ISSN 0101-8991

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

Sérgio Proença Leitão

Dirce Mendes da Fonseca
Eliane Lopes da Silva Gschwenter
Erasto Fortes Mendonça

Vicente Fidélis de Ávila

Naide Ribeiro de Alverga

RBAE Porto Alegre v.5 n.2 p.1-96 jul./dez. 1987

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ANPAE

EXPEDIENTE

Revista Brasileira de Administração da Educação é um periódico semestral da Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE), destinada a apresentar e discutir questões teóricas e práticas da administração da educação. Os artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A citação parcial de matérias é livremente permitida, desde que seja mencionada a fonte. Para reprodução de artigos solicita-se a consulta prévia do editor.

Editor
Maria Beatriz Moreira Luce
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Educação
Av. Paulo Gama, s/n — Sala 700 E
90.049 — Porto Alegre, RS — Brasil
Fone: (0512) 27-5933

Assistente de Edição
Luciana Facchini

Conselho Editorial
Constituído por todos os membros do Conselho Deliberativo da ANPAE; é seu presidente, o presidente do Conselho Deliberativo. O Conselho Editorial é o órgão formulador da política editorial do periódico.

Consultores Editoriais
Acácia Zeneida Kuenzer, Carmen Baia Solari, Carmen Catarina Handel, Celestino Alves da Silva Júnior, Elba Siqueira Sá Barreto, Ediruald de Mello, Fátima Cunha F. Pinto, Guaciara Lopes Louro, Iza Jardim, Jacob Puterman, Lauro Wittmann, Luis S. Araújo Filho, Marcílio Flávio R. de Farias, Maria Dativa S. Gonçalves, Maria Estela Dal Pai Franco, Maria Luiza Barbosa Chaves, Nalú Farenzena, Siler Jean da Silva Albernaz, Stella dos Cherubins Guimarães Trois, Zélia Maria Moura.

Assinatura
Solicite a Revista diretamente ao Editor, enviando cheque nominal à RBAE no valor das aquisições pretendidas. Assinatura em 1988 a Cz$ Avulsos Cz$ cada.

Capa: Paulo Antonio da Silveira

A Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE) é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, fundada no dia 11 de fevereiro de 1961, em São Paulo com foro e sede em Brasília, DF, e congrega administradores, professores, especialistas e instituições dedicadas ao desenvolvimento da administração da educação e áreas afins.

A ANPAE tem por objetivos a união e a promoção de interesses profissionais; o incentivo à cultura científica, ao estudo e ao exercício da administração; a informação e consulta a organismos nacionais, estrangeiros e internacionais, o estímulo à cooperação e intercâmbio de estudos e experiências; e a colaboração com outras instituições de objetivos idênticos ou afins.

A sede atual da ANPAE é a Faculdade de Educação da Universidade do Rio Grande do Sul. 90.049, Porto Alegre, RS.

Presidência: Maria Beatriz Moreira Luce, Presidente; Maria Luiza Barbosa Chaves, Vice-Presidente, Região Nordeste; Marlou Zanella Pellegrini, Vice-Presidente, Região Sul; Celestino Alves da Silva Júnior, Vice-Presidente, Região Sudeste; Clélia de Freitas Capanema, Vice-Presidente, Região Centro-Oeste; Aldenice Alves Bezerra, Vice-Presidente, Região Norte.

Conselho Deliberativo: Maria Beatriz Moreira Luce, Benno Sander, Maria Luiza Barbosa Chaves, Marlou Zanella Pellegrini, Celestino Alves da Silva Júnior, Aldenice Alves Bezerra, Clélia de Freitas Capanema, Maria Alice Barroso Façanha, Stella dos Cherubins Guimarães Trois, Fátima Cunha Ferreira Pinto, Jacob Puterman, Renilda da Penha Faria Rodrigues, Maria Teresa Dutra Maranhão.

Conselho Fiscal: José Soares Arthur Cezínio de Almeida Santa Rosa, Francisca Feitosa da Cunha.

Diretoria Executiva: Ediruald de Mello.

