

Associação Nacional de Política e
Administração da Educação - ANPAE

Revista Brasileira de Política e Administração da Educação

Política Social do Conhecimento e Educação
Planejamento Educacional – entre a Tecnocracia e a
Democracia

Eficiência e Equidade: os Impassês de uma Política
Educacional

O Princípio da Gestão Escolar Democrática no
Contexto da LDB

Alguns Aspectos da Democratização da Gestão e
Autonomia da Escola sob uma Leitura Micropolítica

Recursos Federais para Educação Fundamental: a
Longa História do Descompromisso

O Financiamento do Ensino Superior na França
Administração e Política da Educação Ambiental

Revista Brasileira de Política e Administração da Educação

Associação Nacional de Política e
Administração da Educação - ANPAE



PORTO ALEGRE

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. São suas finalidades a 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 o 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 Metodista de São Paulo
Rua do Sacramento, 230 - Rudge Ramos
09640-000 – São Bernardo do Campo – SP
www.anpae.org.br

Presidente

Rinalva Cassiano Silva

Vice-Presidente Nacional

Katia Siqueira de Freitas

Vice-Presidente da Região Sudeste

Gilda de Araújo Costa

Vice-Presidente da Região Nordeste

Eurilene Santana Balbi

Vice-Presidente da Região Centro-Oeste

Maria Dilméia Espíndola Fernandes

Vice-Presidente da Região Norte

Maria de Lourdes dos Santos Aires

Vice-Presidente da Região Sul

Flávia Obino Corrêa Werle

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 descontos 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: R\$50,00 (sócios individuais) e 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 especialmente, políticas públicas e institucionais da educação, planejamento educacional, gestão de sistemas e instituições educacionais e avaliação da educação.

Redação

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Educação
Av. Paulo Gama, 110 – Prédio 12-201 – Sala 1004
90046-900 – Porto Alegre/RS

Editores

Maria Beatriz Moreira Luce
Rinalva Cassiano Silva

Conselho Editorial

Carlos Roberto Jamil Cury
Edvaldo Boaventura
Jacques da Rocha Velloso
José João Ramos Paes Barroso
Katia Siqueira de Freitas
Lauro Carlos Wittmann
Moacir Gadotti
Regina Vinhaes Gracindo
Robert Girling
Walter Garcia

Revisão bibliográfica: Maria Amália Penna de Moraes Ferlini

Abstracts: Cristina Lopes

Resúmenes: Hugo Félix Pinto Ferrada

Projeto Visual: Denise Cordovil

Produção Gráfica: Terra Comunicação

Para assinaturas ou aquisição de números avulsos ou atrasados, os interessados devem dirigir-se diretamente à ANPAE, enviando cheque nominal de R\$ 30,00 (assinaturas) ou no valor das aquisições pretendidas (R\$ 15,00 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, das Editoras 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.

Essa Publicação tem apoio financeiro da **Ford Foundation**

SUMÁRIO

EDITORIAL

Maria Beatriz Luce 173

Política Social do Conhecimento e Educação

Pedro Demo 175

Planejamento Educacional – entre a Tecnocracia e a Democracia

Sofia Lerche Vieira 195

Eficiência e Equidade: os Impasses de uma Política Educacional

Laura da Veiga e Maria Lígia de Oliveira Barbosa 211

O Princípio da Gestão Escolar Democrática no Contexto da LDB

Vitor Henrique Paro 243

Alguns Aspectos da Democratização da Gestão e Autonomia da Escola sob uma Leitura Micropolítica

Pedro Augusto Hercks Menin 253

Recursos Federais para Educação Fundamental: a Longa História do Descompromisso

Beatrice Laura Carnielli 263

O Financiamento do Ensino Superior na França

Thierry Chevaillier 277

Administração e Política da Educação Ambiental

Speranza França da Mata 289

RESUMOS/ABSTRACTS/RESÚMENES 307

AUTORES 315

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), Brasília (v.7, n. 1/2 a v. 14, n. 1)
e Porto Alegre (v. 14, n. 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.

EDITORIAL

Nossa Revista Brasileira de Política e Administração da Educação esteve ausente do prelo e do convívio dos associados e leitores por um longo período, que procuramos recuperar com a publicação deste número 2 do volume 14, referente a 1998, e dos dois números do volume 15, referente a 1999. Temos, portanto, neste número, a divulgação do material que estava em processamento quando, por convite da Presidente da ANPAE para a gestão 2000-2002, Rinalva Cassiano Silva e do Conselho Deliberativo, aceitei o honroso e carinhoso desafio de reassumir a responsabilidade de Editor daquela que concebera, junto com Benno Sander, há mais de 15 anos, como a principal publicação acadêmico-científica da Associação.

Assim sendo, cá estão oito artigos confiados à editoria de Jorge Ferreira da Silva que, com apoio do anterior Vice-Presidente da ANPAE, Alberto Melo e Souza, na gestão da Presidente Regina Vinhaes Gracindo, conduziu esta Revista ao atual formato e escopo. A todos os colegas mencionados agradeço mais esta oportunidade de colaborar com nossa entidade e para o desenvolvimento do conhecimento e da prática de política e administração da educação no Brasil. A qualidade dos textos será, por certo, reconhecida pelos nossos leitores, que podem, embora tarde, obter uma recompensa pelas frustrações da espera – sempre exigível – de regularidade em periódico desta natureza. Aos autores dos trabalhos aqui publicados, cabe-me, ainda, solicitar benevolente compreensão pela demora em responder ao crédito que emprestam à ANPAE e à RBPAE.

O artigo oferecido por Pedro Demo, sólido e pleno de importantes referências bibliográficas, apresenta a noção de política social do conhecimento e suas possibilidades para a melhoria da qualidade da educação popular e profissional. Critica as noções de pobreza e pobreza política freqüentemente disseminadas nos discursos e ações das políticas públicas, que não dão conta da necessária cidadania emancipatória, na sociedade do conhecimento. Sua exemplificação sobre o papel da universidade na aprendizagem de teor reconstrutivo e na redescoberta do mérito acadêmico, é desafiadora, especialmente quando nos defrontamos com questões fundamentais sobre a formação de professores.

A contribuição de Sofia Lerche Vieira deriva de sua preparação ao concurso para a titularidade de nossa área de estudos na Universidade Estadual do Ceará e revisa conceitos basilares sobre planejamento e planejamento educacional, exemplificados na análise da prática política e tecnocrática em nosso país. A seguir, temos o texto de Laura da Veiga e Maria Lígia de Oliveira Barbosa que examina eficiência e equidade, conceitos e objetivos centrais da política educacional na década de noventa. Tomam como principal elemento empírico o projeto Pró-Qualidade, desenvolvido pelo governo estadual mineiro, naquele período, desvelando alguns constrangimentos e dificuldades presentes nas análises internas e externas de que foi objeto. Este trabalho tam-

bém apresenta um rico referencial teórico-conceitual, que poderá servir a outras avaliações de projetos deste campo.

Já os artigos de Vitor Henrique Paro e Pedro Augusto Herks Menin centram-se na gestão escolar democrática. O primeiro, na hermenêutica da LDB, decompõe o princípio constitucional enfocando as normas da gestão democrática, as condições de trabalho e a autonomia da escola, a participação da comunidade na gestão, a formação profissional e o processo de escolha dos diretores escolares. O segundo ensaia uma leitura micropolítica da democratização da gestão e da autonomia da escola.

O financiamento da educação é o campo de estudo de Beatrice Laura Carnielli, que revisa a história normativa dos recursos financeiros para o ensino fundamental e descobre porque o governo federal tem faltado neste mister. O artigo de Thierry Chevaillier foi especialmente traduzido para detalhar o sistema de financiamento da educação superior na França, posto que muitos argumentos comparativos estão sendo trazidos às discussões sobre alternativas de expansão do ensino superior no Brasil, sem que se façam fiéis àquela realidade.

Finalmente, o texto de Speranza França da Mata advoga pela alteração da política curricular e institucional dominante e os modos de administrar a pedagogia e o currículo de Educação Ambiental.

Concluo este Editorial convidando os pesquisadores de nosso campo de conhecimento a concederem ao corpo de consultores editoriais desta Revista Brasileira de Política e Administração da Educação uma oportunidade de examinar sua contribuição, com vistas à publicação nos números de 2001.

Que sejam bem vindos novos autores e muitos novos leitores!

Maria Beatriz Luce
Editora

POLÍTICA SOCIAL DO CONHECIMENTO E EDUCAÇÃO

Pedro Demo

DESAFIO DA POBREZA POLÍTICA

Assumindo que política social seja proposta articulada estatal, ou civil, ou compartilhada de combate das desigualdades sociais, é sempre cabível a pergunta sobre que fatores seriam mais estratégicos. Como a exclusão social representa um dos problemas mais comprometedores da sociedade, faria pouco sentido pretender combatê-la com medidas eventuais e subalternas, embora o neoliberalismo assim proceda (Demo, 1998a), como é o caso por demais notório do “Comunidade Solidária”. Entretanto, esta pergunta só pode obter resposta pertinente se pudermos definir melhor qual seria o centro da exclusão social. Tomando como fulcro outro conceito aparentado, como é o do “desenvolvimento humano”, pode-se levantar a mesma indagação: que fatores seriam os mais responsáveis pelo desenvolvimento humano?

Desde 1990, a ONU, apesar de seu fulcro neoliberal, insiste na tecla de que o centro da pobreza não seria a carência material, mas a dimensão política da exclusão, do que resulta que o fator mais decisivo de sua debelação seria a educação, no campo das políticas públicas, e a

organização política coletiva, no campo civil. Definindo-se desenvolvimento como “oportunidade”, a pergunta sobre que fatores estariam mais próximo da elaboração histórica das oportunidades dos povos, o primeiro aceno cabe à educação, porque não só é capaz de abrir um horizonte mais visível de oportunidades, como sobretudo é capaz de promover um sujeito apto a fazer-se oportunidade. A seguir comparece o indicador da “expectativa de vida”, porque tem mais oportunidade quem consegue viver mais e melhor. Por fim, arrola-se o “poder de compra”, apontando para as necessidades materiais propriamente ditas. Dentro desta maneira de ver, a exclusão social é menos representada pela miséria material, do que pelo déficit de cidadania.

Todavia, o *welfare state* tem privilegiado mais políticas assistenciais do que aquelas de cunho político, optando por ver o cidadão como beneficiário, mais do que como portador de direitos e sujeito capaz de conquistar sua própria emancipação. Neste contexto, política social é coisa quase que exclusiva do estado. Mesmo quando entidades civis entram em cena, o fazem sob delegação do estado e facilmente sob manipulação deste. O fenômeno da pobreza política acena para a problemática da minoridade da população, mantida como massa de manobra nas mãos das elites. A política social aceita distribuir bens, sem no entanto tocar no espectro das desigualdades sociais. No fundo, tende a amansar o pobre, evitando que se subleve e estabeleça projeto alternativo no qual seja o sujeito capaz de história própria, individual e coletiva.

Pobre efetivamente é quem sequer sabe e é coibido de saber que é pobre. Den-

tro de tal inconsciência, acredita que sua salvação depende dos outros, porque é um “pobre coitado”. Aceita a “cesta básica” e outras bijuterias, porque é incapaz ainda de elaborar a postura crítica de que é pobre porque o fazem pobre e assim o mantêm, para suportar os privilégios de minorias. Não atina com a idéia de que pobreza é injusta, imposta, mantida, cultivada. Assim, pior que passar fome ou estar desempregado, é não saber que a fome ou o desemprego é parte de uma história de exclusão, que, no outro lado, tem o contrapeso da concentração de renda nas mãos de alguns poucos. Por isso, dizemos que pobre é menos um fenômeno de carência material, do que de discriminação política, com base na produção e manutenção da ignorância (Demo, 1995). A postura mais indigna do ser humano seria aquela marcada pela condição de massa de manobra, objeto de manipulação, subalternidade imposta.

Esta maneira de ver a pobreza ressalta a importância da educação e aponta para a necessidade da cidadania emancipatória, mais do que aquela apenas assistida e facilmente acomodada. Acresce a este argumento agora a marca histórica de nossa sociedade atual, caracterizada por ser “sociedade do conhecimento”. A vantagem comparativa mais decisiva dos povos emerge como competência humana capaz de história própria, forjada principalmente por educação e conhecimento. Neste binômio, educação sinaliza sobretudo o lado político da cidadania, enquanto conhecimento aponta para a qualidade formal e técnica. Nem sempre é fácil combinar os dois termos, mas parece cada vez mais claro que as oportunidades de desenvolvimento dependem crucialmente da qualidade educativa popular e do

manejo crítico e criativo do conhecimento. Por sociedade do conhecimento entende-se esta fase do capitalismo marcado pela mais-valia relativa e pela produtividade acionada substancialmente pela produção e uso intensivos do conhecimento (CASTELLS, 1997a, 1997b e 1998). No fundo, trata-se de “economia intensiva de conhecimento”, no sentido estrito de que a competitividade globalizada se faz com base no manejo inventivo do conhecimento, como mostra sobretudo o processo de informatização dos mercados. Esta mesma característica está na base da redução drástica de empregos, já que a produtividade se gesta menos pelo acúmulo de mão de obra (uso da força física do trabalhador), do que pela exploração de sua inteligência.

Com isto torna-se possível o que *Marx* já previa na mais-valia relativa, ou seja, um salto sem precedentes na produtividade capitalista, diminuindo o dia de trabalho e aumentando exponencialmente a capacidade de produzir. Nestes termos, a sociedade do conhecimento nos coloca duplo desafio: de uma parte, manejar conhecimento como vantagem comparativa mais decisiva; de outra, impor-lhe parâmetros éticos, para que não agrave ainda mais a exclusão capitalista. Na prática, à história excludente típica do capitalismo (através das crises estruturais) acrescenta-se outro fator estrutural não menos virulento, que é a propriedade competitiva globalizada fundada na inventividade tecnológica do conhecimento. Para o trabalhador será mister manejar conhecimento, tanto para poder inserir-se no mercado de trabalho, quanto para combater a força excludente deste mesmo mercado.

Poder-se-ia, assim, alegar que, entre as políticas sociais, as mais estratégicas estariam se tornando aquelas mais próxi-

mas do manejo crítico e criativo do conhecimento, como educação, mas igualmente as que passam por “ciência e tecnologia”, “educação à distância”, “educação profissional”, e assim por diante. Seu caráter estratégico está em que seriam mais capazes de gestar a competência dotada dos mesmos meios de luta. São capazes de instalar-se na própria trincheira do capitalismo e plantar um tipo de cidadania mais apta a confrontar-se com o mercado, tanto para nele se inserir, como sobretudo para nele interferir. De uma parte, empregos bem aquinhoados exigem – todos sem exceção – boa formação e constante capacidade de aprender de maneira reconstrutiva, sem falar que será mister, cada vez mais, saber inventar trabalho com autonomia. De outra, exasperando-se as taxas de desocupação – já mais da metade da mão de obra está no mercado informal – o problema da redistribuição de renda vai se colocar de modo dramático, conclamando a intervenção política no mercado, para se adequar mais às necessidades básicas da população do que ao mecanismo da mais-valia (Alves, 1997).

Nessa maneira de ver, educação e conhecimento comparecem como as políticas sociais mais estratégicas, também porque, mais que outras, são capazes de influir a esfera econômica, tendo em vista que a competitividade globalizada se dá sobretudo pela qualidade educativa popular e manejo crítico e criativo do conhecimento. Poder-se-ia afirmar – embora correndo o risco de panacéia – que a política mais central de todas seria “educação e conhecimento”, mais que qualquer política econômica ou financeira.

DEFININDO POLÍTICA SOCIAL DO CONHECIMENTO

Sendo a sociedade do conhecimento no fundo manipulada pela economia intensiva de conhecimento, podemos entender por política social do conhecimento sobretudo o processo de reconstrução e uso do conhecimento para fins sociais, quer dizer, a serviço dos excluídos. Em termos práticos, coloca-se a questão de como prover os excluídos das mesmas armas usadas para os excluir, tanto em sentido afrontoso (estratégia de confronto), quanto no de negociação democrática (emancipação solidária). Esta perspectiva desenha horizontes bastante diferentes daqueles herdados do *welfare state*, que sempre apostou na intervenção do estado como peça principal da política social. Como conhecimento não pode ser doado, repassado, reproduzido, mas tipicamente reconstruído, exige a presença de sujeitos capazes, repelindo a condição de objeto de manipulação, coisa extremamente comum em políticas distributivas. O peso atribuído à assistência social de cunho estatal levou, mesmo à revelia, a situações de agravamento da exclusão, porque estabelece facilmente entre sociedade e estado um vínculo de dependência, tanto mais deteriorado quanto se torna algo apenas eventual, à mercê dos ventos políticos.

O ponto de partida da política social do conhecimento está na própria lógica contraditória do conhecimento moderno, que prometeu à sociedade sua emancipação, mas o fez de modo flagrantemente colonizador (Santos, 1995b; Eagleton, 1998). O uso unilateral da razão produziu tipo eficiente de conhecimento, comprovado pelo surgimento da ciência em suas mais varia-

das vertentes e que permitiu domínio extremamente ampliado da realidade física e também social. Não se pode negar que, em termos comparativos, as oportunidades de desenvolvimento disponíveis para a sociedade dita “primitiva” eram bem inferiores às nossas, até porque descobrimos que tais oportunidades são menos “disponíveis” do que podem ser forçadas. Um dos sinais mais claros dos tempos está nesta rota de conquista crescente e arriscada, segundo a qual o ser humano tem sua história cada vez mais em suas próprias mãos, para o bem e para o mal. O “mundo de Sofia” (Gaarder, 1995) mostra esta trajetória solene e que se constitui no maior troféu europeu: sabendo pensar, questionando a realidade e os modos de seu tratamento, o ser humano foi se tornando capaz de interferência em seu destino. Não supera seus limites estruturais – é um ser limitado por todos os lados – mas os explora de maneira criativa, tanto que já seria possível colocar a hipótese de que a realidade é mais conduzida do que acontecida, como diria Wilson (1998) a respeito da evolução das espécies. As “estruturas da história” ganham contornos mais claros de capacidade de mudança (Lloyd, 1995), o que se poderia averiguar pela velocidade crescente dos saltos históricos neste fim de milênio.

A crítica ao conhecimento moderno, feita pelo conhecimento dito pós-moderno, aponta, entre outras coisas, para a contradição de uma proposta de emancipação realizada às custas das maiorias. Aparecem contradições lógicas e sociais. No plano lógico, a ciência moderna oculta facilmente sua ceguei-

ra circular, como diria Morin, recaindo na contradição performativa: questiona, mas não permite ser questionada, porque imagina que conhecimento seria produto definitivamente verificado. Esta expectativa ruiu no interior do próprio empirismo (Hume) e do próprio positivismo (Popper), ao se perceber que o critério de cientificidade não poderia ser estabelecido na perspectiva da comprovação, mas apenas na do questionamento acirrado e sistemático (Demo, 1989). A “falsificabilidade” das teorias, ou sua “questionabilidade” intrínseca indicam o reconhecimento de que a ciência não poderia estatuir verdades, mas caminhos sempre questionáveis de sua busca. Habermas (1989, 1997, Demo, 1998a), por conta disso, define verdade como “pretensão de validade”, combinando critérios lógicos (discurso formal) com políticos (discurso pragmático do consenso possível). Ao mesmo tempo, a hermenêutica do discurso científico inclui metanarrativas circulares, como dizia Lyotard (1989), porquanto sua maneira de argumentar está sempre enredada numa *petitio principii*, ou seja, usa como argumento aquilo que ainda não está propriamente argumentado. A ciência fundamenta-se a si mesma e tem como garantia seu próprio discurso, o que, convenhamos, não é garantia confiável.

Não busca mais um discurso externo para se apresentar, como seria a autoridade divina na teologia. A duras penas, a ciência investiu muito na desmistificação da realidade, através de expedientes crescentes de racionalização, afastando modos considerados ingênuos de saber, a começar pelo senso comum, indo até às credences populares, superstições e mitos. Confiando excessivamente no “método científico” de estilo analítico e formal, arrogou-se a

condição de juiz definitivo do que se pode ou não pode considerar válido, desprezando, desde logo, patrimônios importantes como aqueles ligados ao bom senso e à sabedoria (Passeron, 1995). Apregoou que apenas na superfície a realidade se mostra confusa; sob o trabalho de análise sistemática é possível devassar a realidade em sua profundidade íntima, onde é simples, sendo, ao mesmo tempo, o simples invariante e explicativo. Assim, descobriu-se, por exemplo, a estrutura atômica da matéria, composta de número finito e pequeno de elementos, invariantes e últimos, como se imaginava à época. A tais elementos deu-se o nome de “átomo”, que etimologicamente significa “indivisível”. Hoje sabemos que se trata de outro mundo complexo ao extremo, desfigurado pela “ditadura do método”, ou seja: considera-se real apenas aquilo que cabe no método de captação.

A competência formalizante da ciência é, ao mesmo tempo, sua força e seu “calcanhar de Aquiles”, porque usa fumaça para esconder fogo. É sua força, porque amealhou avanços espetaculares e fez da Europa e países similares o centro do mundo capitalista. A medicina melhorou muito as condições de vida da pessoas, a agronomia consegue produzir praticamente o que quiser e sob qualquer circunstância, conseguimos voar pelo espaço e chegamos à informática. É, porém, também sua fraqueza, porque esconde uma artimanha intrínseca, ao camuflar o poder da lógica com a lógica do poder, como diria Foucault. Fantasia um discurso em torno da verdade, para escamotear seu namoro eterno com os poderosos. Não é difícil mostrar que, ao lado de benefícios incontestes para a sociedade, a ciência representa também amea-

ça crescente à sobrevivência da humanidade e do planeta. As faces mais gritantes desta lógica aparecem, hoje, no impacto destrutivo sobre o emprego e na deterioração do meio ambiente (Altvater, 1995, Ferreira ; Viola, 1996).

Já no plano social e com base na obra perspicaz de Santos (1995) sobre o senso comum pós-moderno, a crítica se volta para a tendência excludente do conhecimento, apanhando aspectos muito diversificados, tais como:

- a idéia do conhecimento como vantagem comparativa mais decisiva inclui que não pode, sobretudo numa sociedade capitalista, estar disponível à vontade ou para os mais necessitados; o próprio conceito de vantagem implica que não se pode estabelecê-la sem o contra-conceito de desvantagem: só pode ser vantagem aquilo que, para outrem, significa desvantagem; o que é igualmente distribuído não seria vantagem;
- o conhecimento está mais facilmente ao lado dos poderosos, o que se pode averiguar facilmente na "arte" da guerra, que ainda é o produto mais avançado do conhecimento; sobretudo o conhecimento de cariz europeu implica conceito extremamente aguerrido de emancipação, intrinsecamente ligado à colonização (Bauman, 1998, Featherstone, 1995ab, Hall, 1998, Jameson, 1996);
- ainda que se possa, teoricamente falando, distinguir entre ação comunicativa e ação estratégica, como quer Habermas, na prática social seria difícil, senão impossível, encontrar um

tipo absolutamente desinteressado de comunicação, porque este já não seria social (Rivera, 1995); social é relação e toda relação social é oblíqua (Bourdieu, 1996, Sfez, 1994), no sentido de que se amarra dialeticamente, ou seja, de modo contraditório; assim, o conhecimento, por ser também fenômeno social, tende a ser produzido de modo desigual e a servir aos poderosos;

- ainda assim, Habermas teria razão ao reclamar que o conhecimento, deixando à sua própria lógica formalizante, desintegra o "mundo da vida", entendido como aquele mundo regido pelo senso comum e pelo bom senso, onde a comunicação pode estar mais a serviço do entendimento, do que da porfia por vantagens (Siebeneichler, 1989, Arantes ; Arantes, 1992, Encarnação, 1997, Souza, 1997);
- quando se trata de pesquisar realidades mais próprias do mundo da vida, ou seja, mais qualitativas, a ditadura do método causa estragos irreparáveis, ao ignorar a "razão sensível", como diria Maffesoli (1985, 1988, 1996, 1998); o apuro lógico não poderia ser entendido apenas como o desbaste sistemático daquilo que seria estranho aos métodos positivistas, até ao ponto de simplesmente adulterar a realidade para poder captá-la;
- o descaso pelo senso comum, ainda que compreensível por razões de método analítico, pode ter como resultado o afunilamento ainda maior, em termos de elitização do saber; o acesso democrático ao conhecimento dificilmente escapa desta contradição intestina: não interessando conhecimento

superficial ou banal, que facilmente é reservado para os pobres, o acesso ao conhecimento mais apurado tende a ser seletivo em termos econômicos;

- um dos pontos mais agudos de uma política social do conhecimento estaria em arquitetar modos de aces-

so a conhecimento estratégico para populações marginalizadas, sem cair na arapuca de inventar conhecimento pobre para o pobre (Bastos ; Keller, 1992, Carraher, 1983, Carraher, 1988, Gadamer, 1983, Leão, 1977).

CAMPOS DA POLÍTICA SOCIAL DO CONHECIMENTO

Nesta perspectiva, cabe arrumar alguns horizontes mais visíveis de uma política social do conhecimento. Para começar, podemos falar de uma política de estilo macro, dirigida às oportunidades de desenvolvimento da sociedade como um todo, e que pode aparecer, por exemplo, numa proposta de fomento à ciência e à tecnologia, tendo como objetivo principal a formação da competência própria em termos de produzir e manejar conhecimento. Incluem-se neste tópico atividades tais como: fomento à obtenção de graus acadêmicos sofisticados no exterior (mestrado e doutorado), fomento à pesquisa em geral, sobretudo aquela considerada estratégica, construção e manutenção de entidades ou redes de entidades dedicadas à ciência e à tecnologia, introdução de expedientes de inovação em termos de manejo do conhecimento, como é o programa de incentivo à pesquisa para o aluno nas universidades, fomento a expressões organizadas dos pesquisadores e impulsos à publicação e participação em eventos e intercâmbios, sobretudo de teor permanente, e assim por diante.

Cabe ressaltar a relevância de sustento público de iniciativas estratégicas, tipicamente competitivas, como a manutenção de laboratórios avançados e plantas indus-

triais capazes de sinalizar dianteiras tecnológicas, sobretudo quando voltadas também para a solução de problemas importantes da própria sociedade, como seria, por exemplo, a substituição sensível da gasolina por álcool, a geração de novas formas de manejo da energia, o fomento de agricultura inovadora para ocupar mercados e adaptadas a nosso solo e clima, o aprimoramento da capacidade de dar conta da violência urbana com base em instrumentações eletrônicas sofisticadas, e assim por diante. O sentido principal deste tipo de política é o de tornar o país, aos poucos, mais autônomo, de tal sorte que suas oportunidades de desenvolvimento possam ser conduzidas sobretudo pela capacidade interna. Trata-se, assim, de fomentar modos de intercâmbio que permitam duplo objetivo estratégico: de uma parte, facilitar que os cientistas e pesquisadores possam transitar no mundo da ciência e da tecnologia, e, de outra parte, alavancar a possibilidade de autonomia do país, no sentido estrito da vantagem comparativa.

Outra política de estilo macro é aquela voltada para resolver a universalização qualitativa da educação básica, considerada quase sempre o componente mais estratégico do desenvolvimento. Definindo-

se desenvolvimento como oportunidade, a preocupação maior volta-se para a educação popular, não mais para o crescimento econômico, ainda que este sempre faça parte como meio. Esta maneira de considerar as coisas introduz guinada frontal com respeito às expectativas do *welfare state*, tendencialmente assistencialistas, por mais que sempre se fale em direitos (Pereira, 1996). Em vez de privilegiar um "Estado-Protetor", figura difícil de ser imaginada no contexto do capitalismo e mesmo do conceito e da história dos estados, acentua-se o papel da cidadania como estratégia mais fundamental do combate à pobreza, conclamando a participação organizada como critério mais crucial do que o direito de receber benefícios (Sposati, 1989). A peça chave do combate à pobreza é o pobre, quando suficientemente educado e politicamente organizado.

Não se descarta o direito à assistência, porque, perante o risco de sobrevivência, cabe o direito radical à vida, que deveria se impor acima de qualquer injunção ou condição, em particular do mercado. Entretanto, como pobreza vem entendida, para além do risco de sobrevivência, como processo de exclusão essencialmente política, o direito a benefícios se torna menos estratégico do que a gestação do sujeito capaz de história própria, individual e coletiva. No combate à pobreza o saber pensar também é o centro da questão, no sentido preciso da cidadania capaz de conduzir suas próprias soluções. Com efeito, o sistema não teme um pobre que tem fome, mas teme um pobre que sabe pensar. A ignorância ainda é o mal mais grave na sociedade, porque a impede de se tornar sujeito histórico. Daí não decorre que

a fome seja algo de menor relevância, mas segue que, pior que a fome, é não saber que a fome é inventada e imposta, para ser fonte de privilégios para minorias.

Não se descarta, por outra, o papel do estado ou de agentes externos, como os intelectuais orgânicos, mas aposta-se mais na cidadania crítica e organizada, que é o que, ao final das contas, qualifica o estado e os agentes externos. Não se pode ter um estado melhor que a cidadania. Não existindo esta, apresentam-se soluções tendencialmente capciosas, que no fundo reproduzem a pobreza, já que conservam o pobre como mero beneficiário. Esta artimanha está alojada na própria experiência histórica do *welfare state*, que durou apenas 30 anos ("os trinta gloriosos") e não conseguiu mudar a relação básica frente ao mercado, ou seja, não alcançou colocar o mercado a serviço da cidadania (Galvão, 1997, Jordan, 1996, Paugam, 1991, 1995, 1996). E nos momentos em que se avançou nesta direção, os resultados se deveram, pelo menos em grande parte, à cidadania organizada vigente (Hobesbawm, 1995). Neste sentido, a universalização qualitativa da educação básica se tornou, na prática histórica, a contribuição principal estatal para o fortalecimento da cidadania popular, desde que não seja oferta pobre para o pobre. Na escola trata-se, marcadamente, de aprender a manejar conhecimento para poder confrontar-se com a pobreza política.

Ainda que conhecimento jamais esgote o sentido da educação, até porque tende a expressar apenas a qualidade formal, uma escola voltada para a cidadania assume o compromisso de gestar nos alunos o saber pensar e o aprender a aprender, de teor lididamente político, como querem as teori-

as pós-modernas da aprendizagem. De novo, o sentido pedagógico da pesquisa comparece como requisito crucial, porque se orienta para a formação do sujeito crítico e criativo, capaz de história própria. Pobre sem perspectiva é aquele que sequer consegue saber por que é pobre. Falta-lhe um tipo estratégico de conhecimento, que é a consciência crítica, que poderia gerar um primeiro passo rumo a uma reação articulada e coletiva. Uma política social atrelada a benefícios tende sempre a obscurecer este horizonte, porque impede a autonomia do pobre, à medida que sua sobrevivência passa a depender de mãos estranhas. Cobra-se o benefício com a subserviência, sobretudo com o voto. A educação básica de qualidade posta-se na direção contrária. Aprende-se a ler, escrever e contar, para podermos ler a realidade politicamente, descobrir que somos vítimas de privilégios de minorias, surpreender nossa miséria como produto histórico e descortinar alternativas que dependem, sempre, em primeiro lugar, dos próprios excluídos (Demo, 1995, Demo ; Oliveira, 1997).

A qualidade da educação popular depende de inúmeros fatores, a começar pelo mais importante de todos, que é a qualidade dos professores. Pagando mal e formando mal, temos aí já as condições mais que suficientes para retardar e mesmo impedir a cidadania popular. Segundo o Censo do Professor de 1997, 48% dos professores básicos recebiam até R\$ 400,00, por mês, ou seja, por volta de 3 salários mínimos à época. Enquanto o professor estiver entre os excluídos, dificilmente se poderia esperar dele que se torne fator crucial de inclusão. Ao mesmo tempo, sua formação é das mais precárias, ainda marcada pelas licenciaturas curtas e pela seleção negativa. No

espaço universitário, o curso de pedagogia comparece quase sempre como um dos menos relevantes, enquanto deveria ser o mais estratégico. Como os professores não aprendem a aprender, não conseguem fazer com que os alunos aprendam adequadamente, o que aparece, de maneira abusiva, nas avaliações oficiais, por mais que estas possam ser questionadas em termos metodológicos. Em matemática, não conseguimos ainda superar o nível escandaloso dos 30% de rendimento na média nacional no ensino fundamental.

Notícias recentes dariam conta de que o Fundo do Ministério da Educação ligado, entre outras coisas, a melhorias salariais dos professores, estaria provocando grandes impactos, sobretudo nas regiões mais pobres. Poderiam ser alvissareiras, pois já não é sem tempo. Mesmo assim, o governo tende a exagerar este impacto, por motivos óbvios. O fato de uma professora passar a ganhar por volta de R\$ 500,00 por mês, quando antes ganhava menos que o salário mínimo, significa um salto extraordinário. Entretanto, duas coisas há que se considerar ainda: este tipo de salário estaria apenas um pouco acima da média para 48% dos professores básicos; assim, embora o salto tenha sido imenso, está ainda longe do que se poderia considerar salário digno para professor; depois, é mister aprimorar este professor em termos de recapitação, para que possa melhor garantir bons resultados de aprendizagem nos alunos; podemos correr o risco de melhorar o salário substancialmente e permanecer com a mesma aprendizagem. Sairia pela culatra este tiro, porque acabaria jogando água no moinho do neoliberalismo, ao poder este mostrar que seria inútil pagar bem aos professores.

A qualidade depende também do desempenho dos alunos, e que, entre nós, continua sendo um dos mais baixos do mundo. Pouco mais da metade dos alunos do ensino fundamental completa a 8ª série, sem falar que os concluintes sabem muito pouco. A média de escolaridade na população adulta está ainda por volta dos cinco anos, enquanto países vizinhos apontam para oito ou nove anos. À revelia da lei, que diz taxativamente que, na idade entre sete e 14 anos, toda criança tem o direito e o dever de estudar na escola, na média nacional predomina ainda a seletividade. Esta seletividade volta-se, é claro, contra os mais pobres. A escola pobre para o pobre termina por reproduzir a pobreza, à medida que nega ao pobre o direito de aprender, em termos de acesso à consciência crítica e de exercício da cidadania fundada no saber pensar.

A qualidade depende também da própria escola, em todos os sentidos: da qualidade de seu material didático, dos apoios assistenciais, do currículo, do uso inteligente da instrumentação eletrônica, do projeto pedagógico, e, não por último, da pressão comunitária. Todos esses fatores deveriam convergir para a aprendizagem adequada, através da qual o aluno, ao aprender a manejar conhecimento, aprende igualmente a ser cidadão. Porquanto, é desta cidadania que se trata, ou seja, daquela devidamente instrumentada pelo conhecimento. Temos, na sociedade, muitos tipos de cidadania: da família, da igreja, do sindicato, da associação, etc. O que diferencia a cidadania escolar é que busca um fundamento explícito no manejo do conhecimento. Assim, quando a criança aprende a argumentar com elegância, a

escutar o outro com atenção e a responder com devido fundamento, a elaborar idéias próprias, a pesquisar com alguma capacidade crítica e criativa, não está apenas manejando conhecimento; está, mais que tudo, gestando a cidadania que sabe lidar com conhecimento, para se tornar tanto mais efetiva, no sentido exato de "vantagem comparativa".

Extremamente relevante espaço da política social do conhecimento é a educação profissional, que assoma no horizonte como um dos desafios mais fortes diante das incertezas do mercado (Siqueira, 1997, Ribeiro; Santos, 1997, Moraes, 1997). Esta face da assim dita educação permanentemente constitui-se hoje em mandato genérico, alimentando-se não só do discurso pedagógico sobre a necessidade de aprender sempre, mas igualmente da pressão do mercado competitivo globalizado. A seletividade da economia intensiva de conhecimento é flagrante. Como diz Castells, haverá sempre também empregos simples, que absorverão pessoas simples, mas os empregos interessantes estarão cada vez mais reservados aos que manejam melhor o conhecimento. Sendo absolutamente impraticável o pleno emprego neste tipo de sociedade capitalista, pelo menos como regra geral, a concorrência será de vida e morte, tendo no conhecimento o diferencial principal. O desacerto mais comum das ofertas de educação profissional é a de praticar apenas "ensino" ou "mera instrução", através de cursos encurtados e simplificados, usando para tanto também o "argumento" contraditório de que o pobre não pode se dar ao luxo de estudar com calma. Aí aparece, com crueza total, a propriedade social do mercado capitalis-

ta: reproduz a pobreza em suas pretensas soluções, ao mesmo tempo que reserva para os ricos as melhores chances. Seria pernóstico imaginar que o pobre desempregado possa passar um ano estudando, mas não é menos impropriedade pretender que se aprume outra vez no mercado com ofertas caricaturais. Estas, no fundo, nada decidem de importante, porque agem no espaço dos empregos simples, onde ainda se pode ser simples. O risco de desemprego não diminui.

Outro desacerto comum é a função da educação profissional de remediar uma educação básica comprometida, como se isto fosse possível no fundo. Ainda que formas de “supletivo” sejam necessárias, até porque maiorias precisam delas, o ideal é uma escola universalizada qualitativamente, de tal sorte que a educação profissional possam avançar para além disso, e sempre insistindo em ser “educação” em sentido pleno. Para participar de uma economia intensiva de conhecimento, é mister, de maneira insofismável, manejar conhecimento. Diante deste desafio, já está traçada a expectativa dos cursos profissionalizantes, que precisam incluir inequivocamente aprendizagem exemplar. É justo que se compactem os cursos, sobretudo seria justo que o estado pudesse subsidiar os cursistas mais pobres para que possam estudar mais e melhor, mas é improdutivo prejudicar a capacidade de aprender e de saber pensar.

Desacerto paradigmático é aquele que lança sobre a educação profissional expectativa de tábua de salvação, quando, na verdade, é condição necessária, mas não suficiente. Primeiro, não gera empregos propriamente; quer dizer, funciona, se empregos existirem ou puderem existir.

Segundo, não se pode confundir processos de preparação, com inserções automáticas no mercado. É claro que sem preparação as coisas se tornam muito complicadas, mas, mesmo com preparação, a solução não vem por si. Depende ainda de outros fatores, sobretudo do mercado. O superdimensionamento da educação profissional revela, na prática, o desespero diante da evolução perversa do mercado, buscando-se ocultar, então, os dois impactos seletivos que lhe são próprios, como apontado acima: abre oportunidades para poucos, e barateia os profissionais.

Ainda assim, é possível encaixar a educação profissional como um capítulo soberbo da política social do conhecimento, à medida que se tornasse estratégia universalizada de acesso ao saber pensar por parte de toda a população, em particular dos trabalhadores. Caberia aqui considerar a idéia pertinente de Assmann (1998), sobre a “sociedade aprendente”, ao apontar para uma condição humana fundamental dos novos tempos, que é a de aprender sempre. Trata-se, no fundo, do “direito de estudar sempre”, mais visível para quem depende disso para trabalhar, mas não menos importante para todo cidadão que aprecia ler criticamente a realidade e nela intervir de modos alternativos. Com isto, poderíamos destacar um pouco a educação profissional de sua relação quase incestuosa com o mercado, para lançá-la como educação permanente, mais conjugada com a cidadania.

Dentro deste raciocínio, espaço estratégico crucial para uma política social do conhecimento é a produção e uso da instrumentação eletrônica para fins de aprendizagem geral da população. Desde

logo, dois intentos estão em jogo: primeiro, o de informar, coisa que acreditamos estar resolvida tecnologicamente falando; segundo, o de formar, que ainda é um enigma, apesar de todas as promessas da assim dita “educação à distância”, porque é marcada mais pela distância, do que pela educação (Demo, 1998). Seja como for, a potencialidade deste espaço é tida como infinita, podendo um dia aparecer no cenário como uma das conquistas mais fundamentais da humanidade na rota de democratizar o acesso ao conhecimento crítico. Todos já sabem que o futuro da educação estará na teleeducação. Modos virtuais de aprendizagem vão se impor cada vez mais, encurtando a presença física. Apesar das banalizações correntes hoje, que apostam em excesso em métodos instrucionistas, como é a teleconferência por exemplo, parece claro que é possível aprender em qualquer lugar hora (Baudrillard, 1997, Cadoz, 1997, Casti, 1998).

Tópico central é o burilamento cuidadoso da presença virtual, que hoje ainda é vista sob alguma suspeita, mais talvez por seu caráter ainda muito recente (Lévy, 1996). Isto permitiria desfazer a expectativa tola sobre distância, entendida apenas como expediente de facilitação duvidosa. À distância pode haver ensino, mas dificilmente educação. O ambiente humano da educação lhe é essencial. Não será substituído pela eletrônica. O processo reconstrutivo de conhecimento, ao lado da ação maiêutica do professor como orientador, são componentes absolutamente centrais e cruciais. Entretanto, se definirmos o virtual, não como irreal, mas como outra dimensão da realidade, é parte da vida naturalmente, em particular com respeito aos meios eletrôni-

cos (Picard, 1997, Dreyfus, 1997). A tendência predominante ainda vê no virtual algo próximo ou confundido com o irreal, ou algo mistificado, ou algo intangível. Com a crise da moeda brasileira no início de 1999, o Real foi chamado de “virtual”, para indicar que se trataria de uma moeda muito pouco real. Embora se entenda a ironia, não está bem posta. Olhando para alguns exemplos já considerados normais, podemos captar melhor o que seria presença virtual e aceitá-la como um tipo inequívoco de presença:

- há empresas que aceitam funcionários que trabalham em casa, de preferência em rede, sem com isto correr o risco de queda da produtividade; ao contrário, tais funcionários não estão fisicamente presentes, mas interagem com a empresa talvez até com maior produtividade e inteligência; neste caso, para ser produtivo na empresa, presença física não é fator absolutamente necessário, como há algum tempo se imaginava (Russell ; Norvig, 1995, Winograd ; Flores, 1986; Sfez, 1994, Bailey, 1996);
- há grupos de estudo em rede, sobretudo na *internet*, que trabalham sistematicamente certo tema – digamos, dinossauros – sem que os membros sequer se conheçam pessoalmente; estão fortemente presentes, muito comprometidos com o processo de aprendizagem, colaboram efetivamente, sem necessitarem de presença física como fator fatal (Tapscott, 1998);
- é já muito conhecida a relação virtual amorosa, com todos os seus riscos, através das quais pessoas se conhecem, trocam informações, vivem situ-

ações fortemente emocionais, e até mesmo acabem estabelecendo relações mais definitivas, como casamento ou algo similar; este procedimento mostra, ademais, que presença física e virtual não são permutáveis nem se substituem; uma não nega a outra, são diferentes e representam níveis distintos de realidade;

- qualquer orientando de pós-graduação pode receber orientação pela *internet*, ou estabelecer um diálogo constante com o professor em página *ad hoc*, significando precisamente modo presencial de atuação; o orientador pode interferir no ritmo de trabalho do aluno, avaliar constantemente, fazer exigências, e assim por diante, enquanto o aluno pode sentir-se plenamente orientado; à medida que se tornar mais popular a possibilidade de ambos se verem simultaneamente através de monitores, o diálogo pode assumir feições também emocionalmente fortes;
- pode-se apontar ainda os casos em que a presença virtual é preferida, por exemplo nos diálogos na *internet* com pessoas desconhecidas e que assim deveriam permanecer; nem por isso a emoção desaparece, pois pode até crescer em dinamismo e atração, chegando a níveis de risco.

Na verdade, a realidade virtual sempre foi fenômeno comum na sociedade, ou, na linguagem de Lévy (1993), sempre foi uma tecnologia da inteligência. Basta lembrar a presença através de uma carta, de um livro, de uma mensagem. Através de desenhos nas cavernas, os “primitivos”

continuam presentes virtualmente entre nós. Tais exemplos apontam também para a face da comunicação virtual, podendo-se dizer, então, que a realidade do virtual estaria sobretudo na qualidade comunicativa. A presença virtual se dá principalmente pela via da comunicação real, coisa que o conceito de “distância” não tem. Virtual não é necessariamente distante, até porque, em termos de comunicação, podemos estar juntos e “distantes”, bem como distantes e “juntos”. A questão é outra, ou seja, da realidade da comunicação, que pode ser empreendida tanto pela presença física, como pela presença virtual. Não se trata de marcar que uma é mais importante que a outra, mas que cada uma tem seu lugar próprio.

Dito isto, parece cada dia mais claro que a população terá outras vias para aprender e estudar bem que não sejam apenas os canais formais da escola e da universidade, para falar nos dois principais. Como se disse, a questão tecnológica está cada dia mais resolvida. O problema encardido é a aprendizagem adequada. Se ela não acontece a contento nas propostas formais, corre tanto maior risco nas propostas virtuais, não porque estas seriam suspeitas, mas porque se confunde o virtual com o distante, emprestando-lhe logo o signo de facilitação duvidosa. Na prática, a expectativa que nos fazemos é que a instrumentação eletrônica bem conduzida possa democratizar o acesso ao saber pensar, fazendo deste um senso comum universalizado, no sentido de Santos. Predomina hoje certamente o abuso da televisão (Ferrés, 1998), em particular quando atrelada em excesso ao mercado, como é o caso notório do *advertising*. Faz parte

de sua estratégia a subliminaridade que entorpece o espírito crítico, já que não está em jogo o olhar crítico, mas a aceitação sem peias. Por isso investe-se tanto em propaganda, que esconde sob seus artifícios engenhosos e por vezes deslumbrantes, a artimanha da absorção passiva. São desbragadamente instrucionistas. Por isso mesmo, chama-se de “canal do conhecimento” algo que passa a léguas de distância desta oportunidade, primeiro, porque se trata quase sempre e apenas de transmissão de conhecimento, e, segundo, porque se favorece a um estilo de qualidade formal que não consegue conviver com a qualidade política. Ainda assim, pode-se repassar informação interessante, mas é mister atingir o nível da formação propriamente dita.

