância do ensino superior nos anos 90. A partir da comparação de uma série de diversas posições, o trabalho conclui que a autonomia universitária e a gestão das universidades são questões primordiais tanto nos debates brasileiros como nos estrangeiros, e que também são preocupações em comum o financiamento, a gestão, a qualidade e a avaliação do ensino superior. O trabalho apresenta ainda alguns desafios, perspectivas e estratégias para este nível de ensino no próximo milênio.

Palavras-chave: Autonomia universitária – Avaliação do ensino – Financiamento do ensino superior – Gestão democrática – Qualidade do ensino superior

CAPACIDADE ADMINISTRATIVA, EIS A QUESTÃO: UMA LEITURA DOS DILEMAS ATUAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DA GESTÃO DO ENSINO SUPERIOR

Maria Helena de Magalhães Castro

Resumo: O artigo focaliza as consequências e as implicações da globalização e outros fenômenos contemporâneos para o ensino superior, discute a necessidade de redefinição das responsabilidades entre Estado e Sociedade e, entre outras recomendações, sugere um novo

perfil de competências governamentais e institucionais. O trabalho faz referência à gestão do ensino superior no cenário latino-americano, objetivando examinar novas alternativas de aperfeiçoamento político-administrativo. O artigo destaca especialmente o potencial de mudança sistêmica que pode decorrer da auto-regulação pelas próprias instituições de ensino superior.

Palavras-chave: Avaliação de desempenho da universidade – Auto-regulação institucional – Mudança organizacional – Qualidade – Ensino superior

CONHECENDO O SEU LUGAR : A AUTO-SELEÇÃO NA ESCOLHA DE CARREIRA

Jean-Jacques Paul e Nelson do Valle Silva

Resumo: O artigo focaliza as razões que influem na escolha das carreiras ou cursos do ensino superior pelos vestibulandos. O trabalho analisa dados do vestibular de 1990 para quatro instituições públicas do Rio de Janeiro com o objetivo de identificar os fatores de maior peso na decisão dos candidatos, concentrando-se nas variáveis: sexo, idade, origem social, necessidade de trabalhar durante o curso e capacidade acadêmica individual. A conclusão é de que existe um processo de auto-seleção que depende de modo especial do gênero e da origem social dos candidatos, o que torna importante a rediscussão da gratuidade do ensino superior.

Palavras-chave: Acesso ao ensino superior – Escolha da carreira – Auto-seleção – Curso de graduação – Gratuidade do ensino superior

GESTÃO DA EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO: NOTAS PARA UM PROJETO PEDAGÓGICO

Naura Syria Carapeto Ferreira

Resumo: O artigo focaliza as mudanças pelas quais o mundo está passando, principalmente no que diz respeito ao sistema produtivo. O trabalho analisa as características e conseqüências do novo sistema de produção e acentua que as profissões vinculadas à organização da vida social não poderão ser realizadas por autômatos. A conclusão é de que a realidade contemporânea requer uma nova formação e, portanto, um processo de gestão e um projeto pedagógico coletivamente construídos.

Palavras-chave: Transformações contemporâneas – Novo sistema produtivo – Formação – Processo de gestão – Projeto pedagógico

DEMOCRATIC MANAGEMENT OF EDUCATION IN THE FEDERAL DISTRICT: FROM THE ELECTIONS TO THE POLITICAL GUIDELINE

Erasto Fortes Mendonça

Abstract: The article focuses on the historical evolution of the process of electing school directors for public schools in the Federal District. The paper describes the variations between school directors being chosen by the governor of the Federal District and their election by teachers, community members and students, covering from the first school founded in Brasília to the latest administrations, with special emphasis on the transformation of the democratic management into a political guideline. Considering the experiences examined, the author concludes that the democratic management of public education in the Federal District is a field still open to research.