Revista Brasileira de Administração da Educação. (Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação) Porto Alegre, RS — Brasil, 1983 — ISSB 0101-8981 Semestral. Publicada pela Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação.

1978, 5(2)

1. Administração da Educação — Periódicos. I. Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação.

CDU 371(05)

ISSN 0101-8981

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

Sérgio Proença Leitão

Dirce Mendes da Fonseca
Eliane Lopes da Silva Gschwenter
Erasto Fortes Mendonça

Vicente Fidélis de Ávila

Naide Ribeiro de Alverga

RBAE Porto Alegre v.5 n.2 p.1-96 jul./dez. 1987

Informações Editoriais

A **Revista Brasileira de Administração da Educação** (RBAE) aceita para publicação trabalhos de autores nacionais e estrangeiros, em língua portuguesa, de acordo com os seguintes critérios:

Procedimentos editoriais

Todos os trabalhos devem ser submetidos ao editor da RBAE para seleção. Aqueles considerados adequados ao escopo do periódico são anonimamente avaliados por consultores editoriais. Ao editor cabe coordenar o processo de avaliação e publicação dos textos, notificando o autor da matéria do andamento e decisões de seu interesse. Os originais serão recebidos com o entendimento de que poderão sofrer alterações editoriais não-substantivas e de que a RBAE detém o direito de publicá-los com exclusividade. Ao autor cabe notificar o editor de quaisquer outras formas de divulgação impressa dadas ao material.

Apresentação de trabalhos

Serão considerados para publicação matérias resultantes de estudos teóricos, relatos de pesquisas, resumos de teses e dissertações e recensões de artigos e periódicos que possam interessar a professores e estudantes de administração da educação, a dirigentes de instituições educacionais e a profissionais de áreas correlatas preocupados com o desenvolvimento do conhecimento em administração e educação. Os originais deverão ser enviados ao editor, em quatro (04) vias, datilografados em papel branco, espaço duplo, com a seguinte distribuição:

a) **Identificação** (primeira folha, no alto)

– Título (e subtítulo, se necessário);

– nome do(s) autor(es);

– em nota de rodapé: local de atividade (exemplo: Faculdade de Educação da UFRGS); instituição em que foi elaborado o trabalho e/ou menção de auxílios ou quaisquer informações referentes ao mesmo.

b) **resumo e abstract** (antecedendo o texto)

– Resumo informativo/indicativo, em português e em inglês, respectivamente, com um máximo de 250 palavras, redigido de acordo com a NB-88. da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

c) **Texto**

O texto deve obedecer ao sistema de numeração progressiva da NB-69 e conter em todas as páginas, no canto superior direito, abaixo do número da página, o título abreviado do trabalho. Em se tratando de relato de pesquisa, deve apresentar introdução, metodologia, resultados e interpretações, discussão e conclusões.

d) **Notas** (não bibliográficas)

As notas devem ser resumidas ao máximo e colocadas de preferência ao pé das páginas, ordenadas por letras, que no texto deverão ser colocadas logo depois da frase a que dizem respeito e elevadas.

e) **Citações**

As citações no texto devem ser acompanhadas do sobrenome do(s) autor(es) em minúsculo e entre parênteses, acrescido do ano de publicação e da página, quando for o caso (exemplo: Silva, 1970, p. 20).

f) **Referências bibliográficas**

As referências bibliográficas devem estar imediatamente após o texto, em ordem alfabética e segundo a NB-66.

g) **Ilustrações**

Ilustrações, tabelas, gráficos, etc. devem estar separados do texto, com as respectivas legendas e indicações da localização desejável.