No nível da informação, pode-se destacar programas que popularizam o conhecimento necessário para o exercício da cidadania, como é saber dos direitos de cada um e em cada caso. É difícil exercer a cidadania, quando não se sabe o suficiente sobre ela. Podemos alastrar esta idéia para todas as informações consideradas estratégicas para a vida das pessoas e da sociedade, como conhecimento de primeiros socorros, de trânsito, de acesso a serviços públicos, de história geral e local, de geografia, e assim por diante (Sanders, 1998). É importante, ademais, que a população possa acompanhar o progresso da ciência, tanto para saber das novidades no mundo científico e tecnológico, quanto para exercer devido controle democrático. Em certa medida, os “jornais” da televisão cumprem este papel, embora sempre submetidos em excesso à lógica do mercado e do poder, e muito menos ao fomento do espírito crítico na população. Há alguns programas que avançaram

um pouco mais nesta direção, como o “*discovery channel*”, que freqüentemente trabalha informações interessantes sobre tecnologia, mundo animal, histórias locais, etc. Grande vantagem deste tipo de política social do conhecimento é de poder chegar ao nível micro, de cada pessoa, adaptando-se ao modo de vida de cada qual. Sendo conhecimento o fator mais estratégico do desenvolvimento e seu manejo condição essencial de emancipação, sua democratização, sem banalização, torna-se questão central da vida das sociedades e das pessoas. Se é a vantagem comparativa mais decisiva, na outra face sua falta é o que mais discrimina.

Por fim, é mister chamar a atenção para o papel da universidade na política social do conhecimento, não mais no discurso da extensão, que se perdeu no tempo e nunca teve um lugar estrutural, mas como rede de entidades dedicadas, explícita e profissionalmente, ao manejo do conhecimento com qualidade formal e política.

Primeiro, seria fundamental que a universidade descobrisse a aprendizagem de teor reconstrutivo, o que implicaria a implantação do currículo dito intensivo, ou seja, aquela que adota a pesquisa como ambiente prioritário de aprendizagem (Demo, 1998). A introdução de programas específicos ligados à iniciação científica do aluno foi um sinal muito válido, porque apontou para novo perfil do profissional moderno, ao lado de exigir professor capaz de orientar a pesquisa do aluno. Como regra, porém, ainda domina o cenário o instrucionismo, marcado pelo currículo extensivo, composto de uma oferta pesada de matérias tratadas basicamente através de aulas expositivas. O aluno que faz oito ou mais matérias por semestre, só

pode fazê-las superficialmente, contentando-se com vãos rasantes. Caracteristicamente, o aluno fala sempre em “ver matéria”, porque dificilmente vai além de “ver”. A questão da universidade atrelada a modos arcaicos de aprendizagem se prende também à obsolescência dos cursos de pedagogia, porque estes, em vez de dar o bom exemplo, resistem às mudanças bravamente. Certamente, o perfil do novo professor que sabe montar a pesquisa como ambiente de aprendizagem e do novo aluno chamado a reconstruir conhecimento como tarefa permanente não poderia ser inventado em outro lugar, que não fosse no espaço da pedagogia. Ademais, diante da pressão moderna da produção e do uso da instrumentação eletrônica, deveria vir da pedagogia a proposta mais compatível com autêntica aprendizagem. Ocorre geralmente o contrário: é na pedagogia onde persiste o maior atraso. Teorias há de sobra, sinalizando para a relevância da aprendizagem politicamente marcada, com base em pesquisa e elaboração própria, e capaz de compor a autonomia de cidadãos cientificamente instrumentados.

Segundo, a universidade precisa redescobrir o mérito acadêmico como sua relação central, introduzindo a democracia neste contexto, não contra este contexto. Como ninguém aceita que professor pudesse ser eleito, porque a face técnica da competência não pode ser inventada por eleição, existe na universidade uma hierarquia acadêmica, que será tanto mais suportável, quanto mais estiver fundada em mérito. Neste sentido, a democracia acadêmica está baseada em mérito acadêmico, quer dizer, a capacidade de reconstruir conhecimento com autonomia não

poderia ser prejudicada por “democratismos”, que, além de imporem a democracia da mediocridade, travam a gestação de ambientes cientificamente produtivos. Ao mesmo tempo, não cabe sacrificar o nível acadêmico por razões sociais, porque o pobre precisa tanto mais de mérito acadêmico, não de farrapos do conhecimento. A oferta noturna é inevitável, mas não se ajuda ao estudante pobre, se ela for marcadamente medíocre. Em ambiente de mérito acadêmico transparente, tanto aluno, quanto professor podem vivenciar com clareza a função social da universidade em sua condição histórica própria: democratizar a universidade não é rebaixar seu nível para nela caber qualquer um, mas fazer dela um centro de produção do conhecimento útil à sociedade e de formação de profissionais capazes de manejar conhecimento com autonomia. A expectativa da sociedade sobre a universidade não será jamais que lá se resolva a questão social, porque esta é da sociedade como um todo e em particular do estado e dos governos, mas que ocorra o cumprimento de seu mandato central, que é o de reconstruir o conhecimento necessário às oportunidades de desenvolvimento. Esta é sua função social.

Terceiro, a universidade tem compromisso crucial com a formação dos professores básicos, repercutindo no fator principal da qualidade da aprendizagem popular (Silva ; Monteiro ; Rosa, 1995). Precisaria rever radicalmente a pedagogia e as licenciaturas, para corresponderem às condições de combate à pobreza política, que a escola, sobretudo pública, carece implantar.

Quarto, a universidade precisa entrar na arena aberta da oferta de cursos de toda

ordem para a população, desde cursos para egressos, até cursos genéricos de interesse geral, eletronicamente instrumentados. Dela se esperaria, por exemplo, que a educação à distância fosse lididamente educação.

Quinto, é urgente refazer o profissional com formação superior, que, hoje, deixa a universidade literalmente ultrapassado, porque não soube nem sabe aprender. Absorveu pacotes fechados de conhecimento envelhecido, deixando-o despreparado para um mundo marcado pela incerteza do mercado, velocidade exponencial das mudanças tecnológicas, necessidade de educação permanente e de possível reciclagem radical da profissão escolhida, premência de intercâmbio e de interdisciplinaridade, e assim por diante.

Política social do conhecimento constitui-se, assim, na face principal da universidade de hoje, tanto mais valorizada pela sociedade e pela economia do conhecimento. Teria como vantagem histórica o mandato de humanizar o conhecimento, no sentido preciso de saber reverter sua tendência à discriminação social. Esta conquista, entretanto, não se faz com o barateamento do conhecimento reservado para os pobres ou para as periferias. A universidade, em particular a pública e gratuita, deveria poder mostrar que é possível reconstruir conhecimento com autonomia também em ambientes mais simples, desde que exista aprendizagem adequada e se saiba pensar. Saber pensar, no fundo, não depende do dólar, do fausto e do luxo, nem do

governo (Santos, 1989, 1995, Arrighi, 1996, 1997).

Para concluir

Vale acentuar que conhecimento fica bem, quando atrelado à educação. Por si só, descamba em artefato de guerra e destruição, como nossa história sobejamente atesta. De um lado, representa nosso trajeto emancipatório e nossa capacidade de mudar e aprender. De outro, coloca a mesma dubiedade de todo produto humano. Neste sentido, a emancipação de cariz europeu significa a vitória de um tipo de cultura sobre outras que ficaram para trás. Os avanços da ciência são espetaculares, como são também os riscos de degradação ambiental e a capacidade de destruição em geral. Como diria Foucault, o conhecimento sempre prega a verdade, mas namora mesmo o poder.

Política social do conhecimento poderia sinalizar o esforço ético de, ao mesmo tempo, valorizar seu poder emancipatório e contrapor-se às tendências excludentes. Para tanto, é mister pensar o conhecimento nos quadros da educação, como qualidade política em primeiro lugar, cuja qualidade formal é instrumental. É bem possível combater a pobreza política, desde que o excluído tenha oportunidade de formação autêntica, a começar pela gestão de sua consciência crítica e, em seguida, do desenvolvimento da capacidade de apresentar e realizar alternativas históricas. Precisa tanto de conhecimento, quanto da ética do conhecimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTVATER, E. *O preço da riqueza*. São Paulo: Ed. UNESP, 1995.
- ALVES, E. (Org.) *Modernização produtiva & relações de trabalho*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- ARANTES, O.B.F.; ARANTES, P.E. *Um ponto cego no Projeto Moderno de Jürgen Habermas*. São Paulo: Brasiliense, 1992.
- ARRIGHI, G. *O longo século XX*. São Paulo: Ed. UNESP, 1996.
- _____. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- ASSMANN, H. *Reencantar a Educação: rumo à sociedade aprendente*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- BAILEY, J. *After thought: the computer challenge to human intelligence*. New York: Basic Books, 1996.
- BASTOS, C.; KELLER, V. *Aprendendo a aprender: introdução à metodologia científica*. Petrópolis: Vozes, 1992.
- BAUDRILLARD, J. *Tela total: mito-ironias da era do virtual e da imagem*. Porto Alegre: Sulina, 1997.
- BAUMAN, Z. *O mal-estar da Pós-Modernidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- BOURDIEU, P. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 1996.
- CADOZ, C. *Realidade virtual*. São Paulo: Ática, 1997.
- CARRAHER, D.W. *Senso crítico: do dia-a-dia às ciências humanas*. São Paulo: Pioneira, 1983.
- CARRAHER, T.N. (Org.) *Aprender pensando: contribuições da psicologia cognitiva para a educação*. Petrópolis: Vozes, 1988.
- CASTELLS, M. *The power of identity: the information age: economy, society and culture*. Oxford: Blackwell, 1997. v. 2
- _____. *The rise of the network society: the information age: economy, society and culture*. Oxford: Blackwell, 1997. v. 1
- _____. *End of millenium: the information age: economy, society and culture*. Oxford: Blackwell, 1998. v. 3
- CASTI, J.L. *Mundos virtuais: como a computação está mudando as fronteiras da ciência*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1998.
- DEMO, P. *Metodologia científica em Ciências Sociais*. São Paulo: Atlas, 1989. Cap. sobre empirismo e positivismo.
- _____. *Pobreza política*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993. (Papers, 5)
- _____. *Pobreza política*. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 1995.
- _____. *Charme da exclusão social*. Campinas: Autores Associados, 1998.
- _____. *Educar pela pesquisa*. 4. ed. Campinas: Autores Associados, 1998.
- _____. *Questões para a Teleducação*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- _____. OLIVEIRA, L.L.N.A. *Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas. Cuadernos de la CEPAL*, Santiago, n. 79, 1997.
- DREYFUS, H.L. *What computers still can't do: a critique of artificial reason*. Cambridge: The MIT Press, 1997.
- EAGLETON, T. *As ilusões do Pós-modernismo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- ENCARNAÇÃO, J.B. *Filosofia do Direito em Habermas: a hermenêutica*. Taubaté: Cabral Ed. Universitária, 1997.
- FEATHERSTONE, M. *Cultura de consumo e Pós-modernismo*. São Paulo: Studio Nobel, 1995.
- _____. *O desmanche da cultura: globalização, Pós-modernismo e identidade*. São Paulo: Studio Nobel, 1995.
- FERREIRA, L.D.; VIOLA, E. (Org.) *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas: Ed. UNICAP, 1996.
- FERRÊS, J. *Televisão subliminar: socializando através de comunicações despercebidas*. Porto Alegre: ARTMED, 1998.

- GAARDER, J. *O Mundo de Sofia: romance da história da Filosofia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- GADAMER, H.-G. *A razão na época da ciência*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.
- GALVÃO, A.M. *A crise da ética: o Neoliberalismo como causa da exclusão social*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- HABERMAS, J. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- . *Direito e democracia entre facticidade e validade I*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- . *Direito e democracia entre facticidade e validade II*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HALL, S. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A, 1998.
- JAMESON, F. *Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio*. São Paulo: Ática, 1996.
- HOBBSBAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- JAMESON, F. *Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio*. São Paulo: Ática, 1996.
- JORDAN, B. 1996. *A Theory of Poverty & Social Exclusion*. Polity Press, Cambridge.
- LEÃO, E.C. *Aprendendo a pensar*. Petrópolis: Vozes, 1977.
- LÉVY, P. *As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1993.
- . *O que é virtual?* Rio de Janeiro: Ed. 34, 1996.
- LLOYD, C. *As estruturas da história*. Rio de Janeiro: Zahar, 1995.
- LYOTARD, J.-F. *La condición postmoderna*. Madrid: Catedra, 1989.
- MAFFESOLI, M. *A sombra de Dionísio: contribuição a uma sociologia da orgia*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- . *O conhecimento comum*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- . *No fundo das aparências*. Petrópolis: Vozes, 1996.
- . *Elogio da razão sensível*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- MORAES, A.C. et al. *Globalização, metropolização e políticas neoliberais*. São Paulo: EDUC, 1997.
- PASSERON, J.-C. *O raciocínio sociológico: o espaço não-popperiano do raciocínio natural*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- PAUGAM, S. (Coord.) *L'exclusion: l'état des savoirs*. Paris: Éd. la Decouverte, 1996.
- . *La disqualification sociale: essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris: PUF, 1991.
- . *La société française et ses pauvres*. Paris: PUF, 1995.
- PEREIRA, P.A.P. *A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996.
- PICARD, R.W. *Affective computing*. Cambridge: The MIT Press, 1997.
- RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JR., O.A. *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- RIVERA, F.J.U. *Agir comunicativo e planejamento social: uma crítica ao enfoque estratégico*. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 1995.
- RUSSELL, S.; NORVIG, P. *Artificial intelligence: a modern approach*. New Jersey: Prentice Hall, 1995.
- SANDERS, T.I. *Strategic thinking and the new science: planning in the midst of chaos, complexity, and change*. New York: The Free Press, 1998.
- SANTOS, B.S. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- . *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995.
- . *Toward a new common sense: law, science and politics in the paradigmatic transition*. New York: Routledge, 1995.
- SFEZ, L. *Crítica da comunicação*. São Paulo: Loyola, 1994. Sfez chega a falar de "môfo kantiano" em Habermas.

- SIEBENEICHLER, F.B. *Jürgen Habermas: razão comunicativa e emancipação*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- SILVA, J.F.; MONTEIRO, M.C.A.P.; ROSA, S.P.S. Universidades públicas: situação atual das licenciaturas: entre a renovação e a reinvenção. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, p. 201-238, abr./ jun. 1995.
- SIQUEIRA, D.E. et al. (Orgs.) *Relações de trabalho, relações de poder*. Brasília: Ed. UnB, 1997.
- SOUZA, J. *Patologias da modernidade: um diálogo entre Habermas e Weber*. São Paulo: Annablume, 1997.
- SPOSATI, A. et al. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1989.
- TAPSCOTT, D. *Growing up digital: the rise of the net generation*. New York: McGraw-Hill, 1998.
- WILSON, E.O. *Consilience: the unity of knowledge*. New York: Alfred A. Knopf, 1998.
- WINOGRAD, T.; FLORES, F. *Understanding computers and cognition: a new foundation for design*. New Jersey: Ablex Publ. Corp. 1986.

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL – ENTRE A TECNOCRACIA E A DEMOCRACIA¹

Sofia Lerche Vieira

"O planejamento é um processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder" (Octávio Ianni)

A introdução do planejamento educacional no Brasil se insere no quadro mais amplo do advento de estruturas de planejamento governamental criadas, de modo específico a partir da segunda metade dos anos sessenta, sob a égide dos governos militares. Foi a partir de então que surgiram os Planos Nacionais de Desenvolvimento e, nesse contexto, os Planos Setoriais de Educação que caracterizaram os governos daquele período.

Situando o planejamento em termos de América Latina, constata-se que a origem da legitimação política deste procedimento governamental remonta ao início da referida década, no âmbito da Conferência de representantes dos países latino-americanos, realizada em Punta Del Este, em 1961. Seu aparecimento articula-se à Aliança para o Progresso, que vinculava a concessão de financiamentos à existência de projetos de desenvolvimento econômico e social (Matus, 1988, p. 102). A visão de planejamento então gestada, praticamente, foi aceita sem questionamentos na maioria dos países da região, enquanto modalidades alternativas eram concebidas noutros contextos. Tal concepção ra-

pidamente mostra sua inoperância, associando-se seu insucesso a uma "crise do planejamento". Na verdade, a crise que se configura não é propriamente do planejamento, mas de uma determinada concepção que orienta a "ortodoxia latino-americana de planejamento".

É oportuno compreender as características desta ortodoxia, na medida em que estas exercem efeitos sobre as formas de planejamento que se consolidam no país, como no resto da América Latina. Matus (1988) aponta três traços marcantes que podem ser simultâneos nas culturas onde o planejamento se dissemina. São eles: o "voluntarismo utópico", o "reducionismo econômico" e o "formalismo".

O "voluntarismo utópico" manifesta-se na orientação e conteúdo dos projetos que, na verdade, emanam "da ideologia dos técnicos de planejamento" (ibid., p. 103). Este traço tende a uma idealização da figura do técnico de planejamento, identificado como agente de mudança, ignorando que

... a orientação e o conteúdo essencial de todo processo real de planejamento nacional está sempre orientado e a serviço da ideologia dos grupos sociais dominantes que, em última instância, expressa-se nas decisões adotadas, através das diversas instituições do Estado.

(ibid.)

Sob tais circunstâncias "os especialistas ou técnicos em planejamento, quando realmente planejam, o fazem em função do projeto político vigente e, por conseguinte, da ideologia daqueles que possuem o controle efetivo do processo decisório"

(ibid.)

Tais considerações permitem afirmar que o planejamento "é uma atividade essencialmente política, destinada a dar direção e coerência a um concreto processo social, baseada no exercício do poder dos grupos sociais hegemônicos" (ibid., p. 105).

O "reducionismo econômico" ocorre quando os "sistemas nacionais tendem a ser observados, descritos e explicados, quase que exclusivamente através de sua dimensão econômica", resultando numa "compreensão parcial e insatisfatória" da complexidade da realidade social. Também nesse traço há uma tendência de se "subestimar o alcance e a magnitude do conflito da dispersão ideológica e de poder que caracteriza a situação sócio-política" de um país (Matus, 1988, p.105-106).

O "formalismo" manifesta-se na adoção de procedimentos e recomendações "considerados como essenciais para o correto cumprimento das tarefas de planejamento" (ibid., p. 104), orientação que sobrevive em muitas práticas de planejamento brasileiras. Estas traduzem-se na permanência de formas de trabalho, inspiradas no método de "planejamento por etapas", que consiste numa sequência onde são contemplados basicamente os seguintes passos: (1) diagnóstico; (2) objetivos e metas; (3) previsão do comportamento das variáveis; (4) programas; (5) políticas; e, (6) projetos. Esta estratégia de planejamento caracteriza-se por "um detalhado conteúdo quantitativo", embasado na crença de imprimir ao sistema o comportamento definido pelo projeto (ibid., p. 109).

Numa compreensão de que o planejamento refere-se a "um processo de políticas públicas caracterizado por um razoável grau de coerência interna, para o qual

cada um de seus componentes foi estudado e executado em função de objetivos básicos do projeto político vigente” (ibid., p. 114), é importante reconhecer que, muitas vezes, mesmo sem qualquer referência à palavra planejamento tais processos ocorrem. A experiência do Estado Novo, por exemplo, pode ser identificada como um momento onde se configura um projeto político hegemônico no qual um razoável grau de coesão se expressa em ações coordenadas do setor público. Mesmo que os métodos e procedimentos adotados não tenham se orientado pelos cânones da referida ortodoxia, o produto resultante daquelas ações pode ser entendido como portador de atributos básicos que definem um processo de planejamento.

Entendendo o planejamento na perspectiva de “um procedimento para dar coerência aos processos decisórios, buscando assegurar o nível requerido de coordenação às ações encaminhadas a lograr a melhor aproximação possível ao cumprimento dos principais objetivos do projeto político vigente” (ibid., p. 124), algumas considerações cabem em torno de suas possibilidades no contexto de economias periféricas, como as latino-americanas. Outro aspecto a examinar diz respeito à articulação entre tais possibilidades e as condições de governabilidade existentes.

Matus associa algumas condições ao êxito de um processo de planejamento em economias periféricas, que assim foram resumidas:

... definição dos limites do possível que afetam as decisões e ações de cada processo concreto; a necessidade de que o grupo social no poder tenham um caráter hegemônico, isto é, que tenha capacidade efetiva para

adotar as decisões requeridas, ou seja: tenha capacidade de governar; a existência de adequado nível de aceitação e comprometimento, por parte da burocracia estatal, do projeto político que se deseja implantar; e, a existência de consistência entre as ações propostas e o mundo real.

(Matus, 1988, p. 10)

Segundo Diniz (1997), as discussões recentes sobre a governabilidade em contextos democráticos apontam três dimensões associadas à condução de políticas públicas (formulação, implementação e liderança), as quais assim podem ser definidas:

A primeira refere-se à capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular as políticas apropriadas ao seu enfrentamento. A segunda diz respeito à capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, enfatizando, além da tomada de decisão, os problemas ligados ao processo de implementação. Finalmente, em estreita conexão com este último aspecto, situa-se a capacidade de liderança do Estado, sem a qual as decisões tornam-se inócuas” (ibid., p. 30)

O grande problema das políticas buscadas em tempos de ajuste e de estabilização reside no âmbito de sua implementação. Aqui se coloca a questão da viabilidade política dos processos. Num contexto democrático esta viabilidade envolve negociações e coalizões que assegurem a sustentabilidade das políticas perseguidas. Assim,

... o consentimento dos grupos afetados positiva ou negativamente aparece como elemento crucial do sucesso e, portanto, da eficácia das políticas. Governabilidade

passa a depender não apenas da clarividência de tecnocracias iluminadas, mas da articulação do aparato estatal com as instâncias de política democrática".

(ibid.)

Um dos problemas do Estado contemporâneo brasileiro, segundo a autora, reside justamente na dificuldade que os governos vêm enfrentando de fazer valer suas decisões, faltando-lhe os meios e a "autoridade para obter aquiescência às suas determinações"

(ibid., p. 31).

Os "tempos de transição", que o país passa a viver a partir de meados da década passada, têm sido marcados pelo que já se denominou de "democracia delegativa", que se caracterizaria "pela baixa densidade de suas instituições, pela hipertrofia da autoridade pessoal do presidente da República, ao lado da fragilidade dos partidos e do sistema representativo, incluindo os partidos" (O'Donnell apud Diniz, 1997, p. 33). Nesse quadro tendem a persistir formas de planejamento onde a negociação com a sociedade permanece diminuta. Ou seja, mantém-se um alto grau de isolamento burocrático, praticamente sem resistên-

cia por parte da representação parlamentar. Há, assim, uma elevada concentração de poder no Executivo ao qual se subordinam os demais poderes. A consequência de tal situação é o descompasso entre a concepção e a execução das políticas, como também a permanência de um expressivo voluntarismo que se manifesta "nas alianças entre lideranças personalistas e núcleos tecnocráticos, o que se traduz na continuidade da tendência à prática da reforma pelo alto, típica de regimes políticos fechados"

(ibid., p. 35).

Essas considerações um tanto exaustivas sobre o planejamento e a governabilidade não são fortuitas. Visam estabelecer um quadro a partir do qual é possível situar as questões do planejamento educacional na dinâmica mais ampla da intervenção estatal. Este é, pois, o pano de fundo para a discussão sobre "o planejamento educacional face às mudanças estruturais e conjunturais da sociedade brasileira", "a política do Ministério de Educação e Desporto e o planejamento educacional brasileiro" e "o planejamento educacional: da política ao projeto", objeto da presente reflexão.

O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL FACE ÀS MUDANÇAS ESTRUTURAIS E CONJUNTURAIS DA SOCIEDADE BRASILEIRA

"Uma coisa é por idéias arranjadas, outra é lidar com país de pessoas, de mil-e-tantas misérias (...) Tanta gente – dá susto de saber – e nenhum se sossega: todos nascendo, crescendo, se casando, querendo colocação de emprego, comida, saúde, riqueza, ser importante, querendo chuva e negócios bons ..."

(Guimarães Rosa)

O planejamento por princípio acompanha a dinâmica mais ampla da sociedade. Assim, num contexto autoritário, é compreensível a existência de estruturas de planejamentos fechadas, onde a vontade dos técnicos ou do dirigente educacional prevalece. Numa sociedade aberta, todavia, as circunstâncias são diferentes. O

papel dos diferentes atores sociais, por princípio, tende a ser mais presente. Como já se viu antes, porém, em decorrência das peculiaridades da democracia brasileira há uma tendência de manutenção de padrões de funcionamento do regime anterior.

Castro (1988, p. 137) afirma que nosso país “tem uma grande tradição na promoção de mudanças estruturais a partir do Estado e (...) uma pobre experiência de planejamento”. Isto porque, para o autor, o planejamento é uma atividade feita em referência ao todo e a experiência brasileira de planos e programas tem se concentrado sobre as partes. Para ele, o capital privado teria sempre se colocado “a margem e de costas para esse tipo de ação estatal. A ação do Estado se fez em grande medida, por conseguinte, visando ocupar espaços vazios” (ibid.). Assim, nunca houve no Brasil uma experiência capaz de integrar os setores público e privados. Os setores privados recorrem ao Estado na medida de seus interesses, por intermédio de favores, mas tão logo esses são atendidos tendem a se colocar na contra-mão da própria ação estatal.

O modelo de estatatização que progressivamente se criou no país tenderia a se extinguir na proporção em que tais vazios fossem ocupados. Contraditoriamente, porém, pelas próprias características do projeto político hegemônico nos anos sessenta e setenta, veio a aprofundar-se. Assim, no desejo de legitimar-se perante a sociedade, o regime militar promoveu todo um conjunto de novos programas que ampliaram a estatização. Esta tendência acentuou-se no período do chamado “milagre brasileiro”, quando ascendeu ao poder um grupo identificado com a filosofia do Estado empresário.

Com a crise do petróleo e o gigantesco déficit externo acumulado em função do período em que o país embrenhou-se em obras gigantescas – Itaipu, Transamazônica, Ponte Rio-Niterói, Angra, etc. – este modelo entra em crise. Ao final do II PND a ação do Estado, e em seu interior o planejamento, cai em verdadeiro abismo. Surge uma crise de identidade, instalando-se um clima de anti-planejamento. Ao final do regime militar “os síndicos da massa quase falida do Estado passam-na para os dirigentes da Nova República” (ibid., p. 140).

O Brasil vive, então, como grande número de países da América Latina, períodos de hiperinflação e sucessivas tentativas de estabilização da economia. Durante o governo Sarney, o país se vê diante de quatro planos econômicos. A estabilização, entretanto, só viria em 1994, com o Plano Real sob o governo de Itamar Franco. No intervalo desses dois governos, todavia, aconteceu Collor. E entre os escândalos protagonizados pela chamada “República das Alagoas” e o *impeachment* do presidente, abrem-se as portas da economia ao capital externo. Como já se disse, com o presidente deposto é introduzido um “programa que mudou o Brasil”. O processo de abertura econômica se traduz em efeitos os mais diversos, com os quais o país ainda convive, a exemplo das privatizações de empresas estatais nacionais e estaduais. Esse processo não será aqui aprofundado, mesmo porque o mesmo ainda está em curso. O que se quer é apontar as circunstâncias de mudanças estruturais e conjunturais sob as quais se formula ou tenta formular o processo de planejamento.

Os planos de governo concebidos a partir da Nova República têm característi-

cas diferenciadas, servindo a objetivos distintos. O I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – 1986-89 (Brasil, 1986) orienta-se por uma perspectiva de retomada do crescimento econômico, de reformas e de combate à pobreza, de onde se deriva o slogan Tudo pelo Social. A retomada do desenvolvimento supõe a solução do impasse gerencial e do desequilíbrio financeiro do setor público, a renegociação da dívida externa e o combate à inflação (ibid., p. 21-46). Na verdade, o PND da Nova República não chega a provocar impacto sobre a sociedade, até porque se trata de um tempo onde “a política é não ter política” (Kuenzer, 1990, p. 61) ou de “plano sem planejamento” (Cunha, 1991, p. 268).

Não solucionados os impasses gerados pela crise do Estado e pela instabilidade suscitada pela convivência com o processo inflacionário que corrompe salários e expectativas, Collor assume o governo com a ameaça de “abater o tigre da inflação com apenas uma bala” e de deixar “a esquerda indignada e a direita perplexa” (...ou ao contrário?). No dia de sua posse, 15 de março de 1990, encaminha ao Congresso um conjunto de Medidas Provisórias que nos dois meses seguintes são convertidas em 24 leis que constituem a essência do chamado Plano Collor (Martins, 1990, p. 151-153). Se com Sarney a sociedade ficara ao largo do planejamento, com Collor é impossível ignorá-lo. Com a abrupta intervenção do Estado sobre a economia e o confisco da poupança nacional, a curiosidade sobre o conteúdo das idéias geradas no Bolo de Noiva (apelido do local onde se reunia sistematicamente a equipe encarregada de elaborar o plane-

jamento daquele governo) é inevitável. Somente muito depois é que as iniciativas introduzidas no dia da posse se convertem em um projeto do governo Collor – o documento “Brasil: um projeto de reconstrução nacional” (Brasil, 1991). Já então, a sociedade não estava mais atenta aos destinos do planejamento, mas às denúncias de corrupção nas altas esferas governamentais que começavam a se disseminar.

Tão logo Itamar assume, é divulgado seu plano de governo, o documento: Diretrizes de ação governamental (Brasil, 1993), onde são apresentadas diretrizes de governo para ações de curto, médio e longo prazos (Vieira, 1998). Conforme os termos deste texto sua intenção é apresentar “uma visão da estratégia de desenvolvimento do Brasil” na perspectiva da década atual e da próxima, com o objetivo de

“... retomar, em bases socialmente mais justas e politicamente mais democráticas, a preocupação governamental com o planejamento de médio e longo prazos, de forma integrada e coerente com as reformas emergenciais, que se vê procurando realizar no curto prazo”.

(Vieira, 1998, p. 5)

O Plano Real, não concebido em Diretrizes de ação governamental nos moldes em que veio a ocorrer, de fato, instaura uma conjuntura de estabilidade econômica. O grande esforço nacional de planejamento, a partir de então, tem se orientado para a manutenção de tais condições. Na esteira do seu sucesso, Fernando Henrique Cardoso vence as eleições presidenciais, apresentando como *slogan* de campanha cinco prioridades expressas nos dedos de uma mão espalmada - agricultura, educa-

ção, emprego, saúde e segurança. Entre o planejamento e a realidade, todavia, existe um descompasso. É sugestivo título de manchete de matéria de jornal de circulação nacional que avalia o destino dos cinco dedos, depois de três anos da posse - "Saúde e desemprego atrapalham FHC". De fato, o país passa a conviver com o crescente fantasma do desemprego que em janeiro de 1998 atinge uma taxa de 7,25%, segundo cálculos do IBGE. Nos três primeiros anos de seu governo as empresas brasileiras eliminaram 752.832 empregos formais (Saúde ..., 1998). A saúde, por sua vez, é um calcanhar de Aquiles que tende a agravar-se.

No percurso das mudanças estruturais e conjunturais da sociedade brasileira há uma perspectiva de planejamento educacional sendo gestada. Esta aparece nos documentos de planejamento acima mencionados e nos textos específicos produzidos pelos segmentos governamentais ligados à área de educação, como se vê nos quadros, em anexo. De uma concepção onde a educação "está atrelada à medidas proclamadas para eliminar a pobreza, a desigualdade e o desemprego" (Calazans, 1990, p. 16) passa-se a uma compreensão onde esta se constitui como "eixo da transformação produtiva com equidade" como se vê a partir de alguns textos do governo Collor e dos documentos dos governos Itamar e Fernando Henrique Cardoso.

Em certa medida, o planejamento educacional acompanha esse movimento maior – de uma associação mais estreita com as demais políticas sociais a educação passa a ser vista em seu caráter estratégico, havendo uma redescoberta de sua articulação com o desenvolvimento econômico.

Entre a "teoria do capital humano" que orienta o planejamento educacional dos anos sessenta e as perspectivas atuais, todavia, existem novas determinações. No contexto da chamada sociedade do conhecimento, o papel da ciência e da tecnologia ganha novo sentido e se constitui em nova arma a serviço dos países. Informação gera poder e poder gera controle. Isto se torna mais verdadeiro no quadro da globalização e da internacionalização da economia. Há que se considerar também o efeito demonstrativo do crescimento econômico de determinados países da Ásia que em décadas anteriores tinham situação semelhante ao Brasil. Tais mudanças foram em grande parte atribuídas à contribuição de um esforço educacional sem precedentes que se traduziu num novo modelo de desenvolvimento. Ilustra esse argumento a visita de secretários estaduais de educação a um conjunto de países da Ásia, organizada pelo Banco Mundial e pelo CONSED, em junho de 1997.

O planejamento educacional dos últimos dez anos é pródigo no anúncio de prioridades associadas ao papel dos sistemas educativos nesse novo contexto. Entre o prometido e o realizado, todavia, persistem diferenças substanciais. Tais constatações reforçam a clássica interpretação formulada por Anísio Teixeira em "Valores proclamados e valores reais nas instituições escolares brasileiras". Nesse sentido, os três traços denunciados por Matus (1988) – "voluntarismo utópico", "reducionismo econômico" e "formalismo" – parecem combinar-se numa perversa receita de ortodoxia à brasileira.

O planejamento não tem sido capaz de exercer sua dimensão prospectiva no

sentido de prever futuros cenários seja para o todo – o país – seja para as partes – a agricultura, educação, emprego, saúde e segurança, para usar a imagem dos cinco dedos. A questão da terra não está resolvida. A educação ainda está as voltas com as dificuldades de abrigar todas as crianças que batem às portas das escolas. O desemprego atinge picos que remontam aos períodos mais perversos de instabilidade econômica. A saúde defronta-se com doenças do tempo da escravidão. Os problemas de segurança expressam-se em chacinas protagonizadas por policiais, em motins de presidiários e no medo entre os mais diversos segmentos da população civil – os ricos protegem suas casas com altos muros, esquemas de segurança privada e cães perigosos; os pobres, quando podem, se escondem. A sociedade – indefesa – se pergunta: até quando?

O planejamento consumiu o esforço a energia e o talento de toda uma tecnocracia que, isolada em seus escritórios, não foi capaz de captar o movimento concreto da sociedade. Exerceu, assim, uma função ideológica dos grupos no poder legitimando suas intenções e omitindo suas práticas. A despeito de suas carac-

terísticas conservadoras e reprodutoras da ordem social, os especialistas na matéria afirmam que há lugar para o planejamento no contexto das sociedades periféricas que buscam os caminhos da democracia. A outra alternativa é o livre jogo das forças do mercado, o “salve-se quem puder”. A capacidade de coordenação do Estado – a governabilidade de que fala Diniz (1997) – é uma condição necessária ao equilíbrio social em sentido amplo. Nesse processo há estratégias de negociação a serem desenvolvidas, pactos a serem perseguidos. Trata-se de uma perspectiva diferente daquela gestada nos tempos da Aliança para o Progresso e que envolve o desenvolvimento de novas capacidades por parte dos setores responsáveis pelo planejamento. De pouco adiantam as receitas do “planejamento por etapas”, dos especialistas e dos organismos internacionais. É certo que há o que aprender com a experiência de outros países. O caminho, porém, é próprio. Para que este se construa é necessário o talento de todos e constância de propósitos. Do esforço paciente poderão surgir estratégias de planejamento mais sintonizadas com o “país de pessoas”.

A POLÍTICA DO MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO E DESPORTO E O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL BRASILEIRO

*“A política nunca é o que se proclama”
(Fernando Henrique Cardoso)*

O tema da política e do planejamento, tal como proposto demanda uma análise em torno das fronteiras entre essas duas atividades. Viu-se antes um conceito de planejamento que não se confunde com a mera rotina de plane-

jar a que estão afetos os órgãos encarregados desta atividade no âmbito do setor público. “O planejamento não pode ser separado da política. A crença num planejamento ‘objeto e neutro’ baseado em metodologias científicas é uma ilusão perigosa” (Friedman, 1988, p. 169). Na verdade,

“o planejamento a longo e médio prazos, consagrado pela literatura, mais parece um exercício de especulação acadêmica para ‘prever’ o futuro. O longo prazo quase sempre é eliminado pelas lutas a curto prazo contra as inúmeras crises que surgem (...) sempre existe um aspecto improvisado na formulação de políticas que pode posteriormente ser racionalizado com declarações e documentos formais, mas que, na verdade, não passa de uma adaptação necessária a um contexto interno e externo em constante mutação”

(Friedman, 1988, p. 170).

Assim, a suposta distinção entre “a política do Ministério de Educação e Desporto e o planejamento educacional brasileiro” se dissolve face à constatação de que a capacidade de prever é sempre limitada por circunstâncias que fogem ao controle da atividade planejadora. Matus recorre a algumas analogias para ilustrar as dificuldades e as possibilidades da ação planejada: a correnteza de um rio, o pegar um peixe vivo com as mãos. De fato, “a realidade social – objeto do plano – está sempre em movimento e não espera por nós” (Matus, 1997, p. 9). O planejamento social, todavia, não se circunscreve a um jogo homem-natureza, que seria equacionado por uma questão de tecnologia. Se o curso das mudanças sociais independe da vontade isolada dos indivíduos, eles são também parte desse movimento, podendo exercer relativo controle sobre suas circunstâncias. Assim também, ocorre com o planejamento. Há um poder relativo sobre a dinâmica das situações desencadeadas.

Trabalhamos com a idéia de que a política educacional de uma realidade

complexa como a brasileira “resulta de um conjunto de articulações onde, além dos instrumentos legais, pesam sobremaneira o papel desempenhado pelas diferentes esferas do poder Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e pelos demais agentes da educação – instituições escolares, família, meios de comunicação, movimentos organizados, etc” (Vieira, 1998, p. 5). Esta não é produto “apenas da deliberação exclusiva da burocracia. Antes, constitui-se como fruto da complexa relação que se estabelece entre o Estado e as forças sociais que logram êxito em fazer valer seus interesses junto ao aparato estatal” (id., 1990, p. 3).

O planejamento tradicional tem secundarizado o papel dos atores sociais responsáveis pela condução das políticas na dinâmica cotidiana de fazer acontecer a educação. As propostas de inovação muitas vezes esbarram na ausência de sensibilidade do planejamento para captar que na aceitação ou resistência de tais atores reside boa parte das perspectivas de mudanças propostas.

A sintonia política-planejamento ou planejamento-política, como se vê, não é simples. A política educacional do MEC e o planejamento nem sempre caminham juntos. A análise do planejamento do MEC da última década revela a definição de um amplo espectro de intenções governamentais. A grande política do governo federal, todavia, é o ensino fundamental, para onde parecem convergir as energias e os esforços da União, de Estados e de Municípios. A despeito de ministros que vêm e vão, como ocorreu nos governos Sarney e Collor, provocando grande descontinuidade administrativa, esta ênfase se mantém.

Os métodos de planejamento das políticas do período, diferem de governo para governo. A Nova República estimula mecanismos de “planejamento participativo”, que vinham despontando desde o início dos anos oitenta, a exemplo da experiência de elaboração do III Plano Setorial de Educação Cultura e Desporto, o III PSECD. Ultrapassando as esferas de um envolvimento das secretarias estaduais de educação, como fizera o III PSECD, pela primeira vez ouve-se a escola, em evento denominado Dia “D” da educação (Vieira, 1998). As escolas param, todos discutem e, depois, tudo volta a ser como antes. A burocracia planejando de um lado, a escola executando de outro. No mais das vezes cada uma das partes preferindo que a outra não existisse.

Com Collor instala-se o feérico ritmo do Estado espetáculo e o planejamento, quando ocorre, volta a ser uma atividade circunscrita às esferas da burocracia. No governo seguinte, inaugura-se um estilo que se traduz na busca de um grande consenso nacional em torno da educação. A burocracia começa por discutir internamente as prioridades do Ministério (ibid.) para, em momento subsequente concentrar esforços no Plano Decenal de Educação para Todos - 1993 e na Conferência Nacional de Educação para Todos - 1994. Esses dois processos envolvem não apenas as diferentes instâncias de governo, como também a escola e outros atores sociais. Este período caracteriza-se pela busca de estratégias de conversação – jeito mineiro de planejar? – que resultam no Acordo Nacional de Educação para Todos, o qual pouco depois é assinado como Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, onde se previa um

“novo regime de trabalho” e um “ piso salarial profissional nacional” para o magistério. Tem origem neste Pacto a proposta que viria a transformar-se no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF ou Fundo, instituído pela Emenda Constitucional n. 14/96, regulamentado pela Lei n. 9.424/96 e em vigor desde o início de 1998.

No governo Fernando Henrique Cardoso novas faces do planejamento se firmam. Dos cinco dedos, um se mantém apontado para a área de educação. Em gesto simbólico, o presidente dá aula em uma pequena escola, por ocasião do lançamento do programa “Acorda, Brasil. Está na hora da escola!”. A educação ganha uma visibilidade na mídia jamais conquistada em governos anteriores. As verbas publicitárias para este fim, por certo, em muito cresceram. Ao lado desse recurso que instaura a inserção midiática da mobilização pela educação na agenda nacional, muitas parcerias se firmam com o intuito de “colocar a questão da busca da qualidade da Educação básica na pauta nacional” (Brasil, 1995b, p. 31).

Ao empenho em ganhar visibilidade externa junto à sociedade em sentido amplo, entretanto, não tem correspondido uma igual ênfase em construir consensos junto aos atores mais diretamente ligados ao campo educacional. Se é verdade que nos dois primeiros anos de governo há uma aproximação mais estreita com o CONSED e outras organizações de dirigentes educacionais, poucos foram os mecanismos de diálogo buscados junto aos segmentos organizados do magistério, associações profissionais, etc.

O caso da aprovação da nova LDB – Lei n. 9.394/96 – é emblemático de como os mecanismos de conversação entre o governo federal e as organizações educacionais vêm se tornando rarefeitos (Saviani, 1997, Pino, 1997, Didonet ; Lobo, 1997). Há muitos anos que se vinha discutindo um projeto originário da Câmara dos Deputados, em contraposição a um projeto do Senador Darcy Ribeiro, com características a princípio bastante diferenciadas do primeiro. O governo toma para si a tarefa de aprovar uma LDB mais próxima de seus interesses e assim o faz, como tem sido a prática dos últimos governos, o que ilustra a tendência de democracia delegativa, antes discutida. Como disse Luiz Pinguelli Rosa, professor da UFRJ, ex-presidente da ANDES, em programa nacional de televisão: “este Congresso aprova até boi voando...” . Ou

seja, o Executivo permanece empenhado nas reformas pelo alto a que se referiu Diniz (1997) e o Legislativo diz “amém”.

Se é verdade que o núcleo de poder instalado no MEC não parece revelar predileções pelo diálogo, é importante constatar uma sintonia entre boa parte das ações anunciadas no Planejamento Político-Estratégico (Brasil, 1995a) e as iniciativas desenvolvidas no primeiro ano de governo, apresentadas no Relatório de atividades do ano de 1995 (Brasil, 1995b). Este é, pois, um caso de articulação entre planejamento e política educacional. Um exame detido dos mesmos, todavia, mostra que há prioridades anunciadas no planejamento não transformadas em realizações e vice-versa. A dinâmica planejamento – política – projeto será objeto de maior detalhamento a seguir

DA POLÍTICA AO PROJETO - OU DE COMO O PLANEJAMENTO NÃO CAMINHA EM LINHA RETA

A idéia de um planejamento orientado por políticas que se traduzem em projetos, como já se viu, decorre do traço de “formalismo”, antes discutido. Se esse é um pressuposto verdadeiro numa compreensão do planejamento em abstrato, e tal como ele se expressa nos documentos que registram as “intenções governamentais”, no concreto, todavia, nem sempre é assim que as coisas sucedem. Na prática, muitos elementos se cruzam na formulação do planejamento, dependendo da conjuntura em que o mesmo é elaborado e dos fatores que sobre ele exercem influência.

Dentre as diferentes variáveis que interferem sobre a dinâmica planejamento-polí-

tica-projeto é oportuno pontuar algumas: as agendas externas, cuja origem se localiza fora do contexto onde o planejamento é formulado; as demandas emergentes, que, muitas vezes, se sobrepõem às intenções governamentais; o (des)encontro entre as prioridades dos diferentes gestores; a subordinação do conjunto das políticas às agendas prioritárias; a (in)existência de financiamento; a complexa relação entre os técnicos e os políticos; a pressão exercida pelos atores, para citar as determinações mais importantes. Como essas variáveis se manifestam em concreto?

Por vezes o planejamento resulta de uma política global definida num contexto

internacional, regional ou nacional. Este é o caso, por exemplo, das orientações decorrentes da Conferência de Educação para Todos, realizada na Tailândia, em 1990, que estabeleceu um conjunto de compromisso prioritários voltados para a universalização da educação básica e a erradicação do analfabetismo no horizonte de dez anos. Esta macro-política tem efeitos sobre o planejamento nacional na medida em que o Brasil é um dos países signatários da Declaração Mundial de Educação para Todos. Assim, sejam quais forem as necessidades nacionais, prioridades definidas externamente acabam por dar o tom de políticas adotadas no contexto dos anos 90.

O exame dos documentos de planejamento do período demonstra que nenhum dos governos brasileiros ignorou tais prioridades (Vieira, 1998). Ao contrário, grande foi a movimentação em torno dos objetivos de Educação para Todos, como ilustram o Plano Decenal de Educação para Todos – 1994, a Conferência Nacional de Educação para Todos - 1995 e, provavelmente, o Programa Toda Criança na Escola, concebido em 1997 e implantado a partir de 1998.

Cabe lembrar também que muitas vezes as agendas internacionais são de tal importância que as políticas subordinam-se aos projetos, como ocorre nas circunstâncias dos financiamentos externos. A referência inicial à articulação entre o surgimento do planejamento e a Aliança para o Progresso é uma ilustração nesse sentido. A disponibilidade de recursos internacionais, pois, pode determinar políticas que não estavam nas cogitações do planejamento nacional.