Key words: Democratic management – Election of directors – Democratization of education – Community participation

HIGHER EDUCATION AT THE THRESHOLD OF THE THIRD MILLENIUM: SOME REFLECTIONS ON UNIVERSITY MANAGEMENT AND AUTONOMY

Magali de Castro

Abstract: The author analyzes a number of national and international documents that indicate the importance of higher education in the 1990's. Starting from a comparison of a series of different positions, the paper concludes that university autonomy and university management are first-line issues both in Brazilian and foreign discussions, and that higher education financing, management, quality and evaluation are also major concerns. The paper closes with a presentation of a few challenges, perspectives and strategies for this level of education in the next millennium.

Key words: University autonomy – Teaching evaluation – Higher education financing – Democratic management – Higher education quality

THE QUESTION IS THE ADMINISTRATIVE CAPABILITY: A READING OF THE CURRENT DILEMMAS OF PUBLIC ADMINISTRATION AND OF HIGHER EDUCATION MANAGEMENT

Maria Helena Magalhães de Castro

Abstract: The article covers the consequences and the implications of the globalization and other contemporary phenomena to higher education. It also discusses the need to redefine

responsibilities of both the State and Society, proposing a new profile of governmental and institutional competencies, among other recommendations. The paper refers to the management of higher education in the Latin-American scenario, aiming to examining new alternatives for political-administrative improvement. More specifically, the article emphasizes the potential for systemic change that may derive from the self-regulation of higher education institutions.

Key words: Performance appraisal in universities – Institutional self-regulation – Organizational change – Quality – Higher education

GETTING TO KNOW YOUR PLACE: SELF SELECTION WHEN CHOOSING A CAREER

Jean-Jacques Paul and Nelson do Valle Silva

Abstract: The article focuses on the reasons that influence the choice of careers or higher education courses by high school graduates. The paper analyses data from college-entrance exams held in 1990 by four of the public universities and other higher education institutions in Rio de Janeiro, aiming to identify the most significant factors influencing applicants' decisions, centered on the following variables: gender, age, social origin, need to work during the course, and individual academic capacity. The conclusion is for the existence of a self-selection process that depends significantly on the gender and the social origin of the applicants, which reinforce the importance of resuming discussions on non paid higher education.

Key words: Access to higher education – Career choice – Self selection – Undergraduate course – Non paid higher education

EDUCATION ADMINISTRATION AND EDUCATION: NOTES FOR A PEDAGOGICAL PROJECT

Naura Syria Carapeto Ferreira

Abstract: The article covers the recent changes of the modern world, mainly in regards to the production system. The author analyzes both the characteristics and the consequences of the new production system, stressing the fact that the jobs associated with the organization of social life cannot be performed by robots. The conclusion is that the contemporary reality requires a new education, and therefore the collective construction of an administrative process and of a pedagogical project.

Key words: Contemporary changes – New production system – Education – Administrative process – Pedagogical project

GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LA EDUCACIÓN EN EL DISTRICTO FEDERAL: DE LAS ELECCIONES A LA DIRECTRIZ POLÍTICA

Erasto Fortes Mendonça

Resumen: El artículo enfoca la evolución histórica del proceso electivo para la dirección de las escuelas de la red pública del Distrito Federal. El trabajo describe las variaciones entre la elección por el gobernador del DF de los dirigentes escolares y su elección por los profesores, comunidad y alumnos desde la primeira escuela criada en Brasília hasta los gobiernos más recientes, destacando la transformación de la gestión democrática en directriz política. La conclusión es que la gestión democrática de la educación pública en el DF es un campo todavía abierto a la investigación, llevando en cuenta las experiencias examinadas.

Palabras-clave: Gestión democrática – Elección de directores – Democratización de la educación – Participación de la comunidad – Principio de la autoridad

ENSEÑANZA SUPERIOR EN EL UMBRAL DEL TERCER MILENIO: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE AUTONOMÍA Y GESTIÓN DE LAS UNIVERSIDADES

Magali de Castro

Resumen: La autora analiza una serie de documentos nacionales e internacionales que señalan la importancia de la enseñanza superior en lo años 90. A partir de la comparación de una serie de las diversas posiciones, el trabajo concluye que la autonomía y la gestión de las universidades son cuestiones primordiales tanto en los debates brasileños como en los extranjeros, y que también son preocupaciones en común la financiación, la gestión, la calidad y la evaluación de la enseñanza superior. El trabajo presenta además algunos desafíos, perspectivas y estrategias para este nivel de enseñanza en el tercer milenio.