SUMÁRIO

Editorial 7

Organização e Gestão do Ensino Superior
A organização e a gestão do ensino superior na Nova República 10
Sérgio Proença Leitão

Sobre a Teoria e a Prática da Administração da Educação
Administração da educação: dilemas e perspectivas 32
Dirce Mendes da Fonseca
As múltiplas funções da escola: das reguladoras às emancipatórias 40
Eliane Lopes da Silva Gschwenter
A eleição de diretores do ensino público do DF: avanço ou manipulação? 49
Erasto Fortes Mendonça

Proposta sobre Municipalização do Ensino
O desenvolvimento da gestão integral da educação no município 64
Vicente Fidélis de Ávila

Formação do Administrador Escolar
Considerações sobre gestão integral de educação e outros serviços básicos no município 64
Vicente Fidélis de Ávila

A presente publicação contou com o apoio financeiro do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, dentro do programa de Apoio a Periódicos Científicos em Educação.

EDITORIAL

Este número da REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, concluindo o volume 5 e datado de 1987, é de fato produzido em 1989. Muitos foram os entraves que enfrentamos para chegar até o contrato com a gráfica e o momento de escrever o editorial.

Crendo que este é um espaço para a publicização de nossa gestão editorial, é dever destacar que foi difícil obter entre nossos colegas acadêmicos e profissionais da área matéria suficiente em qualidade e quantidade. Talvez haja uma crise de produção intelectual; talvez nosso periódico, por sua irregularidade, não esteja alcançando o interesse daqueles que têm textos para oferecer à leitura de seus companheiros e alunos. É, porém, provável que condições contextuais amplas, além das particulares de nossa revista estejam a determinar esta situação. A par da escassez de matéria espontaneamente ofertada à editoração, vivenciamos a recorrência da crise financeira da ANPAE que é fruto, indubitavelmente, da combinação entre a perda do poder aquisitivo do magistério e a tímida confiança dos educadores em que suas entidades, como capazes de promover seus anseios e deveres e por isso merecerem uma cotribuição mais que simbólica. Estes elementos levaram o Conselho Deliberativo a estabelecer valores de contribuião anual à Associação e a Revista que não suprem às mais comedidas despesas administrativas e de produção do periódico. Tais são considerações que se impõem, mas não impedem o ânimo para continuar a proposta apresentada em 1981 e implementada desde 1983.

Para este nrhero selecionamos seis trabalhos que corresponderam plenamente às exigências de nossos critérios editoriais. Abordam uma variedade de temas do espectro da administração da educação, e são todos assinados por autores que debutam em nossa Revista, embora alguns deles já tenham o reconhecimento da comunidade científico-acadêmica. Aqui está um ponto que merece realce e reafirma nossa intenção de ofertar espaço a novas idéias e novos autores, junto com a revisão, a crítica e a experiência, tão igualmente necessárias.

Finalizando, registramos o agradecimentos reconhecido àqueles que corresponderam a nosso convite para avaliar os textos submetidos à Revista no período de gestação deste número. Sua atenção rigorosa e sensível foi, muitas vezes, fonte de sugestões aos autores e à editoria. O trabalho de avaliação editorial é exigente e chega às mesas dos colegas sem previsão; por isso mesmo, é seu compromisso com o avanço

do conhecimento e com a formação permanente de nossas competências que deve ser sublinhado aqui.

Rumo ao ano seis da RBAE, convido todos os nossos leitores a enviarem ao Editor sua apreciação sobre o todo ou parte deste processo de desenvolvimento do periódico. É preciso que nos comuniquemos para tornar possível a consecução da função de relevância que sustenta o projeto editorial.

Porto Alegre, março de 1989.

O Editor

ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DO ENSINO SUPERIOR

A ORGANIZAÇÃO E A GESTÃO DO ENSINO SUPERIOR NA "NOVA REPÚBLICA"

SERGIO PROENÇA LEITÃO*

APRESENTAÇÃO

O presente estudo integra a linha de pesquisa em Administração Universitária e dá continuidade a outros relatórios anteriormente editados pelo Departamento de Administração da PUC-RJ com os títulos:

- A Questão Organizacional na Universidade: as Contribuições de Etzioni e Rice (Documento de Trabalho nº 38).
- Indicadores de Desempenho na Universidade (Documento de Trabalho nº 46).
- A Decisão e suas Dimensões (Documento de Trabalho nº 53).