É interessante observar que, por vezes, as políticas não aparecem no planeja-

mento governamental, como é o caso do Programa Toda Criança na Escola, referido acima. Um exame dos documentos de educação do governo Fernando Henrique Cardoso antes mencionados - Planejamento Político-Estratégico e Relatório de Atividades do ano de 1995 - não fornece elementos para se supor que um projeto de tal ordem estivesse nas cogitações do Ministério da Educação no primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso. Ao contrário, todas as indicações das "intenções governamentais" sugeriam que a grande ênfase seria a melhoria da qualidade do sistema existente, uma vez que a maioria dos diagnósticos apontavam no sentido de que os problemas quantitativos da oferta estavam já solucionados. O que teria causado essa mudança de planos?

Embora o planejamento não explicitasse as razões para tal reorientação de foco, é possível supor que esta decisão tenha sido inspirada pelos resultados expressos no Censo de 1996. Constatou-se, através desse mecanismo de contagem de população, que, a despeito das afirmações anteriores de que o problema do acesso à escola estaria equacionado, ainda havia cerca de 10% de crianças em idade escolar fora da escola. Segundo os cálculos do MEC, esse percentual equivaleria a algo em torno de 2.700.000 crianças, um contingente nada desprezível. Como se vê, aqui não é a política que orienta o projeto, mas a constatação de uma realidade que salta aos olhos e não pode ser ignorada pelo planejador.

Outra situação comum no planejamento que dissolve a imagem de uma lógica da política ao projeto, é a intervenção de circunstâncias que propiciam, ou não, a execução das políticas pretendidas. Digamos

que um determinado administrador seja um entusiasta da “gestão democrática” e que inclua no planejamento de sua pasta a eleição de diretores de escola. O contexto circundante, todavia, é adverso a uma política de tal natureza. O governador não apoia. Os políticos receiam a perda de poder resultante de não mais terem em mãos este precioso instrumento de mando político. O que acontece? Poucas são as chances do projeto de eleição de diretores vingar. Suponhamos, porém, que suceda o contrário. O entusiasta encontre respaldo junto ao governador e aos políticos e se encaminhe uma experiência bem sucedida de eleição de diretores. Se inexistirem mecanismos legais para respaldarem esta política nada garante que o referido projeto tenha continuidade porque o dirigente subsequente pode simplesmente ignorar os feitos de uma gestão anterior.

Num contexto de descontinuidade administrativa, é muito comum que políticas e projetos estejam subordinados a interesses de plantão. Se não houver um controle social sobre as ações do Executivo, cada dirigente pode inventar políticas e projetos de precário efeito para o desenvolvimento do sistema educativo, mas de visibilidade política ou eleitoral. Cunha (1991) denomina este processo de “administração zig-zag”, cujos traços marcantes são o “eleitorismo”, o “experimentalismo pedagógico” e o “voluntarismo ideológico”. Garcia (1991) também destaca esta característica ao discutir “a continuidade descontínua” da administração educacional, que se manifesta também pelo caráter das ações propostas, as quais, “via de regra, se configuram com alto grau de generalidade e pouca explicitação das ações

a empreender”. Com isto, os governos se transformam “num repositório de planos e programas concebidos aleatoriamente, sem vínculos maiores com as necessidades mais prementes do sistema educacional como um todo”. O ativismo predomina – “o que efetivamente se realiza é concentrado em programas de ações típicas de efeito reduzido que produzem a sensação de que algo de importante está sendo executado” (ibid., p. 48-50).

Na contra-mão dos projetos para inglês ver, cabe observar que muitas vezes os técnicos podem desempenhar um papel fundamental no sentido de definir estratégias de continuidade. Um exemplo interessante nesse sentido é o Programa Escuela Nueva, na Colômbia, experiência de política educacional com mais de quinze anos de existência. Em depoimento sobre os procedimentos adotados para assegurar sua continuidade, uma das pessoas chaves do processo, afirmaria que a cada troca de ministro, o grupo ligado ao Programa se mobilizava intensamente para demonstrar sua importância – técnicos, pais e professores tornavam-se parceiros no empreendimento. A eficiência da estratégia adotada veio a traduzir-se na sua ampliação na Colômbia, em financiamentos externos e na difusão da experiência em vários países da América Latina.

Outra variável que concorre para o desencontro entre as políticas e os projetos diz respeito à subordinação das prioridades. Em determinadas circunstâncias, por razões as mais diversas, tais como fatores de conjuntura e outras influências, de um amplo conjunto de políticas concebidas pelo planejamento de uma gestão, às vezes umas resultam como prioritárias,

sendo tão fortes que se sobrepõem as demais. Em outros casos, as outras políticas simplesmente desaparecem, tragadas por aquelas que lograram êxito em transformar-se em projetos. Tome-se como exemplo as políticas e projetos do governo federal na gestão atual. Que políticas apareceram no período de 1995 a 1997? Os parâmetros curriculares, a LDB e o FUNDEF. Embora existam outras políticas e projetos, são estas que polarizam as atenções dos governos federal, estaduais e municipais. Aqui cabe discutir o papel de outras variáveis – aquelas ligadas ao problema dos recursos para a educação.

O financiamento é uma determinação fundamental na formulação de políticas e projetos. Por vezes a política existe e também a intenção do projeto, que esbarra em restrições orçamentárias. Por melhores que sejam os planos é a existência de recursos para a sua execução que determina a viabilidade de um projeto. Assim, na medida em que o FUNDEF envolve perdas e ganhos de recursos para Estados e Municípios, o financiamento passa a determinar todas as ações, das políticas aos projetos.

Um aspecto antes apontado mas pouco tratado na discussão sobre a lógica planejamento-política-projeto é a relação que se estabelece entre os dirigentes educacionais, a tecnocracia, e os segmentos encarregados da execução das intenções governamentais. Resistências de toda ordem podem surgir nessa dinâmica. Se a prioridade anunciada pelo dirigente não corresponde a uma adesão dos segmentos técnicos encarregados da formulação dos projetos, muitas vezes as idéias começam a fazer água.

As políticas simplesmente não chegam aos projetos. Ou, em outras palavras, os projetos não traduzem as políticas. Há, não raro, muito ruído e pouco diálogo entre as partes envolvidas no processo de planejamento. Outro obstáculo freqüentemente encontrado diz respeito à concretização das políticas e projetos no dia-a-dia dos atores encarregados da execução. As propostas são percebidas como algo de fora, que não diz respeito à equipe escolar. E se a escola resiste à mudança proposta – as políticas e projetos se transformam em letra morta.

Uma variável importante e nem sempre considerada no processo de planejamento refere-se à pressão que determinados atores podem exercer na elaboração das políticas e projetos. Um exemplo ilustrativo nesse sentido é a política do magistério superior federal dos anos oitenta. Todas as mudanças introduzidas nessa carreira decorreram de longos processos de negociação onde greves e paralisações acabaram por pressionar o governo federal a fazer concessões. Em alguns casos foram aumentos salariais, em outros incentivos à titulação, em outros os docentes saíram de mãos vazias. Não fossem as pressões, contudo, é provável que a situação tivesse sofrido poucas alterações (Vieira, 1990).

O inventário dessas variáveis, por certo, não esgota a discussão sobre a lógica planejamento-política-projeto em educação. A reflexão em torno de tais reflexões, todavia, é um elemento que pode contribuir para a construção de uma visão de planejamento menos marcada pela concepção burocrática e mais sintonizada com as demandas de uma sociedade democrática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- Brasil. Ministério da Educação e Cultura. *Dia nacional de debate sobre educação: síntese e perspectivas*. São Paulo: CENAFOR, 1985.
- _____. *Planejamento político-estratégico*. [Brasília], 1995a.
- _____. *Relatório de atividades do ano de 1995*. Brasília, 1995b.
- _____. Ministério da Fazenda. *Diretrizes de ação governamental*. Brasília: SEPLAN, 1993.
- _____. Presidência da República. *Brasil: um projeto de reconstrução nacional*. Brasília, 1991.
- _____. *I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República: 1986-1989*. Brasília, 1986.
- CALAZANS, Julieta. Planejamento da Educação no Brasil: novas estratégias em busca de novas concepções. In: KUENZER, Acácia Z. et al. *Planejamento e educação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1990. p. 11-34.
- CASTRO, Antônio Barros de. A experiência brasileira de planejamento. In: HADDAD, Paulo Roberto; EDLER, Paulo Soares (Orgs.) *Seminário Estado e Planejamento: os sonhos e a realidade*. Brasília: IPEA-CENDEC, 1988. p. 137-143.
- CEPAL. UNESCO. *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Brasília: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.
- COLBERT, Vicky. La escuela nueva en Colombia. In: GAJARDO, Marcela. *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*. Santiago: Salesianos, 1994. p. 347-383.
- CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991.
- DIDONET, Vital; LOBO, Heloísa Helena de Oliveira. LDB: últimos passos no Congresso Nacional. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.) *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1997. p. 39-52.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Orgs.) *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Ed. da UnB, 1997. p. 19-53.
- FRIEDMANN, John. Planejamento na América Latina: da ilusão tecnocrática à democracia aberta. In: HADDAD, Paulo Roberto; EDLER, Paulo Soares (Orgs.) *Seminário Estado e Planejamento: os sonhos e a realidade*. Brasília: IPEA-CENDEC, 1988. p. 161-186.
- GARCIA, Walter. *Administração educacional em crise*. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1991.
- _____. A próxima atração. *O Povo*, Fortaleza, 25 abr. 1998. p. 3.
- KUENZER, Acácia Z. et al. *Planejamento e educação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1990.
- MARTINS, Ives Gandra. *O Plano Brasil Novo e a Constituição: aspectos jurídicos e econômicos do Plano Brasil Novo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.
- MATUS, Carlos. Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina. In: HADDAD, Paulo Roberto; EDLER, Paulo Soares (Orgs.) *Seminário Estado e Planejamento: os sonhos e a realidade*. Brasília: IPEA-CENDEC, 1988. p. 101-135.
- _____. *Política, planejamento & governo*. 3. ed. Brasília: IPEA, 1997.
- PINO, Ivany. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação: a ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.) *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1997. p. 15-38.
- SAÚDE e desemprego atrapalham FHC. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 mar. 1998. p. 1-10.
- SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- VIEIRA, Sofia Lerche. *Política educacional em tempos de transição: 1985-1995*. Fortaleza: UECE, 1998. Tese de professor titular.
- _____. *Universidade federal nos anos 80: o jogo da política educacional*. São Paulo: PUC/SP, 1990. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1990.

EFICIÊNCIA E EQUIDADE: OS IMPASSES DE UMA POLÍTICA EDUCACIONAL

*Laura da Veiga
Maria Lígia de Oliveira Barbosa*

Este trabalho explora alguns dos constrangimentos e dificuldades detectados na análise da política educacional colocada em prática pela Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais - SEE-MG desde 1991 até 1998.

A política educacional é aqui definida como uma política pública e social, isto é, como um conjunto de ações que preserva um mínimo de coerência nas intervenções governamentais, onde se procura compatibilizar os princípios da justiça social e da eficiência.

Mudanças importantes ocorreram no país ao longo das décadas de 80 e 90, mas permanece o diagnóstico do Brasil enquanto uma sociedade desigualmente aberta (Santos, 1987, p. 155) e injusta (Telles, 1994, p. 255-243).

Persiste o caráter heterogêneo e desigual das formas de distribuição de recursos e serviços, onde antigas carências, acumuladas ao longo do tempo, são alteradas (mas não corrigidas) por outras clivagens e diferenciações que afetam ordenamentos sociais e redefinem relações

entre economia e sociedade (ibid., p. 230). Decorre daí a necessidade do exame criterioso da eficácia de políticas que pretendam, de algum modo, alterar a distribuição de bens e serviços. Este é o caso da educação, uma vez que recentes diagnósticos mostram que, apesar dos avanços, o sistema educacional, mesmo no nível fundamental (o de maior cobertura), ainda enfrenta sérias dificuldades para sanar padrões históricos de desigualdade e exclusão.

Frente a isso é válido balizar a avaliação de políticas públicas por dois eixos fundamentais: equidade e eficiência (Veiga; Barbosa, 1997). Essa discussão pode ser encontrada no quadro geral a partir do qual se elaboraram as diversas propostas para reformas educacionais. Num texto recente, Martin Carnoy e Cláudio Moura Castro (1997) apresentam uma classificação de reformas da educação, com base na qual poderiam ser classificadas as diferentes propostas políticas para a área educacional. O primeiro tipo é a reforma orientada para a concorrência. Neste caso, o objetivo da reforma seria "organizar de modo novo e mais produtivo o aproveitamento escolar e as qualificações profissionais, tendo em vista, sobretudo, produzir capital humano de melhor qualidade a fim de tornar os países da América Latina e do Caribe mais competitivos na economia mundial" (Castro; Carnoy, p. 17). O segundo tipo de reforma seria aquele que pretende aprimorar o papel social que poderia ser atribuído à educação, investindo fortemente nas suas possibilidades de ser fonte de mobilidade e de promoção de maior igualdade social. Políticas com este caráter foram denominadas reformas orientadas para a equidade (ibid., p. 17).

É uma classificação interessante para comparar duas propostas que representariam exemplos das situações aí descritas. Um exame mais detido, no entanto, coloca alguns problemas. Os próprios autores destacam o seu caráter típico-ideal, ressaltando que nenhuma reforma conhecida poderia ser enquadrada em apenas um desses tipos. Tem-se assim o primeiro alerta: a classificação pode ser tomada como um princípio de racionalização que permite, de forma simplificada e clara, sistematizar os processos sociais envolvidos, cuja natureza certamente é mais complexa e diversificada, com mais nuances do que uma categorização poderia captar. Ela é o ponto de partida adotado aqui. Ao longo do texto serão agregadas outras dimensões que permitem maior acuidade à análise e integrar temáticas abordadas por outros pesquisadores.

A proposta pedagógica da Escola Plural, implementada na Prefeitura de Belo Horizonte a partir de 1994, foi claramente direcionada para procurar responder aos desafios colocados para o sistema escolar por uma estrutura social desigual e excludente, ou seja, enfrentar o desafio da equidade. Os proponentes da concepção que orientou a Escola Plural entenderam que a resposta implicava incorporar, na própria escola, o fato de que a desigualdade social produz o fracasso escolar, cuja reversão dependeria do modo como se organizam e se realizam os processos pedagógicos especificamente e a vida escolar no geral. Como já foi destacado por nós em outro trabalho (Veiga; Barbosa, 1997, p. 58-69), o sucesso deste empreendimento dependeria fortemente de que ocorresse um alto nível de adesão e de participa-

ção dos profissionais que atuam nas escolas municipais; além de um processo de convencimento das famílias, principalmente as da classe média, que mantêm crianças na rede municipal de ensino. No momento inicial de implantação do projeto, as tensões, que já se faziam sentir, indicavam que o processo - para gerar o consenso mínimo necessário à sua sustentabilidade - demandaria tempo, o acompanhamento cuidadoso para processar correções que se fizessem necessárias e a criação das condições institucionais que garantissem sua consolidação.

A mudança na composição da equipe responsável pela Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte, resultante das eleições de 1996, retirou da direção do processo os proponentes mais vigorosos do projeto antes que ele se consolidasse. Mesmo assim, os ciclos de aprendizagem permaneceram e concepções semelhantes às que inspiraram a Escola Plural têm sido examinadas como alternativas para enfrentar o problema do fracasso escolar. No entanto, a reorganização da vida escolar em ciclos era somente uma parte da proposta pedagógica da Escola Plural; a outra - mais complexa - pretendia alterar o conteúdo do que se ensinava através de temas geradores e reorganização por completo do tempo e dos espaços pedagógicos. O tempo transcorrido desde o início da implantação do projeto é ainda insuficiente para uma avaliação adequada sobre os resultados alcançados.

No caso da política educacional da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, a proposta é marcada pela busca da eficiência, a partir de amplo programa - cuja designação por si só já é esclarecedora:

"Pró-Qualidade", cujo objetivo explícito é tornar o gasto público mais eficiente (alterar a relação produto/custo) e melhorar a qualidade (oferta de serviços que atenda às necessidades dos usuários). Contudo, a ênfase na eficiência não deve obscurecer outros objetivos pretendidos, presentes nos documentos e falas oficiais: o de justiça social, traduzida no caso específico pela noção de "discriminação positiva - dar mais a quem tem menos ou precisa mais" (Guia Neto, 1994, p. 92) e o da democratização da administração escolar, algo a ser alcançado através da desconcentração dos processos decisórios, do fortalecimento da direção das escolas e da participação comunitária via colegiados (ibid., p. 89).

É evidente não se poder esperar de uma política setorial, em particular das situadas no campo social, que corrija, em um período de cinco anos, processos complexos de produção e reprodução de desigualdades. Daí sempre ser necessária uma qualificação dos avanços alcançados. Mesmo provocar mudanças significativas em dimensões educacionais específicas, como seria o caso de rendimento escolar, não é algo trivial, como as inúmeras análises dedicadas ao tema reiteram (Gusso, 1993, p. 153-187). Além disso, as pesquisas sobre as relações entre desigualdade social e educação demonstram a complexidade dos nexos de causalidade e enfatizam que a capacidade para se contrapor ou se proteger dos efeitos das ineficiências dos sistemas escolares não se distribui aleatoriamente entre os diferentes segmentos sociais. São exatamente as famílias localizadas na base de pirâmide social que têm menor capacidade para se protegerem de escolas públicas com baixo padrão de qualidade (Veiga; Barbosa, 1997).

No plano agregado, os modelos de análise de impactos de políticas sociais (Veiga; Barbosa; Lima Jr., 1996) referem-se à escassez de recursos como condicionantes das ações públicas, mas admitem também que o objetivo da intervenção do Estado é precisamente alterar positivamente a estrutura de recursos ou tornar sua distribuição mais eqüitativa. Essa questão torna-se virtualmente dramática no que concerne à política educacional. A educação fundamental incorporou, no mundo contemporâneo, valores tais como sua natureza pública associada à necessidade de a todos oferecer igualdade de oportunidade, de início, e uma educação de boa qualidade, no processo. Trata-se, portanto, de romper o círculo vicioso no qual desigualdade de renda afeta o acesso, a permanência na escola e a qualidade do ensino obtido, com conseqüências sobre o tipo de inserção futura no mercado de trabalho e no rendimento do trabalho. Atuar sobre toda a cadeia de relações certamente envolveria políticas que transcendessem a instância escolar, pois demandaria alterar a distribuição de renda e aumentar a oferta de postos de trabalho.

A análise realizada por León, a partir de dados obtidos através de pesquisas com amostras domiciliares em vários países latinoamericanos, aponta na mesma direção. O autor demonstra que o número de anos de escolarização alcançado por alguém, "associado à qualidade da educação, é o fator mais determinante de seu nível de renda no mercado de trabalho e, conseqüentemente, de suas probabilidades de se situar fora da pobreza" (León, 1998, p. 26, tradução nossa). No entanto, utilizando informações sobre a Venezuela e o Uruguai, ele conclui que a origem soci-

al dos jovens continua sendo um fator determinante de suas oportunidades educacionais e que o capital educacional da família persiste como o principal fator de transmissão das oportunidades de bem estar de uma geração a outra. Esta constatação orienta o autor em seu alerta sobre os efeitos deste mecanismo sobre o reforço da desigualdade distributiva dos salários dos países latinoamericanos. Segundo o autor, "estas conclusões são preocupantes na medida em que os enfoques atuais do desenvolvimento atribuem à educação e, em termos mais amplos, ao investimento em capital humano, um papel fundamental para se alcançar maior eqüidade social. Apesar de ser certo que, em um contexto de crescimento econômico sustentado, o aumento dos níveis de educação tem efeitos positivos em termos da redução da pobreza, colocam-se indagações sobre o impacto das melhoras educacionais na eqüidade social, na medida que as oportunidades de participar nelas continua distribuindo-se desigualmente, de acordo com a origem socioeconômica das pessoas" (ibid., p. 33, tradução nossa).

Vale destacar ainda que o valor posicional da educação (a utilização do nível de escolarização como credencial no mercado de trabalho) varia em função da distribuição, portanto da escassez relativa dela, na força de trabalho disponível em sociedades concretas. Além disso a taxa de retorno do investimento em educação é também afetada por outras dimensões adscritas como gênero e raça.

No âmbito do sistema educacional, no entanto, buscam-se alternativas que democratizem as oportunidades de escolarização, tornando-as menos dependentes da

posição dos indivíduos na estrutura social. Uma das possibilidades - um dos vetores da proposta do governo mineiro desde 1991 - é garantir um patamar mínimo de universalização das oportunidades de acesso e, ao mesmo tempo, alterar o padrão de qualidade do ensino.

Definir os patamares alcançados em termos de quantidade é relativamente fácil, desde que se tenha uma base confiável de dados, através da comparação entre oferta e demanda e da análise de fluxo escolar. Esta última é um pouco mais complexa, como alerta Klein (1998).

Mas determinar a qualidade do ensino implica, antes de mais nada, enfrentar as ambigüidades decorrentes dos vários significados atribuíveis à expressão, aparentemente simples, "educação com qualidade". O passo seguinte seria determinar quais seriam os elementos caracterizadores da "qualidade" e como se poderia determinar se houve avanços ou não.

Casassus (1998) argumenta que a perspectiva não-profissional sobre a qualidade da educação é ambígua, pois não existiria um acordo compartilhado sobre o que se entende por "educação com qualidade": a definição varia conforme os domínios de ação que se têm em mente, a referência temporal e/ou contextual com que se trabalha ou os referenciais (estrato social, interesses corporativos ou outras dimensões) considerados. Na ausência deste acordo, em geral, os especialistas em avaliação educacional tendem a adotar uma concepção profissional e restrita, referida ao pedagógico curricular: o rendimento escolar, ou seja, nível de domínio do conteúdo de parte do currículo presumidamente ensinado na escola em determinado nível de ensino.

A pesquisa educacional, apesar do tema ser controverso, tem permitido alguns progressos no estabelecimento de métodos e de critérios de avaliação. No Brasil realizam-se, desde o início dos anos 90, os testes para o SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica aplicados em Minas Gerais, pela primeira vez, em 1992. Certamente, tem-se aí o esforço de introduzir um parâmetro de avaliação de desempenho baseado em testes aplicados aos estudantes. Contudo, várias deficiências metodológicas têm sido apontadas por consultores e pesquisadores sobre o SAEB. Dentre elas, destaca-se a relacionada ao tipo de registro dos dados que tem impossibilitado aferir de forma satisfatória a associação entre os dados de medida das habilidades cognitivas e os dados sociopedagógicos e socioeconômicos (Souza; Crespo; Soares, 1998, p. 6). Por outro lado, os resultados do SAEB (em particular, os das duas últimas avaliações) possibilitaram o diagnóstico de áreas em que os alunos revelaram maior dificuldade de aprendizagem, o que orientou o esforço do INEP em torno da definição dos Parâmetros Curriculares ou o da Fundação CESGRANRIO na produção de livros didáticos enfocando os pontos críticos da aprendizagem (*ibid.*, p. 15).

Independentemente dos problemas técnicos relacionados à confiabilidade e à comparabilidade das baterias de testes, a utilização de instrumentos do tipo dos adotados pelo SAEB para aferir o nível de aprendizagem do alunato tem sido objeto de fortes críticas por seu caráter parcial e pela dependência de habilidades relacionadas à memorização (Levin; Kelley, 1997, p. 243). Nas controvérsias

o que está em pauta é a validade dos testes, ou seja, não existe consenso sobre quais dimensões da aprendizagem estariam sendo captadas por eles. É um tipo de controvérsia bastante similar àquela sobre testes de quociente de inteligência (Fraser, 1997, p. 779-781), especialmente nas críticas às exigências exclusivas de habilidades mnemônicas. Quando os resultados destes testes são utilizados para comparações internacionais, a interpretação se torna ainda mais problemática, podendo resultar em reducionismos perigosos quando, por exemplo, um único indicador passa a ser utilizado como expressão de processos complexos tais como os educacionais, altamente sensíveis a dimensões políticas, culturais, sociais e econômicas. Além disso, as resistências podem assumir conteúdos políticos. Os últimos testes internacionais comparativos de desempenho foram muito criticados, especialmente pelos professores de diversos países onde esta categoria profissional é mais organizada, como é o caso da Inglaterra (World ..., 1997, p. 21-23). Entretanto, a polêmica em torno dos testes pode impulsionar a pesquisa, refinando os instrumentos de avaliação. Trata-se de um campo em processo de consolidação, com uma variedade imensa de problemas (Merle, 1998).

No Brasil, a polêmica ainda está no início. Contudo, o exame dos resultados de testes do SAEB, contextualizados por estudos sobre a situação e a dinâmica do sistema escolar, fornece uma indicação importante sobre problemas específicos (temas em que os alunos têm maior dificuldade de aprendizagem, por exemplo), sobre a diversidade da rede pública de ensino em termos de desempenho e sobre a persistência do caráter excludente do

sistema educacional. A partir daí, o tema da qualidade da escola pública adquire maior visibilidade política. Com isso, ampliam-se os círculos de grupos sociais sensíveis à importância da escolarização como capital simbólico e como credencial no mercado de trabalho (a necessidade de melhorar o padrão educacional dos jovens não se restringe mais aos educadores; ela hoje é parte da retórica de políticos, empresários e sindicatos). Além disto, as famílias de diversos segmentos sociais tornam-se cada vez mais conscientes da importância da escola para a viabilização dos projetos de vida de seus membros¹.

No Brasil, a polêmica em torno do desempenho nos testes provavelmente teve dois tipos diferentes de efeitos: para alguns setores da população (neles podendo-se incluir os agentes relevantes para esta questão: técnicos, professores, políticos e alguns pais), reitera a necessidade de investir na melhoria substantiva dos padrões de ensino. O outro é trazer a questão da escola para a agenda pública (não só no sentido de estatal ou política, mas também como dimensão social, ou seja, aquilo que é significativo para indivíduos ou grupos de indivíduos). Através deste processo, fica também evidente aquilo que a Sociologia já sabe (ou deveria saber): que a educação é objeto de disputa. Isto quer dizer que mais grupos têm a oportunidade de expressar o que querem da educação escolar. E também quer dizer que pode haver representações e propostas diferenciadas do que deva ser a educação.

Independente desses e de outros méritos e deméritos, os testes podem ser úteis como um dos indicadores de avaliação das políticas educacionais, não só

na medida da sua eficiência - como pretendem alguns autores, como João Batista de Araújo e Oliveira - mas também para aferir parcialmente a equidade. Eles podem fornecer uma medida do quanto uma proposta de política educacional tem sido capaz de proporcionar aos estudantes foco da intervenção uma das condições de enfrentamento da vida social atual: a credencial de acesso a postos de trabalho. Dito de outro modo, podem-se utilizar os testes (do tipo do SAEB) como um indicador de adequação do que se aprendeu na escola (a proposta dominante de educação ou o "arbitrário cultural") aos pré-requisitos do mercado de trabalho. Trata-se aqui de procurar os indicadores que possam evidenciar a adequação entre aquilo que a escola transmite e as regras de inclusão e exclusão socialmente estabelecidas para o mercado de trabalho. Como mostram Offe (1989), em "Economia Política do Mercado de Trabalho" e Jones (1996), em "The social constitution of labour markets", são os jogos sociais em torno dos princípios ou critérios de inclusão que definem quais são os possíveis eleitos para o mercado: homens ou mulheres, etnia A ou B, jovens ou maduros etc. O mercado é também mais uma instância na configuração de padrões de sociabilidade pelos quais lutam os diversos gru-

pos, concebidos como agentes efetivos no engendramento das estruturas sociais.

Introduzimos aqui "arbitrário cultural" - termo bastante conhecido da sociologia da educação - e "padrões de sociabilidade" para lembrar que o problema da adequação da escola é mais amplo e diz respeito, também, à capacidade que esta escola tem de responder substantivamente às relações sociais existentes, ou seja, formar sujeitos capazes de existir dignamente e agir (no sentido sociológico de agência tal como cunhado por Margareth Archer, 1996) eficientemente na sociedade².

São, portanto, três as dimensões que deverão ser objeto de exame ao se tratar do Programa Pró-Qualidade do Governo do Estado de Minas Gerais: (1) político-institucional, que diz respeito à elaboração e implementação de uma proposta de política educacional; (2) graus de eficiência dessa política, medidos em termos do desempenho (melhoria dos indicadores como evasão e repetência, bem como dos resultados dos testes); e (3) avaliação da proposta em termos de equidade, ou seja, da sua capacidade de responder às demandas socialmente diferenciadas por educação; ou de preparar igualmente sujeitos desiguais em termos de suas condições sociais e do capital educacional de suas famílias.

O PRÓ-QUALIDADE: PROJETO DE MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM MINAS GERAIS

Certamente, uma das questões mais relevantes quando se trata do programa do Governo do Estado de Minas Gerais

para a educação é o esclarecimento da natureza do mesmo. Como outras propostas educacionais, ela tem sido objeto de críti-

cas e de elogios que podem muitas vezes denotar um desconhecimento sobre o conteúdo do que se propõe ou do que tem sido feito. Esse desconhecimento, na verdade, não acontece por falta de estudos sobre o caso. Para citar apenas um, tem-se o texto de Guiomar Namó de Mello e Vera Lúcia Wey (1995), "Estado de Minas Gerais: em busca de um novo padrão de gestão educacional", onde podem ser encontradas informações importantes e uma boa análise da proposta inicial.

A dimensão político-institucional

A partir de 1991 a Secretaria de Educação de Minas Gerais teve condições de sistematizar um trabalho de muitos anos que vinha se realizando de forma dispersa. Esta sistematização foi consolidada em uma política única - que chegou a autonomizar-se pela criação de uma Unidade de Coordenação do Projeto e de um Comitê de Assessoramento, ambos sendo parte do acordo de empréstimo feito junto ao Banco Mundial em 1994. Essa política unitária tem como objetivo principal a melhoria do desempenho do sistema educacional no estado. Tal desempenho é medido em termos dos possíveis (e necessários) ganhos no rendimento escolar dos alunos e na conclusão do primeiro grau.

Como é bastante conhecido, a escola brasileira apresenta índices de evasão e repetência elevadíssimos e boa parte das políticas públicas tem procurado enfrentar este problema. No caso de Minas Gerais, houve a expansão do acesso à educação, semelhante ao que ocorreu em outras partes do país (a percentagem de crianças de

7 a 14 anos fora de escola que era de 17,2% em 1991 reduz-se para 7,6% em 1996, segundo dados do IBGE), mas, ainda assim, o sistema público vem apresentando indicadores de produtividade extremamente desfavoráveis, apesar de que superiores à média nacional. Os resultados obtidos pelos alunos mineiros nas provas do SAEB em 1990 confirmam este quadro. Estudantes de Minas Gerais se saíram melhor que a média brasileira, mas demonstraram que o sistema de ensino não conseguia cumprir suas tarefas básicas de fornecer instrumental para que os alunos tivessem assegurado um domínio razoável de linguagem e de matemática. Nas séries finais da antiga escola primária, eles dominavam apenas a metade do conteúdo previsto no currículo.

As taxas de evasão e repetência também colocavam o sistema público em xeque. Em 1991, segundo informações da própria Secretaria de Estado da Educação, ao considerar conjuntamente os resultados dos testes e as taxas mencionadas, o estado de Minas Gerais gastava 21 anos-recurso para produzir um estudante que concluía a oitava série mas que tinha o nível de instrução da quinta série (Minas Gerais, 1994).

É bom salientar aqui que o diagnóstico da Secretaria, apesar de centrado na questão do desempenho do sistema escolar, evidencia preocupações em áreas conexas, procurando compor um quadro abrangente da situação. Assim, são consideradas a baixa qualidade do ensino, a falta de material de instrução (o grave problema da entrega dos livros didáticos e, mais recentemente, as impropriedades e equívocos identificados nos textos e a falta de qualidade dos

mesmos) e a existência de práticas pedagógicas inadequadas. Mas são identificadas também como variáveis importantes a falta de administração efetiva (falta de formação adequada e de poder efetivo dos gestores), administração desnecessariamente complexa e gastos inadequados com educação.

Diante desta situação, a Secretaria de Estado de Educação propôs um projeto de melhoria da qualidade da educação em Minas Gerais, o Pró-Qualidade, que aproveita algumas experiências em andamento (o ciclo básico de alfabetização; instituição de testes padronizados para medir desempenho dos alunos; seleção competitiva de diretores de escola; transferência de recursos não-salariais para as escolas; fortalecimento dos colegiados escolares; planejamento e gestão da escola; campanha de conscientização sobre a importância da educação) e se organiza para apoiar melhorias em torno de cinco eixos principais: fortalecimento da gestão do sistema educacional; melhoria da infra-estrutura e gestão da escola; desenvolvimento do ensino; fortalecimento de material de ensino e aprendizagem; e reorganização do atendimento escolar.

Esses eixos foram concebidos como sub-projetos específicos, cuja unidade se dá a partir das prioridades estabelecidas pelos técnicos da SEE-MG e com a ajuda de consultores externos³. Considerando especialmente o acúmulo de conhecimentos nesta instituição e a reflexão sobre o papel do Estado na gestão educacional, definiu-se que deveriam ser enfatizados "a busca de autonomia da escola, em seus aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros; o fortalecimento da direção da escola, prin-

cipalmente por meio da mudança do processo de nomeação dos diretores(as) escolares, da instituição dos colegiados; o desenvolvimento e profissionalização dos professores, especialmente e demais servidores da educação; a avaliação do desempenho das escolas, como forma de buscar a melhoria da qualidade do ensino; e a promoção da articulação do estado com os municípios" (Mello; Wey, 1995, p. 137).

Como se vê, postula-se não apenas um projeto pedagógico, mas também uma reorganização do sistema educacional público, através de mudanças relacionadas à gestão e à distribuição de responsabilidades entre níveis de governo. Para efeito deste trabalho, a proposta pode ser subdividida - exclusivamente para finalidades analíticas - em duas vertentes principais: gestão do empreendimento educacional e conteúdos do processo. Desse ponto de vista, dois tipos de problemas se apresentam. Primeiro, verificar o avanço na implementação de cada um dos eixos programáticos propostos. Segundo, avaliar em que medida os programas específicos e o projeto como um todo podem realizar ou estão realizando os pressupostos básicos das políticas sociais contemporâneas: eficiência e a equidade.

Gerenciar um Projeto Coletivo

Claus Offe e A. Wiesenhal (1984) em texto bastante conhecido (e também criticado) chamam a atenção para um aspecto importante da ação coletiva: quando se trata de ações relacionadas apenas à dimensão econômica da vida, obter o consenso, mesmo que provisório, é menos problemático. No entanto, quando se tem ações que envolvem decisões entre dois

ou mais conjuntos de valores, cuja viabilização de um afeta negativamente o outro (políticas que possam aumentar o nível de empregos, por um lado, e o controle de poluição, por outro; demanda por ampliação do controle social sobre a ação pública, por um lado, e os custos individuais da participação para ampliar os níveis de controle da sociedade sobre agências governamentais, por outro), o consenso é muito dificultado. E este é o caso da educação, tanto por serem diferentes as concepções que os diversos grupos têm do que ela deveria ser, quanto por ser ela, nas sociedades contemporâneas, o principal recurso não econômico para obtenção de posição social. Mas há ainda um outro fator que pode aumentar as dificuldades de ação nesta área, que é o fato de se estar tratando aqui de educação pública. No caso de ações empresariais, a gestão é relativamente simples, dado que basta que o proprietário defina as finalidades da mesma. Quando se trata de um empreendimento público, inúmeros são os grupos organizados e capazes de exercer algum tipo de pressão para definir o caráter dessas ações. Neste caso, além de convencer os grupos estrategicamente relevantes na sociedade (os pais - mas também os políticos, as igrejas etc.) é necessário estender esse convencimento aos agentes que deverão participar do processo.

Neste ponto, vale observar que o governo estadual conseguiu um certo sucesso nesta área. Dois indicadores podem ser usados, ainda que mereçam ser objeto de estudo mais detalhado: a rarefação da crítica por parte do sindicato dos professores do estado e o aumento de participação dos municípios na oferta das vagas no

ensino fundamental. No primeiro caso, tem-se como base de informação o texto de Furtado (1993) onde se narra e analisa a história da constituição do Sind-UTE - Sindicato dos Professores do Estado de Minas Gerais. A oposição ao projeto do governo estadual para a educação era um eixo importante para a consolidação desse sindicato e exigiu um trabalho importante de análise e discussão desse projeto. Mais recentemente, a crítica passou a se reportar a questões específicas. "O Sind-UTE acusa as autoridades de estabelecerem regras sem discussões. A diretoria do sindicato critica o teste de competência exigido dos candidatos à direção e as restrições à campanha eleitoral, além de defender a redução da idade mínima para os alunos votarem, de 16 para 14 anos" (Jornal do Brasil, 1997).

No caso da municipalização, o projeto é dificultado pelas duras negociações em torno dos recursos e do trabalho envolvidos e também pelas dificuldades que algumas prefeituras, no interior do estado, enfrentam. Estes vão desde a inexistência de pessoal técnico qualificado para gerir o sistema escolar local e para avaliar e demandar soluções (Barreto, 1995) até concepções totalmente diferentes do que caberia ao município como obrigação.

Deve-se destacar, no entanto, que a municipalização já era uma tendência nos últimos anos, decorrente da maior autonomia dos municípios desde a Constituição de 1988 e dos problemas fiscais nos estados. A nova Lei de Diretrizes e Bases confirmou esta tendência, ao definir o ensino fundamental como uma atribuição basicamente dos municípios, enquanto que aos estados caberia a responsabili-

de pelo ensino médio. Contudo, foi a implantação do Fundo de Desenvolvimento de Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) que intensificou o processo de municipalização, criando incentivos e apoio financeiro aos municípios, distribuídos proporcionalmente em função das vagas que assumissem na rede pública de ensino fundamental. Os dados sobre Minas Gerais mostram com clareza a aceleração do processo de municipalização: desde 1995, quase 2700 escolas foram total ou parcialmente municipalizadas, mas, apenas no ano de 1998, mais de 1300 escolas estaduais foram totalmente municipalizadas e 635 municipalizaram parte de seu atendimento (SEE-MG, levantamento realizado pela Fundação João Pinheiro).

O aumento da participação da rede municipal não pode ser considerado como algo que necessariamente resulte em melhoria da qualidade e maior racionalização do provimento de serviços educacionais públicos. Para que a municipalização não provoque soluções de continuidade ou perda da qualidade no atendimento, principalmente nos municípios mais frágeis economicamente, alguns aspectos mereceriam especial cuidado na condução do processo pelo governo estadual. Dentre estes merecem destaque: o estabelecimento de mecanismos e critérios de transição negociados, contemplando as diferentes capacidades financeiras e técnicas dos municípios; e o fortalecimento das capacidades de coordenação, supervisão e assessoria técnica e financeira às redes estadual e municipal. De qualquer modo, o processo de municipalização, estimulado pelo FUNDEF, começou a ser avaliado nacionalmente pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos -

INEP e seus efeitos, positivos e negativos, demandarão análises detalhadas.

Finalmente, o convencimento do público. O governo estadual promoveu e promove campanhas - na televisão, no rádio e mesmo nos jornais - a respeito da importância da escola e dos procedimentos exigidos dos pais, como a matrícula. A partir de 1994 foi lançado o "Pacto de Minas Gerais pela Educação", uma iniciativa que incluiu desde pais, alunos e professores até entidades de defesa do consumidor, empresários e profissionais de mídia. Além de conscientizar a respeito das necessidades educacionais das crianças, procurava-se também obter uma base de apoio mais ampla para uma intervenção no sistema escolar mineiro. Não existem dados que possam apontar com clareza o grau de sucesso dessa estratégia. No entanto, o próprio governo reconhece que precisaria encontrar mecanismos mais efetivos de incorporação dos pais nos processos educativos. A participação nos colegiados e a eleição de diretores são formas de fazer isto, mas não têm encontrado resposta muito forte entre os pais, conforme se verá ao discuti-los de forma específica. Na primeira semana de fevereiro de 1998, promoveram-se eventos especiais para aumentar a matrícula mas o retorno, segundo o Secretário de Educação, ficou aquém do esperado. Das 151.000 crianças que estavam ainda fora da escola, o governo pretendia que pelo menos a metade viesse a se matricular, mas esses números ainda não foram confirmados. É possível que a resposta inadequada das famílias esteja sendo provocada por outros fatores tais como: inserção prematura das crianças no mercado de trabalho; dificuldade de acesso físico às escolas, principalmente nas áreas rurais;

desestruturação psicossocial das famílias. Além disso, pode estar ocorrendo o processo descrito por Oliveira como falta de qualificação da demanda: "A sociedade brasileira, inclusive as camadas mais pobres, demonstra um incrível grau de confiança na escola e faz esforços incríveis para mandar e manter seus filhos na mesma. No entanto, tal demanda ainda não é qualificada o suficiente para articular uma pressão em prol da qualidade" (Oliveira, 1994, p. 9). Esta é uma questão que se vincula com os problemas de conteúdo mas não deixa de ser um elemento importante: a definição da natureza da demanda dos diversos públicos diante da escola. Voltar-se-á a este ponto na discussão da autonomia.

Um outro problema, antecipado pelos formuladores do programa, é decorrente das mudanças a que ficam sujeitas as burocracias públicas na época de transição da direção do governo. Visando superar esta dificuldade, foram empreendidas ações para dar respaldo legal à continuidade do projeto bem como para autonomizar a equipe responsável pelo mesmo. Assim, constitui-se uma gerência especial para o Pró-Qualidade, subdividida em quatro diretorias, cada uma delas responsável por um aspecto do projeto: colegiados, avaliação externa, projetos e iniciativas das escolas e capacitação de professores. Como mostram Mello e Silva (1995, p. 13), no início dos anos 90, Minas Gerais mantinha sem alterações a estrutura organizacional da Secretaria de Educação. Ao longo da implantação do projeto, no entanto, mostrou-se necessária uma "redefinição de papéis das várias instâncias do aparato público da educação, estabelecendo para a administração central funções estratégicas". Essas funções dizem respeito

ao papel do Estado como agente responsável pela definição dos conteúdos a serem ministrados nas escolas, dos parâmetros curriculares vigentes, dos processos de avaliação, das estratégias de capacitação etc.

Na tentativa da redefinição de papéis e funções tem-se: (a) reorganização das superintendências de ensino e ampliação da autonomia das escolas; e (b) descentralização de atividades (merenda escolar, escolha de livros didáticos, autorização para as caixas escolares gerirem recursos diretamente transferidos para as escolas).

Apesar do arranjo organizacional adotado na SEE-MG para gerenciar o programa, ainda persistem problemas de coordenação das diretorias e dos componentes a cargo de cada uma delas. Nas entrevistas realizadas pela equipe da Fundação João Pinheiro ficou evidente que, muitas vezes, elas operam de forma pouco articulada, adotando, inclusive, rotinas e formulários diferentes, o que tende a dificultar o relacionamento da SEE-MG com as direções das unidades escolares.

Processo de escolha de diretores das escolas

Junto com a criação dos colegiados e a atribuição à escola de poderes decisórios na administração de verbas específicas, a seleção competitiva de diretores¹ é considerada por analistas como Guiomar Namo de Mello e Cláudio Moura Castro, entre outros, como sendo um elemento decisivamente democratizante do projeto mineiro. Sua implantação, em 1991, exigiu intenso trabalho de preparação, principalmente junto ao legislativo (a Assembléia Constituinte em Minas já havia previsto a seleção competitiva de diretores em 1988 mas

restava ainda a regulamentação em lei ordinária) e junto aos sindicatos profissionais da área educacional, principalmente a Associação de Diretores Escolares, onde se encontrou maior resistência (Mello; Wey, 1995). O processo, descrito em sua primeira fase pelas autoras citadas, vem se tornando cada vez mais institucionalizado, apesar de alguns problemas. Dentre os aspectos positivos devem ser citados o estímulo à participação das comunidades, utilizando-se inclusive dos meios de comunicação de massa; credibilidade do processo, resultante, talvez, da transparência das regras; sustentação política de um processo que contrariava interesses partidários (nomeação política de diretores) ou corporativos (os antigos diretores e suas organizações). A seleção através de provas tem provocado resistências do sindicato dos professores. O argumento gira em torno da reivindicação por maior universalismo, pretendendo-se que o apoio expresso na votação recebida torne-se o critério principal para escolha e não exigências de qualificação. Além disso, se nas primeiras fases a participação dos pais foi intensa, atualmente há dúvidas se o mesmo continuaria acontecendo. Aparentemente, rotinizou-se como procedimento. Mas estudos como o de Gomes apontam para o fato de que, apesar do processo de eleição ter aumentado a influência exercida pelos professores da escola, "pais e alunos, em parte pelo seu nível de escolaridade, parecem tímidos e pouco exigentes, não souberam ocupar seu espaço" (Gomes, 1994, p. 38).

Alguns estudos analisados por Gomes apontam problemas interessantes a respeito da eleição e do papel dos diretores que, conforme trabalhos mais recen-

tes como o de Stoll e Fink (1996), têm sido vistos como um dos elementos cruciais na criação de uma boa escola. Gomes também relata estudos que evidenciam ser o diretor a maior liderança na escola. "No que tange à eleição de diretores, três estudos abrangentes dão conta de que os respondentes, em certos casos, divididos em suas opiniões, observaram melhoria do relacionamento na escola, desalienação e maior participação, maior democratização do ensino e, até, melhoria da qualidade. No entanto, apresentam problemas, como incipiente abertura da escola à comunidade; falta de participação dos pais, alunos e funcionários; atuação solitária do diretor, uma vez eleito; necessidade de maior autonomia para a escola, inclusive financeira, no sentido de dotação direta de recursos financeiros; necessidade de melhor relacionamento com a Secretaria de Educação; persistência de práticas autoritárias de diretores; e interferências de política partidária e oposição dos professores aos diretores eleitos quando questões corporativas eram atingidas" (Gomes, 1994, p. 36-37). Aparecem também algumas distorções, como o favorecimento eleitoral de candidatos que se mostram mais capazes de ser "maleáveis" em suas exigências com os docentes.