Palabras-clave: Autonomía universitaria – Evaluación de la enseñanza – Financiación de la enseñanza superior – Gestión democrática – Calidad de la enseñanza superior

CAPACIDAD ADMINISTRATIVA, AQUÍ ESTÁ LA CUESTION: UNA LECTURA DE LOS DILEMAS ACTUALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE LA GESTIÓN DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR

Maria Helena Guimarães de Castro

Resumen: El artículo enfoca las consecuencias y las implicaciones de la globalización y otros fenómenos contemporáneos para la enseñanza superior, discute la necesidad de redefinición de las responsabilidades entre Estado y Sociedad y, entre otras recomendaciones, sugiere un

nuevo perfil de competencias gubernamentales e institucionales. El trabajo hace referencia a la gestión de la enseñanza superior en el escenario latino-americano, objetivando examinar nuevas alternativas de perfeccionamiento político-administrativo. El artículo destaca especialmente el potencial de cambio sistémico que puede ocurrir de la auto-regulación por las propias instituciones de enseñanza superior.

Palabras-clave: Evaluación del desempeño de la universidad – Auto-regulación institucional – Cambio organizacional – Calidad – Enseñanza superior

CONOCIENDO SU LUGAR: LA AUTO-SELECCIÓN EN LA ELECCIÓN DE LA CARRERA

Jean-Jacques Paul y Nelson do Valle Silva

Resumen: El artículo enfoca las razones que influyen en la elección de las carreras o cursos de la enseñanza superior por los candidatos a la universidad. El trabajo analiza datos de la selectividad de 1990 para cuatro instituciones públicas de Rio de Janeiro con el objetivo de identificar los factores de mayor peso en la decisión de los candidatos, concentrándose en las variables: sexo, edad, origen social, necesidad de trabajar durante el curso y la capacidad académica individual. La conclusión es que hay un proceso de auto-selección que depende de forma especial del género y del origen social de los candidatos, lo que hace más importante la rediscusión de la gratuidad de la enseñanza superior.

Palabras-clave: Acceso a la enseñanza superior – Elección de carrera – Auto-selección – Curso de graduación – Gratuidad de la enseñanza superior

GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN: NOTAS PARA UN PROYECTO PEDAGÓGICO

Naura Syria Carapeto Ferreira

Resumen: El artículo enfoca los cambios por los cuales el mundo está pasando, principalmente en lo que se refiere al sistema productivo. El trabajo analiza las características y consecuencias del nuevo sistema de producción y acentúa que las profesiones vinculadas a la organización de la vida social no podrán ser realizadas por autómatas. La conclusión es de que la realidad contemporánea requiere una nueva formación y, por lo tanto, un proceso de gestión y un proyecto pedagógico colectivamente contruidos.

Palabras-clave: Transformaciones contemporáneas – Nuevo sistema productivo – Formación – Proceso de gestión – Proyecto pedagógico

AUTORES

ERASTO FORTES MENDONÇA: Membro do Conselho de Educação do Distrito Federal e professor da Universidade de Brasília (UnB). Doutorando em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Mestre em Educação pela UnB.

JEAN-JACQUES PAUL: Diretor do Institut de Recherche sur l'Économie de l'Éducation (IREDU), em Dijon (França). Professor da Université de Bourgogne, em Dijon. Docteur d'État em Economia e Docteur de Troisième Cycle pela mesma universidade. Foi professor da Université Lumière, em Lyon; da École Supérieure de Commerce de Bourgogne-Franche-Comté, em Dijon; e professor visitante da Universidade Federal do Ceará (UFC).