O atual relatório "A Organização e a Gestão do Ensino Superior na "Nova República" apresenta uma primeira avaliação dos resultados obtidos no campo da administração do ensino superior nos três primeiros anos do regime civil instalado em 1985. Essa avaliação é desenvolvida a partir das medidas adotadas pelo Governo e dos debates travados pela comunidade acadêmica e representantes do Governo sobre uma questão de considerável complexidade.

Em sua Introdução se apresenta um panorama geral das propostas e medidas destinadas a modificar a situação administrativa do ensino superior. Na segunda seção analisam-se as propostas de reformulação organizacional do sistema de ensino e os pontos mais polêmicos dos debates entre o Governo e o movimento docente. A terceira discute essencialmente as medidas tomadas pela Secretaria de Ensino Superior – SESu, do Ministério de Educação, com o objetivo de aperfeiçoar o gerenciamento das instituições universitárias. Na última seção abordam-se os problemas interrelacionados da escolha dos dirigentes da universidade e da descentralização das decisões.

*Professor Assistente do Departamento de Administração da PUC/RJ.

I — INTRODUÇÃO

As medidas adotadas pelo Governo da "Nova República", a partir de 1985, com o objetivo de solucionar os problemas relativos à organização e à gestão do ensino superior brasileiro, seguiram duas linhas paralelas de ação. A primeira objetivava ação imediata, com resultados de curto e médio prazos, e se caracterizava essencialmente pela tentativa de revitalizar o sistema de educação superior através da maior racionalização de sua gestão. Foi concretizada através do Programa Nova Universidade (PNU), uma das linhas programáticas do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, lançado em 23 de dezembro de 1985 pelo ministro Marco Maciel, com grande expectativa junto às instituições de ensino superior. O PNU era, na realidade, uma tentativa de integrar projetos já existentes sob a sigla PIDES (Programa Integrado para o Desenvolvimento da Educação Superior) e substituir ações isoladas por propostas globais das instituições de ensino superior. Em suas metas físicas para 1986 constavam 30 projetos de melhoria de desempenho gerencial daquelas instituições.

Na segunda linha de ação, visando resultados de médio prazo, tencionava-se reformular o ensino superior em seus diversos aspectos. Para isso foi constituída uma comissão nacional que produziu em novembro de 1985 o relatório "Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira" posto em discussão no ano seguinte e cujas sugestões seriam transformadas, embora sem fidelidade completa àquele documento, num anteprojeto elaborado pelo Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES) em setembro de 1986. As modificações propostas no anteprojeto atingiam profundamente a questão administrativa, introduzindo modificações tanto na organização das instituições de ensino superior federais como em sua gestão, mas provocaram debates e críticas na comunidade docente de tal ordem que o anteprojeto terminou por não ser encaminhado a Presidência da República pelo então ministro Jorge Bornhausen.

Pode-se afirmar que as duas linhas de ação, em termos concretos, não conduziram a modificações relevantes no quadro vigente.

Os resultados obtidos pelo PNU, em 1986, no aperfeiçoamento da gestão das instituições de ensino superior, a julgar pelas críticas formuladas pelos técnicos do IPEA (IPLAN/IPEA, 1987), não corresponderam aos objetivos declarados. Seu esquema operacional foi deficiente e os custos, fator fundamental quando se trata de racionalizar sistemas, não foram dimensionados para que se pudesse avaliar a eficiência dos programas.

Essas críticas, vindas de um órgão vinculado ao próprio Governo, denunciam as profundas dificuldades enfrentadas pela administração do

ensino superior e que se estendem da instituição de ensino até a Presidência da República. Permanecem problemas cruciais como o excesso de centralização das decisões, o emprerramento burocrático com o implícito mal funcionamento dos canais de comunicação e a normatização excessiva e inibidora da iniciativa.

Mas se as modificações na gestão das universidades foram frustradas, também porque nem o próprio Governo conseguiu aperfeiçoar a administração central do sistema, houve continuidade no processo de democratização da gestão, pela prática adotada no Governo anterior de eleições diretas para os quadros dirigentes das universidades. O processo prosseguiu à revelia da Lei, das intenções governamentais e do segmento mais conservador da comunidade docente.