Todas estas questões são apontadas pela literatura pertinente. Entretanto, deve-se ressaltar que a experiência mineira, em processo constante de avaliação de procedimentos, tem conseguido superar alguns dos impasses vividos em outros casos. Processos como escolha de diretores e funcionamento dos colegiados são acompanhados não só pela diretoria de monitoramento da própria Secretaria de Estado de Educa-

ção como também são estudados sistematicamente por órgãos externos, como a Fundação João Pinheiro, ou ainda por consultores contratados pelo Banco Mundial. Com exceção da participação dos pais, a seleção competitiva de diretores tem se mostrado um mecanismo eficiente, principalmente por ter sido aperfeiçoado com a experiência. No entanto, num outro nível de análise, podem se apresentar alguns problemas: com os mecanismos de escolha diferenciados, há a possibilidade de uma redução do compromisso dos diretores com a Secretaria Estadual, com os projetos por ela apresentados, com as políticas institucionais mais gerais. Dado o papel de destaque que têm tido os diretores no processo de mudanças e melhoria das escolas em todo mundo, este assunto merece estudos mais detalhados.

Os novos colegiados escolares

Os colegiados surgiram em Minas Gerais na primeira gestão do governador Hélio Garcia, 1983/1987, mas foram desativados no período seguinte, para serem retomados a partir de 1991. "Se a origem dos colegiados escolares se deu em um momento de abertura política e resgate da participação, a ampliação de suas funções e consolidação de sua existência ocorrem, em novo momento, no qual a participação ensaiada no início dos anos 80 ganha conteúdo e se robustece em uma perspectiva mais ampla de revisão de todo o formato do sistema de ensino e seus padrões de gestão, a partir do início dos anos 90" (Mello; Wey, 1995, p. 63).

A idéia central para criação dos colegiados foi a de ampliar a participação

de pais, professores e especialistas na gestão da escola. Busca-se, através desse órgão, promover maior integração da escola com a comunidade, além de favorecer a implantação da autonomia pedagógica, administrativa e financeira, bem como de uma gestão mais democrática da escola. A SEE-MG elaborou, em 1992, um documento - "Colegiado em Revista" - visando orientar o funcionamento desses órgãos e estabelecer competências. São eleitos anualmente os pais (50%) e servidores (50%) que irão compor cada colegiado, que tem no mínimo seis e no máximo doze membros. Suas funções são as mais diversas e abrangem questões propriamente administrativas e financeiras bem como aquelas de natureza mais estritamente pedagógica. Em todos os casos, o papel do colegiado é de propor e também de avaliar.

Na sua avaliação do processo de implantação dos colegiados, Guiomar Namo de Mello (1995) aponta dois conjuntos de problemas: estabelecimento de regras de convivência (normatização das atividades do colegiado enquanto corpo institucional, definição das competências diferenciadas da direção e do colegiado); e dificuldades decorrentes de impedimentos legais. Em estudo posterior, Albano e Junho⁵ chegam às seguintes conclusões: "O colegiado é entendido como uma conquista da democracia, aproximando Estado e sociedade civil. O valor que o colegiado adiciona ao funcionamento da escola é maior em comunidades menores que em grandes centros urbanos. Pais e diretores são os segmentos mais entusiasmados com os colegiados, enquanto os professores formam o segmento menos interessado. Embora os professores não percebam com clareza, o colegiado tem sido

um mecanismo de sua aproximação com os pais e um espaço para a revalorização de seu papel. Os pais, conhecendo mais intimamente o ambiente escolar através dos colegiados, estão cada vez mais conscientizando-se do esforço diário dos professores. Diretores sentem que um peso lhes foi retirado dos ombros pela possibilidade de compartilhar a administração das suas escolas com os colegiados. A capacidade da diretora é central na mobilização do colegiado. Este desempenhará melhor ou pior sua função quanto mais ou menos dinâmica for a diretora. As funções do colegiado não estão ainda suficientemente esclarecidas, o que faz com que sua autonomia seja um fator de frustração em alguns casos" (Albano e Junho, 1995, p. 5). Apesar de se encontrar neste relatório uma certa mistura de dimensões descritivas e analíticas, ele apresenta dados interessantes em relação ao fato que os colegiados se tornaram um canal importante pelo qual a Secretaria de Educação tem algum acesso às famílias dos alunos. Outra observação que merece destaque diz respeito à aprovação dos critérios de eleição bem como da forma da sua realização. Este dado certamente confirma a aposta de seus criadores de que um grau alto de transparência encontraria boa resposta entre os envolvidos. Um ponto que pode ser importante: ao contrário do que acreditava Mello, aparentemente os diretores da amostra de Albano e Junho (idem) demonstraram um grau de satisfação elevado com o apoio recebido do colegiado e da comunidade, em especial no caso de negociações com as superintendências regionais.

Albano e Junho (1995), entretanto, apontam ainda a existência de problemas

quanto à delimitação de competências. Neste ponto, fica clara a necessidade de que "se qualifique a demanda". O desconhecimento demonstrado pelos pais sobre suas atribuições no colegiado e mesmo sobre os temas sobre os quais devem decidir constitui uma barreira decisiva quanto às possibilidades de participação efetiva. Quando se trata da discussão do projeto pedagógico, a situação piora ainda mais. Há dificuldade em perceber qual seria a natureza importância dele. Um outro estudo sobre o funcionamento dos colegiados, feito pela Fundação João Pinheiro, levantava dados que vão na mesma direção. A opinião majoritária dos entrevistados (membros de colegiados em escolas de todo estado) sobre a política de autonomia, implementada pela SEE-MG, é que, em matérias financeiras e administrativas, os pais participam mas que, no plano pedagógico, eles sentem pouco à vontade: implantada mais lentamente, a autonomia pedagógica requer mais tempo, discussão e estudo (Fundação João Pinheiro, 1995, p. 171). Além disso, Albano e Junho (1995) ainda mencionam a dificuldade encontrada para trazer os pais para dentro da escola. A reivindicação da Federação dos Pais/MG de que o governo incentive a participação da comunidade (Jornal do Brasil, 1997) vem confirmar que o problema continua presente.

A autonomia e o repasse de recursos

Tanto a seleção competitiva de diretores quanto a implantação dos colegiados funcionaram como bases importantes do estabelecimento da autonomia escolar. Dado o fato de que o conceito de autonomia é polissêmico, é necessário analisar

detalhadamente o significado da proposta governamental. O estudo das duas questões mencionadas aponta para dimensão de melhoria das formas de participação tentada através dos dois componentes da política educacional. No entanto, uma outra dimensão deve ser acrescentada: a necessidade de maior eficiência no funcionamento do sistema escolar. O primeiro diagnóstico das deficiências desse sistema destacava a sua rigidez e verticalização, decorrentes da centralização, como impeditivas de uma atuação mais sintonizada com as características da comunidade a que servia. "O suprimento de livros e materiais de consumo e permanente, os pequenos reparos, a alocação e administração de pessoal docente, especialistas e pessoal de apoio, o calendário escolar e a escolha do diretor têm sido da competência das secretarias estaduais e municipais de Educação, ficando fora, portanto, do alcance de decisão das escolas, e atingindo todas elas de maneira uniforme" (Amaral Sobrinho; Xavier; Marra, 1994, p. 54). As escolas haviam se transformado em instituições burocratizadas, muito lentas em suas decisões e impermeáveis às demandas locais. Diante desse quadro e buscando dar maior eficácia às escolas, alguns estados brasileiros passaram a implementar um conjunto de inovações, duas das quais já foram analisadas: o processo seleção competitiva para diretores e o funcionamento do colegiado. Faltava ainda uma terceira inovação, que foi a transferência de recursos para as escolas, buscando atender de forma mais rápida às suas necessidades cotidianas. Um dos elementos decisivos para justificação do projeto de descentralização financeira foi a idéia de que a economia de escala feita pela administra-

ção centralizada se perdia totalmente devido a custos adicionais de transporte e armazenagem, deterioração e extravio, atrasos na entrega, desconhecimento das necessidades locais. Desse ponto de vista, descentralização poderia resultar em maior eficiência dos gastos.

Utilizando uma série de mecanismos legais e bancários, instituiu-se a caixa escolar como receptor dos recursos repassados e responsável pelo planejamento, gerenciamento e prestação de contas, com a direção e o colegiado da escola participando do processo. Segundo dados de 1993, esses recursos foram utilizados, em Minas Gerais, principalmente para manutenção de prédios e equipamentos (Amaral Sobrinho; Xavier; Marra, 1994, p. 54). Isso significou uma mudança no papel das caixas escolares, que era, anteriormente, de manutenção dos alunos carentes. A SEE-MG tem procurado aperfeiçoar tanto os critérios para transferência, através do ajustamento das demandas que recebe das escolas frente aos pedidos anteriores, quanto a possibilidade dos membros do colegiado e diretores obterem conhecimentos necessários para uma gestão mais eficaz dos recursos repassados, via cartilhas e especificação de procedimentos que devem ser adotados. Segundo a direção de execução do Pró-Qualidade, os ganhos financeiros desse tipo de procedimento ultrapassam, de longe, as perdas com corrupção e erros (esses, mais comuns) que sempre acontecem.

Em entrevistas realizadas com membros de superintendências de ensino e de algumas diretorias de escola pela equipe da Fundação João Pinheiro, a autorização para

as caixas escolares receberem recursos, através da Lei n. 11.822, de 15 de maio de 1995, e o repasse direto de recurso financeiro, mesmo sendo de baixo valor (em 1995 e 1996 o repasse médio trimestral *per capita* foi de R\$ 1,50 por aluno matriculado), foram considerados como positivos, pois teriam tornado a administração cotidiana da escola mais ágil. Outra pretensão da SEE-MG era de procurar corrigir, parcialmente que fosse, o padrão perverso detectado no sistema educacional do ponto de vista do princípio da justiça social. Para tanto, os recursos repassados seriam subdivididos: uma parte deles teria uma distribuição linear, em função do número de alunos matriculados na escola, e outra procuraria responder ao desafio redistributivo: "dar mais a quem precisa mais".

A pesquisa, realizada pela equipe da Fundação João Pinheiro, cujo objetivo é examinar a distribuição dos repasses por municípios (Veiga; Costa; Teixeira, 1998), permite qualificar e quantificar os avanços e os limites do programa de descentralização financeira posto em prática pela SEE-MG:

- do total de execução orçamentária da SEE-MG (Tesouro Estadual, quota estadual do salário educacional, convênios - Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional e Banco Mundial - operações de créditos e receitas diretamente arrecadadas), os gastos com pessoal ativo representaram, em 1996, cerca de 83%; quando se considera apenas a participação com pessoal ativo unicamente no aporte de recursos por parte do Tesouro, tem-se que este percentual foi de 94% em 1996 e de 93% em 1991, o que evidencia os limites em se efetuar repasses diretos para as escolas estaduais, com recursos do Tesouro Estadual;
- os recursos repassados para as escolas têm sido de duas naturezas: vinculados (com fim determinado) e não-vinculados; eles têm como fonte principal a quota estadual do salário educação e destinam-se a atender, basicamente, a três categorias de gastos: manutenção da escola, assistência ao aluno (material escolar, uniforme e agasalho) e aparelhamento escolar (material permanente e de consumo);
- em 1995 e 1996 os repasses foram trimestrais e no valor de R\$ 1,50 por aluno matriculado no trimestre; atribuiu-se um valor mínimo de R\$ 100,00 para escolas com até 50 alunos e R\$ 150,00 para escolas de 51 e 100 alunos; acréscimos de 20% para Conservatório de Música, de 25% para unidade de ensino médio com cursos nas áreas agropecuárias e industrial, de 30% para escolas com comprovada carência, de 150% para escolas que se dedicam exclusivamente à educação especial, de 450% para unidade de educação especial em regime de semi-internato;
- a seleção das escolas com graus de carência mais acentuada é feita pela SEE-MG em conjunto com as superintendências regionais e aí foram priorizados escolas das regiões Norte e Jequitinhonha/Mucuri (as mais pobres de Minas Gerais);
- valor *per capita* médio anual, calculado a partir dos dados fornecidos pela Diretoria de Prestação de Contas da SEE-MG relativo aos anos de 1995/6 foi R\$ 39,86 (R\$ 52,43 em 1995 e R\$ 31,11 em 1996);

- o piso hipotético a que cada escola teria direito em 1996 foi de R\$ 28,85 que, comparado com a média dos repasses daquele ano (R\$ 31,11), indica uma parcela variável do repasse (R\$ 6,26) de 20% do valor *per capita* médio. Este seria o valor, em tese, que poderia ser objeto de uma política redistributiva. Em 1996, a SEE-MG repassou R\$ 111.995.496,00 diretamente para as escolas mas somente R\$ 22.545.510,55 poderiam ter sido distribuídos de forma diferenciada, sendo que a execução orçamentária total de SEE-MG para o mesmo ano foi de R\$ 1.251.733.125,00. Estes valores estabelecem o limite financeiro com que a SEE-MG empreenderia possíveis esfor-

ços redistributivos (0,018% do Orçamento da Secretaria de Educação).

Procurando explorar as relações entre as condições socio-econômicas dos municípios expressas através do Índice de Condições de Vida-ICV (calculado pela Fundação João Pinheiro e que representa uma extensão do Índice de Desenvolvimento Humano da ONU) e o programa de descentralização de recursos financeiros, o coeficiente de correlação encontrado foi de - 0,2187 e o de determinação de 0,05, mostrando, assim que o ICV explica 5% da variação dos repasses aos municípios.

A tabela obtida neste estudo foi a seguinte:

Tabela 1

Municípios mineiros com repasses menores e maiores que a média estadual segundo o Índice de Condições de Vida (ICV), 1995-6

ICV	Municípios mineiros com valores de repasse menores que a média estadual = 315 (1995/1996)	Municípios mineiros com valores de repasses maiores que a média estadual = 439 (1995/1996)
< 0,5	10	11
≥ 0,5 e < 0,605	68	150
≥ 0,605 e < 0,677	81	150
≥ 0,677 e < 0,8	132	113
≥ 0,8	6	1
Sem valores para o ICV	10	14

Fonte: Veiga, Costa e Teixeira "Avaliação do Programa de Descentralização Financeira da SEE-MG" (1991/1996)
Escola de Governo/Fundação João Pinheiro

As conclusões deste estudo são que "os municípios caracterizados por níveis de condições de vida mais precárias foram melhor contemplados pela política de repasse, relativamente àqueles em melhores situações. Saliente-se entretanto que, embora seja este o sentido mais geral da sistemática de repasses, é expressivo o número de municípios que foge a

regra explicitada pela SEE-MG. Tomando-se, a título de ilustração, apenas os municípios com ICV inferior a 0,5 (classificados como os de piores condições de vida) o número daqueles que receberam repasses abaixo da média (10) é praticamente igual ao daqueles com repasses superiores à média (11). Tal fato aponta para a possível existência de outros me-

canismos, além das condições de vida, embutidos na sistemática de repasses que merecem ser melhor explorados" (Veiga; Costa; Teixeira, 1998, p. 74).

Os dados apresentados acima evidenciam três tipos de limitações, em parte relacionadas, quando se considera a dimensão financeira da política do governo estadual: em primeiro lugar, o comprometimento de parte expressiva do orçamento da SEE-MG, principalmente dos recursos oriundos do Tesouro Estadual, com a folha de pagamento, algo que independe da vontade política da direção da Secretaria, mas que funciona como um constrangimento em termos do volume de recursos disponibilizáveis para corrigir distorções; em segundo lugar, a pequena quantidade de recursos destinados, até agora, para promover melhor padrão de justiça social; em terceiro lugar, observa-se que a existência de várias saídas, pouco articuladas, de recursos pode provocar um atendimento bastante desigual das necessidades gerais das escolas. Aparentemente a SEE-MG tem procurado mais garantir um patamar básico de atendimento do que corrigir padrões históricos de carência, uma provável decorrência do tamanho da rede estadual de ensino fundamental e da diversidade de situações aí encontradas.

Embora a dimensão financeira seja extremamente importante, não se pode deixar de lado os demais componentes do conceito de autonomia posto em prática nas escolas estaduais, que, na verdade, formam o que pode ser denominado, usando uma expressão de Mello (1995), de novo perfil de gestão educacional. Trata-se de uma autonomia que funciona dentro de

certos parâmetros legais e pedagógicos: estes últimos serão abordados na próxima seção (meta de redução da repetência e melhoria da qualidade de ensino, associada a mecanismos de avaliação externa que possibilitem a prestação de contas dos resultados produzidos pela escola em termos de aprendizagem dos seus alunos). Quanto aos parâmetros legais, esta autonomia é exercida com respeito à legislação vigente, tanto no plano constitucional quanto na parte específica referente à escola. Isso significa a preocupação permanente com a elaboração de quadro legal compatível com as inovações - tanto do ponto de vista da continuidade dos processos quanto de sua validade para qualquer setor do sistema escolar ou da sociedade. Finalmente, mas talvez o item mais relevante: investiu-se fortemente na capacitação da escola para que ela pudessem funcionar em moldes autônomos e democráticos. Esse investimento inclui desde cursos de treinamento até assessoria para elaboração e gerenciamento de projetos, pois os projetos elaborados pela própria escola são base importante para obtenção de recursos financeiros e humanos. Infelizmente, não se encontraram ainda os mecanismos capazes de produzir o mesmo efeito de participação competente entre os membros da comunidade escolar, que ainda encontram sérias dificuldades em participar ativamente das decisões administrativas.

Gerenciamento e Monitoramento

Três dos cinco sub-projetos mencionados acima (fortalecimento da gestão do sistema educacional, melhoria da infra-estrutura e ges-

tão da escola, reorganização do atendimento escolar) já foram aqui tratados em alguns dos seus aspectos mais gerais. O desenvolvimento de cada um deles, segundo a Unidade de Coordenação do Projeto, tem-se dado de acordo com os cronogramas previstos. Apenas pequenas modificações metodológicas foram introduzidas, sem que se alterassem conteúdos e objetivos da proposta. O primeiro sub-projeto divide-se em três componentes: implantação de um sistema de monitoramento (que procura formular indicadores, registrar e coletar dados gerenciais e analisar os avanços do projeto); avaliação externa do desempenho do corpo discente (item tratado na próxima seção); estudos e pesquisas sobre a gestão da escola. Como se pode ver, trata-se de um aspecto crucial no gerenciamento do programa: a instituição de mecanismos permanentes de avaliação, inclusive externa. Foi uma dimensão importante do projeto, pois permitiria o acompanhamento sistemático das atividades. Essa avaliação, pelos dados a que se tem acesso (especialmente sobre a capacitação de professores), produziu importantes correções de rumo. É o caso das alterações no formato e no conteúdo dos cursos de qualificação docente, por exemplo.

No segundo sub-projeto, tem-se o conjunto de atividades destinadas a redefinir o modelo gerencial das escolas. Um dos componentes, denominado "fortalecimento do planejamento escolar" criou um manual de gestão da escola, que visava dar aos dirigentes escolares as orientações consideradas indispensáveis à formulação do Plano de Desenvolvimento da Escola. No manual são oferecidas informações sobre elaboração de projetos (para financiamento junto a SEE-MG), conservação de prédios escolares, funcionamento do sistema de monitoramento,

legislação referente à administração escolar etc. O efeito da disseminação dos conhecimentos técnicos sobre elaboração de projetos é ainda muito limitado: o número de escolas que tem apresentado projetos específicos para obter recursos adicionais é pequeno e, aparentemente, os projetos vêm de escolas melhor aquinhoadas em termos de recursos humanos (escolas mais tradicionais situadas em municípios com índices de condição de vida médio ou alto). Assim, pode-se afirmar que certas escolas têm podido aproveitar do esforço modernizante e da melhoria da eficiência, mas que o benefício não se generalizou e, menos ainda, que tenha corrigido distorções históricas.

No componente "Desenvolvimento do gerenciamento escolar", a preocupação principal foi de capacitação dos dirigentes escolares. Foram oferecidos cursos para diretores eleitos e para profissionais (pelo menos um de cada escola). Finalmente, o terceiro módulo deste sub-projeto visava o fornecimento de equipamentos de apoio à administração escolar para que se viabilizasse a implantação de um sistema de controle baseado em informações gerenciais. Este item fez-se necessário diante dos processos de autonomização das escolas nos planos administrativo, financeiro e pedagógico.

O terceiro sub-projeto, reorganização do atendimento escolar, tinha dois componentes básicos: aumento do número de salas de aulas e racionalização da rede física. O último tem uma dimensão mais administrativa, visando gerenciar o uso da rede escolar disponível, a melhor conservação e maior aproveitamento da mesma. Entretanto, similarmente ao que ocorreu no estado de São Paulo, as medidas relacionadas à nucleação de alunos, visando reduzir a rare-

fação do número de estudantes por sala de aula nas áreas rurais ou a especialização de algumas escolas nas séries finais do ensino fundamental, têm provocado reações negativas entre os pais dos alunos. Muitas vezes, o melhor aproveitamento de parte da rede provoca maior dificuldade de acesso às unidades escolares, decorrente do aumento da distância entre elas e os domicílios.

Quanto ao investimento em mais salas de aulas, este visava prioritariamente, acabar com o terceiro turno diurno (existente em 226 escolas). Sem implicar alto nível de desembolso, foram construídas (ou reformadas) 1402 salas de aula. Contudo, o terceiro turno diurno ainda permanecia em 153 escolas estaduais, segundo dados de 1995.

EFICIÊNCIA DO SISTEMA ESCOLAR

O diagnóstico que deu origem ao projeto de intervenção nas escolas da rede estadual apontava o baixíssimo grau de eficiência do sistema (baixos níveis de aprendizagem aliados a um fluxo extremamente problemático, indicado pelas taxas de evasão e repetência). Diante disto, definiu-se como objetivo principal do Pró-Qualidade a melhoria dos indicadores de desempenho do sistema, medida pela redução das taxas de evasão e repetência bem como pelos índices de aprendizagem. É importante salientar que não se trata apenas de garantir a aprovação de todos os alunos, mas de procurar fazer com que eles realmente aprendam os conteúdos correspondentes a um determinado período de escolarização. Segundo Waiselfisz (1994), este é um dos critérios da avaliação educacional para medir a qualidade de um projeto.

O projeto do governo estadual estabeleceu como uma de suas metas a redução dos taxas de repetência e conseguiu um avanço significativo nesta área. Em 1990, 43,2% dos alunos da rede estadual repetiram o ano e a expectativa era de redução substancial destas perdas.

As taxas de repetência variam significativamente entre as séries, sendo a promo-

ção da 1ª para a 2ª séries do ensino fundamental a que se revelava como a mais problemática. Com a organização do Ciclo Básico de Alfabetização (CBA) no período aqui examinado, a comparação com os dados dos períodos precedentes fica prejudicada. No entanto, é possível aferir, com indicadores bastante grosseiros, se houve avanços comparando-se as taxas encontradas para outras séries.

A rede estadual do ensino fundamental passou de 6.060 estabelecimentos de ensino (1991) para 5.149 em 1995, mas a matrícula efetiva de 1ª a 8ª séries aumentou, registrando um crescimento 7,74% no período. É importante destacar a ampliação do esforço de atendimento da 5ª a 8ª séries, onde ocorreu a ampliação do número de matrículas em 34,83% no total e 44,12% na área rural. A queda do número de matrículas da rede estadual da 1ª a 4ª séries (-7,77%) foi contrabalançada relativamente pelo aumento da atuação da rede municipal (+10,17%). As taxas de desempenho (abandono e reprovação) também indicam avanços importantes (-1,6% na taxa de abandono para 3ª série e -8,2% e -13,1% nas taxas de reprovação para as 3ª e 5ª séries, respectivamente, Tabela 4).

Os dados sinalizam, portanto, que a rede estadual está ampliando o atendimento para as séries mais avançadas do ensino fundamental, tem reduzido sua atuação na área rural e nas 1ª e 4ª séries (algo previsível como uma decorrência da especialização das redes públicas de ensino) e apresenta melhores resultados nos indicadores de desempenho. No entanto, as taxas acima são indicadores grosseiros para aferir adequadamente o desempenho do

sistema, pois a SEE-MG utiliza a escola como unidade da coleta de dados e não o aluno individual, como sugere Soares (Soares, 1998).

Na análise realizada pela equipe de Fundação João Pinheiro (Veiga; Costa; Teixeira, 1998) ficou demonstrada a forte associação entre o ICV e abandono, reprovação e cobertura. Os coeficientes de correlação obtidos foram os seguintes: ICV 91 $\ddagger$ abandono 91 = - 0,44; ICV 91 $\ddagger$ reprova-

Tabela 2

Estabelecimentos de Ensino Fundamental do Estado de Minas Gerais por grupos de séries e localidade, 1991-95

		1991			1995		
		U	R	T	U	R	T
Rede ESTADUAL	CBA/1ª a 4ª	1718	2000	3718	1417	1062	2479
	5ª a 8ª	447	3	450	466	7	473
	CBA a 8ª	1662	230	1892	1942	255	2197
	Total	3827	2233	6060	3825	1324	5149
REDE Municipal	CBA/1ª a 4ª	395	1439	1834	2044	1413	3457
	5ª a 8ª	61	6	67	90	12	102
	CBA a 8ª	117	74	191	438	76	514
	Total	573	1519	1192	2572	1501	4073

Fonte: Secretaria do Estado da Educação de Minas Gerais

Elaboração: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro

Tabela 3

Matrícula efetiva no Estado de Minas Gerais de 1ª a 8ª séries, por rede de ensino - 1991-95

		1991			1995			Taxas		
		U	R	T	U	R	T	U	R	T
Rede ESTADUAL	1ª a 4ª	1292010	184655	1476665	1215245	146641	1361886	-5,94	-20,60	-7,77
	5ª a 8ª	822584	23815	846399	1106881	34323	1141204	+34,56	+44,12	+34,83
	1ª a 8ª	2114594	208470	2323064	2322126	180964	2503090	+9,8	-13,19	+7,74
Rede MUNICIPAL	1ª a 4ª	183242	356857	540099	453302	141736	595038	+147,38	-60,28	+10,17
	5ª a 8ª	99215	10055	109270	202754	7870	210624	+104,36	-21,73	+92,76
	1ª a 8ª	282457	366912	649369	656056	149606	805662	+132,27	-59,23	+24,07

Fonte: Secretaria do Estado da Educação de Minas Gerais

Processamento: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro

Tabela 4

Taxas de abandono e reprovação, na 3ª e 5ª séries, por rede de ensino e localidade, no estado de Minas Gerais – 1991-95

		1991			1995			1991/1995		
	Taxas	U	R	T	U	R	T	U	R	T
Rede ESTADUAL	Abandono 3ª S.	7,4	13,9	8,1	6,2	9,9	6,5	-1,2	-4,0	-1,6
	5ª S.	24,3	29,7	24,5	24,4	25,5	24,5	+0,1	-4,2	0
	REPROVAÇÃO 3ª S.	19,7	25,8	20,2	11,6	16,5	12,0	-8,1	-9,3	-8,2
	5ª S.	38,4	30,6	38,2	25,5	17,1	25,1	-12,9	-13,5	-13,1
Rede MUNICIPAL	Abandono 3ª S.	4,4	13,0	9,6	6,3	10,6	7,2	+1,9	-2,4	-2,4
	5ª S.	14,1	21,0	14,8	16,8	25,3	17,3	+2,7	+4,3	+2,3
	REPROVAÇÃO 3ª S.	22,8	21,9	22,3	12,7	17,7	13,7	-10,1	-4,2	-8,6
	5ª S.	41,5	28,4	40,6	25,6	19,7	25,3	-15,9	-8,7	-15,0

Fonte: Secretaria do Estado da Educação de Minas Gerais
Processamento: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro

ção 91 = - 0,36; e ICV 91 $\neq$ crianças não frequentando escola = - 0,70. Estes coeficientes mostram, portanto, que as condições socioeconômicas criam contextos que influenciam e restringem o uso das oportunidades educacionais. Defronta-se aqui com outra limitação que qualquer política educacional enfrentará em contextos com altos níveis de exclusão social: a escola tende a reproduzir os padrões de desigualdade encontrados no contexto social mais abrangente. Para reverter esta tendência não basta considerar, de maneira geral, a eficiência escolar do sistema, mas é necessário enfrentar o desafio da justiça social diretamente. No que compete à escola, isto pode significar reorganizar currículo, investir na capacitação técnica de professores, destinar mais recursos humanos e materiais para atender àqueles que dependem exclusivamente do que se ensina nas escolas públicas. Como mostra Goldthorpe (1996), as relações entre escolaridade, mérito, merecimento e realização são extremamente complexas, especialmente quando ana-

lisadas à luz de diferentes conceitos de justiça social.

A melhoria registrada por esses índices agregados pode, assim, não ser suficiente, pois seria necessário examinar a distribuição entre crianças oriundas de diferentes estratos sociais. Convém lembrar ainda que a escolarização formal, medida por diplomas é, certamente, um recurso importante no mercado de trabalho. Mas não basta. Tanto os trabalhos contemporâneos quanto a própria vida cotidiana têm demandado das pessoas não só o diploma como também conhecimentos e habilidades efetivos, ao menos de sua própria língua e de matemática elementar. Neste caso, a medida do conhecimento efetivamente adquirido é um indicador importante da eficácia do sistema escolar. Criar mecanismos que eliminem formalmente a repetência é relativamente fácil. Ter um ensino adequado de modo a garantir que as crianças aprendam e, com isso, possam mostrar-se mais habilitadas para o enfrentamento das demandas de vida mo-

derna é bem mais complexo. E, do ponto de vista aqui esboçado, bem mais importante. E este é um ponto meritório do programa: a avaliação permanente, interna e externa. Os estudantes são sistematicamente submetidos a testes de conteúdos, cujos resultados são analisados cuidadosamente⁶ para se estabelecerem os pontos em que se deve atuar na escola (disciplinas específicas, preparação de professores, atenção a escolas em particular etc.). O efeito, contudo, da análise de resultados dos testes não se tem feito sentir nas escolas, conforme depoimento dos diretores entrevistados pela equipe da Fundação João Pinheiro, em 1998. As escolas estariam recebendo o resultado dos testes aplicados em seus alunos mas sem qualquer tipo de recomendação ou de análise. A abrangência e a orientação das avaliações têm sido objeto de discussões na SEE-MG e, para isso, os seus técnicos têm mantido intercâmbio com instituições como a Fundação Carlos Chagas, de São Paulo, e a CESGRANRIO, no Rio de Janeiro.

Um outro critério de verificação da qualidade de uma proposta educacional seria o "grau de adequação e integração dos insumos e processos didáticos e administrativos. Corresponde a uma visão sistêmica dos processos educacionais e da avaliação na qual, em função de um projeto, plano ou programa, os insumos têm de estar harmoniosamente integrados para que os resultados previstos possam ser atingidos" (Waiselfisz, 1994, p. 301). No caso do projeto em pauta, uma área em particular é importante para este fim: o sub-projeto Desenvolvimento do Ensino. Composto de três partes, ela "reúne os esforços para criar o ambiente necessário à implantação

do projeto pedagógico da escola, concentrando-se na divulgação e aprimoramento constante do currículo e na reciclagem dos docentes" (Minas Gerais, 1994, p. 46). A primeira parte trata do desenvolvimento curricular: partindo do pressuposto de que o currículo básico expressa concretamente as expectativas oficiais quanto ao que os alunos devem aprender, a Secretaria buscou elaborar novos programas de ensino, tratando também de convertê-los em material que sirva de base para planejamento e execução das aulas no ensino fundamental. Foram elaborados cartilhas e livros, para professores e alunos, bem como guias curriculares, novos tipos de material de referência (vídeos e novos livros). Como em outros componentes do projeto, procurou-se garantir um processo contínuo de avaliação e experimentação, através da criação de um Laboratório de Currículo.

Quanto à capacitação de professores, esta tinha como objetivo aperfeiçoar o domínio de conteúdos básicos e comuns do ensino fundamental, oferecer possibilidades de treinamento em questões pedagógicas, especialmente aquelas referentes ao tratamento diferenciado de alunos com ritmos diversos de aprendizado e ao manejo de sala de aula. Foram realizados treinamentos (para agentes multiplicadores, supervisores, técnicos e professores orientadores), cursos de capacitação (para professores), de reciclagem (para orientadores pedagógicos, professores orientadores e supervisores), de reciclagem complementar para professores. A capacitação mais generalizada de docentes iniciou-se em 1997 e ainda encontra-se sob avaliação para aferir seus resultados.

Esses programas de capacitação, mesmo sendo objeto de avaliação, ainda merecem maior investimento de pesquisa em torno de algumas questões. A primeira delas diz respeito às formas de divisão do trabalho docente. Alguns estudos internacionais, bem como críticas feitas por autores brasileiros à Lei n. 5.692/71, enfatizam a importância de que inclusive crianças da escola primária tenham acesso a uma estrutura curricular que trate os conteúdos disciplinarmente, mantendo a identidade de cada disciplina mesmo quando se ensina através de temas (Mello, 1994, p. 358). Mais ainda, quanto aos problemas para ministrar certos conteúdos, há indícios de que os professores do ensino fundamental, recebendo reciclagem permanente através de especialistas, que atuam como coordenadores de áreas referentes a diferentes disciplinas, levam seus alunos a melhor desempenho em testes de aprendizagem (Alexander; Rose; Woodhead citados por Mello, 1994, p. 359). Coloca-se aqui o problema de definição das formas de reciclagem e capacitação que sejam verdadeiramente eficientes, que também se conjuga com uma segunda questão.

Waiselfisz (1994, p. 306-307), analisando os dados do SAEB/1990, constatou que maior escolaridade do professor resulta em melhor desempenho dos alunos mas a habilitação em magistério no nível do segundo grau pouco ou nada contribui para melhoria dos resultados cognitivos dos alunos. O mesmo ocorre com professores de nível superior que tenham feito licenciatura, quando egressos de outras áreas. Finalmente, a pós-graduação realizada por professores também não tem efeitos nesse desempenho. Com exceção do caso de Minas Gerais e do

Rio Grande do Norte, a correlação entre escolaridade dos professores e desempenho dos alunos existe mas é extremamente fraca, a partir dos dados do SAEB/90.

Contudo, Waiselfisz (1994, p. 309-310) também registra, citando Costa, que os resultados das pesquisas no Brasil que procuram associar formação do professor ao rendimento do aluno são contraditórios, apoiando ou negando esta associação para algumas séries, disciplinas e/ou turnos. No artigo, elaborado por este autor, não está claro se ele trabalhou com uma base de dados onde estivesse preservada a identificação do aluno e do professor com qual teria cursado uma matéria específica. Esta é uma preocupação pertinente pois, aparentemente, o processamento dos registros do SAEB-1990 foi feito sem manter a identificação dos alunos de uma dada escola ou de um professor específico.

Os registros da SEE-MG, por sua vez, contêm médias de rendimento escolar por escolas o que também não possibilita a identificação do aluno e a conexão com seu professor. Persistindo registro de dados com estas características (a equipe do SAEB tem procurado fazer as correções), torna-se difícil aferir e generalizar que características da formação dos professores estariam associadas à melhora do rendimento escolar em conteúdos específicos para crianças com diferentes perfis socioeconômicos.

É evidente que informações adequadamente processadas poderiam ser utilizadas não só para determinar os conteúdos dos cursos de treinamento de professores como também para uma alocação mais eficiente das competências disponíveis na rede estadual de ensino.

O problema que parece se colocar aqui é o de qual seria a combinação de recursos razoáveis para ampliar as capacidades dos professores, considerando que existem indicações de que a formação antes do trabalho (Castro; Carnoy, 1997), formação no trabalho e a reorganização do trabalho na escola podem ter algum tipo de efeito positivo sobre esta questão. Mello (1994) sugere, com base na literatura internacional, que o aproveitamento de professores mais experientes, já aposentados, poderia ser um caminho para orientação do trabalho dos professores mais jovens. Tem-se aqui sugestões que mereceriam um exame mais detido quanto a seus efeitos.

Neste item, poder-se-ia concluir que, pelos dados disponíveis, a experiência mineira tem-se mostrado razoavelmente eficiente no que diz respeito à melhoria das taxas de evasão e repetência. Entretanto, o significado desta informação só poderá ser adequadamente avaliado a partir de uma análise acurada dos dados sobre o desempenho dos alunos em testes que consideram como os estudantes utilizam o que aprendem na escola e na análise de como o desempenho se distribuiu entre alunos oriundos de diferentes segmentos sociais. Quanto aos programas de capacitação de professores, há dúvidas razoáveis quanto à sua eficácia, demandando um estudo mais aprofundado.

EQÜIDADE E A DEFINIÇÃO DE UMA BOA ESCOLA

Apesar de que as pesquisas realizadas nos anos 60 sobre as relações entre desigualdades sociais e desempenho escolar tenham evidenciado o peso causal das variáveis familiares, a partir de meados da década de 70 começaram a surgir estudos que demonstravam que essa perspectiva deveria ser melhor qualificada. Se em pesquisas como a de Coleman (1966) fica claro que as diferenças sociais tinham mais importância que as diferenças escolares, os dados do mesmo relatório também tornam evidente que crianças mais pobres eram mais dependentes dos recursos disponibilizados pela escola. Vários foram os trabalhos que enfatizaram o papel que a escola desempenharia quando deixa de ser vista como uma caixa preta que apenas reproduz as desigualdades da estrutura social (Forquin, 1995). Traduzindo em termos de questões mais propriamente po-

líticas, essa descoberta levou Bowman, citado em Forquin (1995, p. 70), a propor algumas definições possíveis da equidade quando se trata de educação: "(1) dar o mesmo nível de educação para todo mundo; (2) levar todo mundo a um mesmo patamar de desempenho cognitivo; (3) ou somente a um nível mínimo comum; (4) fazer com que cada um receba toda a educação que lhe permita desenvolver plenamente todas as suas potencialidades; (5) proporcionar os recursos de educação alocados aos indivíduos, às suas capacidades para empregá-las de forma útil; (6) dar a todos oportunidades iguais no início, sem qualquer preocupação com o que possa acontecer depois; (7) impor que, em todos os níveis do sistema educativo, todos os grupos (sexos, etnias, classes sociais...) estejam representados proporcionalmente à sua importância demográfica". Trata-se

aqui de uma lista de possibilidades oferecidas aos decisores políticos que não é necessariamente exaustiva mas que considera que a escola tem algum poder de alterar ou interferir no sentido de reduzir o impacto de desigualdades sociais. As iniciativas da SEE-MG têm procurado garantir um patamar mínimo comum para todas as crianças.

Em anos mais recentes, esta discussão, que recebe contribuições da sociologia, da ciência política, das ciências da educação (Veiga; Lima Jr.; Barbosa, 1996), tem caminhado para uma definição do que seria uma boa escola, considerando os parâmetros gerais para avaliação de políticas públicas. Oliveira (1994) chama a atenção para o equilíbrio necessário entre eficiência (dimensão financeira) e eficácia (dimensão pedagógica), sem deixar de lado o problema da identidade, dada pelo projeto pedagógico de cada escola. Mello e Wey (1995) destacam uma dimensão crucial na compreensão do papel da escola: as transformações pelas quais passa o Brasil, que colocam uma base mínima de educação como critério importante de inclusão social: "...a importância do conhecimento e da capacidade de acessar, selecionar, produzir e disseminar informações para viver e exercer a cidadania nas sociedades modernas e também no papel crucial que as habilidades cognitivas da força de trabalho passam a desempenhar no modelo de desenvolvimento que surge no bojo da revolução tecnológica introduzem a educação na pauta das políticas de estado. Este assume, como parte de suas funções, a definição dos objetivos de aprendizagem e das competências básicas a serem formadas na população. Currícu-

lo e avaliação tornam-se assim áreas privilegiadas da gestão estratégica dos sistemas de ensino" (ibid. p. 36-37).

Dois aspectos são centrais aqui: o primeiro, é dar relevo à dimensão cognitiva como fundamental para formação dos cidadãos; faz-se aí a ligação entre equidade e eficácia pois uma escola justa passa a ser vista como a escola que proporcione a formação adequada aos seus alunos, que lhes ofereça as competências básicas (Paiva, 1997)⁷. Esta perspectiva, evidentemente, tem seus críticos. Mas parece estar de acordo com a argumentação desenvolvida por Pierre Bourdieu (1987) em torno da idéia de que a condição para ser participante, para ter alguma capacidade de intervenção, numa sociedade, num dado momento, significa ter acesso ao conjunto de questões que se coloca em pauta naquele momento. Agir como cidadão exige o domínio dos códigos de interpretação e de ação que organizam uma sociedade. E a escola é o principal agente na transmissão (e legitimação, é claro!) desses códigos. A cultura de uma sociedade não pode ser vista como dado, já que é objeto permanente de invenção e criação. Mas as capacidades inventivas e criativas contemporâneas só existem a partir do domínio dessa cultura.

O segundo aspecto contido no argumento acima é o de que é o Estado que organiza e define os conteúdos a serem ministrados no sistema escolar. Desde a formação dos atuais estados nacionais, há uma associação clara entre educação, que vai se tornando preferencialmente universalizada ao longo dos anos, e identidade nacional (Bourdieu, 1996). A diferença em relação aos nossos dias é que,

devido a uma série de fatores históricos, o Estado passou a assumir também algumas funções de equilíbrio de diferenças sociais, obrigando-se a reorganizar sua ação. Assim, cabe perguntar se, ao definir a identidade do sistema de ensino, através da definição dos conteúdos e currículos, o Estado estaria ou não ultrapassando suas funções de criador de uma base de identificação dos cidadãos para também criar bases mais sólidas de

equalização desses cidadãos. Trata-se de um ponto que, certamente, exige uma discussão mais aprofundada e mesmo pesquisas que acompanhem a maturação do projeto específico e o seu resultado ao longo das trajetórias dos egressos. Os conhecimentos proporcionados pela pesquisa educacional, no mundo inteiro e algumas no Brasil, oferecem indicadores de que isto tende a ser verdadeiro (Forquin, 1995, Paul, 1996, Silva ; Souza, 1996).

CONCLUSÕES

A análise que fizemos até aqui indica alguns elementos importantes para aprofundamento e pesquisas posteriores, na medida em que refletem dilemas práticos enfrentados pelos agentes bem como questões teóricas relevantes. De um ponto de vista estritamente prático, pode-se constatar a eficiência crescente do sistema público de educação escolar em Minas Gerais: há redução dos indicadores perversos – como repetência e evasão – e uma maior racionalização do uso dos recursos públicos. Pode-se notar também um aumento da oferta de capacitação dos professores e da sua participação na gestão escolar, especialmente através da participação nos colegiados. A descentralização tem também apresentado algumas vantagens, em especial a afirmação de uma certa autonomia escolar, visível, por exemplo, no processo seletivo de diretores e no funcionamento dos colegiados. Aqui cabe perguntar em que medida essas melhorias contribuem verdadeiramente para assegurar aos estudantes melhores condições de participação na vida social.

O projeto do governo mineiro tem, em linhas gerais, uma forte identidade com o que poderia ser considerado hegemônico nas propostas de reforma educacional difundidas por agências multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Algumas das ênfases nestas propostas situam-se nas dimensões gerenciais; na introdução de mecanismos de competição por recursos, próxima a uma lógica de quase-mercado; no controle sobre os resultados em detrimento de processos e na lógica dos insumos. Outros tipos de propostas, como as que inspiraram a Escola Plural, resultaram em iniciativas diversas das colocadas em prática.

Ficam, ainda, outras dúvidas. A proposta de democratização do processo decisório tem encontrado limites marcantes na dificuldade de se conseguir uma efetiva participação da comunidade, dos pais dos alunos. Temos aqui dois tipos de problemas que merecem atenção: em primeiro lugar, trata-se de verificar em que medida essa dificuldade pode ser atribuída à falta de uma proposta mobilizadora, que fosse capaz de superar os chamados “custos da participação”. O segundo problema: em que

medida a participação dos pais, da comunidade, é, efetivamente, uma forma de se produzir uma escola que proporciona melhores resultados na apreensão de conteúdos curriculares específicos ou de códigos culturais para o exercício da cidadania?

Finalmente, mas não menos importante: mostramos aqui que existem dúvidas quanto ao caráter distributivo da alocação de recursos para os diversos municípios e também que ocorrem problemas para as escolas mais desprovidas de recursos humanos para elaborar projetos através das quais obtenham maior quantidade de recursos governamentais. Isto pode representar

um limite dessas políticas na dimensão da equidade. Cabe perguntar sobre a natureza das políticas educacionais, sobre as áreas em que elas podem mesmo atuar. Isto quer dizer: em que medida é suficiente e/ou necessário assegurar recursos financeiros? Que outros tipos de iniciativas governamentais seriam necessárias para apoiar escolas e/ou alunos que se situam em contextos socioeconômicos ou culturais particularmente adversos ao domínio de capacidades cognitivas e simbólicas demandadas para o exercício da real cidadania em uma sociedade tão fortemente marcada pela exclusão e pela desigualdade?

NOTAS

¹ A questão da escolarização abrangente não é recente e tem sido colocada como problema há algum tempo. Desde os anos 20 deste século alguns governos provinciais - como o de Minas Gerais - começam a lidar, de alguma forma, com ela. A diferença está no alcance e no grau de legitimidade que a questão educacional passou a ter entre todas as camadas sociais. Se é possível encontrar, nas Minas Gerais do início do século, uma forte resistência à escola, especialmente entre os imigrantes instalados em torno da nova capital do estado, isto não acontece mais nos dias de hoje. Pelas mais diversas razões (desde a merenda escolar até as possibilidades de ascensão social, passando pela "guarda" dos filhos menores), a escola tem sido reconhecida como necessária.

² Em seu livro, Archer procura demonstrar a capacidade de ação dos atores sociais é constituída a partir de certos recursos social e culturalmente definidos, relacionando-se portanto à identidade social desses atores. Sendo assim, trata-se de uma capacidade diferenciada segundo os grupos sociais. Waters (1998, p. 15) faz uma excelente discussão crítica desse conceito: "The process of acting in relation to a set of meanings, reasons or intentions is known as agency. A stress on agency implies that individuals are not the products or even the victims of the social world but rather that they are thinking, feeling and acting subjects who create the world meaning to their own behaviour and to the behaviour of others. Large-scale social arrangements are seen as emerging out of complex processes of interaction in which meanings are negotiated, contested, and at least to some extent, shared. So the institutions of the social world are not just given but human accomplishments".