MAGALIDE CASTRO: Professora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Participou de programa especial na École de Hautes Études en Sciences Sociales, em Paris. Foi professora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

MARIA HELENA DE MAGALHÃES CASTRO: Professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Ph. D. (Doutora em Ciência Política) pela Duke University. Participou de programa especial para pesquisadores-doutores latino-americanos, promovido pela Fundação Ford e pela LASPAU, na Harvard University.

NAURA SYRIA CARAPETO FERREIRA: Coordenadora da Pós-Graduação em Educação, Professora e Coordenadora da Linha de Pesquisa "Políticas Públicas e Gestão da Educação" da Universidade Tuiuti do Paraná. Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), Mestre em Educação pela UFTR (Universidade Federal do Paraná), e licenciada em Pedagogia pela Universidade Católica de Pelotas (UCP). Foi professora da UFTR.

NELSON DO VALLE SILVA: Professor do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ) e pesquisador do Laboratório Nacional de Computação Científica (LNCC) do CNPq. Ph. D. (Doutor em Sociologia) e M. A. (Mestre em Sociologia) pela University of Michigan e Mestre em Ciências em Informática pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ).

INSTRUÇÕES AOS COLABORADORES

A **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** aceita para publicação trabalhos inéditos de autores nacionais e estrangeiros, em língua portuguesa ou espanhol, e estimula e agradece antecipadamente o envio de artigos, colaborações e material para qualquer de suas seções. Os originais devem versar sobre temas pertinentes à política e à administração da educação em geral, ou sobre políticas públicas e institucionais de educação, planejamento da educação, gestão de sistemas, instituições e processos de educação, e avaliação de políticas educacionais ou de instituições educativas.

Os trabalhos devem ser remetidos ao editor da RBPAE e serão recebidos com o entendimento de que a ANPAE terá o direito de publicá-los com exclusividade. Caso se enquadrem no escopo e padrões editoriais da Revista, serão encaminhados a consultores ou especialistas para avaliação, recomendações ou solicitações de atualização ou modificação. Os nomes dos autores dos textos a serem avaliados não serão do conhecimento dos avaliadores, nem os dos avaliadores serão informados aos autores (*blind review*). Para serem publicados, os originais poderão sofrer alterações de natureza editorial.

Instruções especiais para o envio de artigos

- Os originais devem ser digitados ou datilografados em espaço duplo. No caso de trabalhos digitados, solicita-se o envio do texto também em disquete, em programa compatível com o padrão PC-IBM.

- Os textos devem ser acompanhados de resumos de cerca de 10 linhas em português e, se possível, em inglês e em espanhol, e de, no máximo, cinco palavras-chave.

- As notas devem ser numeradas, sintéticas e apresentadas ao final do trabalho.

- As referências bibliográficas devem ser indicadas no fim do artigo, depois das notas, e obedecer aos seguintes formatos básicos:

1. Livro: Último sobrenome (em CAIXA ALTA) e nome do autor. Título (em *itálico* ou sublinhado) e subtítulo, se houver. Edição (indicar só se não for a primeira, antes de ed.). Local de publicação: editora, ano de publicação e número da página (indicar apenas se necessário, depois de p.).

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. *Educação no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

2. Artigo: Último sobrenome (em CAIXA ALTA) e nome do autor. Título. Nome do periódico (em *itálico* ou sublinhado). Local da publicação e organização responsável pelo periódico (entre parênteses), volume (indicar depois de v.), número (indicar depois de n.), número das páginas inicial e final (indicar depois de p.) e dia, mês e ano da publicação.

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. Que é Administração Escolar. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* (Rio de Janeiro: ANPAE), v. 13, n. 2, p. 273-278, jul./dez. 97.

- As tabelas, gráficos, ilustrações etc. devem ser acompanhados dos respectivos títulos e legendas. Solicita-se que venham separados do texto, com a indicação das localizações desejáveis em cada caso para efeito de publicação.

- Junto com o material enviado, o autor deve encaminhar as seguintes informações: atual cargo ou função, instituição a que está vinculado, titulação acadêmica e endereço, telefone, fax e e-mail para contato.