Na organização do sistema como um todo e da universidade em particular, não ocorreram medidas concretas, apenas a intensificação dos debates, sobretudo em torno dos documentos emitidos pela comissão nacional e pelo GERES. A principal reação coube às associações de docentes e a diretoria da ANDES cujas contestações ultrapassam os documentos e atingem as intenções e medidas do Governo. Este é acusado de impor à universidade uma "modernização conservadora" que consagra a racionalidade empresarial e a tecnocracia como valores absolutos, empurra o ensino superior no caminho de privatização e da lógica da acumulação capitalista (Diretoria da ANDES, 1986).

Não se pode afirmar, portanto, que a "Nova República" tenha introduzido modificações concretas, até o momento, na organização e na gestão do ensino superior brasileiro. O período 1985-1987 caracterizou-se essencialmente por uma intensificação do debate, onde não se podem apontar mesmo mudanças temáticas, mas a permanência de significativas diferenças entre as atitudes e propostas do Governo, de um lado, e do movimento organizado dos docentes, de outro. Entre os dois uma gama de propostas e conceitos emergem do restante da comunidade acadêmica onde a menor participação cabe ao movimento discente, desarticulado desde os anos de autoritarismo.

Nesse debate percebe-se freqüentemente que a razão não é privilégio desta ou daquela parte; que a análise objetiva baseada em estudos e pesquisas é substituída pela paixão; que argumentos pretensamente neutros escondem motivações ideológicas. É um debate longe de ser concluído, pela dinâmica e complexidade das dimensões envolvidas. Mas que, sem dúvida, foi enriquecido no novo regime pela maior liberdade de expressão e o enfraquecimento relativo do autoritarismo embutido no pensamento tecnocrático, hegemônico até então no tratamento do problema educacional.

2. A ORGANIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

A heterogeneidade permanece como a característica principal da organização do ensino na "Nova República". Ao término de 1985 o ensino superior estava organizado em 78 universidades e 784 estabelecimentos isolados, num total de 862 instituições. Das universidades, 35 eram federais (19 autarquias e 16 fundações), 11 estaduais, 5 municipais e 27 particulares. Dos estabelecimentos isolados, 18 eram federais, 64 estaduais, 108 municipais e 594 particulares. O setor privado respondia por cerca de 60% das matrículas na graduação. O sistema reflete ainda o crescimento desordenado do período 1968-74 com o domínio das instituições isoladas sobre as universidades, apesar da orientação em contrário da Lei 5.540/68.

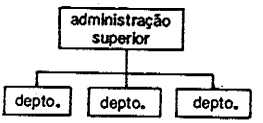
A tendência expressa no relatório final da Comissão Nacional para Reformulação do Ensino Superior (1985) é a de reconhecer essa diversidade de instituições e de abandonar a busca do enquadramento no modelo universitário explícito na reforma de 1968: o da universidade de conhecimento ou "multiversidade".

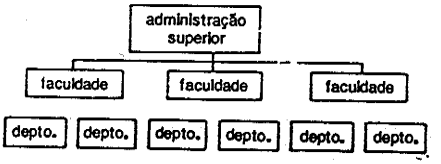
Por este modelo quatro formatos organizacionais básicos poderiam ser adotados por uma universidade em função de seu porte e grau de complexidade (Quadro 1). Algumas dessas formas com pequenas variações e acréscimos, geralmente ao nível dos departamentos, são encontradas hoje nas universidades públicas e particulares.

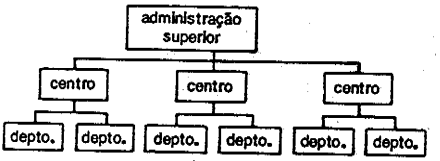
Mas muitas instituições permaneceram fora dessa formatação, como faculdades ou escolas isoladas. Ainda porque propostas incorporadas aos textos legais, que pela tradição brasileira comandam e iniciam os processos de mudança, nem sempre são adotadas na estrutura das organizações de ensino. A organização não costuma ser obra exclusiva da legislação.