³ O trabalho de gerenciamento do programa acabou sendo convertido num sub-projeto com a finalidade de permitir a sua autonomização dentro da Secretaria de Estado de Educação - Sub-projeto F: Coordenação e Supervisão.

⁴ Basicamente, a seleção competitiva de diretores é um processo de escolha cujo primeiro passo é o preenchimento de requisitos mínimos para a candidatura ao cargo (de escolaridade

e de experiência de trabalho). Em seguida, os candidatos submetem-se a uma prova de conhecimentos de administração escolar. Finalmente, os aprovados nesta etapa apresentam-se à comunidade eleitoral (professores, funcionários técnico-administrativos, alunos e pais) o seu programa de trabalho, que será então votado.

⁵ Referência não registrada pelas autoras (Nota da Editora).

⁶ A SEE-MG criou uma diretoria de avaliação que, além da equipe interna, conta com consultores brasileiros e estrangeiros, especialistas em avaliação escolar. Nesta diretoria elaboram-se testes, fazem-se análises técnicas dos itens incluídos e de seus resultados e procura-se fazer o acompanhamento da produção internacional na área. Pela qualidade do seu trabalho, a equipe dessa diretoria vem sendo convidada para auxiliar na constituição e desenvolvimento de órgãos de avaliação escolar em outros estados, como é o caso de Santa Catarina.

⁷ Deve-se observar que não se trata de ópor qualificação formal (diplomas, por exemplo) à qualificação real (capacidade efetiva de realizar certas tarefas, por exemplo). Referimo-nos aqui, talvez de forma um pouco diferente da conceituada por Paiva, às definições socialmente produzidas de qualificação. Em certos momentos ou em certas regiões do espaço social elas dizem respeito aos aspectos mais formais (para a classe média com nível superior) mas em outros, trata-se dos requisitos de competência real (por exemplo, nas exigências da indústria ou do setor de serviços para recrutar trabalhadores. Ver a respeito o trabalho de Nadya Castro (1993).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, Sobrinho; XAVIER, A. C.; MARRA, F. Gestão da escola fundamental: situação atual e tendências. In: XAVIER, A. C. et al. (Orgs.) *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1994. (Série IPEA, 145)
- ARCHER, Margareth. *Culture and agency: the place of in social theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- BARRETO, Elba E. S. Sá. Descentralizar e redistribuir nos sistemas de ensino. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 95, p. 73-78, nov. 1995.
- BIRDSALL, Nancy; SABOT, Richara (Eds.) *Opportunity foregone: education in Brazil*. Washington: BID/ Johns Hopkins University Press, 1996.
- BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1987.
- _____. *Razões práticas*. São Paulo: Papirus, 1996.
- CASASSUS, Juan. *Descentralización a la escuela y calidad de la educación?: mitos o realidades*. [S.l.]: UNESCO, 1998. Texto digitado.
- CASTRO, Cláudio Moura; CARNOY, Martin. *Como anda a reforma da Educação na América Latina?* Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- CASTRO, Nadya A. Qualificação, qualidade e classificações. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 14, n. 45, p. 211-224, ago. 1993.
- FORQUIN, Jean Claude. *Sociologia da Educação: dez anos de pesquisa*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- FRASER, Steven. Introduction to the Bell Curve wars. In: HALSEY, A.H. et al. (Orgs.) *Education: culture, economy, society*. Londres: Oxford University Press, 1997. p. 779-783.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Autonomia escolar: uma estratégia de avaliação*. Belo Horizonte: FJP, 1995. Relatório final.
- _____. *Condições de vida dos municípios de Minas Gerais: 1970, 1980 e 1991*. Belo Horizonte, 1996.
- FURTADO, João Pinto. *Da "União" ao SIND-UTE: a experiência dos trabalhadores em educação do Estado de Minas Gerais: 1979-1993*. Belo Horizonte: UFMG, 1993. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Minas Gerais, 1993.

- GOLDTHORPE, John. Problems of 'Meritocracy'. In: ERIKSON, R.; JONSSON, O. (Eds.) *Can education be equalized?: the swedish case in comparative perspective*. [S.l.]: Westview Press, 1996.
- GOMES, Cândido Alberto. Gestão participativa nas escolas: resultados e incógnitas. In: XAVIER, A. C. et al. (Orgs.) *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1994. (Série IPEA, 145)
- GUIA NETO, Walfrido Mares. Repasse de recursos para a escola: critérios, mecanismos e tendências: a experiência de Minas Gerais. In: XAVIER, A. C. et al. (Orgs.) *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1994. (Série IPEA, 145)
- GUSSO, Arthur Divonzir. A educação básica. In: ALBUQUERQUE, Roberto C. (Coord.) *O Brasil social: realidades, desafios, opções*. Rio de Janeiro: IPEA, 1993. p. 153-187. (Série IPEA, 139)
- JONES, Brian. The social constitution of labour markets. In: GALLIE, Crompton; PURCELL (Eds.) *Changing forms of employment: organisations, skills and gender*. Londres: Routledge, 1996.
- JORNAL DO BRASIL, Rio de Janeiro, 02 nov. 1997. Encarte especial
- KLEIN, Ruben. *Repetition and dropping-out in Brazil*. [S.l.: s.n.], 1998. Texto digitado.
- LEÓN, Arturo. *Las encuestas de hogares como fuente de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad*. Santiago, Chile: UNESCO, CEPAL, 1998. (Serie Políticas sociales, 22)
- LEVIN, Henry; KELLEY, Carolyn. Can education do it alone? In: HALSEY, A.H. et al. (Orgs.) *Education: culture, economy, society*. Londres: Oxford University Press, 1997. p. 240-251
- LUCE, Maria Beatriz Moreira. Construindo os sistemas municipais de ensino: o papel das associações de municípios no Rio Grande do Sul. In: XAVIER, A. C. et al. (Orgs.) *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1994. (Série IPEA, 145)
- MELLO, Guiomar. Escolas eficazes: um tema revisitado. In: XAVIER, A. C. et al. (Orgs.) *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1994. (Série IPEA, 145)
- _____.; SILVA, Rose Neubauer. Mudanças nos padrões de gestão educacional no contexto da reforma do estado: análise de doze estudos de caso. In: XAVIER, A. C. et al. (Orgs.) *Gestão educacional: experiências inovadoras*. Brasília: IPEA, 1995. (Série IPEA, 147)
- _____.; WEY, Vera Lúcia. Estado de Minas Gerais: em busca de um novo padrão educacional. In: XAVIER, A. C. et al. (Orgs.) *Gestão educacional: experiências inovadoras*. Brasília: IPEA, 1995. (Série IPEA, 147)
- MERLE, Pierre. *Sociologie de l'évaluation scolaire*. Paris: PUF, 1998.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. *Plano de implementação do projeto Pró-Qualidade*. Belo Horizonte, 1994.
- OFFE, Claus. *A economia política do mercado de trabalho: capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- OLIVEIRA, João Batista de Araújo. Os desafios da gestão educacional. In: XAVIER, A. C. et al. (Orgs.) *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1994. (Série IPEA, 145)
- PAUL, Jean J. *Le redoublement: pour ou contre?* Paris: ESF Ed., 1996.
- SANTOS, Wanderley G. dos. *Crise e castigo*. São Paulo: IUPERJ/Vértice, 1987.
- SOARES, José Francisco. *Indicadores de desempenho do Sistema Estadual de Ensino*. [S.l.: s.n.], 1998. Texto digitado.
- SOUZA, Alberto Mello e; VALLE SILVA, Nelson. Family background, quality of education and public and private schools: effects on school transitions. In: BIRDSALL, N.; SABOT, R. *Opportunity foregone: education in Brazil*. Washington: BID/John Hopkins University Press, 1996.
- _____.; CRESPO, Manuel; SOARES, José Francisco. *Implementação de uma avaliação educacional de padrão mundial: uma apreciação externa do projeto SAEB*. [S.l.: s.n.], 1998. Relatório apresentado ao PNUD em 1998.
- STOLL, L.; FINK, D. *Changing our schools: linking school effectiveness and school improvement*. Buckingham: Open University Press, 1996.
- TELLES, Vera da Silva. Pobreza, movimentos sociais e cultura política: nota sobre as difíceis relações

- entre pobreza, direitos e democracia. In: DINIZ, Lopes; PRANDI (Orgs.) *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo: ANPOCS/IPEA HUCITEC, 1994. p. 255-243.
- VEIGA, Laura; BARBOSA, Maria Lígia de O. Os impactos e os limites das políticas educacionais. *Teoria e Sociedade*, Campinas, n. 2, dez. 1997.
- VEIGA, Laura; COSTA, Bruno L. D.; TEIXEIRA, Fátima Beatriz. Avaliação do Programa de Descentralização Financeira da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais: 1991-1996. Belo Horizonte: Escola de Governo/FJP, 1998.
- VEIGA, Laura; LIMA Jr., Olavo Brasil; BARBOSA, Maria Lígia. *Política educacional, gestão municipal, desempenho governamental e desigualdades sociais*. [S.l: s.n.], 1996. Texto digitado. Trabalho preparado para o Banco Mundial, 1996.
- WASELFISZ, Júlio Jacobo. Qualidade, gestão educacional e avaliação: que sabemos hoje? In: XAVIER, A. C. et al. (Orgs.) *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1994. (Série IPEA, 145)
- WATERS, Malcolm. *Modern sociological theory*. London: Sage Publications, 1998.
- WORLD education league: who's top? *The Economist*, London, 29 mar. 1997. p. 21-23

O PRINCÍPIO DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DA LDB

Vitor Henrique Paro

Na medida em que a administração seja entendida como a utilização racional de recursos para a realização de determinados fins (Paro, 1986), é bastante vasto o conjunto de determinações constantes na atual LDB que diz respeito à gestão da educação. Todavia, é possível levantar alguns pontos que dizem respeito mais diretamente à democratização da gestão das unidades escolares.

A este propósito e à guisa de uma abordagem preliminar, apresento a seguir seis temas que considero relevantes para a discussão. Esses temas não esgotam, evidentemente, o rol de questões que se podem levantar sobre o assunto, nem pretendem ser tratados de forma exaustiva, mas apenas iniciar um debate que pode ser proveitoso para a busca de soluções e alternativas.

AS NORMAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA

Art. 3 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VIII - gestão democrática do ensino público na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

(...)

Art. 14 - Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (Brasil. Lei n. 9394, 1996)

Como se percebe, o Art. 3, Inciso VIII, repete a fórmula da Constituição Federal que, no Inciso VII de seu Art. 206 apresenta como princípio "a gestão democrática do ensino público, na forma da lei." Em ambos dispositivos, o primeiro aspecto que salta aos olhos do educador minimamente consciente da natureza da educação é o absurdo de se restringir a "gestão democrática" ao ensino público. Significa isso que o ensino privado pode se pautar por uma gestão autoritária? Numa sociedade que se quer democrática, é possível, a pretexto de se garantir liberdade de ensino à iniciativa privada, pensar-se que a educação - a própria atividade de atualização histórica do homem, pela apreensão do saber - possa fazer-se sem levar em conta os princípios democráticos?

Por aqui dá para se perceber a que disparates nossos legisladores se prestam,

quando, cedendo à ânsia do lucro representada nos *lobbies* dos interesses privados, permitem que a lógica do mercado se sobreponha à razão e aos interesses da sociedade.

A segunda observação a se fazer é sobre a pretensão que parece estar presente na LDB de, com este dispositivo pífio, se entender que a regulamentação legislativa prevista na Constituição esteja esgotada no âmbito nacional. O princípio aí estabelecido é o de que a "gestão democrática" se dará "na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino", fazendo supor que, em termos de legislação federal, esta Lei esgota o assunto. Isto é confirmado pelo Art. 14, que estabelece "princípios" que devem nortear "as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica", que, segundo o mesmo artigo, serão definidas pelos "sistemas de ensino".

Na verdade, era mesmo de se esperar que uma lei que pretenda estabelecer as diretrizes e bases da educação no país contivesse normas bem definidas e com validade nacional a respeito da maneira de se concretizar um princípio inerente à própria natureza civil (Gramsci, 1978) da atividade educativa. Mas isso ficou muito longe de acontecer. Ao estabelecer os princípios que nortearão "as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica", esse Art. 14 é de uma pobreza sem par. O primeiro princípio é o que há de mais óbvio, já que seria mesmo um total absurdo imaginar que a "elaboração do projeto pedagógico da escola" pudesse dar-se sem a "participação dos profissionais da educação." O segundo (e último!) princípio apenas reitera o que já

vem acontecendo na maioria das escolas públicas do país. Além disso, ao prever a "participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes", sequer estabelece o caráter deliberativo que deve orientar a ação desses conselhos, outra conquista da população que se vem implantando nos diversos sistemas de ensino.

Quando os grupos organizados da sociedade civil, em especial os trabalhadores em educação, pressionaram os constituintes de 1988 para inscreverem na Carta Magna o princípio da gestão democrática do ensino, eles estavam legitimamente preocupados com a necessidade de uma escola fundada sob a égide dos preceitos democráticos, que desmanchasse a atual estrutura hierarquizante e autoritária que inibe o exercício de relações verdadeiramente pedagógicas, intrinsecamente opostas às relações de mando e submissão que são admitidas, hoje, nas escolas.

Em vez disso, ao renunciar a uma regulamentação mais precisa do princípio constitucional da "gestão democrática" do ensino básico, a LDB, além de furtar-se a avançar, desde já, na adequação de importantes aspectos da gestão escolar, como a própria reestruturação do poder e da autoridade no interior da escola, deixa também à iniciativa de estados e municípios - cujos governos poderão ou não estar articulados com interesses democráticos - a decisão de importantes aspectos da gestão, como a própria escolha dos dirigentes escolares (Paro, 1996).

Diante desse quadro, é importante que todos aqueles interessados na democratização da escola pública, além de pressionarem os parlamentares para regulamentarem de fato o princípio constitucional, envidem esforços na elaboração de um projeto de regulamentação que realmente expresse os interesses democráticos.

CONDIÇÕES DE TRABALHO NA ESCOLA

Art. 4 - O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

(...)

IX - Padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

(...)

Art. 25 - Será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento.

Parágrafo único. Cabe ao respectivo sistema de ensino, à vista das condições disponíveis e das características regionais e locais, estabelecer parâmetro para atendimento do disposto neste artigo. (Brasil. Lei n. 9394, 1996)

Esses dispositivos têm a ver com a gestão democrática da escola na medida em que dizem respeito à necessária adequação de recursos e pessoal para dar conta dos objetivos da escola pública. Sua presença na LDB pode servir de importante apoio legal para reivindicações importantíssimas nesse sentido, como por exemplo a de supressão das classes abarrotadas de nossas escolas e de sua substituição por

uma relação professor/aluno pelo menos minimamente condizente com a natureza do trabalho docente na escola básica.

Parece ter-se generalizado nos meios políticos e administrativos do país, com amplo apoio da mídia, o discurso segundo o qual, em termos de atendimento à demanda por ensino fundamental, já chegamos ao atendimento em termos quantitativo, posto que praticamente todos os jovens e crianças têm acesso a esse nível de ensino. O que faltaria seria a permanência desses alunos na escola e a melhoria da qualidade do ensino oferecido.

Trata-se, na verdade, da grande farsa educacional que consiste em separar conceitos como qualidade e quantidade, que são dialeticamente interdependentes, para mistificar a realidade de nosso "pseudoensino". Se a quase totalidade das escolas não tem condições mínimas de funcionamento, de modo a manter aí os estudantes e a exibir um mínimo de qualidade que não comprometa sua condição de escola, não de meros prédios que abrigam certo número de crianças, então não se pode falar em quantidade. Quantidade de quê? Não se trata certamente de quantidade de escolas, já que lhes faltam as características intrínsecas a qualquer escola, ou seja, as condições de uma casa onde se ensina e se aprende. E de nada adianta os donos do poder porem a culpa na baixa qualidade dos professores, providenciando

parabólicas que dão lucro aos empresários, ou apontar como causa a incompetência administrativa dos diretores, providenciando belas estratégias para a administração, com qualidade total, dos recursos, se o que falta são precisamente os recursos em qualidade e quantidade adequadas ao número de alunos que se precisa atender.

Com respeito a essa necessária compatibilidade entre o número de alunos e "a quantidade mínima de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem" de que fala o Art. 4 da LDB, não deixa de ser surpreendente a ausência de um movimento mais incisivo de pressão por parte dos educadores com respeito à exigência de um número de alunos por sala mais condizente pelo menos com as mínimas exigências didático-pedagógicas. Como admitir que, nas condições de trabalho de nossas escolas públicas, um professor das primeiras séries do ensino fundamental, por exemplo, possa dar conta integralmente de sua missão educativa, tendo que lidar com classes de mais de 40 e às vezes de 50 alunos, como é a regra em nosso sistema público de ensino, quando um mínimo de bom senso recomendaria classes bem menores, com 20 ou 25 alunos?

É por essa razão que não se pode ignorar a importância dos dispositivos constantes nos Artigos 4 e 25 da LDB, acima anunciados, como base legal para reivindicações nesse sentido.

A AUTONOMIA DA ESCOLA

Art. 15 - Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógi-

ca e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (Brasil. Lei n. 9394, 1996)

Ultimamente a questão da autonomia da escola deixou de estar presente apenas na fala dos educadores progressistas para fazer parte também do discurso conservador e privatista da educação. De qualquer forma, a presença desse dispositivo, embora vago, contribui para manter na ordem do dia essa questão.

É preciso, entretanto, estar atento para, com relação à autonomia administrativa, não confundir descentralização de poder com “desconcentração” de tarefas; e, no que concerne à gestão financeira, não identificar autonomia com abandono e privatização. A descentralização do poder se dá na medida em que se possibilita cada vez mais aos destinatários do serviço público, sua participação efetiva, por si ou por seus representantes, nas tomadas de decisão. Para que isso aconteça, no caso do ensino público, não basta a desconcentração das atividades e procedimentos de cunho meramente executivo, como vem acontecendo. É necessário que a escola seja detentora de um mínimo de poder de decisão que possa ser compartilhado com seus usuários com a finalidade de servi-los de maneira mais efetiva.

Durante o período da ditadura militar, no Brasil, os educadores investiram forte-

mente na luta pela autonomia da escola, em oposição ao controle político-burocrático que se impunha às unidades escolares. Hoje, que os donos do poder se apropriaram também do discurso da autonomia e que procuram negar a escola, não pela repressão, mas pelo boicote das condições materiais de funcionamento, não basta a defesa da autonomia. É preciso principalmente se contrapor a esse movimento que, com o discurso da autonomia - e da necessidade de participação da comunidade e passagem do controle das escolas às mãos da sociedade civil -, o que está fazendo é justificar medidas tendentes a eximir o Estado de seu dever de arcar com os custos das escolas, com soluções que deixam estas à própria sorte, induzindo participação da comunidade não para decidir sobre seus destinos, mas para contribuir no financiamento do ensino.

No que concerne à autonomia pedagógica, também prevista nesse Art. 15, é preciso ter presente que ela deve se fazer sobre bases mínimas de conteúdos curriculares, nacionalmente estabelecidos, não deixando os reais objetivos da educação escolar ao sabor de interesses meramente paroquiais deste ou daquele grupo na gestão da escola. Não esquecer, afinal, que a autonomia nem sempre está associada à democracia.

A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NA GESTÃO ESCOLAR

Art. 12. - Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;

II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;

III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;

IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;

V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;

VI - articular-se com as famílias e a co-

munidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;

VII - informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica.

Art. 13 - Os docentes incumbir-se-ão de:
(...)

VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade. (Brasil. Lei n. 9394, 1996)

O Art. 12, além dos cinco primeiros incisos que se referem ao planejamento e racionalização das atividades no interior da escola, traz, em seus Incisos VI e VII, determinações que tendem a produzir importantes reflexos sobre a gestão democrática da escola pública, na medida em que estabelecem o dever da escola de levar em conta a família e a comunidade, integrando-as às atividades escolares. Na mesma direção caminha o Art. 13, ao estabelecer a obrigação dos professores de colaborar com essa articulação.

Cada vez mais se afirma a participação da comunidade (especialmente dos pais) não apenas como um direito de controle democrático sobre os serviços do Estado, mas também como uma necessidade do próprio empreendimento pedagógico que é levado a efeito na escola, mas que supõe seu enraizamento e continuidade com todo o processo de formação do cidadão que se dá no todo da sociedade. Embora vaga, a determinação contida no Inciso VI do Art. 12 reconhece a importância desse aspecto, acenando para o fortalecimento da participação dos usuários na gestão da escola. Isto pode funcionar como um importante suporte legal para cada vez mais se incrementarem medidas tendentes a chamar a comunidade para a escola para participar das decisões a

respeito dos seus rumos e da realização de seus propósitos educativos.

A proposição contida no inciso VII do Art. 12, com respeito à incumbência dos estabelecimentos de ensino de informar os pais e responsáveis "sobre a execução de sua proposta pedagógica", pode ser muito rica e plena de significados para o exercício de uma verdadeira gestão democrática da escola. Na verdade, uma gestão escolar com efetiva participação dos usuários não deveria bastar-se com a comunicação aos pais do andamento de suas atividades, mas já é um avanço significativo em direção a procedimentos que incluam a participação dos usuários (tanto alunos quanto pais e responsáveis) na própria avaliação dos serviços que a escola presta.

A avaliação, enquanto elemento imprescindível no processo de realização de objetivos em que se constitui a administração escolar, não pode consistir apenas na aferição do desempenho discente feita pelos professores, nem nas famigeradas avaliações externas atualmente em voga e que consistem na aplicação de testes e provas ao estilo dos concursos vestibulares. Uma verdadeira avaliação escolar comprometida com a apropriação do saber pelo educando, não com sua capacidade para tirar notas ou responder a provas e testes, deve levar em conta todo o processo escolar e incluir como avaliadores permanentes aqueles que se beneficiam de seus serviços, o que abrange, além dos alunos e alunas, também seus pais ou responsáveis.

Um processo de integração dos pais na tomada de decisões na escola e especialmente na avaliação de suas atividades pode ser benéfico em duplo sentido: em primeiro lugar, porque os pais se colocam

como interlocutores importantes diante dos trabalhadores da escola, especialmente dos professores, que passam a ter diante de si, mais concretamente, aqueles a quem devem prestar conta da qualidade de seus serviços; em segundo lugar, porque, assim, os pais podem inteirar-se mais

efetivamente dos problemas da escola, tendo mais condições para poder reivindicar do Estado providências e soluções e, assim, exercer plenamente o direito (e dever) de controle democrático do Estado, exigência fundamental de uma democracia social (Bobbio, 1989).

A FORMAÇÃO PROFISSIONAL DOS DIRIGENTES

Art. 64 - A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional. (Brasil. Lei n. 9394, 1996)

Com respeito à formação dos chamados "especialistas de educação", a LDB pouco inova com relação à legislação anterior. O principal problema com esse Art. 64 é a vinculação da formação desses profissionais, na graduação, ao curso de Pedagogia, prolongando a nefasta associação com as atuais habilitações. Herdeira do tecnicismo educacional, esta concepção, no que se refere ao diretor escolar, insiste em propugnar por uma formação diferenciada para o ocupante desse posto como se todos os educadores escolares não deveriam ser candidatos a uma eventual função diretiva na escola. Ao mesmo tempo, ignora a especificidade, a complexidade e a importância do caráter político-pedagógico das funções exercidas pelo dirigente escolar, reduzindo-as ao tecnicismo presente nos chamados "princípios e métodos" da administração empresarial capitalista.

Cada vez mais se forma entre os educadores a consciência a respeito da inadequação do atual sistema de formação do educador escolar em nível superior, ocasionada pela separação entre o curso de pedagogia e as chamadas licenciaturas. Supondo-se que todo professor, em princípio, deve ser um dirigente escolar em potencial, o correto seria, como propus em outra ocasião, que sua formação contivesse, pelo menos, os conteúdos básicos sobre

a) seu conteúdo programático específico (Geografia, Matemática, Biologia, Língua Portuguesa etc.); b) os fundamentos da educação (históricos, filosóficos, sociológicos, econômicos, psicológicos); c) a Didática e as metodologias necessárias para bem ensinar determinado conteúdo programático; e d) as questões relacionadas à situação da escola pública. (Paro, 1987, p. 113)

Esta formação, sobre a qual se poderá desenvolver a experiência escolar bem como outros conhecimentos adquiridos pela formação continuada em serviço, é imprescindível para a formação do futuro dirigente escolar e não parece passível de ser satisfeita sem uma integração de muito do que se aprende hoje nos cursos de Pedagogia e licencia-

tura, com superação também da formação proporcionada por essas duas vias,

de uma maneira não prevista nesse Art. 64 da LDB.

A ESCOLHA DE DIRIGENTES ESCOLARES

Art. 67 - Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

(...)

Parágrafo único. A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino. (Brasil. Lei n. 9394, 1996)

É altamente positivo o conteúdo do parágrafo único desse Art. 67, ao colocar a experiência docente como pré-requisito para o exercício das funções do magistério. Igualmente benéfica a determinação do inciso I, ao estabelecer o concurso público como norma para o ingresso na carreira do Magistério. Espera-se, apenas, que o pensamento burocrático não exerça sua influência no sentido de interpretar esse dispositivo como estímulo para impor mais um concurso com provas de conhecimentos "administrativos" aos candidatos a diretor que, a essa altura, já realizaram o concurso de natureza pedagógica para ingresso no magistério público, que é o que realmente interessa. Em vez disso, o que se deseja é que os tomadores de decisão envidem esforços para conceber sistemas eletivos de escolha dos di-

rigentes, capazes de lhes dar a legitimidade política necessária ao desempenho de suas funções.

Nunca é demais lembrar que a democratização da escola não se reduz à instituição de eleições para diretor. A grande frustração com relação à regulamentação da gestão democrática do ensino público pela LDB deriva da ausência de regras que pelo menos acenem para uma mudança estrutural da maneira de distribuir-se o poder e a autoridade no interior da escola. Para isso, seria preciso que, além de uma organização calcada na colaboração recíproca e fundada, não na imposição, mas na convivência e no diálogo, se prevíssem instituições e práticas que garantissem a participação efetiva tanto dos servidores (professores e demais funcionários) quanto dos usuários (alunos e pais) nas decisões da escola.

Conseqüentemente, uma tal estruturação deveria estabelecer, ao mesmo tempo, que a direção da escola não ficasse, como hoje, concentrada exclusivamente na autoridade de um diretor que, sem condições objetivas de perseguir propósitos educativos, se vê compelido a atender os ditames do Estado, sem nenhuma ligação com aqueles a quem os serviços escolares deveriam beneficiar. É neste sentido que a escolha dos dirigentes, acima de qualquer solução burocrática ou clientelista, deve passar necessariamente pela manifestação da

vontade dos dirigidos, de modo a comprometer-se de fato com os que fazem a educação escolar e, acima de tudo, com os usuários diretos (alunos) e indiretos (pais e comunidade em geral) de seus serviços.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- BRASIL. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece diretrizes e bases para a educação nacional. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1.
- GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar: introdução crítica*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- _____. *Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. Campinas: Papirus, 1996.
- _____. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Ática, 1997.

ALGUNS ASPECTOS DA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO E AUTONOMIA DA ESCOLA SOB UMA LEITURA MICROPOLÍTICA

Pedro Augusto Hercks Menin

Este artigo cumpre o objetivo de discutir alguns aspectos do tema Democratização da Gestão e Autonomia da Instituição Escolar, priorizando **como se relacionam as pessoas que têm qualquer tipo de ligação com a escola** para, nessa instância, como diria Rolnik (1987), traçar *cartografias*¹ que permitam pensar teoricamente o problema da participação.

Com o conceito de cartografia, busca-se aproximar a construção teórica à dinâmica típica da produção de realidades. Assim, a discussão contempla uma análise a respeito de como se dá a participação de diretor, professores, alunos, funcionários, família de alunos e membros da população vizinha na gestão da escola, enfocando principalmente o tema participação sob a ótica de sua própria produção, ou seja, de seus condicionantes, a partir da leitura da produção de subjetividade, com apoio na obra de Gilles Deleuze e Félix Guattari (1980).

Pretende-se, assim, compreender se a produção da realidade escolar se dá no sentido democrático ou burocratizante e seriado e em que lugares.

A LEITURA MICROPOLÍTICA: NOSSO REFERENCIAL TEÓRICO

Por implicar relações interpessoais, o problema da **participação** também se coloca, evidentemente, no âmbito do que é costume se chamar de "subjetividade". No entanto, a questão da participação também diz respeito a implicações de ordem política que se desdobram desde o plano local até instâncias burocráticas centrais como secretarias e ministérios da educação, sobre o que Le Boterf (1982) já apontou para a necessidade de existir uma participação de setores populares **realmente** representativa e Rivas (1991), por sua vez, para as dificuldades dessa representatividade. Isto é, se por um lado nosso trabalho sobre a questão da participação na escola situa-se em uma esfera local, por outro, há importantes implicações políticas para um plano mais amplo. Procuraremos, então, dar conta da análise das relações entre as pessoas dos vários lugares institucionais escolares (ou mesmo externos à escola), compondo-a com os discursos produzidos pela academia, procurando não perder o contexto social que envolve toda a discussão.

Para tanto, utilizamos, neste estudo, instrumentos que nos permitem ler aspectos da produção da subjetividade na escola, sem nos perdemos em divagações de ordem prioritariamente psicológica, situando, não apenas um caráter político como o campo por trás das relações subjetivas dos chamados indivíduos, mas a base política que a produz e que dela é produzida. Em outras palavras, trata-se de não se perder da dimensão política - que comporta a base de organização da sociedade capitalista - sua composição subjetiva. Nesse sentido, justifica-se a escolha da Análise

Micropolítica como um referencial teórico bastante estratégico.

A produção da subjetividade, sob essa ótica, não é um processo individual, particular, mas social. Trata-se da própria **produção da realidade**. Dessa forma,

... seria conveniente definir de outro modo a noção de subjetividade, renunciando totalmente à idéia de que, na sociedade, os fenômenos de expressão social são o resultante de um simples aglomerado, de uma simples somatória de subjetividades individuais. (...) Ao contrário, é a subjetividade individual que resulta de um entrecruzamento de determinações coletivas de várias espécies, não só sociais, mas econômicas, tecnológicas, de mídia, etc.

(Guattari, 1986, p. 34)

Não se contrapõem

... as relações de produção econômica às relações de produção subjetiva. (...) Ao menos nos ramos mais modernos, mais avançados da indústria, desenvolve-se na produção um tipo de trabalho ao mesmo tempo material e semiótico. Mas esta produção de competência no domínio semiótico depende de sua confecção pelo campo social como um todo: é evidente que para fabricar um operário especializado não há apenas a intervenção das escolas profissionais. Há tudo o que se passou antes, na escola primária, na vida doméstica - enfim, há toda uma espécie de aprendizado que consiste em ele se deslocar na cidade desde a infância, ver televisão, enfim, estar em todo um ambiente maquínico.

(Guattari, 1986, p. 27)

A idéia de **máquina** contida na expressão **ambiente maquinico** não se refere necessariamente a “mecânico”, às máquinas técnicas.

As máquinas técnicas existem, é claro, mas há também máquinas sociais, máquinas estéticas, máquinas teóricas e assim por diante. Em outras palavras, há máquinas territorializadas (em metal, em eletricidade, etc.), assim como há também máquinas desterritorializadas que funcionam num nível de semiotização completamente outro.

(Guattari, 1986, p. 239)

Por conseqüência, o que conhecemos por realidade,

... tudo o que é produzido pela subjetivação capitalista - tudo o que nos chega pela linguagem, pela família e pelos equipamentos que nos rodeiam - não é apenas uma questão de idéia, não é apenas uma transmissão de significações por meio de enunciados significantes. Tampouco se reduz a modelos de identidade, ou a identificações com pólos maternos, paternos, etc. Trata-se de sistemas de conexão direta entre as grandes máquinas produtivas, as grandes máquinas de controle social e as instâncias psíquicas que definem a maneira de perceber o mundo.

(Guattari, 1986, p. 27)

As concepções de subjetividade que remetem a conteúdos “internos”, a um indivíduo, uma essência, uma identidade, dificultam pensar-se o real em vários aspectos importantes, como por exemplo, nessa concepção que Guattari faz de “máquina” - o que nos leva a perder a compreensão do dinamismo social envolvido na produção da subjetividade - que,

convém reiterar, é **social** se vista sob essa ótica.

Partindo-se dessa concepção de ser humano e de mundo, os pressupostos para analisar o modo como se compõe a sociedade capitalista não se centram em inter-relações mecânicas entre infraestrutura e superestrutura como em algumas leituras que certos autores fazem de Karl Marx, uma vez que, sob a ótica “deleuziana”, a produção econômica e a produção subjetiva estão em um único sentido, qual seja, o sentido da produção de real social.

Assim, quando aqui se fala de produção de subjetividade, trata-se de várias ordens de aspectos da chamada realidade: sociológicos, históricos, educacionais, econômicos, etc., e **também**, evidentemente, de aspectos psicológicos. Falar de produção de subjetividade diz respeito a uma estratégia para entender o funcionamento do mundo capitalista - sem perder de vista qualquer estrato da vida social.

Toma-se como ponto inicial um pressuposto crucial, que é exatamente a necessidade de maior aproximação entre os conhecimentos produzidos pela Educação e os de ordem subjetiva que englobam os conhecimentos da esfera psicológica, mas que **absolutamente** não se restringem a eles.

Admitindo-se que pensar gestão democrática e autonomia da escola é um problema da alçada dos educadores, assim como pensar no problema dos manicômios está na alçada dos psicólogos e psiquiatras, isso não significa que os problemas dos educadores ou dos profissionais “psi” (psicólogos, psiquiatras, psicanalistas...) estejam operando necessariamente de forma primordial, em seus campos, respectivamente, educacionais ou psiquiátricos,

visto que a realidade é perpassada por todos os estratos presentes no social.

Conforme Guattari,

... aquilo que se convencionou chamar de "trabalhador social" - jornalistas, psicólogos de todo tipo, assistentes sociais, educadores, animadores, gente que desenvolve qualquer tipo de trabalho pedagógico ou cultural em comunidades de periferia, em conjuntos habitacionais etc. - atua de alguma maneira na produção de subjetividade. Mas, também, quem não trabalha na produção social de subjetividade? (...). Embarcamos nesse processo de divisão social geral da produção de subjetividade e não há mais volta. Mas, por isso mesmo, devemos interpelar todos aqueles que ocupam uma posição de ensino nas ciências sociais e psicológicas, ou no campo do trabalho social - todos aqueles, enfim, cuja profissão consiste em se interessar pelo discurso do outro. Eles se encontram numa encruzilhada política e micropolítica fundamental. Ou vão fazer o jogo dessa reprodução de modelos que não nos permitem criar saídas para os processos de singularização, [exatamente por serem referências que estruturam a produção de realidade a partir de normas de conduta pré-estabelecidas, moralizantes, que não consideram o dinamismo das mudanças que ocorrem permanentemente no social] ou, ao contrário, vão estar trabalhando para o funcionamento desses processos [singulares, não pré-concebidos] na medida de suas possibilidades e dos agenciamentos que consigam pôr para funcionar.

(Guattari, 1986, p. 29-30)

Ver-se-á mais adiante essas idéias esmiuçadas. Por enquanto, convém ainda

dizer que, se nossa visão de realidade não se limita a estratos específicos (sociológico, psicológico, histórico etc.), **a forma com que produzimos teoria** também merece atenção especial pelo fato de esta também ser perpassada por numerosos estratos. Ou seja, faz-se necessário pensar o próprio processo de construção teórica:

Seja qual for o instrumento teórico, e seja qual for o lugar da sua criação, ele pode ser conectado a qualquer realidade social. Os frutos desta conexão são necessariamente provisórios, pois significam elaboração desse movimento, por definição, contextualizado. Enquanto ferramentas, os recursos teóricos são universais, e são ao mesmo tempo provisórios pois só existem a cada vez que são recriados em uso, no contexto de novas práticas. (...) A teoria é movimento de produção, simultâneo ao da realidade. Uma teoria jamais se cristaliza, porque é 'cria/criadora' do movimento de produção social. Deste ponto de vista, quando maior for o número e variedade de instrumentos disponíveis, melhor.

(Ferraz, 1986, p. 17)

A partir dessa visão de teoria; em que "as leis de produção de uma dada realidade estão sujeitas à temporalidade; não [sendo] previsíveis" (Ferraz, 1986, p. 19), busca-se iluminar o dinamismo dos fenômenos sociais sem com isso atribuir-lhes uma dimensão de essência ou coisa nesse sentido, mantendo ao mesmo tempo a índole de sua **singularidade**.

Por fim, para fechar esta breve incursão sobre as especificidades do nosso referencial teórico, é aconselhável situar o próprio conceito de Análise Micropolítica. Se o primeiro termo desta expressão não

requer maiores atenções, o último é freqüente alvo de confusões. 'Micropolítico' não diz respeito, tão-somente, a uma dimensão política de uma realidade local. Assim, é um engano pensar a realidade da unidade escolar como 'micropolítica' e, supostamente, a realidade do âmbito estatal e de suas burocracias como 'macropolítica'. Micropolítica refere-se aos processos da produção da realidade que podem não ser visíveis - como questões envolvendo os chamados sentimentos, poder etc. Macropolítico, por sua vez, está posto diante dos olhos, a realidade materializada, publicada. "São sistemas de referência distintos" (Deleuze ; Guattari, 1980), presentes em ambas dimensões - local e global - relacionados de forma direta com o pro-

cesso de produção de realidade.

Assim, "a questão micropolítica é a de como reproduzimos (ou não) os modos de subjetividade dominante" (Guattari, 1986, p. 138) - o que vale dizer, como se reproduzem ou não os modos de **produção de realidade** dominantes - e no caso desta nossa reflexão, como esses operam na instituição escolar, especificamente nos processos gestionários. Na Análise Micropolítica, portanto, considera-se a dimensão macropolítica como de igual importância em relação à micropolítica. Apenas que uma é processo e a outra é o que já está configurado, ou seja, territorializado, visível na realidade. A prioridade está exatamente em entender como se dá esse processo de construção. Este será o trabalho a partir de agora.

A PARTICIPAÇÃO

Pode-se abordar o sentido das idéias dos pensadores franceses Gilles Deleuze e Félix Guattari por meio de muitos conceitos. Escolhemos os que seguem por considerarmos que são bastante estratégicos para uma compreensão mais clara dos modos de produção da realidade da forma como a entendem tais autores.

De acordo com Deleuze (1981), em sua leitura de Spinoza, a realidade, toda a realidade, se produz através do **encontro** entre **corpos**. Corpo não é só o corpo humano, as "pessoas", mas tudo que tenha o poder de **afetar** e ser afetado em um **encontro**. São corpos, portanto, as dependências escolares, o material didático disponível, as idéias que todos têm sobre a vida, seus juízos de valor etc. Além disso, para haver um encontro são necessários pelo menos dois corpos; que nos encon-

troam **afetos** - os efeitos do encontro de corpos, que os **afetam**.

No encontro, os corpos em seu poder de afetar e serem afetados se atraem ou se repelem. Dos movimentos de atração e repulsão geram-se efeitos: os corpos são tomados por uma mistura de afetos. Eróticos, sentimentais, estéticos, perceptivos, cognitivos ...

(Rolnik, 1987, p. 25)

A **vida**, portanto, se produz no encontro, na troca de afetos. Há um caráter necessariamente coletivo em sua construção. Ela não está, dessa forma, dentro dos corpos mas **entre** eles. Esse **entre** é, digamos, a matéria que permeia os corpos, viabilizando o encontro. Ou seja: a **vida** é possibilitada pelo **entre**.

Essa idéia deve servir imensamente. Se foi dito anteriormente que o encontro é

produção de realidade - e acrescentado, agora, produção de vida - pode-se pensar que a produção de realidade (a articulação das realidades macro e micropolíticas) funciona ao sabor dos encontros e ao **efeito dos "entre-corpos"**.

Imagine-se, então, uma sala-de-aula. Nela estariam uma professora falando ininterruptamente, confusa e irritada em seu esforço de tentar ser ouvida, em meio a trinta ruidosos alunos. A professora fala da importância da aula, de os alunos aprenderem aquele conteúdo, do esforço que ela faz para isso, etc. Se, como visto por esta lente teórica, a vida está no "entre", no encontro entre corpos, o que é possível mapear dessa realidade?

Primeiramente, relevando-se a caótica situação de abandono que caracteriza nossas escolas públicas, é de se considerar que outros corpos também participem de modo decisivo desse encontro entre professor e alunos que produzem o território chamado "aula", como por exemplo móveis (velhos e pouco funcionais), a sala (em geral muito mal conservada), os (geralmente ruins) recursos disponíveis, etc.

No que concerne especificamente à chamada relação professor-aluno, não se trata de observar unicamente o discurso da professora (que, como ver-se-á mais adiante, é ritualizado - ou, para emprestar um conceito de Spinoza, **moralizante**). Segundo Deleuze (1981), "basta não compreender para moralizar" - e é esse, em geral, o caminho que se segue. Essa conceituação teórica sugere outro processo: atentar para o **entre**. Que afetos, resultantes desse encontro entre professora e alunos estão pedindo configuração, ou seja, estão pedindo **estratégias de expres-**

são para comporem um **território** no plano do visível (macropolítico) - o que alteraria efetivamente a realidade?

Não se trata de interpretar o ruído dos alunos tentando dar-lhe um significado - que seria uma postura teórica moralizante, submissa a modelos, a referências pré-concebidas - e sim permitir que os afetos, efeitos desse encontro, atualizem-se em matérias de expressão, ganhando assim **território** no mundo visível ou macropolítico.

Desta forma, vai-se chegando ao cerne deste trabalho, que é exatamente pensar os "ruídos" no discurso educacional, o que aponta para a **possibilidade da participação ser uma intercessora em um processo que permita a fala plena de todos os lugares institucionais escolares** e, claro, pensar também o que pode interditar esse processo.

Falou-se dos efeitos nocivos da construção da realidade a partir de juízos de valor pré-estabelecidos, estranhos à dinâmica dos encontros que participam da produção de subjetividade. Não se quer, entretanto, dizer que não deva haver moral, juízos de valor, na construção do real, mas que tais juízos não devem ser apriorísticos. A produção de realidade deve ser sempre **ética**: deve contemplar e valorizar a presença das pessoas nos permanentes encontros que engendram a chamada realidade.

Ética é a afirmação do bom encontro. O que define o bom encontro não é a noção de **bem** e de **mal** mas de **bom** e **ruim**. Em outras palavras, o encontro é bom se ele faz **bem** ao corpo e ruim se faz **mal**.

Não se trata de um critério moral - juízos de valor pré estabelecidos - mas de um critério ético: ético é o encontro potencializador, que produz alegria - e o

que é bom para um corpo pode não ser para outro. Não há, portanto, modelos pré-estabelecidos; não há regras para encontrar. A ordem é experimentar, jamais interpretar - como afirmaram reiteradas vezes Deleuze e Guattari.

Este é o funcionamento das propostas gestionárias verdadeiramente democráticas: não há valores baixados por decreto, mas valores construídos - afinal, cada professor, cada aluno, cada funcionário, cada membro da população circunvizinha têm seus próprios valores diante da vida.

Veja-se o nosso exemplo da professora: o ruído dos alunos é um dos efeitos do encontro entre todos os corpos que participavam daquela aula. Se interpretado moralmente, seria tachado de **mau** (ou seja, **mal**), algo que não se deve fazer em uma sala-de-aula. Se pensado eticamente, por outro lado, buscar-se-ia nele o próprio sentido do encontro, isto é, pensar que os afetos sempre buscam sua publicação em quaisquer matérias de expressão no plano visível (ou macropolítico). Os afetos que não conseguem se configurar em um território - que, no caso é a própria aula - continuarão buscando essa configuração; e isso pode levar à própria desintegração do território anteriormente configurado, que "caduca" sem a atualização desses afetos que pediam matérias de expressão e desmorona por não servir mais para a expressão da realidade que está sendo produzida no local (como uma sala onde o ruído de tão intenso inviabiliza a aula).

Pode-se dizer que as depredações nas escolas estão, de certo modo, ocorrendo no mesmo sentido desse exemplo, qual

seja, do "ruído" produzido no encontro entre a escola e a população vizinha não ser "ouvido", embora se faça sentir por todo o prédio escolar. Também neste caso, os efeitos podem transcorrer no mesmo sentido do exemplo da sala-de-aula: as depredações podem chegar a inviabilizar o funcionamento da própria escola.

Esse território chamado "aula" costuma ser definido como um lugar para a aprendizagem; para a apreensão de determinados conteúdos. O ruído é, seguindo esse raciocínio, um efeito dos encontros que busca configuração em certo território "aula", onde moralmente não cabe sua publicação (é "errado" fazer barulho durante a aula). No entanto, foi dito que territórios que não se atualizam com os novos encontros tornam-se "velhos", ineficientes. Se o efeito que se espera da expressão dos afetos dos encontros de uma aula qualquer é a chamada **aprendizagem**, temos que relevar que esta última é apenas um dos efeitos possíveis - e que, a julgar pelo perfil de nossas escolas públicas, não tem sido dos mais presentes - sendo que outro efeito, por exemplo, é esse ruído de que falamos. O ruído é uma estratégia indesejável, improdutiva, de viabilização dos afetos surgidos nos encontros entre corpos. Quando não há outra estratégia, o ruído, a indisciplina, a violência servem à expressão dos afetos.

Por tudo o que foi dito, ou a aula acessa os novos afetos (sua publicação) ou não permite sua própria atualização. O mesmo vale para a própria escola.

Quando se encontra na bibliografia científica a afirmação de que é sempre necessário contrapor os dados disponíveis sobre

as escolas com a sua "realidade concreta", trata-se, micropoliticamente, da **atualização de afetos em territórios no plano visível ou macropolítico**. O que se disse até agora em relação à gestão da sala-de-aula vale, evidentemente, para a gestão da escola toda.

Não é demais repetir: se nos encontramos os corpos sempre são diferentes, diferentes são os afetos - efeitos dos encontros. Não há regras, portanto, para o bem encontrar, que não experimentar sempre.

Essas afirmações parecem oferecer pistas para a compreensão das conclusões a que Montenegro chegou em seu trabalho:

Caminha-se, tateia-se. Ninguém sentou para organizar projetos e planos siderais. A necessidade coloca. Os impasses surgem. As soluções discutidas. A saída é a ação em grupo - professores, alunos e pais. Como será em outras áreas, outras escolas, outras ruas e bairros? Só conversando ...

(Montenegro, 1986, p. 109)

Longe de qualquer viés espontaneísta, a idéia é pensar a democracia - ou seja, o modo democrático de produção social - como facilitadora de encontros; como facilitadora de fala plena em todos os lugares institucionais. Pode-se pensar a democracia, então, como **espaço de singularização** - pois o resultado dos encontros é sempre singular e, como dito há pouco, não existem regras para o encontrar.

Os tais "projetos siderais" de que fala Montenegro tentam exatamente criar um tipo de "regra geral", moralizante no sentido pensado por Spinoza, descon-

siderando as diferentes afecções dos corpos envolvidos (e desconsiderando também os próprios corpos envolvidos...). Por isso mesmo, participação é mais do que "dar opinião". Participação é o próprio envolvimento dos corpos na produção do real. A questão é pensar se essa produção está permitindo a atualização dos novos afetos produzidos nos encontros institucionais ou não.

Concluindo, como foi visto sob esta lente teórica, o social, aquilo que conhecemos como realidade, é o efeito de inúmeros encontros entre muitos corpos possíveis - já que corpo é tudo aquilo que tem o poder de, em um encontro, afetar outro corpo e ser afetado por ele. A realidade é, portanto, sempre uma **produção social**. O que altera a realidade é a publicação dos afetos - efeitos dos encontros - em matérias de expressão.

Com base em tais idéias, pode-se inferir que, de fato, a **gestão coletiva** é o melhor caminho para uma boa administração institucional, o que implica a fala plena de todas as pessoas envolvidas, uma vez que **todos** os corpos presentes nos encontros estão, de um jeito ou de outro, a produzir realidade e, portanto, a participar da alteração das paisagens do cotidiano.

A questão central é, então, pensar se o cotidiano escolar está sendo produzido de forma democrática, clara e visível, permitindo a expressão dos conflitos, que são, aliás, **coletivos**, e das necessidades de todos; ou de modo dissimulado e marginal, escamoteando as diferenças, valores, interesses e vontades das numerosas pessoas que participam da construção da realidade escolar.

NOTAS

¹ De acordo com a Análise Micropolítica, "a cartografia - diferentemente do mapa, representação de um todo estático - é um desenho que acompanha e se faz ao mesmo tempo que os movimentos de transformação da paisagem." (Rolnik, 1987).

² São modelos pré-concebidos, que moralizam a produção de realidade, impondo-lhe um padrão - juízos de valor pré-existentis que se pretendem universais - negando a participação do corpo social (das chamadas pessoas) na produção do real. (nota do autor).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARVALHO, Marília; VIANNA, Cláudia. *Relações entre educadoras e mães de alunos: um (des)encontro*. [S.l.: s.n.], 1994. Texto digitado.
- DELEUZE, Gilles. *Conversações*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992.
- _____. *Foucault*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- _____. *Lógica do sentido*. São Paulo: Perspectiva, 1974.
- _____. *Spinoza: philosophie pratique*. Paris: Minuit, 1981.
- _____.; GUATTARI, Félix. *Capitalisme et schizophrénie: mille plateaux*. Paris: Minuit, 1980.
- _____.; PARNET, Claire. *Dialogues*. Paris: Flammarion, 1977.
- FERRAZ, Maria da Graça C. F. *Religare: uma cartografia da fé*. São Paulo: PUCSP, 1995. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1995.
- _____. *Vida torta: instantâneos de um projeto marginal*. São Paulo: PUCSP, 1986. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1986.
- GUATTARI, Félix. *Revolução molecular: pulsações políticas do desejo*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- _____.; ROLNIK, Suely B. *Micropolítica: cartografias do desejo*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- LE BOTERF, Guy. A participação das comunidades na administração da educação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 16, n.1. jan./mar. 1982.
- MONTENEGRO, Antônio. A saga das escolas comunitárias de Olinda e Recife. *Educação e Sociedade*, São Paulo, v. 24, n. 8, 1986.
- PARO, Vitor H. *Por dentro da escola pública*. São Paulo: Xamã, 1995.
- RIVAS, Ricardo H. *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina: estado del arte*. Santiago, Chile: UNESCO/REDUC, 1991.
- ROLNIK, Suely B. *Cartografia sentimental da América: produção de desejo na era da cultura industrial*. São Paulo: PUCSP, 1987. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1987.

RECURSOS FEDERAIS PARA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL: A LONGA HISTÓRIA DO DESCOMPROMISSO

Beatrice Laura Carnielli

INTRODUÇÃO

Embora o Brasil tenha se organizado sob a forma federativa desde a proclamação da República, as relações de poder entre a esfera federal e as subnacionais sempre foram fortemente assimétricas, favorecendo a primeira, com maior ou menor intensidade. Dessa forma, a universalização da educação fundamental, ainda que não seja competência precípua da União, tem sua viabilidade condicionada pelos recursos, normas e ações emanadas do poder central.

Escusado salientar a importância do ensino fundamental, bem como dos lamentáveis índices de evasão e repetência que há décadas o acompanham. Esses índices, por sua vez, respondem pela baixa escolarização média da população brasileira e, como muitos autores salientam, pela má distribuição de renda pela qual o Brasil se notabiliza, no cenário mundial. Dessa forma, o empenho do poder público em favor do ensino fundamental, além do cumprimento de preceito constitucional, deve resgatar o direito à cidadania de milhões de brasileiros e sua inserção no desenvolvimento nacional.

O PODER CENTRAL E A EDUCAÇÃO ELEMENTAR, ATÉ A DÉCADA DE SESENTA

No âmbito da educação, a primeira tentativa de formalização de um pacto federativo ocorre com a promulgação do Ato Adicional, de 12 de agosto de 1834, no período da Regência do Império, no bojo de uma série de medidas que buscavam aplacar os anseios de autonomia das Províncias. O referido Ato Adicional transformou os Conselhos em Assembléias Provinciais, cujas decisões, quando sancionadas pelo Presidente da Província, tinham força de lei. Entre os assuntos de competência das Assembléias Provinciais constava legislar

Sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-los, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias existentes, e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral.

Na interpretação de Bittencourt (1953), da qual não há porque discordar, o Poder Imperial, via Assembléia Geral, e as Assembléias Provinciais poderiam legislar sobre ensino de qualquer grau ou ramo. Ficava vedado às Assembléias Provinciais, tão somente, legislar quanto às faculdades de medicina, cursos jurídicos e outras academias já existentes.

Entretanto, não foi a interpretação que prevaleceu. Entendeu-se que a educação elementar se tornara privativa das Províncias e ao governo da Monarquia caberia, apenas, zelar pelo ensino superior e secundário, possivelmente por se considerar esse último meramente propedêutico ao superior.

Face ao sistema tributário então existente, ou mesmo ao da Primeira Repúbli-

ca, a maioria das Províncias e depois Estados não teriam meios de fazer frente a despesas com a universalização do ensino primário. Na Assembléia Geral do Império, vozes autorizadas, como as de José Paulino de Souza e Rui Barbosa, em vão se pronunciaram contra essa exegese e propugnaram pelo fim do analfabetismo, como caminho de “eivar o país ao nível do século”. Em 1882, Rui Barbosa propôs a criação de um Fundo nacional destinado à instrução pública, para financiar a educação elementar, o qual somente veio a se concretizar, no final do Estado Novo.

Mais que a norma jurídica, essa divisão de competências, passa a integrar a cultura política brasileira e se torna a tradição seguida.

Essa interpretação, que desobriga o governo central com respeito ao ensino elementar, começa a ser fortemente questionada nas primeiras décadas desse século. A pressão de educadores e segmentos da classe política buscavam levar a União a assumir um papel de responsabilidade com respeito à educação popular. A Lei n. 1.617, de 30/12/1906, autorizava o governo central a ajudar em um quarto das despesas com a educação elementar, àqueles Estados que já despendessem pelo menos 10% de suas receitas com esse grau de ensino.

Na década de vinte, com o surgimento dos “profissionais da educação”, as expectativas desses incluíam não somente o auxílio da União aos estados, como, também, a elaboração de uma política nacional de educação. A política viria a tentar ordenar as iniciativas dos estados, pois a

descentralização levava a uma grande variedade dos programas educacionais e diversidade do volume de recursos aplicados, além da oscilação acentuada desses recursos, num mesmo estado, de ano para ano. Mesmo estados tidos como ricos, a exemplo de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, somente conseguiam oferecer vagas nas escolas elementares a algo entre 25% e 30% de sua população, em idade escolar (Paiva, 1983, p. 91).

A Revolução de 1930, através do Decreto n. 19.402, de 14/11/1930, criou o Ministério da Educação e Saúde Pública, ao qual coube a responsabilidade pela administração das instituições federais de ensino e pela fiscalização do ensino secundário e superior, público e privado. O Decreto reconhecia, contudo, a existência de sistemas autônomos de ensino, nos estados e municípios. A Revolução criou também, pelo Decreto n. 19.850, de 11/04/31, o Conselho Nacional de Educação, ao qual a Constituição de 1934 atribuiria a competência de elaborar, precipuamente, o plano nacional de educação. Pelo Art. 156 daquela Carta Magna, à União caberia aplicar na educação, um mínimo de 10% de sua receita; aos estados e Distrito Federal 20% e aos municípios, 10%, inaugurando a prática da vinculação constitucional de recursos para educação. Essa prática deixou de ser adotada apenas na Constituição de 1937 e naquela de 1967.

Contudo, o almejado apoio da União aos estados somente se concretizou, pela primeira vez, por meio do Decreto n. 4.948, de 14/11/1942, que instituía o Fundo Nacional do Ensino Primário - FNEP, "formado pela renda proveniente dos tributos federais que

para esse fim viessem a ser criados". Para prover os recursos do FNEP criou-se um adicional de 5% sobre o imposto de consumo que incidia sobre as bebidas.

As unidades federadas tinham acesso aos recursos de FNEP comprometendo-se a aplicar, no ano de 1944, pelo menos 15% de sua receita tributária na educação elementar, elevando esse percentual, sucessivamente, para 20%, até 1949, fixando-se esse valor como mínimo, daí por diante. Os estados, por sua vez, deveriam assinar convênios com os municípios para que esses aplicassem pelo menos 10% de sua receita na educação elementar, em 1944, elevando o percentual a 15%, até o final da década. Esse compromisso foi assumido pelos estados e municípios através do Convênio Nacional do Ensino Primário, assinado em 16/11/1942 e ratificado pelo Decreto n. 5.293, de 01/03/1943. A demora na regulamentação do Decreto n. 4.948/42 fez com que as medidas nele constantes somente fossem levadas a efeito, já na vigência da Constituição de 1946, a qual dispunha outros valores para educação.

A Constituição de 1946, no seu Art. 169, determinava como valores mínimos a serem aplicados pelas três esferas de poder na manutenção e desenvolvimento do ensino: União 12% e estados, Distrito Federal e municípios 20%. A aplicação dos recursos da União teve que aguardar a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB - Lei n. 4.024, de 20/12/1961, que no Art. 8º cria o Conselho Federal de Educação - CFE, a quem caberia a elaboração do plano de educação e a definição dos critérios de aplicação dos recursos federais.

A regulamentação do Decreto n. 4.948/42 somente ocorreu quase três

anos depois (Decreto n. 19.513, de 25/08/1945), ficando o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos - INEP responsável pela administração do Fundo. O regulamento previa que os estados receberiam os recursos segundo as suas necessidades, calculadas de acordo com o percentual de crianças na faixa de 7 a 11 anos que não estivessem matriculadas na escola, ou seja, segundo o cálculo do déficit educacional de cada estado. O regulamento estipulava, ainda, que 70% dos recursos deveriam ser destinados à construção de escolas; 5%, ao aperfeiçoamento técnico do pessoal engajado nos serviços de inspeção e orientação e 25% à educação primária de adolescentes e adultos analfabetos, essa última aplicação a ser controlada pelo Departamento Nacional de Educação.

Em 1953, o INEP introduziu alterações nos critérios de alocação dos recursos: o da distribuição inversamente proporcional aos recursos financeiros disponíveis por aluno e o da proporcionalidade direta ao esforço de cada estado na solução do problema educacional, medido pelo seu progresso, nos últimos 10 anos, na alfabetização da população de mais de dez anos.

A divisão da parcela de 70% entre as unidades federadas teria como base: 45% inversamente proporcional aos recursos disponíveis para educação popular; 30% diretamente proporcionais ao progresso verificado no índice de alfabetização apurado para a Unidade, segundo os últimos dados disponíveis, e 25% diretamente pro-

porcionais ao empenho da Unidade no cumprimento dos convênios anteriores de auxílio federal. A parcela de 25% destinada à educação de adolescentes e adultos analfabetos seria distribuída entre as unidades, proporcionalmente ao número de analfabetos de 15 anos ou mais anos de idade, existente em cada uma delas.

O reflexo da alocação desses recursos pode ser medido pela ampliação de número de prédios escolares e das matrículas, conforme dados a seguir:

Tabela 1
Prédios escolares segundo o ano e percentual de incremento no período

Ano	Prédios Escolares	Incremento (%)
1946	28.300	-
1958	77.000	172
1962	98.000	27

Já as matrículas passaram de 3.295.391, em 1945, para 5.671.649, em 1955.

O apoio ao ensino médio surge com a Lei n. 2.342, de 29/11/54, a qual cria Fundo Nacional de Ensino Médio - FNEM. Os seus recursos seriam constituídos de dotação orçamentaria da receita da União, nunca inferior a 0,01%, e da renda proveniente de tributos federais que viessem a ser criados com esse fim. Os recursos do Fundo destinavam-se a bolsas de estudo, subsídios para manutenção de estabelecimentos de ensino secundário e para promover a difusão e aperfeiçoamento do ensino de grau médio. Dos recursos, 60% destinavam-se às bolsas de estudo.

A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL, DE 1961

Os Art. 92 a 96 da Lei n. 4024/61 são dedicados à explicitação da forma de aplicação dos recursos, a serem distribuídos, de forma igual entre os três níveis de ensino. A matéria, no entanto, era polêmica, merecendo reparos por parte de Anísio Teixeira, Presidente da Comissão Especial, criada no âmbito do CFE, para elaboração das normas de aplicação dos recursos dos fundos de ensino. Segundo a interpretação de Anísio Teixeira, que passou a ter caráter doutrinário sobre as relações entre União, Estados e Municípios, deveriam ser observados os seguintes princípios:

- a. a educação constitui serviço comum e solidário das três órbitas administrativas do país, sendo a ação do Governo Federal fundamentalmente supletiva;
- b. a própria distribuição dos recursos federais em parcelas iguais para os três níveis de ensino indica que a União reconhece sua ação suplementar e não deseja assumir a responsabilidade dos sistemas de ensino nos seus três níveis, mas auxiliar os serviços locais de educação, oferecendo ajuda maior, proporcionalmente, aos ensinos de nível médio e superior;
- c. o espírito da Lei, ao criar os Fundos, foi o de dar base e viabilidade a um plano de assistência financeira aos Estados e aos Municípios para o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos sistemas estaduais de educação, sem prejuízo das obrigações da União, já anteriormente assumidas, especialmente quanto ao ensino superior;

- d. é, pois, doutrina incontestável da LDB que a educação nacional repousa nos sistemas estaduais de educação, aos quais a União prestará assistência financeira, em primeiro lugar; assistência técnica, sempre que possível; e, por último, suplementará com estabelecimentos próprios, quando assim julgar conveniente.” (Teixeira apud Horta, 1975, p. 89)

Como seria de esperar, a opção do CFE foi no sentido de utilizar os recursos na manutenção das instituições federais existentes e distribuir o restante pelas unidades federadas, sob forma de assistência financeira, consoante os planos por elas elaborados. Os critérios adotados para distribuição dos recursos dos três fundos pouco diferiram dos já existentes.

No caso do FNEP, 75% dos recursos foram destinados à expansão e melhoria do ensino, 30% dos quais de forma diretamente proporcional à população escolar de 7 a 14 anos, e 70% inversamente proporcional à renda per capita do estado. O total de cada estado, para efeito do repasse, era dividido em quotas, cada qual correspondente ao custo total de um aluno/ano. Esse custo seria baseado no salário do professor, que correspondia a 70% da despesa total com o ensino. O salário do professor, por sua vez, tomava por base o salário mínimo regional, para os professores não diplomados; 125% do salário-mínimo para os regentes de classe; 150% para o professor com Curso Normal; e 200% para o professor com Curso Superior, ou em função de supervisão. Dos recursos,

22% se destinavam ao aperfeiçoamento do magistério e 3% ao custeio de bolsas de estudo para alunos portadores de deficiências de qualquer ordem.

Com respeito ao FNEM, as normas foram muito gerais. Os recursos seriam divididos em duas parcelas, sendo a primeira destinada à manutenção da rede federal de ensino médio (Colégio Pedro II, Escolas Técnicas Federais, Escolas Especiais para Deficientes - como o Instituto Benjamin Constant para cegos - e outros institutos de ensino federal). Os recursos que sobras-

sem, segunda parcela, seriam repassados a estados e municípios, 70% distribuídos na proporção inversa da renda per capita dos estados e 30% na proporção direta da população de 11 a 18 anos dos municípios que não possuísem estabelecimentos de ensino médio.

No caso do Fundo Nacional do Ensino Superior - FNES, o CFE limitou-se a constatar que as despesas da União com a manutenção da rede federal de ensino superior já excedia, em muito, os recursos do Fundo, nada restando a distribuir.

A EMENDA CALMON E A EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1967 não estabeleceu recursos vinculados para manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme já mencionado¹. Contudo, em 1983, com a Emenda Constitucional n. 24/83, conhecida como a Emenda Calmon, foi retomada a obrigatoriedade da aplicação no ensino de, no mínimo 13% da receita de impostos da União e 25% daquela dos estados e municípios, inclusive dos recursos oriundos das transferências.

A Lei n. 7.348, de 24/07/1985, por sua vez, regulamentou os gastos que poderiam ser considerados próprios dessa atividade. O Art. 6º, que estabelece a destinação dos recursos, foi criticado por conter um sentido muito amplo das atividades educativas a serem financiadas com os recursos vinculados. Efetivamente, o artigo estipula:

Art. 6º- Os recursos previstos no *caput* do artigo 1º desta lei destinam-se ao ensi-

no de todos os graus regular ou ministrado pela via supletiva amplamente considerada, aí incluídas a educação pré-escolar, a educação de excepcionais e a pós-graduação.

Parágrafo 1º. Consideram-se despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino todas as que se façam, dentro ou fora das instituições de ensino, com vistas ao disposto neste artigo, desde que as correspondentes atividades estejam abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e estejam supervisionadas pelos competentes sistemas de ensino ou ainda que:

- a) resultem da manutenção dos colégios militares de 1º e 2º graus;
- b) resultem em bens ou serviços que se integrem nas programações de ensino;
- c) consistam em levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas, levados a efeito pelas instituições de ensino ou por outros órgãos e entidades, desde que visem precípuamente ao aprimoramento

- ramento da qualidade e à expansão racional do ensino;
- d) correspondam à amortização e ao custeio de operações de crédito destinados ao financiamento de programações de ensino, nos termos do corpo deste parágrafo e sua alínea b;
 - e) importem em concessão de bolsas de estudo;
 - f) assumam a forma de atividades-meio de estabelecimento de normas, gestão, supervisão, controle, fiscalização e outras, necessárias aos regular funcionamento dos sistemas de ensino;
 - g) decorram da manutenção de pessoal inativo, estatutário, originário das instituições de ensino, em razão de aposentadoria.

Na literatura voltada à análise dos efeitos da Emenda Calmon e sua regulamentação, destaca-se Gomes (1988) que, transcorrido um quinquênio da aprovação da Emenda, alertava para a dificuldade de dispor de dados específicos para avaliar seu exato cumprimento. Conclui, no entanto, que o dispositivo proporcionou aumento significativo dos recursos, mais na esfera federal que na estadual, onde parte dos estados já aplicavam em educação, além do mínimo constitucional. Alertava, também, que havia indicações de estados que não estavam cumprindo o dispositivo constitucional.

A Constituição de 1988 manteve a vinculação, alterando o percentual da União, que de 13% passou a ser 18%, estabelecendo que os gastos em educação devem se destinar, prioritariamente, ao ensino obrigatório. Essa prioridade é reiterada no Art. 60 das Disposições Transitórias, onde se lê

... nos dez primeiros anos da promulgação

da Constituição, o Poder público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

No tocante à definição das despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, a Lei n. 9.394, de 20/12/1996, a nova Lei de Diretrizes e Bases, no seu Art. 70 estipula:

Artigo 70 - Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I. remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II. aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III. uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV. levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e expansão do ensino;
- V. realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI. concessão de bolsas de estudos a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII. amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo
- VIII. aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

A conceituação precisa do que venha a integrar a manutenção e desenvolvimento do ensino constitui uma das tarefas mais complexas do legislador. Em que pese os cuidados, os recursos para educação foram utilizados na construção de estradas intermunicipais, supostamente para permitir o acesso à escola, estádios esportivos e fontes luminosas, em praças fronteiras ao prédio escolar, para citar os casos mais aberrantes. A má aplicação dos recursos tem constituído um problema tão agudo quanto a insuficiência desses. A Lei n. 9.394/96 buscou aprimorar a redação do tópico referente à matéria, permanecendo, ainda, alguns questionamentos como a interpretação que será dada ao inciso V, referente à atividades-meio, que poderão

justificar uma gama extensa de despesas, de relação duvidosa e discutível com a manutenção e desenvolvimento do ensino.

A "Constituição Cidadã", de 1988, ampliou direitos já existentes e criou novos, o que provocou a elevação dos custos para o setor público, aumentando a despesa com saúde, educação, previdência social e assistência social.² A vinculação foi o mecanismo privilegiado para garantir os recursos para essas áreas. Contudo, a ênfase nas políticas sociais, plenamente justificada, ocorre num período de recessão da atividade econômica, fazendo com que muitos analistas levantassem dúvidas quanto à viabilidade da implementação dessas políticas e, principalmente, quanto ao mecanismo adotado.

A VINCULAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A história orçamentária recente tem se caracterizado por uma acentuada prática de vinculação, interrompida entre 1979 e 1982, quando pelo Decreto-Lei n. 1754, de 31/12/1979, foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND, para o qual foram canalizadas a maior parte das receitas vinculadas. Com a extinção do FND, em 1982, permaneceu vinculada a pequena fração de 5% da receita. A Emenda Calmon, em 1983, inaugurou-se nova fase de vinculações, que atinge seu apogeu na Constituição de 1988.

A rigor, o Art. 167 da Constituição veda a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundos ou despesa, constituindo as ressalvas de maior vulto as parcelas do Imposto de Renda e Imposto de Produtos Industrializados - IPI, vinculados: ao

Fundo de Participação de Estados e do Distrito Federal - FPE; Fundo de Participação dos Municípios - FPM; aos programas de financiamento do setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e, naturalmente, à educação.

Oliveira, Tacca Jr. e Silva (1995, p. 153), assim como a maioria dos tributaristas, posicionam-se contra a vinculação de receitas, pois

Este procedimento é condenável porque limita a possibilidade da livre alocação de recursos entre usos alternativos, eliminando a priori, a possibilidade de se discutir a alocação de recursos segundo critérios de otimização, o que permitiria obtenção da maior taxa de retorno econômico e social do gasto público. Além disso, a vinculação implica a perpetuação de um conjunto de

prioridades que ocorrem, em qualquer sociedade, com o decorrer do tempo. Por outro lado, a vinculação de receitas está eivada pelo preconceito dos decisores que a estabelecem contra decisões do futuro. A vinculação reflete, portanto, o poder político de determinados setores ou regiões que, temendo a perda de sua influência futura, tratam de garantir a continuidade do fluxo de recursos para os projetos e atividades de seu interesse.

A crítica desses autores pode ser considerada parcialmente procedente. Em princípio, a vinculação efetivamente limita usos alternativos de recursos, o que retira ao executor do orçamento a necessária flexibilidade para atender demandas novas e inesperadas. Porém, quando se trata de garantir o cumprimento de funções típicas de estado, como é o caso da educação, de que este estudo trata, não há porque imaginar usos alternativos ou maior taxa de retorno. Nem imaginar que os decisores do futuro possam questionar o esforço, que tem que ser ininterrupto e continuado, em garantir a educação.

Em contraposição ao período anterior a 1988, fortemente centralizador, efetivamente, aumentaram consideravelmente as transferências de recursos a estados e municípios, sem que lhes tenha sido repassada, pelo menos num primeiro momento, a responsabilidade pela manutenção de atividades anteriormente custeada por esses recursos. Ainda segundo Oliveira, Tacca Jr. e Silva, a Constituição de 1988 instituiu uma grande rigidez orçamentária, decorrente do aumento das vinculações de receitas e incremento de despesas de caráter obrigatório.

À medida que se completava a reforma tributária, no prazo estipulado pelo Art. 34 das Disposições Transitórias, período 1989 a 1993, a crise fiscal foi se acentuando. Ao lado da diminuição da receita tributária em poder da União, estimada em cerca de 40%, de outro, a demanda social aumentou, fruto da multiplicação de atores presentes na arena política. Como resultado, o orçamento passou a incluir um volume de despesas incompatível com a capacidade de financiamento da União, levando ao déficit orçamentário.

Contribuiu para este quadro, o restabelecimento pela Constituição de 1988 da competência do Congresso Nacional quanto à iniciativa de leis ou emendas que alterassem o orçamento. O Congresso passou a incluir um número considerável de subprojetos que tratavam, na maioria dos casos, de ações típicas de estados e municípios. Caso todas fossem aprovadas, implicariam na pulverização de recursos já escassos³

Dada a insuficiência de receita para atender à despesa e como a Lei Orçamentária é apenas autorizativa, várias ações incluídas no orçamento eram postergadas, pois quando fossem realizadas o eram parcialmente, visto a corrosão inflacionária ter reduzido os recursos disponíveis. Outras simplesmente deixavam de ser executadas⁴.

As receitas vinculadas à seguridade social, educação e transferências a estados e municípios representaram, até 1993, cerca de 80% da receita não-financeira do Tesouro. Acrescentando-se as despesas obrigatórias, como pessoal, encargos sociais e contrapartida de operações de crédito, restavam ao Tesouro cerca de 5% dos recursos ordinários.

A situação dramática no que tange à diminuição dos recursos livres da União, levou ao estabelecimento de quatro conjuntos de medidas para diminuir a rigidez orçamentária: (a) elevação das alíquotas de impostos e contribuições cuja receita não era compartilhada com estados e municípios, como o IOF do imposto sobre importação de petróleo, que de 11% chegou a ser elevada para 38%, estabilizando-se em 20%; Finsocial, de 0,6% para 2,0% da contribuição social sobre o lucro das empresas jurídicas; plano de seguridade social do servidor público, de 4,5% para 12%; (b) alienação de ativos da União, por meio do programa nacional de estatização; (c) instituição do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira, em 1993 e, em 1996, da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF; e (d) criação do Fundo Social de Emergência - FSE pela Emenda Constitucional de

Revisão n. 1, de 1994, com vigência até 1995 e, posteriormente, renovado com o nome de Fundo de Ajuste Fiscal - FAF. Esse Fundo, visa o saneamento financeiro da Fazenda Pública Nacional e de suas receitas, 20% provém da desvinculação de impostos e contribuições⁵.

As autoridades encarregadas da área financeira desenvolveram uma série de táticas para acomodar as estimativas da receita com a da despesa, levando em conta, ainda, a variável inflacionária, presença marcante e continuada de nossa história.⁶ A de maior relevância foi o programa de estabilização conhecido como Plano Real, elaborado em fins de 1993 e implementado em junho de 1994. É contra esse pano de fundo de tentativa de controle do déficit das finanças públicas que surge a mais recente tentativa de universalizar o ensino fundamental.

O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

Conforme referido anteriormente, o Art. 60 das Disposições Constitucionais Transitórias estabelecia que, no prazo de 10 anos, o Poder Público empregaria, pelo menos, 50% dos recursos destinados à

educação para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino primário. Em valores de 1995, esses recursos representariam cerca de R\$ 12,136 bilhões, conforme tabela, a seguir:

Tabela 2

Impostos arrecadados e recursos para educação, por nível de governo – 1995

Em R\$ bilhões

Nível de Governo	Impostos		Vinculação constitucional	
	Arrecadados	Disponíveis	Educação	Ensino Fundamental (DTArt.60)
Federal	47,277	30,131	5,423	2,711
Estadual	50,943	46,638	11,659	5,829
Municipal	7,316	28,767	7,192	3,596
Total	105,536	105,536	24,274	12,136

Fonte: Ministério da Fazenda. STN e CONFAZ sobre os impostos arrecadados e disponíveis

Ao total da vinculação constitucional, acrescem os recursos do salário-educação, que são destinados ao ensino fundamental e que representaram, em 1995, cerca de R\$ 2,376 bilhões. Teria-se, dessa forma, em torno de R\$ 14,5 bilhões para atender os 28,6 milhões de alunos matriculados na rede pública, ou seja, R\$ 507 por aluno/ano.

Transcorridos oito anos do prazo previsto, sem que as metas constitucionais estivessem próximas de sua consecução, a redação do Art. 60 foi alterada pela Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996, regulamentada pela Lei n. 9.426, de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto n. 2.264, de 27 de junho de 1997.

Segundo a Emenda n. 14, o Poder Público deverá aplicar não mais o mínimo de 50% e sim 60% dos recursos no desenvolvimento e manutenção do ensino fundamental. É indicada a criação, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, de natureza contábil, composto de 15% do FPE, FPM, ICMS e IPI-Ex devidos aos estados, municípios e Distrito Federal. A União caberá complementar os recursos dos Fundos, sempre que, em algum estado ou Distrito Federal, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Dos recursos dos Fundos, um mínimo de 60% deverão ser destinados ao pagamento dos professores do ensino fundamental e a União se compromete a aplicar, na erradicação do analfabetismo e na manutenção do ensino fundamental, não menos de 30% dos recursos previstos na vinculação constitucional.

Quanto ao valor mínimo nacional a ser gasto por aluno, a Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no seu Art. 6º estabelece:

Parágrafo 1º O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no Parágrafo 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total do Fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observando o disposto no art. 2º, do Parágrafo 1º, incisos I e II. (...) Parágrafo 4º No primeiro ano da vigência desta Lei, o valor mínimo anual por aluno, a que se refere este artigo, será de R\$ 300,00 (trezentos reais).

O Decreto n. 2.264/97 define as formas e responsabilidades no cálculo dos coeficientes de distribuição dos recursos dos Fundos, no que tange ao alunado, a ser realizado pelo MEC, através da utilização dos dados do Censo Escolar do exercício anterior e estimativa de novas matrículas. Ao Ministério da Fazenda cabe o cálculo da complementação devida pela União. O Art. 4º do Decreto limita a 20% a utilização dos recursos do salário-educação na referida complementação.

Em que pese a média nacional da despesa aluno/ano teórica ser muito mais alta que a estipulada pelo FUNDEF, os R\$ 507, anteriormente mencionados, não se dispõe de dados sobre a despesa real dos estados e municípios com o ensino fundamental⁷. Há um consenso, no entanto, de que a totalidade dos recursos previstos na Constituição nunca foram aplicados.

Por outro lado, a média é uma medida pouco representativa e mesmo enganosa, quando se considera a disponibilidade dos

recursos para a educação. Os estados concentram 53% das matrículas do ensino fundamental e os municípios 36%. Porém, no nível estadual esses percentuais podem ser bem distintos: estadualização de 93%, em Roraima, de 71%, em São Paulo, de 70%, em Minas Gerais ou municipalização de 62%, em Alagoas e Maranhão, e de 55%, no Ceará.

A Região Nordeste, onde a municipalização é mais acentuada, com uma média de 51% das matrículas, recolhe apenas 33% dos recursos dos quatro tributos que compõem o Fundo.

Precedendo a operação do FUNDEF e após o seu início, o montante dos recursos a serem repassados pela União a estados e municípios tem sido objeto de repetidas simulações.

Dos estudos do período pré-operação do FUNDEF, o procedido por Negri (1997) estimou que dos R\$ 1,309 bilhão que a União deveria aplicar no ensino fundamental, sendo R\$ 792 milhões da quota federal do salário-educação e os demais R\$ 517 milhões de outros tributos federais, R\$ 695 milhões seriam canalizados para a complementação necessária a garantir o valor mínimo de R\$ 300, atendendo cerca de treze estados.

A base de cálculo em que o autor se apoiou foi a estimativa de quanto os governos estaduais e municipais gastariam por aluno/ano, caso subvinculassem 15% de suas receitas de ICMS, FPE, FPM e IPI-Ex, ao ensino fundamental. Não alcançariam o mínimo, os estados de Goiás, Pará e Minas Geras. Já o conjunto de governos estaduais e municipais, elevaria o rol, incluindo: todos os estados da Região Nordeste, exceto o Sergipe; na Região Norte, Rondônia e Tocantins; na Região Centro-

Oeste, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; e na Região Sudeste, o Espírito Santo.

Em estudo após o início da operação do FUNDEF, Monlevade e Ferreira (1998), expressam sua indignação com uma série de aspectos do FUNDEF, principalmente com o valor de R\$ 300, estimado como mínimo, em 1995, e adotado dois anos depois, desconsiderando a fórmula do cálculo exposta na Lei n. 9.424/96, Art. 6º, Parágrafo 4º. Em 1997, observado esse cálculo, sendo os valores do Fundo de RS 11,911 bilhões e o número de matrículas de 29.964.215, teria-se um valor de R\$ 397,51 e, em 1998, R\$ 397,98 e não os R\$ 315 estabelecidos pelo Governo Federal.

No início de 1998, com o valor mínimo fixado em R\$ 315, somente oito estados do Nordeste fariam juz à complementação, estimada em R\$ 543 milhões, em janeiro, e alterada para R\$ 424 milhões, em abril. Essa mudança nos valores deveu-se à reformulação da estimativa da arrecadação dos impostos integrantes do FUNDEF⁸.

As operações do FUNDEF começaram no segundo semestre de 1997, o Fundo estando, ainda, em fase de implantação e ajustes. Algumas inferências já são possíveis, no entanto, sobre esse mecanismo de financiamento do ensino fundamental. Uma primeira delas, é que mesmo sendo procedentes as discussões sobre o valor mínimo anual capaz de assegurar um ensino de qualidade, pela primeira vez se contará com recursos efetivamente vinculados ao ensino fundamental, de forma transparente. Uma segunda, diz respeito à instabilidade no fluxo de recursos, dependente dos altos e baixos da arrecadação dos impostos que alimentam o Fundo. A terceira, e mais relevante para a presente expo-

sição, é que novamente a União se furta em dar o apoio que a educação necessita, apoio esse expresso em dispositivos legais. A razão do Governo Federal definir o valor mínimo anual abaixo do legalmente estipulado, deve-se ao empenho de diminuir o montante da complementação que teria que repassar aos estados.

No item anterior, discutiu-se, ainda que brevemente, os impasses do erário federal, agravado, nos últimos meses, por sucessivas crises externas, com reflexo no déficit público. Porém, alguma modalidade de crise tem sido a constante da vida nacional. Por que sempre penalizar a educação, se “Todo governo tem coisas menos importantes que podem ser sacri-

ficadas sem dano”, na avaliação de Agop Kayayan representante do Fundo das Nações Unidas para Infância - Unicef, em entrevista quando da apresentação do relatório “Situação Mundial da Infância”⁹.

A aspiração à universalização do ensino elementar e a conseqüente eliminação da “chaga do analfabetismo”, historicamente, esteve condicionada ao apoio financeiro do Poder Central às unidades subnacionais. Dessa forma, em que pese o aparente empenho do legislador de que todos os brasileiros tenham acesso e completem os anos da educação fundamental, os recursos necessários têm estado aquém do esperado, quando não mal aplicados. Por outro lado, a União notabiliza-se por não cumprir sua parte.

NOTAS

¹ A Reforma Constitucional de 1969, entretanto, restabeleceu a obrigatoriedade dos municípios aplicarem em educação o mínimo de 20% da receita tributária.

² A despesa com benefícios previdenciários que em 1987 eram equivalentes a R\$ 13,4 bilhões, em 1992 passaram a R\$23,2 bilhões e, em 1994, a R\$ 24,6 bilhões.

³ Em 1991 foram apresentadas 13.356 emendas das quais 5.282 aprovadas; em 1992, 71.546, das quais 12.371 aprovadas e, em 1993, 76.114, 15.944 aprovadas.

⁴ O contingenciamento orçamentário foi outro recurso utilizado para diminuir a despesa. Instituído pelos Decretos n.º 7 21/91 e 475/92, estabelecia-se limites para a emissão de notas de empenho.

⁵ As outras receitas advêm da elevação das alíquotas do ITR, do IR (pessoas físicas e aplicações financeiras), do IOF das contribuições sobre o lucro e do PIS, incidentes sobre as operações das instituições financeiras.

⁶ Até 1988, na proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional estava imbuída uma expectativa de inflação, subestimada, para o ano seguinte, que se refletia nos valores da receita e despesa. No decorrer do exercício, excessos de arrecadação nominais com respeito aos valores constantes do orçamento permitiam sua utilização, mediante a abertura de créditos adicionais.

⁷ Negri (1997) estima que estados e municípios invistam, anualmente, entre R\$ 5,6 bilhões e R\$ 7 bilhões no ensino fundamental.

⁸ A Portaria 354, de 30 de dezembro de 1997, do MF estabelecia o cronograma de liberações para 1998, perfazendo R\$ 543 milhões. A medida que os meses foram transcorrendo, observou-se que a arrecadação dos impostos ultrapassava o previsto inicialmente, levando à edição da Portaria 104, de 30 de abril de 1998, alterando o valor a ser liberado para R\$ 424 milhões. Citado em João Monlevade e Eduardo B. Ferreira, op. cit.

⁹ Entrevista concedida ao Correio Brasiliense, de 09 de dezembro de 1998.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BITTENCOURT, R. A educação brasileira no Império e na República. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, n. 49, jan./mar. 1953.
- GOMES, C.A. Os quatro anos da Emenda Calmon: qual o seu impacto? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, n. 69, maio/ago. 1988.
- HORTA, J.S. *O Conselho Federal de Educação e o planejamento educacional no Brasil*. Rio de Janeiro: PUCRJ, 1975. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1975.
- MONLEVADE, J.; FERREIRA, E.B. *O FUNDEF e seus pecados capitais*, Brasília: Idéa Ed., 1998.
- NEGRI, B. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério*. Brasília, 1997. Texto digitado.
- OLIVEIRA, L.C.T.; TACCA JR., L.C.; SILVA, P.F. Aspectos relevantes do orçamento da União. In: TRANSFORMAÇÃO produtiva com equidade: debates no Brasil; condicionantes macroeconômicos. Brasília: IPEA, 1995.
- PAIVA, V. *Educação popular e educação de adultos*. São Paulo: Ed. Loyola, 1983. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1972.

O FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR NA FRANÇA¹

Thierry Chevaillier

VISÃO GERAL DO SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR FRANCÊS

Na França, define-se Ensino Superior como a educação pós-secundária, que atende hoje a 2,1 milhões de alunos, incluindo-se aí todas as instituições às quais o acesso é livre por aqueles que possuem o "*Baccalauréat*", o certificado concedido formalmente pelas universidades ao final do ensino médio. Engloba programas profissionalizantes (*Instituts Universitaires de Technologie, Sections de Techniciens Supérieurs, Formations paramédicales et sociales*), assim como programas mais longos e de âmbito mais geral, oferecidos por universidades e "escolas de ensino médio" independentes (as "*Grandes Écoles*").

Universidades

Existem 87 universidades no setor público, incluindo três institutos politécnicos, duas universidades de tecnologia e 26 institutos universitários de treinamento de professores, que gozam de independência formal, embora mantenham estreita relação com as universidades. Estas organizações variam muito em tamanho, e o volume de matrículas fica entre 1.000 e 40.000, em média 15.000.

Há apenas cinco universidades privadas (em sua maioria católicas) e 12 faculdades; juntas, contam com menos de 1% das matrículas.

As universidades oferecem grande variedade de programas e com frequência competem com instituições de ensino superior "independentes", públicas ou privadas: programas "técnicos" profissionalizantes de curta duração em IUTs, programas de engenharia, programas em administração de empresas e estudos tradicionais em ciências naturais, ciências sociais, artes e ciências humanas.

Grandes Escolas

Existem aproximadamente 500 escolas de ensino médio, entre públicas, particulares e aquelas de capital misto, como as criadas e financiadas pelas Câmaras de Comércio locais. Muitas das escolas públicas são controladas e financiadas por outros ministérios, e não pelo ministério da educação – por exemplo, os da agricultura, defesa e transporte.

Estas em geral são especializadas em algumas poucas áreas como engenharia, administração de empresas, belas artes e arquitetura, que não eram tradicionalmente ensinadas em universidades. Por exemplo, o conceito de engenharia é muito amplo na França, e refere-se principalmente ao "título" tão referenciado de "*ingénieur*", responsável pela abertura de cargos executivos em muitos setores de atividade. Existem desde engenheiros formados em ciências agrárias até engenheiros mecânicos.

Há também centenas de escolas profissionalizantes oferecendo programas de curta duração, em áreas como enfermagem,

serviço social e artes aplicadas. Estas escolas são bem menores que as universidades: nas escolas de engenharia, existem entre 100 e 3.500 matrículas, com média de 300 alunos.

Pesquisa

A grande maioria das pesquisas financiadas com recursos públicos é realizada em órgãos especializados, fora das universidades ou "Grandes Écoles". A mais famosa delas é o CNRS - Centro Nacional de Pesquisa Científica, que emprega cerca de 20.000 pessoas, contra os aproximadamente 80.000 empregados pelas universidades. Os órgãos de pesquisa administram seus próprios laboratórios, mas vêm crescentemente se vinculando às universidades: estes centros financiam alguns laboratórios universitários e coordenam unidades de pesquisa mista, financiadas e controladas em parceria. Cerca de 80% das unidades de pesquisa das agências estão localizadas no interior de universidades.

Padrão Geral de Financiamento do Ensino Superior Francês

Desde o final dos anos oitenta, os gastos domésticos com a educação vêm sendo monitorados através da **Conta Educação**, submetida à contabilidade nacional. Desde 1994, mede-se os gastos com o ensino superior em separado. A contabilidade do ensino superior registra sistematicamente a procedência dos recursos encaminhados ao ensino superior, à exceção dos recursos para pesquisa, que são registrados sob outra categoria.

Os gastos domésticos com ensino superior vêm crescendo de forma estável ao

longo desta década. Em 1989, representavam 1% do PIB e em 1995 este percentual passou a 1,1%. A parte correspondente ao ensino superior nos gastos com educação também cresceu de 15% para quase 17%.

Quando comparados com parâmetros internacionais, estes números ainda são relativamente baixos. Em 1995, segundo a

OECD, os gastos domésticos com o ensino superior como parte do PIB representou 2,4% nos EUA, 1,8% na Austrália, 1,3% na Holanda e 1% na Grã-Bretanha. A média entre os países da OECD foi de 1,6%.

A estrutura de financiamento demonstra o papel dominante do governo central, como demonstrado na tabela 1.

Tabela 1

Origem do financiamento do ensino superior na França, 1997

Ministério da Educação	64,8 %
Outros ministérios	9,7 %
Conselhos regionais	4,8 %
Municípios e distritos	1,8 %
Câmaras de Comércio	2,8 %
Financiamento público	84 %
Indústrias	4,8 %
Famílias	11,2 %
Financiamento privado	16 %

Fonte: Compte de l'éducation, MENRT - DPD 1998

Em 1997, o **governo central** financiou 74,5% do total de gastos com o ensino superior. Deste total, 64,8% foram provenientes do Ministério da Educação e 9,7% de outros ministérios.

Os governos locais e outras instituições públicas como as câmaras de comércio, contribuem com 9,4%, as indústrias financiam diretamente 4,8% e as famílias entram com pouco mais de 11%.

As **autoridades locais**, embora não tenham responsabilidade formal em relação ao ensino superior, tendem a fornecer uma crescente parte destes recursos. Dentre elas, os **Conselhos Regionais**, aos quais apenas recentemente foi concedido o estatuto de autoridades locais, ficam com a maior parte do fardo (quase 5%). No final dos anos noventa, estes conselhos contribuíram de certa forma "voluntariamente" com o ensino superior, ofe-

recendo recursos substanciais e novas instalações, objetivando aliviar a carga excessiva nas grandes universidades e promover novos programas profissionalizantes.

Outras autoridades locais (**municípios e distritos**) entraram em cena na década passada, quando levaram as universidades a abrir novos departamentos e filiais em cidades menores, na esperança de assim promover desenvolvimento econômico e social. Elas participam no financiamento de novos prédios e também em algumas despesas operacionais, decorrentes da manutenção de atividades em locais afastados do *campus* principal da universidade.

Há muito as **Câmaras de Comércio** e as indústrias estão envolvidas com o ensino superior, uma vez que são elas que coordenam as Escolas de Administração, que não dependem das universidades. Além

disso, também administram e financiam parcialmente algumas escolas de engenharia. Sua parcela é estável ou decrescente.