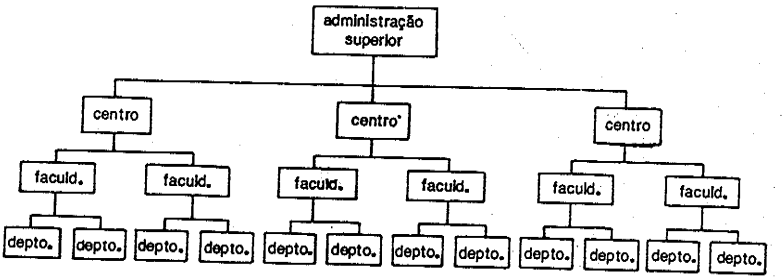
A Comissão Nacional defende a diversidade de estruturas Organizacionais vigente com base em supostos fatos consumados, o de que as especializações são inevitáveis e as divisões clássicas entre humanidades, ciências exatas e ciências biológicas se sustentam apenas precariamente. Admite portanto a especialização das instituições em áreas de conhecimento e formação profissional. E assim reconhece a escola isolada, procurando lhe atribuir um papel no sistema de ensino superior. A recomendação feita ao Conselho Federal de Educação é a de conceder "status" universitário aos estabelecimentos isolados considerados de alto nível e com capacidade de auto-gestão, dispensada também a vinculação obrigatória com a pesquisa. A proposta obteve repercussão negativa num amplo segmento da comunidade acadêmica, sobretudo por este último aspecto da desvinculação entre ensino e pesquisa.

Quadro 1
OS FORMATOS ORGANIZACIONAIS POSSÍVEIS SEGUNDO A LEGISLAÇÃO EM VIGOR









A idéia de se reconhecer as especializações das instituições por área de conhecimento, levanta também uma questão de natureza epistemológica e pedagógica que vem sendo muito discutida nos últimos anos por autores como Turner (1987), defensor da necessidade de se reconhecer a existência uma unidade básica na estrutura do conhecimento. Segundo ele é preciso imprimir à educação das novas gerações um sentido de unidade cognitiva, perdido pelo excesso de especialização. No âmbito do ensino superior não seria a universidade de campo o formato organizacional mais adequado para a busca da integração do conhecimento?

A Comissão Nacional propõe, por outro lado, levar os estabelecimentos isolados a se unirem em universidades e os que não tiverem condições para isso, colocar sob a supervisão acadêmica de uma universidade pública ou privada, organizando-os em redes nacionais ou regionais pelo critério de área de conhecimento. Os que não se enquadrassem numa dessas situações perderiam direito a subsídios e a validação de seus diplomas.

O anteprojeto do GERES, em linha similar de pensamento, também acolheu a instituição isolada, considerada competente por processo de avaliação como apta a assumir a autonomia indicadora de "status" universitário, embora sem necessidade de "tutela". Reafirma a dissociação entre ensino e pesquisa, por ser esta estranha à tradição do ensino superior brasileiro. E assim toma a distorção por vocação, como se fosse fato histórico incorrigível.[1] Dissocia a pesquisa do conceito de universidade, adotando o conceito de universidade de ensino.

Esta concepção chocou-se frontalmente com o princípio da universalidade de campo e da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, defendidos pelo movimento docente como a forma organizacional mais adequada a um pensamento crítico e pluralista. A diretoria da ANDES vê na posição do Governo, expressa através do anteprojeto do GERES, como uma evidência da sua intenção de se desobrigar gradativamente com o ensino superior e permitir o avanço da privatização do sistema, seja através da rede privada, seja da rede pública através de agentes financiadores (Diretoria da ANDES, 1986).