O envolvimento das **indústrias** com o financiamento do ensino não é de caráter filantrópico. Na verdade, elas se envolvem de duas maneiras: pela venda de serviços² (educação continuada e treinamento) e através do “**imposto de estágios**”, que constitui uma peculiaridade do financiamento educacional na França. Todas as empresas pagam tributo sobre o volume de sua folha de pagamento (cerca de 1% da folha), e este volume de recursos é repassado à educação profissionalizante. Elas podem ficar isentas do pagamento destes impostos quando fizerem gastos diretos nesta área, seja incorporando estagiários ou transferindo fundos para instituições educacionais de sua escola, que ofereçam programas profissionalizantes. Todas as escolas de engenharia e de administração, além de quase todas as universidades, têm direito a esta modalidade de recursos, que embora representem um volume modesto (aproximadamente 1% de seu montante total), possuem grande impacto nas instituições que lutam ferozmente por financiamento. Este sistema em particular concede às indústrias o direito de opinar na configuração dos programas considerados profissionalizantes.³ No caso de algumas escolas de administração controladas pelas câmaras de comércio, que mantém estreita relação com as indústrias, este artifício pode representar entre um quarto e um terço do total de seus recursos.

As **famílias** financiam o ensino superior através das anuidades cobradas aos alunos, além de sua participação nos custos com bens e serviços ligados à educação. As anuidades são baixas no setor público, (en-

tre £100 e £200 nas universidades) e podem chegar a ser muito altas no setor privado (£2.000 a £4.000 nas escolas de administração). No setor público, as anuidades são fixadas a cada ano por orientação do ministério e a rígida legislação dificulta a cobrança por serviços especiais aos alunos, por parte das instituições. Aqueles alunos que recebem auxílio do poder público ficam isentos das anuidades em função de seu rendimento, mas o ministério compensa a consequente diminuição na renda das universidades.

Padrão de gastos

Segundo a contabilidade do setor educacional, 85% dos recursos direcionados à educação foram gastos com atividades didáticas na primeira metade dos anos noventa, e os restantes 15% ficaram por conta dos serviços adicionais e despesas gerais (administração, alimentação, alojamentos, transporte e compra de materiais e serviços).

Os custos com mão de obra respondem por 75% do total de gastos, e os dispêndios com ativos fixos cresceram de 7% em 1989 para 10%. Este aumento reflete o crescimento iniciado em 1990, com o Plano “Universidade 2000”.

Princípios básicos do financiamento estatal das instituições públicas de ensino superior

Ao examinar o sistema francês de ensino superior, é necessário perceber que o governo central centraliza quase a totalidade das contratações em todo o setor público. Somente no Ministério da Educação, o número de funcionários para o ensino superior é próximo de 130.000.

A administração de pessoal é centralizada. O ministério atribui "cargos" às instituições e organiza o recrutamento dos funcionários para preencher estes cargos através de exames de classificação, realizados em nível nacional. De acordo com os estatutos, o corpo docente é selecionado pelo ministério ou pelo Presidente da República (no caso de professores). Estes estatutos são diferentes em cada "disciplina", mas todas incluem recomendações do comitê local eleito pela universidade ou pela escola e de um corpo eleito em pleito nacional – o Conselho Nacional de Universidades. Tanto os funcionários administrativos quanto os do corpo científico são recrutados através de exames realizados em nível nacional, e distribuídos às universidades sem quaisquer entrevistas ou consultas locais.

As universidades e as escolas empregam um número limitado de funcionários sob regime de contratos particulares. Esta mão de obra consiste geralmente de especialistas nas áreas para as quais o estado não mantém um sistema de funcionalismo civil em caráter permanente (técnicos em computação, encarregados de informações e um corpo de pesquisadores financiados por contratos de pesquisa) ou mesmo cargos burocráticos e técnicos menos especializados, em regime temporário.

Da mesma forma, a construção e a manutenção das instalações são custeadas principalmente pelo ministério, e "distribuídas" entre as universidades. Cada vez mais, as autoridades locais, em especial as agências regionais, contribuem com os custos da construção e da manutenção de novos prédios.

Já há algum tempo o ministério vem examinando a possibilidade de transferir a propriedade dos prédios às universidades, mas sempre adia-se uma decisão final. Isto se deve em parte ao fato de que a maioria duvida da capacidade que estas instituições têm para arcar com esta responsabilidade, inclusive os diretores das próprias universidades. Além disso, esta transferência exigiria que fossem introduzidas reservas para depreciação em um sistema público que quase não as utiliza, além da necessidade de aumentar proporcionalmente o financiamento contínuo daquelas instituições.

Estas particularidades implicam que por enquanto, as instituições não têm o controle de grande parte daqueles que são os dois maiores recursos utilizados na produção da educação: a mão de obra e o capital.

As políticas que almejam melhorar a administração das instituições e aumentar seus lucros, rapidamente se deparam com a barreira em que consiste a rigidez de tal sistema.

O método de alocação de recursos que rege o financiamento público do ensino superior vem sendo freqüentemente reajustado ao longo dos últimos 25 anos, em sucessivas tentativas de tornar flexível a utilização dos recursos humanos e ao mesmo tempo manter a característica principal do funcionalismo público. Isto tem sido feito através de adaptações da **fórmula** utilizada para financiar o ensino e pela introdução de **contratos** entre as instituições e o Estado. Semelhante processo foi observado em relação ao financiamento da pesquisa.

FÓRMULA DE FINANCIAMENTO DO ENSINO

Nas universidades, às quais o acesso, com poucas exceções, tem poucas restrições, o Ministério da Educação não exerce o controle direto sobre o número de alunos; apenas pode exercer o controle indireto, credenciando os certificados concedidos. A maior parte dos diplomas emitidos pelas universidades públicas são diplomas “nacionais”, com currículo nacional e dependem do credenciamento (habilitação) da instituição pelo Ministério da Educação. Apenas aqueles alunos matriculados em programas nacionais aumentam as chances de uma universidade receber financiamento continuado. As universidades podem emitir seus próprios diplomas, desde que assumam os custos deste procedimento através de recursos específicos – anuidades pagas pelos alunos, subsídios concedidos por empresas, órgãos competentes, autoridades locais ou subsídios especiais do Ministério do Ensino Superior. Tais “diplomas da universidade” são com frequência utilizados para testar novos programas, ou para oferecer programas de curta duração, direcionados a necessidades específicas.

Em tempos passados, as universidades recebiam seu financiamento continuado através de inúmeros subsídios, atrelados a sua utilização específica – bibliotecas, orientação de carreira, horas extras de funcionários, computadores, educação à distância etc. Embora a fórmula tenha se mantido bem complexa, tem havido maior liberdade na utilização atual dos fundos. Mesmo assim, o ministério e os diferentes órgãos auditores encarregados de acompanhar as finanças públicas, têm mantido rígido controle sobre o volu-

me de recursos gastos com horas extras.

Os gastos com horas extras de profissionais do ensino e professores temporários são cada vez mais comuns nas instituições públicas de ensino superior na França. O número e a distribuição dos cargos docentes com dedicação exclusiva não corresponde necessariamente às necessidades atuais das instituições. No que se refere a algumas disciplinas, até um terço da carga horária é dada por professores de dedicação exclusiva trabalhando em horas extras ou por professores temporários. Em alguns casos, isto se justifica pela necessidade de agregar um maior número de profissionais da ativa, especialmente nos programas voltados para a profissionalização. Isto significa que além dos salários pagos pelo governo, partes substanciais dos fundos recebidos pelas universidades para despesas diárias, são gastas na contratação de mão de obra. Fica bem mais barato pagar horas extras, ou pagar professores temporários com base na hora de trabalho, do que pagar o salário equivalente de uma professor titular de tempo integral. Em algumas universidades, quase a totalidade dos subsídios contínuos encaminhados para o pagamento de professores, é utilizada desta maneira, o que indica que o peso real da remuneração da mão de obra é em geral subestimada no cálculo das despesas gerais.

Ao mesmo tempo que esta modalidade de despesas é vital para que as instituições mantenham seu número de matrículas em alguns programas, ela representa uma ameaça constante a seu equilíbrio financeiro.

Esta é uma das razões pelas quais a necessidade de remunerar horas extras de

funcionários, ou funcionários temporários, tem sempre sido levada em consideração quando da concepção das fórmulas de financiamento para “atividades gerais e educacionais” das instituições (*dotation de fonctionnement général et pédagogique*).

O sistema de financiamento introduzido em 1993, chamado de SAnReMo - *Système Analytique de Répartition des Moyens* baseia-se em **custo-padrão por aluno**. Este método peculiar foi tornado possível em 1991, através da criação de uma nova agência chamada «Observatório dos Custos do Ensino Superior». A missão deste observatório era fornecer informações confiáveis sobre os custos, que seriam obtidas por amplas pesquisas de custos em universidades selecionadas. A primeira pesquisa (Universidade de Borgonha) levou mais de um ano para ser concluída. Ao final de 1996, oito universidades tinham sido pesquisadas e já se havia constituído um grande banco de dados sobre custos.

A partir das primeiras pesquisas, foi identificado um conjunto de custos operacionais através da dedução do componente ‘salários de funcionários’ dos custos de diferentes tipos de programas. Os subsídios para o ensino eram constituídos multiplicando-se este custo-padrão pelo número de alunos matriculados nos programas correspondentes. Foram também feitos ajustes para levar em consideração as economias de escala, devido ao tamanho da instituição.

Este método já foi alterado e uma nova fórmula vem sendo utilizada desde o ano fiscal de 1997. O subsídio oferecido a cada universidade é concedido com base em sua «necessidade financeira». Tais neces-

sidades derivam de dois tipos de custo-padrão: (1) **despesas com funcionários**: além dos salários pagos diretamente pelo ministério aos funcionários permanentes, as universidades recebem compensação financeira quando se encontram com falta de funcionários. Esta falta é medida das seguintes maneiras- para os **funcionários de ensino**, compara-se o “potencial de ensino” dos funcionários permanentes (carga de ensino multiplicada pelo número de funcionários) com a “necessidade de ensino (número de horas por aluno multiplicado pelo número de alunos); quando a necessidade é maior do que o potencial, a universidade se qualifica para receber recursos financeiros que cobrem despesas com horas extras e com a contratação de professores temporários. O valor de tal necessidade é estabelecido com base nos níveis oficiais de hora-aula, estabelecidos todos os anos por decreto; - para os **funcionários administrativos e de apoio**, compara-se o número de funcionários permanentes com o nível oficial e enviam-se recursos às universidades quando sua taxa de funcionários se encontra mais baixa do que o padrão. (2) **Custo operacional**, que consiste de duas partes: **custo relacionado ao ensino**, uma quantia única por aluno, de acordo com a disciplina; e **manutenção** por metro quadrado de área construída para o ensino. O produto dos custos com funcionários e o custo operacional determina as “necessidades financeiras teóricas”. Estas necessidades deverão ser preenchidas pelos subsídios governamentais e pelas anuidades pagas pelos alunos. Caso o recolhimento orçamentário seja insuficiente, os subsídios são reduzidos proporcionalmente.

Além dos subsídios financeiros, as universidades também recebem novos funcionários, tanto para o ensino quanto para outras atividades, de acordo com a deficiência de funcionários medida. Isto modifica seu "potencial" e portanto suas necessidades financeiras para os próximos anos.

Desde a introdução dos contratos institucionais, a fórmula de financiamento representa apenas parte do financiamento continuado do ensino.

Financiamento de pesquisas

Ensino e pesquisa sempre receberam financiamentos distintos. Devido à estreita associação entre os laboratórios universitários e os órgãos nacionais de pesquisa, o financiamento público é distribuído de duas formas.

No final dos anos oitenta, havia-se decidido por financiar as pesquisas com base em critérios seletivos, a partir de procedimentos estabelecidos para se avaliar a qualidade. Estes procedimentos consistiam em elementos de uma abordagem contratual à alocação dos fundos públicos para pesquisa em universidades. Mais recentemente, o Ministério acertou com as universidades de unificar os contratos de pesquisa e de ensino, até então separados.

"O Treinamento Através da Pesquisa" é de exclusiva responsabilidade das universidades, e grande parte dos recursos direcionados a esta atividade através do orçamento estabelecido para o ensino superior chega sob a denominação de "treinamento". Ela inclui o financiamento de programas de pós-graduação associados à pesquisa (DEA), além de programas de doutoramento e financiamento de pesquisa para alunos.

Para compreender os padrões de financiamento de pesquisa na França, é importante considerar a **íntima relação existente entre as universidades e as agências públicas de pesquisa**, como o CNRS - *Centre National de la Recherche Scientifique*. Estes órgãos controlam a maior parte dos fundos para pesquisa e os distribuem às unidades pesquisadoras instaladas em sua maioria nas universidades. Não são apenas agências de financiamento: possuem um grande quadro de pesquisadores em regime integral e desenvolvem seu próprio regulamento. Sua relação com as universidades pode assumir três modalidades: administração de suas próprias unidades, contratos com as universidades para administrar unidades conjuntas ou financiamento das unidades de pesquisa que pertencem inteiramente a universidades. O CNRS e outras agências de pesquisa avaliam eles mesmos as unidades de pesquisa que financiam. As unidades universitárias se candidatam a uma associação com o CNRS e, caso sejam selecionadas, tornam-se aptas a receber financiamento continuado por 4 anos. O estatuto destas unidades de pesquisa é revisto periodicamente e o CNRS pode deixar de conceder este apoio e cancelar a associação daquelas unidades com baixo rendimento na avaliação da qualidade.

Os critérios utilizados na avaliação da qualidade da pesquisa são razoavelmente padronizados: a qualidade do planejamento da pesquisa e a conclusão de projetos anteriores; o tamanho e a qualidade dos textos publicados e outras conquistas científicas. Avaliações dos próprios pesquisadores (avaliação por pares) são realizadas por membros eleitos do *Comité National du CNRS*, que orientam os

diretores das agências no que se refere à criação de novas unidades, associações com unidades universitárias e mesmo sobre os níveis de financiamento. Em certo sentido, eles classificam quase todas as unidades de pesquisa em diferentes categorias, segundo seu nível de atração de recursos público.

Com base nestas categorias, as alocações orçamentárias são distribuídas entre as unidades de pesquisa por sete “diretores científicos” encarregados de cada setor de pesquisa. Exatamente como se dá na área educacional, os funcionários empregados pelas agências de pesquisa são indicados, remunerados e alocados às suas unidades de forma centralizada.

As universidades que possuem unidades de pesquisa estão sujeitas a avaliações semelhantes àsquelas conduzidas pelas agências de pesquisa em unidades associadas, ou em suas próprias unidades. O resultado destas avaliações conduzidas por um órgão do Ministério chamado de *Mission Scientifique et Technique* é o “reconhecimento” ministerial de uma unidade de pesquisa, o que as torna candidatas ao recebimento de fundos. As unidades universitárias associadas às agências nacionais de pesquisa são “reconhecidas” sistematicamente e, por isso, podem receber recursos do ministério. As unidades de pesquisa das universidades que não recebem o “reconhecimento” no processo, simplesmente não recebem financiamento contínuo do orçamento público para pesquisa. Podem sim, se candidatar aos fundos de pesquisa alocados através de processos seletivos por diferentes agências públicas ou de contratos de pesquisa junto a organizações públicas ou privadas.

Uma vez que a totalidade do financiamento é direcionada às unidades de pesquisa, seja dos CNRS ou do ministério, as universidades não influenciam quase nada no processo de alocação. As universidades têm o direito de receber a maior parte de alguns fundos de pesquisa recebidos por seus laboratórios ou institutos, para desenvolver políticas de pesquisa próprias; isto possibilita que assumam os custos, por exemplo, das unidades em crescimento que não recebem quaisquer recursos do ministério ou de agências de pesquisa. Entretanto, elas tendem a não utilizar esta facilidade da forma como poderiam fazê-lo.⁴

Contratos Institucionais

A maior alteração na política do ensino superior na última década foi a introdução de acordos contratuais negociados e assinados entre as universidades e o ministério da educação. Esta alteração é parte de uma reforma mais ampla introduzida em toda a administração pública, seguindo o espírito da doutrina do “Gerenciamento por Objetivos”. Esta reforma, iniciada pelo Primeiro Ministro Rocard, objetivava substituir os métodos de planejamento centralizado que haviam se mostrado inoperantes. Foi requisitado às agências governamentais e autônomas locais que preparassem um planejamento de médio prazo e que negociassem com o governo central um contrato para a divisão de tarefas de financiamento e alocação entre os níveis central e local. Tais planos foram idealizados e os contratos assinados, por exemplo, pelo SNCF (a empresa nacional de ferrovias), EDF e GDF (os órgãos de gás e eletricidade), e por várias autoridades locais, especialmente os

conselhos regionais que acabavam de receber poderes mais amplos.

Os primeiros contratos no âmbito do ensino superior foram assinados em 1991. Em essência, fundamentavam-se em um Plano Estratégico Institucional (*Projet d'établissement*), segundo o qual cada instituição procurou formular sua estratégia em termos de programas de ensino, com suas respectivas necessidades em termos de financiamento continuado, equipamento e novos funcionários ou treinamento de equipes já existentes. Por um lado, a negociação com o ministério resultou na definição da carteira de programas que universidade poderia oferecer (*habilitation*), para a qual receberia ajuda financeira permanente do estado. Por outro lado, resultou em uma promessa feita pelo ministro, a de que iria financiar algumas atividades específicas e fornecer recursos em termos de funcionários e novas instalações durante a validade do contrato (4 anos).

A parte do componente contratual do financiamento continuado (excluindo-se os salários pagos pelo estado) é atualmente em torno de 7%. O ministério tem a intenção de alocar 10% do financiamento institucional através deste mecanismo. O restante, que consiste no financiamento calculado por fórmula, ainda predomina. Mas é importante ressaltar que em ambientes com regulamentação rígida, os financiamentos contratuais com este volume já são suficientemente grandes para produzir diferenciações substanciais nas políticas de diversas instituições.

Na primeira rodada de contratos de financiamento (1991), o governo foi bem ousado, incluindo novos funcionários e prometendo novos cargos que seriam alocados ao longo dos quatro anos do con-

trato. Embora a promessa tenha sido cumprida em alguns dos casos, restrições orçamentárias (principalmente no que se referia ao número de funcionários estatais) levaram a que fosse excluída do acordo a contratação de novos funcionários.

Em uma etapa posterior, foram trazidas atividades de pesquisa ao planejamento das universidades. Estas atividades foram incluídas nos contratos firmados entre a instituição e o ministério. Em 1996, as agências nacionais de pesquisa (especialmente o CNRS) foram trazidas à negociação destes "contratos", que alcançaram maior abrangência desde que passaram a levar em consideração o financiamento externo dos laboratórios que funcionam dentro de universidades.

No modelo destes acordos de mediação, entre o ministério da educação e as universidades, as autoridades locais, especialmente as regiões, por si próprias se engajaram em acordos contratuais semelhantes com o governo central e passaram a discutir e assinar "contratos com as instituições locais de ensino superior".

Tais instituições atualmente funcionam em redes de contratos. Este novo ambiente lhes garante maior liberdade para desenvolver suas próprias políticas. Ao mesmo tempo, exige de todos os "parceiros" atuando na área do ensino superior que preparem de forma diferenciada seus funcionários para as funções administrativas e gerenciais.

Auxílios aos estudantes

Um dos resultados do tão divulgado debate ocorrido nos anos de 1995-96 – o

chamado "*Etats Généraux de l'Université*" - foi o compromisso do governo de operar uma completa reforma de sua política de auxílio ao estudante.

Segundo a estrutura atual, menos de um terço dos recursos concedidos a estudantes são submetidos a critérios de

aprovação ligados à média de rendimento do aluno. Recentemente, obteve-se pela primeira vez uma estimativa deste total: 26,8 bilhões de francos, comparados a um orçamento total do ministério da educação de 45 bilhões de francos para o ensino superior:

Tabela 2

Auxílio aos estudantes (estimativa 1996)	Bilhões de francos
Dedução do imposto de renda para as famílias dos estudantes	9,3
Bolsas e subsídios	6,8
Benefícios de acomodação	5,4
Deficit da previdência social com estudantes	3,2
Subsídios concedidos a unidades de alimentação e residência	1,6
Fundos sociais das universidades	0,5

Fonte: Rapport Cieutat, citado em *La lettre de l'éducation* n°184

A negociação em andamento atualmente, entre o ministério e os órgãos representativos dos estudantes, deve levar a uma enorme simplificação deste complexo pacote. A cada estudante seria concedida uma cota básica, calculada com base em sua renda familiar ou pessoal, caso opte por não ser considerado financeiramente dependente de seus pais. Entretanto, as estimativas apontam que os custos desta "renda estudantil" - que é uma antiga reivindicação, desde 1968 - podem chegar a 60 bi-

lhões de francos, o que faz com que o ministério se mantenha relutante em ceder nestes tempos de restrições orçamentárias. Um compromisso possível seria com o desenvolvimento de um sistema de crédito educativo que complementasse o auxílio básico mais baixo. Não é provável que isto seja implantado, uma vez que as centrais estudantis na França, assim como em outros países europeus, já expressaram sua forte oposição a qualquer sistema de crédito educativo de longo prazo.

CONCLUSÃO

Algumas das tendências observadas no ensino superior francês possuem óbvias repercussões na forma de financiamento e distribuição dos recursos. Destaca-se a diversidade das instituições de ensino superior. As universidades, embora funcionem com base em um regulamento básico e geral, recebem recursos

diferentes entre si. Não há muito em comum entre uma grande universidade especializada em ciências e uma instituição pequena que oferece uma variedade maior de disciplinas. No que se refere à pesquisa, o financiamento tende a se concentrar nas instituições maiores. Há também uma grande diversificação inter-

na nas universidades. Novos programas, normalmente os mais "profissionais", parecem ser conseguir novas fontes de financiamento, que não são disponíveis para os programas tradicionais.

A diversificação das fontes de financiamento permite que as universidades desenvolvam suas próprias estratégias. Na medida em que aproveitam melhor as oportunidades de atuar de forma autônoma, elas se libertam do rígido controle do governo, que é na verdade a única instância formalmente responsável pelo ensino superior na França. Existe uma tensão da necessidade e tradição

centralizadora da administração e parte da classe política. Os estudantes e suas famílias, que estejam interessados no funcionamento do ensino superior, têm poucas chances de opinar acerca dos processos decisórios, em parte porque sua contribuição para o financiamento, através das anuidades, é tão pequena.

O exaustivo crescimento vivido durante as décadas de 80 e 90 já acabou. As matrículas estão diminuindo. Esta é a oportunidade de refletir sobre os problemas do ensino superior de maneira original, dando ênfase à qualidade e não à quantidade.

NOTAS

¹ Tradução de Cyro Hees de Negreiros.

² Deve-se acrescentar também a venda de serviços de pesquisa (os contratos de pesquisa), não incluídos no financiamento contabilizado na já mencionada Conta Educação. Esta parcela aumentaria a parte da indústria no financiamento em mais 1% ou 2%.

³ Deve ser lembrado que as mais prestigiosas instituições de educação superior na França, as "grandes écoles" são consideradas vocacionais ou profissionais ou profissionalizantes.

⁴ A regulamentação estatal determina um limite de 15% para este a parte "top-slicing", mas a maior parte das universidades coleta uma parte menor dos contratos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHEVAILLIER, T. Moving away from central planning: the use of contracts to steer Higher Education in France. *European Journal of Education*, v. 33, n. 1, 1998.

EICHER, J.C.; CHEVAILLIER, T. Rethinking the finance of post-compulsory education. *International Journal of Educational Research*, Kidlington, v. 19, n. 5, 1993.

KAISER, F.; NEAVE, G. Higher education policy in France. In: GOEDEGEBUURE et al. (Eds.) *Higher education policy: an international comparative perspective*. Oxford: Pergamón Press, 1994.

FRANCE. Ministère de la Éducation. DGES. *Rapport sur la réforme du système analytique de répartition des moyens*. [S.l.], 1996.

_____. DEP. Le compte de l'éducation. [S.l.], 1995. (Education et formations. Dossier n. 60)

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Education at a Glance*. [S.l.], 1998.

ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Speranza França da Mata

GANHANDO REPERCUSSÃO

Educação, seguida do predicação ambiental, vem desembocar no eufemismo “Educação Ambiental”, mais potencializado quanto mais co-tejado na virada deste século, em cujo quarto final nunca se afiguraram tão imperiosas as diligências ecológicas ante os numerosos sinistros aqui e acolá ocorridos em todo o mundo .

Não que fosse desconhecido, mas até então timidamente circulante, mais restrito a foros acadêmicos, esse eufemismo acabou por povoar intensamente o cenário mundial, auspiciado pelo catastrofismo alarmista da mídia, em meados da década de 70, pela via de pipocadas denúncias dos acidentes planetários, sempre rematadas com o não menos grave tom dos anúncios de colapsos ambientais. Não por acaso ganhou *espaço autônomo e transpôs fronteiras*.

AFIRMANDO ESTATUTO

Ganhou *estatuto próprio* à medida que, remetida a tal projeção, logo se fez suscitante de administração e manejo peculiares de ação, passando a reclamar, se paradamente, o seu quinhão no balcão de ofertas das políticas, a despeito do apelo integrador das políticas educacionais.

Embora autonomizado, como que garantindo fins de estudo e de ensino, o novo campo Educação Ambiental não foge ao elo integrador, pois o termo educação, em si, refere-se invariavelmente a meio ambiente ao comunicar “processo de desenvolvimento da capacidade física, intelectual e moral da criança e do ser humano em geral, visando à sua melhor integração individual e social” ou “conhecimento e prática dos usos de sociedade” (Ferreira, 1986). Não há como demarcar conceitos tão interligados, ou pensar de outra maneira essa integração individual e social, bem como a apropriação desses usos da sociedade, abstraídos de seu campo cooperativo por excelência: do chão cotidiano, do espaço de vivência, do entorno social, enfim, do meio. Ademais, por *ambiente* (Brasil, 1995a), entendem-se implícitos não apenas o entorno físico, mas principalmente os aspectos sociais, culturais, econômicos e políticos inter-relacionados.

A despeito da abrangência de significado, o fato é que, premida pela repercussão de graves acontecimentos sociais, a educação, mais uma vez capitulada a partições, rendeu-se à pressão de contemplar a fatia ambiental como campo privilegiado de abordagem. E, com elas, impôs-se a relevância da administração desta fatia, a

despeito do crescente apelo integrador das políticas educacionais.

Ganharam tal ressonância as preocupações com ações educativas ambientais, a ponto de se fazerem constar das cartas constitucionais de diversos países, repercussão da qual não poderia passar ao largo o Brasil, haja vista a instituição obrigatória da educação ambiental nas escolas, por força do artigo 225 da recente Lei de 1988.

Uma vez disparado o dispositivo nacional, legal, da esfera ministerial da educação, vêm-se desencadeando, menos de uma década após o Programa Nacional de Educação Ambiental — PRONEA (Brasil, 1997a), a política de Educação Ambiental (Brasil, 1997b) e os Parâmetros Curriculares Nacionais - PCN de Meio Ambiente (Brasil, 1995a), recém-chegados às unidades escolares, com objetivos e conteúdos próprios, no rol das demais propostas curriculares do país.

Nesse percurso de institucionalização da ação, a política e administração da Educação Ambiental deixa de ser apenas área em requisição, passa à condição de parte integrante e termina por adquirir imperativo de proa no desdobramento do plano operatório prático, no momento em que a política oficial (Brasil, 1997b) determina como um de seus objetivos: “a sensibilização dos gestores das políticas públicas e, notadamente, dos responsáveis pelo funcionamento do sistema educacional brasileiro para a importância da promoção da EA na educação formal e não formal, (apresentação).”

Instada à implementação apressada, a Educação Ambiental obrigatoriamente instituída nas escolas, sem a devida capacitação de recursos humanos para

promovê-la, corre o risco de ser ministrada sob a forma de disciplina, procedimento distanciado dos moldes sugeridos pelo Ministério da Educação e do Desporto. Uma vez ali constando a não recomendação de seu ensino sob a forma de disciplina (Brasil, 1995), abre-se caminho a uma discussão complexa de possível integração, de antemão inibida pela velha lógica escolar, sistemática enraizada, do ensino por disciplinas, seja maquiado pelo agrupamento em atividades, seja pela chamada "integração" das áreas afins. A dita interdisciplinaridade amiúde implementada serve, muito antes, ao acobertamento de feudos independentes. A des-

peito de previsões teóricas de integração, o fato é que, na prática, ainda não está aparelhada sob uma dinâmica interdisciplinar. No entanto, uma política de Educação Ambiental bem articulada encerraria a prerrogativa de revolucionar, de fato, a interdisciplinaridade no ensino formal, guindando um amplo processo de transformação.

Porém, como em toda inovação pouco alicerçada, apressada, o debate acaba instalado, via de regra, no imediatismo do *fazer viger a exigência*, lamentavelmente distanciado de questionamentos precedentes do *por que* e *qual* Educação Ambiental se pretende trabalhar.

TRANSPONDO FRONTEIRAS

A questão vai além da insofismável necessidade de oficialização da EA no país. Caberia aquilatar por que assumiu, rapidamente, preocupação transfronteiriça no âmbito dos interesses políticos globais em face do novo rumo das relações de produção. A implantação de forma tão apressada, sem o paralelo suporte infra-estrutural, acaso não seria uma sugestão encampada de velados interesses dos mercados globais — sob a utilitarista bandeira do "educar para preservar" — de continuarem garantindo aos seus complexos industriais ciosos de abastecimento o exponencial afluxo, oriundo dos países pobres provedores, dos recursos ameaçados de esgotamento no planeta? Nesse caso, a EA não poderia ser uma feliz invenção, pior de tudo autofinanciável, da máquina consumidora infernal, no sentido de manter um provisionamento pacífico, ininterrupto, de recursos subtraídos das

reservas periféricas? E, a essa invenção, que serviço estaria prestando a mídia a propagar subjacentemente a idéia de *meio* = *natureza*, prenhe de beleza e recursos; e, por conseguinte, a de *educação ambiental* = *preservação* desses recursos?

Contribuindo ou não com os interesses do mercado, a EA, em vertiginosa ascensão, adquiriu estatuto próprio, ganhou imperativo legal, desencavou adormecidos acólitos, produziu novos conhecimentos, gerou polêmica no fulcro de sua investigação e acirrou disputa de competências na gestão de políticas públicas.

Todavia, na prática, conforme estudos de Mata (1996, 1997) na escola básica, permanece ainda colada ao universo da preservação da flora, da fauna e das riquezas naturais. Como não bastasse, como uma correia de difusão ainda muito presa, segundo apontam os dados predominantes, à *oralidade abstrata* de palestras e reuniões.

Escores menos expressivos atribuídos a exercícios práticos de reivindicação e ação de bem-estar coletivo — fulcro concreto de EA, indicam que permanece ainda distante do chão essencial das ações concretas de vida. Quando muito, grande parte de certas atividades práticas empreendidas (campanhas, passeatas ou coletas seletivas) encerram cunho e fins equivocados, mormente de reforço a interesses, propagandísticos ou eleitoreiros locais, por adesão a modismos assembleístas ou pela visibilidade externa que geram o estilo coletivo das comemorações previstas no calendário cívico. Situações que servem mais como atividades-fim, de carácter tóxico e episódico, de apelo externo, estranho à dinâmica interessada da socialização de bem-estar.

Uma vez em evidência, é preciso atentar que toda mobilização em torno da problemática ambiental vai girar de acordo com o imaginário que dela se produz e dela quer se fazer consumir. Até porque, nascida da fragmentação da educação, pode, por esse mesmo desígnio, servir de instrumento útil ou campo fértil à ideologia da fragmentação, semeando em seu rastro a prática do “dividir para administrar”. Como se no campo da intervenção prática

fosse possível administrar educação divorciada de saúde, trabalho, ambiente e outros; ou, por outra, autonomizar a questão ambiental sem uma conjugação coetânea da dimensão intersetorial desses problemas.

O fato de não se prescindir da especificidade dessa área na educação, para fins de estudos ou de ação mais pontual, atende a um propósito — a chamada autonomização de Castoriadis (1992) serve, justamente, para sinalizar prioridade desta ou daquela vertente, ou permite verticalizar uma área de interesse. Uma vez autonomizada da Educação, a EA viria indicar uma área mais objetiva e especificamente voltada para o ambiente. Ou, nos termos dos documentos oficiais, o que foi estabelecido como um espaço destinado a “incorporar a abordagem das questões ambientais e a valorização da vida na prática educacional” (Brasil, 1995, p. 4); ou, ainda, de outra fonte oficial específica, “um aporte reservado à Educação para trabalhar a questão ambiental, buscando sempre contextualizar ações e atividades no reconhecimento da diversidade e pluralidade cultural” (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1996, p. 22).

PONDERANDO A FRAGMENTAÇÃO

Não se trata de colocar em questão a fragmentação para fins de verticalização de um objeto de estudo, mas de levantar a fragmentação no seio da própria política. Sempre que o conflito sobre administração e política da EA se generaliza entre os potenciais atores, os recursos políticos fragmentam-se, e as clivagens ideológicas tornam-se

intensas e radicalizadas, como argumenta Santos (1993). A medida que os recursos políticos tornam-se fragmentados nenhuma coalizão consegue impor soluções positivas, do mesmo modo que as posições ideológicas radicalizadas inviabilizam negociações. O resultado do conflito tende a configurar impasse político, suscetibilizando os gover-

nos a recorrentes crises de paralisia decisória (ibid., p. 119).

De conseqüências igualmente desastrosas figuram as chamadas “políticas contraditórias” (ibid., p. 20), quando certas políticas são desencadeadas isoladamente sem o paralelo suporte de outras políticas integradas e simultâneas, como é o caso de proclamadas políticas públicas de assistência à criança e as não-políticas de habitação, resultando em proliferação de favelas, de doenças e de violência (ibid., p. 120). Ou, ainda, as conhecidas “políticas inconsistentes” (Santos, 1993, p. 121), cujas conseqüências contribuem para anular o efeito de outras políticas já implementadas. Isto sem levantar a constatação de que qualquer política que não produza benefício líquido é equivalente a uma “não-política” (ibid., p. 121).

Não significa, porém, que a esse destino estejam via de regra fadadas as políticas públicas burocraticamente setorializadas ou administrativamente fragmentadas, pois, conforme Godard,

O recorte funcional e territorial de responsabilidades da administração pública implica a existência de múltiplas atividades de coordenação, destinadas a assegurar as interdependências entre as várias unidades isoladas, geradas em conseqüência da repartição de competências institucionais. Além de uma coordenação intersetorial ou interfuncional, seria necessário estabelecer uma coordenação territorial entre as diversas unidades situadas no mesmo nível de hierarquia territorial (comunidades, cantões, departamentos, regiões). Cabe também levar em conta a coordenação das ações dos diversos níveis territoriais da administração e, finalmente, a coorde-

nação entre os técnicos e os políticos, entre aqueles que representam o ponto de vista da regulamentação e aqueles que devem administrar as despesas públicas (Godard, 1997, p.224).

Em conseqüência, não são desconhecidas as práticas de setorialização das políticas — política de educação em saúde, política de educação e trabalho, política de educação ambiental, e por aí adiante.

No âmbito específico das *políticas ambientais*, não faltam as políticas setoriais dos economistas, ecologistas, biólogos, geógrafos e outros; no quadro das *políticas educacionais*, destacam-se as políticas setoriais popular, comunitária, de ensino básico, de educação ambiental e outras; no quadro das *políticas públicas*, sobressaem as políticas sociais, entre elas as de educação, de saúde, de lazer, de ambiente e outras.

A “cultura da setorialização”, no entanto, não justifica a inércia política e administrativa. Onde o Estado recua em suas políticas por falta de condições, haverão que preencher espaço as *organizações sociais* - OSs, hoje bastante difundidas e até oficializadas por Medida Provisória (Gonçalves, 1998) do governo federal. As OSs — grupos ou instituições fortemente organizados, segundo Santos (1993, p. 125) — estão aptas não apenas a prover bens sociais como também a “proteger a maioria da população dos erros governamentais, e a forçar as autoridades a reverem e até mesmo mudarem as políticas correntes”. Caso contrário, a falta de “fortes instituições protetoras”, ou melhor, de “grupos providos de proteção organizacional” são flancos abertos a “programas absurdos ou políticas obtusas” (ibid., p. 126).

A demanda por políticas ambientais é crescente e dela não se pode fugir. Como reflexo do apelativo ambiental propagado há pouco mais de duas décadas, criou-se o modismo e revelou-se a ânsia do esquadrinhamento das preocupações com a problemática. A ameaça alarmista, intensamente difundida pelos meios de comunicação, serviu para alertar sobre o ritmo avassalador da moderna

tecnologia pouco ou nada sensibilizada com a sustentabilidade, como também permitiu trazer à tona o sintoma de uma crise maior de cuja dimensão não se tinha idéia. Como assinalam Schramm (1996, p. 6-8) e Bornheim (1995), a questão fundamental é a crise ética, interposta entre o necessário avanço tecnológico e a garantia de controle/uso desse avanço pelo homem.

URGENCIANDO A EA

De sua extensão maior, aponta Hobsbawn (1995), o mundo se deu conta na década de 70, quando — graças a uma ampla mobilização, nos debates públicos, dos problemas ecológicos em plano apocalíptico iminente — a sobrevivência do planeta foi posta em questão (ibid., p. 547). Não que estivesse ameaçado de destruição ou pudesse tornar-se inabitável como foi exibido em tom catastrófico, mas, suficientemente sombrias, tais projeções seriam capazes de afetar o padrão de vida na biosfera a ponto de, a curto prazo, inviabilizar a vida humana. O tempo disponível para a capacidade de transformação do ambiente pelo homem, que até então caminhava a passos largos, não mais seria possível agora medir em séculos, mas em brevidade de décadas. Nesse processo de mobilização geral, lembra Carlos (1993, p. 308), entre a fragmentação que separa e a mundialização que une, “a dimensão da diferença é percebida na manifestação do conflito”. E, como em qualquer situação de conflito, a confusão inquilina dá conta da sensação de inquietude, incerteza e tensão. Não sem razão, Santos (1994, p. 230) fala das “pa-

tologias da modernidade”, via de regra rotuladas de crises: **a crise** civilizatória (Altvater, 1995, p. 31); **a crise** da consciência (Heemann, 1993, p. 99); **a crise** moral e política (Alphandéry et al., 1991, p. 10); **a crise** previsível do sistema (Baudrillard, 1992), **a crise** da tecnologia (Bornheim, 1990, p. 167), a suscitar “um processo de responsabilidade do empenho político”, **a crise** ecológica da civilização técnico-científica e **crise** do sistema planetário da humanidade (Apel, 1994, p. 164), para as quais conclama à ética da responsabilidade solidária; **a crise** do capitalismo (Oliveira, 1994, p. 11) marcada pela polêmica entre o intervencionismo estatal ou fruto das forças reguladoras do mercado; e, quando mais não houvesse, a crise simbólica (Baudrillard, 1992) — **a crise** da falta de **crise** — aquela cuja plenitude será alcançada com o esgotamento do seu grande alimento, os conflitos ambientais no mundo.

Todas essas **crises**, no conjunto, parecem indicar que o problema a discutir sobre busca de equilíbrio é menos de ordem científica e tecnológica e muito mais da arena social e política. E não se ignora

o fato de que nesse surto exponencial de **crise** — real, fabricada ou propagada — muitas hão ainda de ser criadas ou inventadas antes que o próprio mercado dos conflitos ambientais entre em crise. No entanto, a própria cosmovisão polissêmica de crise, longe de significar **indecisão** por estender-se, conforme Morin (1976, p. 149), a todos os horizontes da consciência contemporânea, pode acenar, antes, para a noção de **solução** ou, ao menos, de **reflexão**. A questão ambiental, uma vez resgatada da desconfortante situação de “buraco negro”, lugar comum de usos e abusos contra o meio, deve passar à condição de campo operativo de reflexão e transformação da realidade.

Após a instituição obrigatória do ensino de EA nas escolas, por força do Artigo 225, uma certa **reflexão** sobre quais abordagens a serem trabalhadas leva a entender que um conceito centrado basicamente no conhecimento, utilização e preservação dos recursos físicos e naturais, longe de uma ecopedagogia (Gadotti, 1997) forma o apologista do verde e da natureza e o defensor *preservador* de espécies animal e vegetal e menos o

ecocidadão (Brasil, 1995b). Tende a apassivar o sujeito na medida que o distancia da verdadeira noção de “meio”, visto como palco da vida diária, social e politicamente construída, na luta, pelo bem-estar. Bem-estar vai além da face econômica, material, expressa em luta por casa, comida, emprego, escola, hospital, roupa, água encanada, esgoto canalizado, rua calçada, transporte, férias etc. Compreende também, em grande medida, conquista de espaços de participação política, na busca organizada da pertença cidadã, seja em sindicatos atuantes, em partidos comprometidos com necessidades e anseios populares, em associações comunitárias mais próximas que fazem tangível e cotidiano o exercício da democracia (Demo, 1994, p. 58-59).

Posto entre a luta pela vida e o devaneio do verde, o sujeito é distraído com santuários sagrados, enquanto espaços de reivindicação pelo meio social lhe são profanados, senão subtraídos (Mata, 1996). Ou, ao menos, é mantido à distância da complexidade multidimensional e essencialmente política do significado de meio.

CARACTERIZANDO POLITICAMENTE MEIO

Esse *meio social*, ponto de articulação entre o mundial e o local, esse “lugar social” — como não podia fugir a regra — traz consigo tanto os desdobramentos da **mundialização** através da hierarquização de estados, do centro à periferia, e consequentes relações de dominação/subordinação, quanto a **fragmentação** fomentada pelo individualismo e pela competição desigual através de grupismos ciosos de in-

dependência política por vezes tão hostis, que acabam resultando numa divisão quase sem limite da sociedade. Afinal, a fragmentação é um instrumento do poder político. Ele divide e separa para reinar (idem, p. 308). Assim se explicam os espaços culturais, éticos ou políticos fraturados; e neles “os indivíduos privados da concepção global do papel de cidadãos pensantes” (Ortega ; Lopez, 1993, p.175 e Souza, 1993).

Cidadão, consumidor, morador, habitante, pouco importa o rótulo, o *vivente* não escapou ileso às concepções modernistas e pós-modernistas no rastro da mundialização. Na versão dos modernistas, o espaço persiste como algo a ser moldado por propósitos sociais e, portanto, de construção possível de um projeto social. Para os pós-modernistas, o espaço figura como algo independente e autônomo a ser moldado por princípios estéticos, sem que, necessariamente, possa haver alguma relação com algum objeto social abrangente (Harvey, 1992, p. 69). Numa perspectiva sombria, tem sido colonizado por uma visão de mundo pouco voltada para o mérito da subjetividade humana.

Como legado desse ideário, coloca Guattari,

As formações políticas e as instâncias executivas parecem totalmente incapazes de aprender essa problemática no conjunto de suas implicações. [grifo meu] Apesar de estarem começando a tomar uma consciência parcial dos perigos mais evidentes que ameaçam o meio ambiente natural de nossas sociedades, elas geralmente se contentam em abordar o campo dos danos industriais e, ainda assim, unicamente numa perspectiva tecnocrática, ao passo que só uma articulação ético-política — a que chamo de *ecosofia* — entre os três registros ecológicos (o do meio ambiente, o das relações sociais e o da subjetividade humana) é que poderia esclarecer convenientemente tais questões. (Guattari, 1993, p. 8)

Nessa tríade ecosófica, o fato é que a **questão ambiental** inapelavelmente se re-

vela em toda a sua extensão e profundidade. Está aí, alarmista, talvez nem tanto catastrófico, mas, à falta de abordagem crítica urgente, o impulso ameaçador vai ganhando vulto. De um lado, a questão das **relações sociais** — agravada pelos (des) caminhos da mundialização/ fragmentação, com ou sem o rótulo de crise, maldisfarçadamente pode ser ignorada pelos ascendentes índices de desigualdade, xenofobia, violência, degradação da vida (Hobsbawn, 1995). De outro, o **domínio da subjetividade** humana, esse, então, nem se fala, permanece esquecido, sempre atropelado pelo individualismo mormente egoísta, imediatista e utilitarista na percepção da questão ambiental. E, pior ainda, como diz Jacobi (1995), por posicionamentos individuais “**não-engajados**”, onde passa longe o respeito ao outro, à singularidade.

O fato, porém, é que no campo do ensino da EA, pouco se evolui na formação de uma visão crítica do meio e, conseqüentemente, nas representações políticas deste. Mais se caminha na ação propagandística do verde/natureza e da preservação dos recursos minerais, animais ou vegetais, no modismo da coleta seletiva/ reciclagem e da usina dos produtos naturalísticos, muitas vezes mais voltados aos dividendos simpatizantes da publicidade do que à redução efetiva de custos e à saúde do consumidor. Não por acaso, a orientação oficial para o ensino da Educação Ambiental (Brasil, 1995) acusa: “a idéia para a qual vem dando o nome de “meio ambiente” não configura um conceito que possa ou que interesse ser estabelecido. A subjetividade, na concepção de Guattari (1986), vai além da ideologia, da represen-

tação, diz respeito “aos comportamentos, à sensibilidade, à percepção, à memória, às relações sociais, ao imaginário etc”. Dependendo da forma como é trabalhada, encerra a força de mover estruturas e de “controlar realidades sociais” (ibid., p. 28). Por essa razão, o destino da problemática micropolítica está na produção de subjetividade que transcende a representação. Não há fenômeno importante da atualidade que não envolva a dimensão do desejo e da subjetividade.

Como diz o autor, nem “as referências universitárias, **nem as políticas tradicionais**, [grifo meu] nem o marxismo clássico ou um remendo freudomarxista dão conta desses problemas, a subjetividade pelo imaginário em escala coletiva”. (ibid., p. 28).