Na questão do financiamento reside um dos pontos mais fortes do dissenso entre Governo e movimento docente, tanto nas implicações relativas à gestão da universidade e sua avaliação como na organização do ensino. A ANDES, a propósito dos trabalhos da Constituinte, vem se empenhando nos últimos meses em uma campanha de verbas públicas

[1] Omite-se uma característica básica no processo dependente de desenvolvimento brasileiro: a importação de tecnologia. A universidade nunca foi chamada a fornecer progresso científico.

para o ensino público. Na Carta de Goiânia (1986) também os participantes da IV Conferência Brasileira de Educação acusam o Governo de desviar freqüentemente verbas públicas para o ensino privado.

Nessa disputa por recursos, os dados não mostram, no entanto, volumes significativos. Segundo as estatísticas do MEC/SESu o setor privado recebeu em 1986,na forma de assistência financeira,Cz$ 119.565 mil, ou seja, apenas 0,5% do total aplicado nas instituições federais que montou a Cz$ 20.487.431.100 mil. E, segundo os técnicos do IPLAN/IPEA (apud| 1987) foram destinados a universidades efetivamente sem fins lucrativos. O movimento docente organizado tem também se furtado a uma análise do trabalho realizado pelas universidades comunitárias e confessionais em comparação com as empresariais, diferenciação que não reconhece formalmente. Nos termos da Carta de Goiânia e da Proposta da ANDES é explícita a intenção de não deixar espaço, em termos de verbas públicas mesmo para as instituições privadas de reconhecida excelência acadêmica e com atividade de pesquisa que só pode subsistir financiada pelo Governo. Defende-se pois o pluralismo dentro da instituição universitária, mas não entre instituições se isto depender de verbas do Governo.

Ao propor a expansão da rede pública pelo aumento das dotações (montante não inferior a 12% do orçamento da União), suplementação automática dos orçamentos e retorno imediato aos níveis de 1981 das verbas de pesquisa, a ANDES não se detém nas implicações de natureza econômica dessa decisão política. Mesmo quando expõe o modelo de universidade desejada, dedica pouco espaço à fundamentação e a viabilidade das medidas propostas. Se a exposição de motivos deixa a desejar, sua proposta não tem o acabamento de um anteprojeto.

Na importante reformulação introduzida pelo artigo 42 do anteprojeto do GERES, acabando com a estruturação em departamentos e colegiados de cursos – deixa por conta dos estatutos de cada instituição – a diretoria da ANDES apenas protesta quanto a falta de discussão de mudança de tal envergadura. Mas o abandono da estrutura departamental, se adotado, teria implicações na desejada ampliação do processo de descentralização das decisões que a organização docente defende. As distorções hoje existentes na estrutura departamental de instituições federais são, na realidade, patologias criadas na adoção do modelo proposto pela reforma de 1968, onde a mais grave foi a "catedratização" do departamento. Não se trata de um erro de concepção e não se justifica o abandono da idéia como estrutura padrão. O problema do formato organizacional da universidade é, aliás, um dos aspectos relegados a segundo plano pelo movimento docente. Na sua proposta deixa de avaliar uma medida perigosa para a democratização interna da univer-

sidade, mas desce a detalhes jurídicos quando propõe a figura do "contrato de depósito" para impedir o crescimento patrimonial das instituições privadas. As associações docentes dedicam mais espaço relativo no combate às instituições particulares do que a outras dimensões bem mais graves da crise na universidade e que afetam sua própria legitimidade.

O departamento, núcleo básico da estrutura organizacional da universidade, é um ponto estratégico acadêmico, político e administrativo naquele tipo de instituição. Autores como Moura Castro (1986) vêem nele o ponto de reconstrução da universidade brasileira, já que esta não é no seu todo "consertável". Sua observação de que não existem no Brasil boas universidades, mas bons grupos ou departamentos é coerente com o observado aqui como no exterior. Assume portanto consistência sua proposta de apoio das reitorias aos departamentos que apresentem projetos acadêmicos de qualidade. O que é, aliás, compatível com a idéia de orçamento por dotação global defendida por reitores, docentes e estudantes, estes, desde 1961 com a Carta da Bahia. E sem risco de se aumentar as disparidades entre departamentos, na medida em que sistemas de avaliação possibilitem identificar aqueles carentes de recursos para que, concedidos estes, lhes seja dado prazo necessário para uma produção compatível com seus projetos acadêmicos.