Esse imaginário compreende a rede ou produção de sentido circulante, sistema referencial simbólico, sancionado, de um grupo. Encerra a força de regulação de comportamentos, de identificação e de

distribuição de papéis. É de tal forma vivido, que representa para esse grupo o sentido de verdadeiro. Reflete histórica e culturalmente interpretações e experiências individuais construídas no seio do coletivo, através do simbolismo de crenças, fantasias, mitos, ritos, desejos, necessidades, aspirações, intuições e outros (Castoriadis, 1992). Imaginário social e representações sociais relacionam-se exatamente quando há ênfase no caráter simbólico da atividade representativa de uma experiência social compartilhada. Sendo as representações autênticas expressões de sentido das experiências sociais vividas (Jodelet, 1989), poderosas fontes de informação sobre o indivíduo ou grupo, a apreensão do conteúdo do **meio**, do lugar social, “remete ao nível do vivido”. Penetrado pelo imaginário e pelo simbolismo” (Carlos, 1993, p. 304), esse lugar social retrata, a um só tempo, a história de todos e de cada um. Uma espécie de centro afetivo social.

IMPLEMENTANDO POLÍTICAS DE AÇÃO E PREENCHENDO OS RECUOS DO ESTADO

Isso revela a importância de estabelecê-lo a partir de uma “representação social” (ibid., p. 10), ou seja, de uma visão que evolui no tempo e que depende do grupo social em que é utilizado. São essas representações, bem como suas modificações ao longo do tempo, que interessam: é nelas que se busca intervir quando se tenciona trabalhar com Educação Ambiental.

Não se podem ignorar as representações do chamado “trabalhador social” (jornalistas, psicólogos, assistentes sociais,

educadores, animadores, agentes de qualquer tipo de trabalho pedagógico ou cultural em comunidades de periferia), que na missiva diária está diretamente envolvido com a subjetividade. E entre todos aqueles que se ocupam do ensino, do trabalho social, entende Guattari,

... ninguém pode abstrair da “encruzilhada política e micropolítica” em que se encontra. Nem corpo científico nem corpo tecnológico, por si, garantem uma orientação justa de construção de novos modos de subjetividade, se não ancorados numa

micropolítica processual que singulariza, e ao mesmo tempo tem o poder de chegar ao alvo imediato, pela via dos agenciamentos e da invenção de modos de referência e de modos de práxis."

(Guattari, 1996, p. 29)

Trata-se de uma intervenção carente de iniciativa e de fôlego a abertura de um campo de subjetivação que permita aos atores locais não somente a apreensão da dimensão mais próxima, mas da relação mais ampla e, com isso, o exercício da permanente recursividade entre local/mundial e mundial/local.

Não haveria por que desconsiderar, em prol de uma tentativa de mudança, o empenho do "profissional do social" (ibid., p. 30), mais especificamente dos administradores, — no agenciamento de políticas passíveis de serem repassadas ao plano micropolítico.

Nesse particular, a Educação Ambiental figura no rol daquelas políticas não tão-somente passíveis, mas nomeadamente necessárias à tutela de um terceiro setor; quer pela complexidade da abordagem conceptual e terminológica; quer pela amplitude, envolvendo um sem número de interfaces do conhecimento; quer pela insubordinação ao confinamento disciplinar — já desaconselhado oficialmente (Brasil, 1995) — do tradicionalismo pedagógico; quer pela vocação predominantemente política, tensionando seu escopo; quer, sobretudo, pela singular complexidade de seu objeto.

Por outro lado, o Estado, outrora onipresente, hoje já não dá conta da densa rede tentaculizadora demandada por este ensino. Historicamente dele se espera como bem público, no exercício de suas funções reguladora e intervencionista, desenvolver

uma gama já bem complexa de políticas muitas delas hoje bastante onerosas aos seus limites. Ou seja, políticas de investimentos produtivos do mercado consumidor; de crédito fiscal; de relações entre trabalho e capital, protegendo direitos de cidadania acima das regras do mercado; de fundos públicos (mantidos por impostos, taxas, contribuições); de financiamento de investimentos (novas tecnologias, infra-estrutura, consumo coletivo etc); de subsídio a setores da economia (agricultura, indústrias, estratégicas); de programas sociais (seguro-desemprego, renda mínima, habitação etc); de educação, de saúde, de energia e muitas outras.

Na medida em que a esfera pública configura-se como uma esfera plural e ampla, as políticas públicas e a participação cidadã são, naturalmente, objetivos de disputas hegemônicas, abrigando valores diversos na articulação de estratégias. Essa questão vem ilustrar o grande desafio da democratização da esfera pública e das relações sociais repousadas na constituição e na articulação de identidades de diversos segmentos, sem perder de vista as diferenças sociais e culturais, em busca de um projeto mínimo comum. Isso significa a idealização de um movimento fundamentalmente atrelado tanto às políticas públicas — condicionantes e condicionadas pelo processo de formação de atores coletivos de cidadania, clamantes de mediações sociopolíticas, como o Estado — quanto às plataformas políticas norteadoras do desenvolvimento e das relações sociais (Abreu, 1993, p. 68). Afinal a viabilização das políticas públicas vai além da prosaica questão do financiamento, ela envolve a questão não tão simples da solidariedade social, suporte básico do movimento (Lessa, 1993, p. 17).

ENCAMINHANDO UMA ADMINISTRAÇÃO DE EA DE VANGUARDA

Poder-se-ia esperar do Estado, com vistas à reprodução ampliada da força de trabalho, a prioridade ao desenvolvimento de ações inscritas nas chamadas áreas sociais: na pesquisa científica e inovações tecnológicas, na reestruturação industrial, no ensino, na formação profissional, na habitação, na saúde, no transporte, na assistência social e no consumo coletivo (Neves, 1994, p. 15). Ações essas que, no conjunto, mais objetivamente representam o sustentáculo básico do bem-estar social, presença do Estado no compromisso de garantir o **direito** ao meio.

Todavia, sob forte pressão do mercado, na redução da oferta de políticas sociais, vem-se aumentando o hiato entre demanda real da comunidade e oferta possível do Estado. A alternativa micropolítica passa a ser vislumbrada como um campo, senão alvissareiro, pelo menos salvacionista e inteligente de solução. Legitimado como interlocutor da sociedade e Estado, o cidadão não se vê apenas como ser de direito, mero usufrutuário, passivo; mas agindo politicamente como sujeito de deveres, co-partícipe no provimento de suas condições objetivas de existência. *A priori*, a assunção progressiva de funções do Estado pelas organizações coletivas significa uma determinada utilização do aparato do Estado, algum controle, mas não objetivamente o acesso ao poder. A trama associativa não pode ocupar o lugar do Estado, como também não pode prescindir da presença do Estado, em termos de provimento de escolas e creches para trabalhadores, de programas educativos específicos para minorias, de garantias de

crédito para cooperados, de isenções fiscais para instituições privadas de ensino, de reconhecimento legal e de garantias trabalhistas a sindicatos. As associações necessitam de legitimação e poder do Estado, como proteção civil e como regulação nas desiguais relações de poder, principalmente, quando tendem a assumir com mais vigor certas funções públicas, num momento de políticas de redução, de redimensionamento e de privatização dos bens sociais.

Quando sitiado em seu compromisso com o social, o cultural e o político, o Estado deve criar condições para que a sociedade civil possa compartilhar da gestão dos assuntos da comunidade. Desgastadas da condição de "clientes" da burocracia do Estado, e de meras "consumidoras" passivas das políticas produzidas pelo Estado, as associações podem exercer funções políticas de cidadania. Nesse processo, o conceito de *público* torna-se objeto de uma nova definição, pelo reconhecimento de que tudo que envolve interesse público, incluídos os serviços sociais, não tem necessariamente que ser monopólio do Estado. A sociedade civil, em si, é uma formação pública.

As organizações, ao assumirem funções de Estado, na condição de instituições públicas, mas não estatais, abrem caminho: à expansão e sistematização do saber popular, à melhoria do controle sobre a educação e a ciência, ao fomento do debate filosófico e normativo sobre questões de domínio público, ao distributivismo social dos assuntos públicos e à socialização do poder e da responsabilidade de Estado (Tandon, 1993).

Nesse caso, a Educação Ambiental pode muito bem ser trabalhada sob a forma de organizações coletivas no *treinamento do sujeito de direito e de deveres* e, com isso, encerrar a singular característica de alavancar a institucionalização do terceiro setor na educação formal. Trocando em miúdos, vem permitir formalizar o formal. Insubmissa por natureza aos limites da teoria, das gavetas da disciplina, da sala de aula, é o exemplo do que não deve ser ensinado entre quatro paredes. Como um espaço de integração ou pertença cidadã, potencialmente suscita organização e promoção de interesses coletivos co-administrados, dentro e a partir da própria escola sob a forma de conselhos, oficinas, condomínios, entidades de classe, fóruns, etc, num exercício permanente de familiarização com instâncias sociopolíticas que fazem parte do cotidiano do homem comum.

Permitiria discernir, na crítica de Boron (1994, p. 188) um certo maniqueísmo dos profetas neoliberais, na cuidadosa tentativa de ocultar “que o que está em crise é o Estado capitalista e não o Estado”.

Não se trata de trazer a ONG — um tipo particular de organização — à escola, mas

de fundar associações na própria escola. Seria a oportunidade de aprender, na prática, a distinção conceitual entre territórios privados e áreas comuns, exercitando o sentido de pertença do Estado, do mercado, e do conjunto de instituições/organizações/movimentos. Uma maneira de vivenciar o que é e saber como o primeiro, o segundo e o terceiro setor dividem e disputam essas pertencas, elucidando suas lógicas e campo de forças. É o Estado cedendo espaço a serviços de que não mais dá conta “preservando o caráter público e retirando a condição de estatais” (Dallari, 1995). É o mercado posando de grande imperativo econômico, a requerer liberdade de ação, diga-se do Estado, e a autoproclamar-se gerador de renda e de bens sociais. É a organização comunitária social ganhando credibilidade no espaço público (Fiori, 1993, Kurz, 1995, Vilela, 1996, Neder, 1996 e Rifkin, 1997).

A temática **meio** potencializa, assim, o privilégio de catalisar dificuldades e possibilidades dos três setores na construção de políticas, como destaca Neder (1995, p. 26), entendidas no sentido de *construções humanas*. E a proposta de política ambiental aqui empreendida encerra uma construção humana.

CONSTRUINDO ECOCIDADÃO, ADMINISTRANDO E VIABILIZANDO POLÍTICAS DE EA

O terceiro setor, além de aliviar o papel do Estado e a pressão do mercado, em termos de constitucionalização política das demandas/ necessidades dos setores populares e da viabilidade de conexão do micro/macro, destaca-se pela riqueza em eficácia simbólica (Fernandes, 1996), pela força de mobilização social, de arregi-

mentação, de reivindicação, e de transformação (Thompson, 1996). É a própria construção política de meio.

Nesse percurso, parafraseando Apple (1997), em sua idéia de pensar o ensino como um “processo de trabalho complexo” (ibid., p. 178), a proposta de trazer a parceria do terceiro setor socioambientalista à

escola, no sentido de co-participar do ensino de educação ambiental, não constitui tarefa menos simples.

Envolve a viabilização de uma teoria do tipo *aprendizagem organizacional* - AO (Bolivar, 1997), como processo de ação/formação baseado na prática de identificação/participação/resolução de problema do meio.

A tomada de uma aprendizagem organizacional como um possível caminho operatório da EA, sob a via da parceria do terceiro setor informal com o ensino formal, não diz respeito, aqui, a uma transportação do setor empresarial para as escolas, com administradores na figura de gerencialistas; nem de pavimentação de um caminho para a privatização desse ramo de ensino; muito menos de fundar uma nova tecnologia dos processos organizativos; quanto mais de subtração das seculares funções da escola; e, tampouco, a de sugestão ao descomprometimento do poder público com o ensino de EA, que ele próprio tornou obrigatório.

Até porque, voltando a Apple (1997), são incontáveis os efeitos negativos produzidos pelos burocratas da educação quando tomam de empréstimo a ideologia e as técnicas da gerência industrial ao ignorar o "alfabetismo crítico" (ibid., p. 183), ou seja, sem tomar conhecimento do "quê" (conhecimento fatural), "como" (habilidades críticas de investigação) e "para quê" (conhecimento disposicional - normas e valores de conduta futura). (ibid., p. 182). Tendo-se em conta que o conhecimento fatural é menos importante do que possuir habilidades críticas, valorizar a participação em comunidade e a ação cooperativa, um controle rígido sobre a autonomia em sala de aula

significa frustrar esse alfabetismo crítico. Administração voltada ao controle de conteúdo, ensino e avaliação remete atenções apenas para elementos de estudos tradicionais, facilmente medidos por testes padronizados. No máximo, adquirem relevância o conhecimento "quê" e ocasionalmente o nível mais baixo do conhecimento "como", fato que o autor admite concorrer para a "desqualificação" do ensino e para a "divisão entre concepção/execução" (ibid., p. 178). A qualidade é sacrificada pela quantidade e o "trabalho bem feito acaba sendo substituído por trabalho que simplesmente se cumpre" (ibid., p. 184), sobretudo quando se torna obrigatório por força de lei.

Não se trata de garantir oferta de EA para cumprir exigência legal ou de abrir caminho a simples consumo de ideologias alheias, sem reflexão crítica e atividade prática.

Bem adiante de aprendizagem de meio como aquisição de um conjunto de competências individuais, a noção de AO remete à aprendizagem para a estrutura conjunta das pessoas na organização ou entre organizações. Numa institucionalização de processos de aprendizagem cooperativa, o conhecimento é experiencial e contextualmente situado, dependente dos papéis e relações institucionais das diferentes comunidades de trabalho, que ajudam na construção da informação, através dos chamados processos facilitatórios de Bolívar (1997, p. 86-91), na resolução sistemática dos problemas, na experimentação com novos enfoques, na aprendizagem com a experiência passada, na aprendizagem com a experiência de outro, e na transferência de conhecimentos.

A partir do reconhecimento do conjunto "tácito" de saberes, das experiências

coletivas locais — ONGs, associações de bairro, movimentos organizados, fóruns, sindicatos de classe e outros — mediante as “histórias de vida” de cada um, a **aprendizagem organizacional** leva à transposição da fronteira da aprendizagem individual para a “memória organizacional”. Foge ao âmbito apenas escolar, uma vez que “reenvia para o meio” circundante (ibid., p. 83): uma aprendizagem vista como um conjunto de interpretações de fatos e conhecimentos internos e externos, socialmente construídos, uma autêntica “**comunidade de aprendizagem**” em formas de deliberação prática, intercâmbio e colaboração, onde os “indivíduos aprendem como parte das suas atividades diárias, especialmente quando entram em interação com os outros e com o meio exterior. Os grupos aprendem quando seus membros cooperam para atingir objetivos comuns; o sistema, na sua globalidade, também aprende ao obter retroalimentação do ambiente, além de antecipar mudanças posteriores” (Bolivar, 1997, p. 83).

Em vez de uma aprendizagem adaptativa, apassivadora do meio, ela se transforma em “aprendizagem generativa” (ibid., p. 83), necessária em situações complexas que instrumentalizam ações no futuro. Na escola, instituição concebida como uma comunidade de aprendizagem institucional, não só o conhecimento é construído com a “**memória coletiva institucional**”, mas também as organizações aprendem quando têm capacidade para serem sensíveis às “necessidades do meio” (ibid., p. 85), ou quando passam a empregar, de maneira sistêmica, não apenas os **processos formais e informais** como também estruturas para adquirir, partilhar

e utilizar conhecimentos e habilidades. (ibid., p. 91).

Conforme Bolivar (ibid., p. 92), “Se a AO se dá, em grande parte, quando os membros de uma organização adquirem informação do **meio** e tem capacidade para lhes (sic) dar respostas adequadas”, haverá que ser providenciado um conjunto de fatores capazes de prover os processos de aprendizagem organizacional nas escolas. Em primeiro lugar, não basta uma descentralização administrativa ou mudanças centradas apenas nas inovações curriculares e práticas docentes. Requerem-se também **mudanças nas estruturas** e nos respectivos processos de apoio necessários, como: reestruturar as escolas, reformulando as estruturas organizativas e de gestão, seja redefinindo tarefas, processos e funções dos professores, seja envolvendo comunidades escolares na educação, no sentido de aprender em contexto de trabalho, seja gerando e fazendo o intercâmbio de conhecimento a partir da própria prática, seja processando socialmente o conhecimento procedente de agentes ou instituições externas (ibid.). Esta é a razão pela qual, em segundo lugar, torna-se preciso considerar as **condições externas**, referentes a um conjunto de fatores que, ao nível central, regional ou da própria comunidade escolar, dão apoio e mesmo condicionam o estabelecimento de ensino e os professores. É o caso do apoio e do envolvimento catalítico dos pais e de outros agentes/instituições/movimentos da comunidade no desenvolvimento interno e no prolongamento do contexto social; sem eles, adianta o autor, “algumas instituições que trabalham no desenvolvimento interno fracassam em relação à aprendizagem do meio (ibid.). É o caso, também, da questão da descentralização seguida de autonomia,

como "incremento da capacidade de tomada de decisões ao nível da escola" (ibid., p. 94), gerando motivações de liderança para participar nos fins e missões da organização.

Nessa conjuntura, de administrar fóruns ambientais comunitários na escola, verdadeiros espaços de exercício de vida, em lugar de fazer cumprir a obrigatoriedade do ensino de EA, árido

e abstrato, aqui se aplica a idéia de "rede" de Bolívar (1997, p. 104) a rede de escolas, professores, alunos e comunidades, em Fischer (1997), as redes como lugar de "**experiências sociais**" através das quais os grupos experimentam condutas e estabelecem laços criando as suas próprias formas de socialização (ibid., p. 177).

CONCLUSÃO

Resgatando Apple (1997), a respeito de suas experiências compartilhadas, trata-se de um compromisso de **alterar a política dominante e os modos de administrar a pedagogia e o currículo de educação ambiental** e de levar seus limites bem além dos muros da instituição - aos professores, aos líderes comunitários, aos grupos de trabalhadores e ambientalistas e a outros gru-

pos que oferecem contexto para movimentos sociais mais amplos.

Ademais, como diz o autor, não desejo romantizar o que aqui foi dito. Ainda existem tensões. As unidades descentralizadas, chamadas comunidades de luta, que estamos tentando construir, são exatamente isto, uma construção (Apple, 1997, p. 231-232).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Haroldo. A trajetória e o significado das políticas públicas: um desafio democrático. *Proposta: cidadania e políticas públicas*, FASE, n. 59, dez. 1993.
- ALPHANDÉRY, P.; BITOUN, P.E.; DUPONT, Y. *L'équivoque écologique*. Paris: Éd. Découverte, 1991.
- ALTVATER, Elmar. *O preço da riqueza*. São Paulo: EDUNESP, 1995.
- APEL, Karl-Otto. *Estudos de moral moderna*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- APPLE, M. *Conhecimento oficial: a educação democrática numa era conservadora*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BAUDRILLARD, J. *L'illusion de la fin ou la greve des événements*. Paris: Galilée, 1992.
- _____. O filósofo do ceticismo. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 31 maio 1992. Caderno B.
- BOLIVAR, A. A escola como organização que aprende. In: CANÁRIO, Rui (Org.) *Formação e situação de trabalho*. Porto: Porto Ed., 1997.
- BORNHEIM, Gerd. Reflexões sobre o meio ambiente: tecnologia e política. In: STEIN, Ernildo; BONI, Luis de (Orgs.) *Dialética e liberdade*. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: EDURGS, 1993.
- _____. *Tecnologia e política*. Brasília: IBAMA/Divisão de Educação Ambiental, 1990. Seminários Universidade e meio ambiente: documentos básicos.
- BORON, Atílio. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Parâmetros curriculares nacionais*. Brasília: 1995a.
- PCN Convívio Social e Ética - Meio Ambiente.

- _____. Ecocidadania. *Jornal MEC*, Brasília, 1995b. Edição especial.
- _____. *Educação ambiental*. Brasília: MEC/Coordenação de Educação Ambiental, 1997b.
- _____. *Jornal MEC*, Brasília, n. 2 set./out. 1996.
- _____. *Programa Nacional de Educação Ambiental*: PRONEA. Brasília: MEC/ Coordenação de Educação Ambiental, 1997a.
- BURSZTYN, Marcel. Armadilhas do progresso: contradições entre economia e ecologia. *Sociedade e Estado*. v. 10, n. 1. jan/jun, 1995.
- CARLOS, Ana, F.A. O lugar: modernização e fragmentação. In: SANTOS, Milton et al. (Orgs.). *Fim de século e globalização*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- CASTORIADIS, C. *A instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- DALLARI, D.A. O público e o privado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 03 out. 1995.
- DEMO, P. *Política social, educação e cidadania*. Campinas: Papirus, 1994.
- FERNANDES, Rubem Cesar. O que é o terceiro setor? In: IOSCHPE, Evelyn (Org.). *3º setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- FERREIRA, AURÉLIO B.H. *Novo dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- FIORI, José Luíz. Globalização, estados nacionais e políticas públicas. *Ciência Hoje*, v. 16, n. 96, 1993.
- FISCHER, Gustave. N. *Psicologia social do ambiente*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997. (Série Perspectivas Ecológicas)
- GADOTTI, Moacir. *Ecopedagogia*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 1997.
- GODARD, Oliveira. A relação interdisciplinar: problemas e estratégias. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques (Orgs.). *Gestão de recursos naturais e renováveis e desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 1997.
- GONÇALVES, Marcos Augusto et al. Medida provisória abre gestão do serviço público e reduz burocracia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 01 mar. 1998. p.1.8-1.10
- GUATTARI, Félix. *As três ecologias*. Campinas: Papirus, 1993.
- _____; ROLNIK, S. *Micropolítica: cartografias do desejo*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.
- HEEMAN, Ademar. *Natureza e ética*. Curitiba: Ed. UFPR, 1993.
- HOBSBAWN, E. *Era dos extremos: o breve Século XX*. São Paulo: Cia das Letras, 1995.
- INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Diretrizes para operacionalização do Programa Nacional de Educação Ambiental. Brasília, 1996.
- JACOBI, Pedro. *Conflitos sociais e meio ambiente: desafios políticos e conceituais*. Rio de Janeiro: IBASE, 1995. Trabalho apresentado no Seminário do Projeto Meio Ambiente e Democracia.
- JODELET, D. *Les représentations sociales*. Paris: PUF, 1989.
- KURZ, Robert. Para além de Estado e mercado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 03 dez. 1995.
- LESSA, Carlos. Políticas públicas e sociedade. *Proposta: cidadania e política públicas*, FASE, n. 59, dez. 1993.
- MATA, Speranza França da. *Entre a vida e o verde*. Rio de Janeiro: UFRJ/Grupo de Estudos em Educação Ambiental, 1996. Trabalho apresentado no Seminário Educação Ambiental e a Nova Ordem Mundial.
- _____. Terceiro setor na escola: terceirizando a educação ambiental. In: VASCONCELOS, Hedy; MATA, Speranza França da (Orgs.). *20 anos de educação ambiental pós-Tbilisi*. Rio de Janeiro: PUCRJ, UFRJ, 1997.
- MORAES, Emanuel. *A origem e as transformações do Estado*. Rio de Janeiro: Imago, 1996.
- MORIN, E. *Pour une crisologie*. Paris: [S.N.], 1976. (Communications, 25)
- NEDER, Ricardo Toledo. Sociedade civil e terceiro setor. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 04 out. 1996.
- _____. Conflitos sociais e meio ambiente. In: DESAFIOS políticos e conceituais: Projeto Meio Ambiente e Democracia. Rio de Janeiro: IBASE, 1995.
- NEVES, Lúcia; WANDERLEY, M. *Educação e política no Brasil de hoje*. São Paulo: Cortez, 1994.
- OLIVEIRA, Manfredo Araújo. Neoliberalismo e ética. In: OLIVEIRA, M.A.; ANDRADE, P. F. C. et al.

- Neoliberalismo e o pensamento cristão*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- ORTEGA, G.V.; LOPES, S.L. Globalização e fragmentação: o papel da cultura e da informação. In: SANTOS, Milton et al. (Orgs.) *Fim de século e globalização*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- RIF KIN, J. Entrevista. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 06 jul. 1997.
- ROBERT Kurz. Para além de estado e mercado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 03 dez. 1995. Caderno Mais.
- SANTOS, Boaventura. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Porto: Afrontamento, 1994.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SCHRAMM, Fermin R. *A terceira margem da saúde*. Brasília : UnB, 1996.
- SOUZA, Maria A. A geografia da desigualdade: globalização e fragmentação. In: SANTOS, Milton et al. (Orgs.) *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- TANDON, Rajesh. La sociedad civil es el primer sector. *Desarrollo: Revista de La Sociedad Internacional para el Desarrollo*, n. 22, 1993.
- TASSANA, Eda. A propagação do discurso ambientalista e a produção estratégica da dominação. *Espaço e Debate*, v. 12, n. 35.
- THOMPSON, Andrés, A. Do compromisso à eficiência: os caminhos do terceiro setor na América Latina. In: IOSCHPE, Evelyn (Org.) *3º setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- VILELA, Milú. Voluntariado: uma opção consciente. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 05 mar. 1996.

RESUMOS / ABSTRACTS / RESÚMENES

POLÍTICA SOCIAL DO CONHECIMENTO E EDUCAÇÃO

Pedro Demo

O texto trata criticamente do objeto da política pública social e das noções de pobreza e pobreza política, como são tratadas no *welfare state* e na proposta neoliberal, enfatizando a importância da educação e a necessidade de uma cidadania emancipatória, na sociedade atual, caracterizada por ser "sociedade do conhecimento". Ao destacar que a política mais central seja "educação e conhecimento", define extensivamente "política social do conhecimento", seu campo de atuação e relações com a qualidade da educação popular e profissional, assim como com a produção e uso da instrumentação eletrônica. Chama atenção para o papel da universidade, na aprendizagem de teor reconstrutivo, na redescoberta do mérito acadêmico e na formação de professores, da população em geral e dos profissionais de nível superior.

Palavras-chave: Educação - Cidadania. Política social. Exclusão social. Ensino superior - Produção de conhecimento. Formação de professores.

THE SOCIAL POLICY OF KNOWLEDGE AND EDUCATION

Pedro Demo

The text critically approaches the object of the social public policy and the notions of poverty and political poverty as they are dealt with in the *welfare state* and in the neoliberal proposal. It emphasizes the importance and the need of an emancipating citizenship in the present society, which is distinguished for being a "society of knowledge". Pointing out that the core policy is "education and knowledge", the author extensively defines "social policy of knowledge", its field of action and its relationship with the quality of the popular and professional education, as well as with production and use of electronic instrumentation. The author draws attention to the university's role in the reconstructive learning, in the rediscovery of the academic value and the training of professors, the people in general, and the graduated professionals.

Keywords: Education - Citizenship. Social policy. Social exclusion. Higher education - the production of knowledge. Teacher training.

POLÍTICA SOCIAL DEL CONOCIMIENTO Y EDUCACIÓN

Pedro Demo

El texto trata críticamente del objeto de la política pública social y de las nociones de pobreza y pobreza política, como son tratadas en el *welfare state* y en la propuesta neoliberal, enfatizando la importancia de la educación y la necesidad de una ciudadanía emancipatoria, en la sociedad actual, caracterizada por ser "sociedad del conocimiento". Al destacar que la política más central sea "educación y conocimiento", define extensivamente "política social del conocimiento", su campo de actuación y relaciones con la cualidad de la educación popular y profesional, de la misma forma con la producción y uso de la instrumentación electrónica. Llama nuestra atención para el papel de la universidad, en el aprendizaje de teor reconstructivo, en el redescubrimiento del mérito académico y en la formación de profesores, de la población en general y de los profesionales de nivel superior.

Palabras claves: Educación - Ciudadanía. Política social. Exclusión social. Educación superior - Producción de conocimiento. Formación de docentes.

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL – ENTRE A TECNOLOGIA E A DEMOCRACIA

Sofia Lerche Vieira

Com a finalidade de discutir o planejamento educacional face as mudanças estruturais e conjunturais da sociedade brasileira, a política do governo central e as relações entre política e projeto, a autora revisa contribuições de Matus (1988, 1997) sobre planejamento e a dinâmica política do Brasil nas últimas décadas, salientando os planos de governo e sua implementação (ou não). Ao examinar especificamente o planejamento educacional no nível nacional, destaca condicionantes internos e externos, bem como a descontinuidade entre governos e entre políticas e projetos ou a ação implementadora.

Palavras-chave: Planejamento educacional. Política educacional - Brasil.

EDUCATIONAL PLANNING – BETWEEN TECHNOCRACY AND DEMOCRACY

Sofia Lerche Vieira

Aiming at discussing the educational planning in face of the structural and situational changes of the Brazilian society, the policy of the central government and the relationship between politics and project, the author revises the contributions of Matus (1988, 1997) on planning and the political dynamics in Brazil in the last decades, emphasizing the Government plans and their implementation (or not). Examining, specifically, the educational plan in the National sphere, the author points out the internal and external determinants, as well as the discontinuity between governments, and between policies and projects or implementing actions.

Keywords: Educational planning. Educational policy – Brazil.

PLANIFICACIÓN EDUCACIONAL – ENTRE LA TECNOCRACIA Y LA DEMOCRACIA

Sofia Lerche Vieira

Con la finalidad de discutir la planificación educacional frente a los cambios estructurales y conyunturales de la sociedad brasileña, la política del gobierno central y las relaciones entre política y proyecto, la autora revisa contribuciones de Matus (1988, 1997) sobre planificación y la dinámica política de Brasil en las últimas décadas, salientando los planos de gobierno y su implementación (o no). Al examinar específicamente la planificación educacional a nivel nacional, destaca condicionantes internos y externos, bien como la descontinuidad entre gobiernos y entre políticas y proyectos o la acción implementadora.

Palabras claves: Planificación educativa. Política educativa - Brasil.

EFICIÊNCIA E EQUIDADE: OS IMPASSES DE UMA POLÍTICA EDUCACIONAL

Laura da Veiga e Maria Lígia de Oliveira Barbosa

Este trabalho explora alguns dos constrangimentos e dificuldades detectados na análise da política educacional colocado em prática pela Secretaria de educação do estado de Minas Gerais, entre 1991 e 1998, denominada Pró-Qualidade e cujo objetivo era mais eficiência (alterar a relação produto/custo) e qualidade (serviços que satisfaçam a necessidades dos usuários). São analisados aspectos como a dimensão político-institucional, a gerência de um projeto coletivo, o novo processo de escolha de diretores de escola, os colegiados escolares, a autonomia e o repasse de recursos às escolas, o gerenciamento e monitoramento do projeto. Os principais construtos questionados à luz da literatura e das informações e discursos que orientaram e examinaram tal política são eficiência do sistema escolar, equidade, a definição de uma boa escola e a participação dos pais nas decisões sobre a escola.

Palavras-chave: Ensino público. Qualidade do ensino. Política educacional - Minas Gerais.

EFFICIENCY AND EQUITY: THE IMPASSES OF AN EDUCATIONAL POLICY

Laura da Veiga e Maria Lígia de Oliveira Barbosa

This text explores some of the constraints and difficulties detected in the analysis of the educational policy established by the Education Secretary of Minas Gerais State, between 1991 and 1998, which was called Pro-Quality and aimed at more efficiency (to change the product/cost relationship) and quality (services that meet the users' needs). The author analyses issues such as the political and institutional dimension, the management of a collective project, the new process by which the school principals are chosen, the school board of directors, the autonomy and the transference of resources to the schools, the project management and monitoring. The main constructs questioned in the light of literature and the information and speeches that guided and examined such policy are: the efficiency of the school system, equity, the definition of a good school and the parents' participation in decisions regarding the school.

Keywords: Public school. Quality in teaching. Educational policy – Minas Gerais.

EFICIENCIA Y EQUIDAD: LOS IMPASES DE UNA POLÍTICA EDUCACIONAL

Laura da Veiga y María Lígia de Oliveira Barbosa

Este trabajo explora algunos de los constreñimientos y dificultades detectados en el análisis de la política educacional colocado en práctica por la Secretaría de Educación del Estado de Minas Gerais, entre 1991 y 1998, denominada "Pró-Qualidade" y cuyo objetivo era más eficiencia (alterar la relación producto/costo) y cualidad (servicios que dejen satisfecha las necesidades de los usuarios). Son analizados aspectos como la dimensión político-institucional, la gerencia de un proyecto colectivo, el nuevo proceso de elección de directores de escuela, los colegiados escolares, la autonomía y el repase de recursos a las escuelas, el gerenciamento y monitoramiento del proyecto. Los principales constructos cuestionados basados en la literatura y en las informaciones y discursos que orientaron y examinaron tal política son eficiencia del sistema escolar, equidad, la definición de una buena escuela y la participación de los familiares en las decisiones sobre la escuela.

Palabras claves: Educación pública. Calidad de la enseñanza. Política educativa - Minas Gerais.

O PRINCÍPIO DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DA LDB

Vitor Henrique Paro

Com o objetivo de contribuir para a reflexão a respeito do tratamento dado pela LDB ao princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, o trabalho examina a questão específica da gestão democrática das unidades escolares do ensino básico, a partir da discussão de seis temas, a saber: 1) as normas de gestão democrática na escola; 2) as condições de trabalho na escola; 3) a autonomia da escola; 4) a participação da comunidade na gestão escolar; 5) a formação profissional dos dirigentes e 6) a escolha de dirigentes escolares.

Palavras-chave: Ensino público. Gestão da escola. Gestão democrática. Lei de diretrizes e bases n. 9394/96. Educação básica - Brasil.

THE PRINCIPLE OF THE DEMOCRATIC SCHOOL MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF LDB

Vitor Henrique Paro

In an attempt to contribute to the reflection on LDB's approach to the constitutional principle of the democratic management in the public school, the present work analyses the specific issue of democratic management in elementary schools through the discussion of six topics: 1) the rules for school democratic management; 2) work conditions in schools; 3) the school's autonomy; 4) the community's participation in the school's management; 5) the professional training of school principals; 6) the choice of school principals.

Keywords: Public school. School management. Democratic management. Law # 9394/96. Elementary education - Brazil.

EL PRINCIPIO DE LA GESTIÓN ESCOLAR DEMOCRÁTICA EN EL CONTEXTO DE LA LDB

Vitor Henrique Paro

Con el objetivo de contribuir para la reflexión a respecto del tratamiento dado por la LDB al principio constitucional de la gestión democrática de la enseñanza pública, el trabajo examina el problema específico de la gestión democrática de las unidades escolares de la enseñanza básica, a partir de la discusión de seis temas, que son: 1) las normas de gestión democrática en la escuela; 2) las condiciones de trabajo en la escuela; 3) la autonomía de la escuela; 4) la participación de la comunidad en la gestión escolar; 5) la formación profesional de los dirigentes y 6) la elección de dirigentes escolares.

Palabras claves: Educación pública. Gestión escolar. Gestión democrática. Ley de bases n. 9394/96. Educación básica - Brasil.

ALGUNS ASPECTOS DA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO E AUTONOMIA DA ESCOLA SOB UMA LEITURA MICROPOLÍTICA

Pedro Augusto Hercks Menin

Com apoio principalmente nas idéias de Deleuze e Guattari (1980), o texto apresenta um ensaio de leitura cartográfica e análise micropolítica sobre as relações na sala de aula e na gestão escolar. Interpreta participação e os ruídos na sala de aula e depredações da escola sob as óticas "moralizante" (Spinoza apud Deleuze, 1981) e da compreensão dos efeitos entre corpos. Destaca que a realidade é sempre uma produção social, que se faz pela publicação dos afetos – efeitos de encontros – em matérias de expressão e que, por conseguinte, a gestão coletiva é o melhor caminho para a boa e democrática administração institucional.

Palavras-chave: Administração escolar. Gestão da escola. Gestão democrática. Escola - Autonomia administrativa.

SOME ASPECTS OF MANAGEMENT DEMOCRATIZATION AND SCHOOL AUTONOMY IN A MICROPOLITICAL UNDERSTANDING

Pedro Augusto Hercks Menin

Supported, mainly, by the ideas of Deleuze e Guattari (1980), the text presents an essay of cartographic understanding and micropolitical analysis of the classroom relationships and school management. It interprets the participation and the noises in the classroom and the school depredation under a "moralizing" optic (Spinoza apud Deuze, 1981) and the understanding of the effects between bodies. He points out that reality is always a social production, which is made by the publication of affections – encounter effects – in terms of expression, and that the collective management is the best way to the good and democratic institutional management.

Keywords: School management. Democratic management. School – Administrative autonomy.

ALGUNOS ASPECTOS DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y AUTONOMÍA DE LA ESCUELA BAJO UNA LECTURA MICROPOLÍTICA

Pedro Augusto Hercks Menin

Con apoyo principalmente en las ideas de Deleuze y Guattari (1980), el texto presenta un ensayo de lectura cartográfica y análisis micropolítico sobre las relaciones en la sala de clases y en la gestión escolar. Interpreta participación y los ruídos en la sala de clases y depredaciones de la escuela bajo las ópticas "moralizante" (Spinoza apud Deleuze, 1981) y de la comprensión de los efectos entre cuerpos. Destaca que la realidad es siempre una producción social, que se hace por la publicación de los afectos – efectos de encuentros – en materias de expresión y que, por consiguiente, la gestión colectiva es el mejor camino para la buena y democrática administración institucional.

Palabras claves: Administración educativa. Gestión escolar. Gestión democrática. Escuela - Autonomia administrativa.

RECURSOS FEDERAIS PARA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL: A LONGA HISTÓRIA DO DESCOMPROMISSO

Beatrice Laura Carnielli

O artigo aborda as relações entre as três esferas de poder - federal, estadual e municipal - no âmbito das competências e encargos na universalização do ensino fundamental. Faz um breve histórico, destacando os principais atos normativos que pautaram essas relações, que, embora minuciosos na definição das responsabilidades, como é de nossa tradição jurídica, nem por isso conseguiram seu fiel cumprimento. É também discutido o aumento das receitas vinculadas, promovido pela Constituição de 1988, seu reflexo no orçamento da União e nos recursos disponíveis para educação. Finaliza analisando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, mais recente ensaio de tentativa na viabilização do ensino fundamental. A par da transparência que introduz nas contas da educação, é ressaltado que o aporte da União, mais uma vez, fica aquém do esperado.

Palavras-chave: Ensino fundamental. Financiamento da educação. História da educação - Brasil.

FEDERAL RESOURCES FOR ELEMENTARY SCHOOL: THE LONG HISTORY OF NON-COMMITTAL ATTITUDE

Beatrice Laura Carnielli

The article approaches the relationships between the three spheres of power - federal, state and municipal - in the scope of competencies and duties in the universalization of the basic education. Through a brief history, the author points out the main normative acts that ruled such relationships that, although very specific in the definition of responsibilities - much like our legal tradition - could not achieve its strict accomplishment. The article also discusses the increase in the entailed budget, promoted by the Constitution of 1988, its reflection in the Union's budget and in the resources available for education. It concludes by analyzing the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Teacher Valorization, the most recent attempt to implement the basic education. Aware of the transparency it introduces in the education accounts, it points out that the Union's contribution is once more below the expected.

Keywords: Basic Education. Education financing. The History of Education Brazil.

RECURSOS FEDERALES PARA EDUCACIÓN FUNDAMENTAL: LA LARGA HISTORIA DEL DESCOMPROMISO

Beatrice Laura Carnielli

El artículo aborda las relaciones entre las tres esferas de poder - federal, estadual y municipal - en el ámbito de las competencias y encargos en la universalización de la enseñanza fundamental. Hace un breve histórico, destacando los principales actos normativos que pautaron esas relaciones, que, aunque minuciosos en la definición de las responsabilidades, como es de nuestra tradición jurídica, ni por esto consiguieron su fiel cumplimiento. Es también discutido el aumento de las recetas vinculadas, promovido por la Constitución de 1988, su reflejo en el presupuesto de la Unión y en los recursos disponibles para educación. Finaliza analizando el Fondo de Mantención y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio, más reciente ensayo de tentativa en la viabilización de la enseñanza fundamental. De acuerdo con la transparencia que introduce en las cuentas de la educación, es resaltado que el aporte de la Unión, más una vez, queda abajo de lo esperado.

Palabras claves: Educación fundamental. Educación primaria. Financiamento de la educación. História de la educación - Brasil.

O FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR NA FRANÇA

Thierry Chevaillier

Descreve o sistema de financiamento da educação superior na França, a partir da identificação dos principais tipos de instituições de ensino superior. Apresenta o modelo geral de financiamento monitorado pela "Conta Educação" no sistema de contabilidade nacional (as fórmulas) e as contribuições das instâncias regional e local de governo, bem como do setor de fomento à pesquisa e do financiamento privado, da indústria e das famílias. Indica as formas de auxílio aos estudantes.

Palavras-chave: Financiamento da educação. Ensino superior - França.

THE FINANCING OF HIGHER EDUCATION IN FRANCE

Thierry Chevaillier

The article describes the financing system for higher education in France, identifying the main kinds of institutions of higher education. It presents the general financing model monitored by the "Education Account" in the National Accounting System (the formulas) and the contributions from regional and local government instances, as well as from the research incitement sector and the private financing, from industries and families. It points out the student support systems.

Keywords: Education financing. Higher education - France.

EL FINANCIAMIENTO DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR EN FRANCIA

Thierry Chevaillier

Describe el sistema de financiamiento de la educación superior en Francia, a partir de la identificación de los principales tipos de instituciones de enseñanza superior. Presenta el modelo general de financiamiento monitorado por la "Cuenta Educación" en el sistema de contabilidad nacional (las fórmulas) y las contribuciones de las instancias regional y local de gobierno, bien como del sector de fomento a la investigación y del financiamiento privado, de la industria y de las familias. Indica las formas de auxilio a los estudiantes.

Palabras claves: Financiamiento de la educación. Educación superior - França.

ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Speranza França da Mata

O artigo posiciona a Educação Ambiental como um conceito e uma atividade que, com abrangência de significados, conseguiu estatuto próprio, ganhou imperativo legal, produziu novos conhecimentos, gerou polêmicas e acirrou disputa de competências na gestão de políticas públicas. A autora avalia que o setor da educação, mais uma vez capitulando a partições, rende-se a contemplar a fatia ambiental como um campo privilegiado de abordagem e de gestão da política curricular e institucional, desafiado a superar as práticas pedagógicas atuais de oralidade abstrata e fragmentação de conhecimentos e ações. Explorando o caráter interdisciplinar e a potencialidade de transformação do ensino e das práticas de relacionamento da escola com a sociedade, recorre a fundamentos filosóficos e políticos para apresentar uma proposta que preencha os recuos do Estado e vise à formação do "ecocidadão", alterando a política dominante e os modos de administrar a pedagogia e o currículo de Educação Ambiental.

Palavras-chave: Educação ambiental - Currículo. Interdisciplinaridade. Relação escola-comunidade. Administração educacional. Política educacional.

MANAGEMENT AND POLICY OF ENVIRONMENT EDUCATION

Speranza França da Mata

The article marks the Environment Education as a concept and an activity that, with amplitude of meanings, generated controversies, instigated competency disputes in the management of public policies. The author understands that the education area, surrendering once more to divisions, yields to the contemplation of the environment slice as a privileged field for the approach and management of the curricular and institutional policy, challenged to overcome present pedagogical practices of abstract orality and knowledge and action fragmentation. Exploring the interdisciplinary character and the potentiality of teaching transformation and the school-society relationship practices, she makes use of philosophical and political basis to introduce a proposal that fills the State's gaps and aims at preparing "eco-citizens", changing the dominating policy and the ways to administrate pedagogy and the Environment Education curriculum.

Keywords: Environment education - Curriculum. Interdisciplinarity. School-community relationship. Educational management. Educational policy.

ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN AMBIENTAL

Speranza França da Mata

El artículo posiciona la Educación Ambiental como un concepto y una actividad que, con alcance de significados, consiguió estatuto propio, ganó imperativo legal, produjo nuevos conocimientos, generó polémicas e incitó disputa de competencias en la gestión de políticas públicas. La autora evalúa que el sector de la educación, más una vez capitulando a particiones, se rinde a contemplar la fatia ambiental como un campo privilegiado de abordaje y de gestión de la política curricular e institucional, desafiado a superar las prácticas pedagógicas actuales de oralidad abstracta y fragmentación de conocimientos y acciones. Explorando el carácter interdisciplinar y la potencialidad de transformación de la enseñanza y de las prácticas de relacionamiento de la escuela con la sociedad, recurre a fundamentos filosóficos y políticos para presentar una propuesta que rellene los retrocesos del Estado y objetive la formación del "ecociudadano", alterando la política dominante y los modos de administrar la pedagogía y el currículo de Educación Ambiental.

Palabras claves: Educación ambiental - Currículo. Interdisciplinaridad. Relación escuela-comunidad. Administración educativa. Política educativa.

AUTORES

BEATRICE LAURA CARNIELLI: Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

LAURA DA VEIGA: Professora do Departamento de Sociologia e Antropologia da Universidade Federal de Minas Gerais. Atua também na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

MARIA LÍGIA DE OLIVEIRA BARBOSA: Professora do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

PEDRO AUGUSTO HERCKS MENIN: Mestre em Educação - História e Filosofia da Educação pela PUC-SP; Doutorando em Educação pela USP.

PEDRO DEMO: PhD em Sociologia pela Alemanha, 1967-1971. Professor Titular da UnB, Departamento de Serviço Social.

SOFIA LERCHE VIEIRA: Professora Titular da Universidade Estadual do Ceará.

SPERANZA FRANÇA DA MATA: Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

THIERRY CHEVAILLIER: Professor Titular de Economia na Université de Bourgogne, na França, e membro do IREDU, o instituto francês de pesquisa da economia da educação. Já ocupou a vice-presidência de recursos em sua universidade e foi chefe do Instituto de Gestão da Educação. Atualmente é também membro do conselho diretor do Consórcio de Pesquisadores do Ensino Superior (CHER). Seus maiores interesses em pesquisa são a educação superior, financiamento educacional e a análise dos sistemas educacionais.

VITOR HENRIQUE PARO: Professor Titular da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

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 espanhola, e estimula e agradece antecipadamente o envio de artigos, colaborações e material para qualquer uma 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 às editoras 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 em espaço duplo. 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, antes 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: organização responsável pelo periódico, 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. Natureza e função da 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.