O departamento deve ser o âmbito das decisões mais básicas da instituição, abrangendo tanto as de natureza estratégica, como táticas e operacionais (Leitão, 1987) e o principal formador de cultura na instituição, especialmente se prevalecem as formas democráticas de gestão. Ele deve ser também o "locus" na estrutura universitária onde se integram ensino, pesquisa e extensão. Os fracassos verificados até agora não devem ser tomados como regras irrefutáveis, mas como erros corrigíveis.

Parte integrante do processo decisório, mas na outra ponta do sistema, o Conselho Federal de Educação continuou alvo das críticas tanto dos docentes como dos próprios representantes do Governo. Não existem discordâncias quanto a necessidade de sua reformulação, as propostas variam apenas em grau de intensidade. Para os docentes ele é visto como uma camisa de força para a gestão acadêmica, enquanto a Comissão Nacional reconhece sua perda de representatividade dos ideais reclamados pela comunidade acadêmica e sua falta de condições para realizar a contento as atribuições assumidas. Propõe transformá-lo em órgão de assessoria, com modificações em seus membros e atribuições. Retirar-se-ia assim os poderes dados em 1961 com o artigo 9 da Lei de Diretrizes e Bases. No seu colegiado prevaleceria, entretanto, a representação majoritária do ensino de 3º grau.

Esse é outro aspecto marcante na política educacional da "Nova República". Apesar do discurso enfatizando prioridade para o ensino de 1º e 2º graus, permanece o maior apoio ao ensino superior. Em termos de recursos o crescimento nominal no período 1985/86, no ensino de 1º grau, foi de 28%, mas, retirada a merenda escolar esse acréscimo cai para 6,4%, enquanto no ensino superior a taxa alcançou 56,5%. O ensino de 2º grau ficou com 13,4% de acréscimo nominal. Em termos reais os acréscimos no orçamento do MEC para o ensino superior nos períodos 84/85 e 85/86 foram, respectivamente, de 41.7% e 31.6% devido a Emenda Calmon (IPLAN/IPEA, 1987).

3. A RACIONALIZAÇÃO DA GESTÃO

A preocupação em melhorar o padrão de desempenho gerencial das instituições de ensino superior é uma das características marcantes do regime civil e se expressa nos diversos projetos do Programa Nova Universidade. Tal fato, no entanto, não constitui inovação de política, já que muitos projetos são roupagem nova de outros já existentes. É mesmo preocupação antiga, anterior a reforma de 1968, quando a sistemática de planejamento governamental já havia identificado uma sintomática ineficiência geradora de desperdício na administração das instituições de ensino oficiais (Souza, 1983). Mas a idéia de racionalizar a gestão da universidade ressurge no PNU com nova disposição formal e novo ânimo.

Essa preocupação está presente nos seus objetivos gerais, mas é na quarta área de linhas de projetos que melhor se explicita. apresenta-se ali, um elenco de projetos relativos ao desempenho administrativo e sua avaliação: desempenho gerencial, administração universitária, avaliação de custos, financiamento da educação superior e modelos de alocação de recursos e ainda desempenho gerencial de hospitais universitários. Tal conjunto de projetos se relaciona ao aprimoramento do ensino de graduação, outra prioridade do Programa junto com os projetos de avaliação de qualidade.

Os técnicos da SESu, em seu diagnóstico, reconhecem que a expansão do ensino superior ocorreu de forma acelerada e pouco orientada, com o pessoal administrativo recrutado dentro dos quadros técnicos e acadêmicos das próprias instituições de ensino, gerando soluções nem sempre adequadas aos problemas encontrados (MEC/SESu, 1985). Tal quadro propiciador de generalizada ineficiência na gestão universitária justifica efetivamente os esforços para aperfeiçoar o pessoal administrativo nos próximos anos.

Numa aparente contradição com esse diagnóstico, entretanto, o Projeto de Cooperação Técnica Interinstitucional na Área de Administração Universitária propõe a cooperação técnica nacional entre instituições, envolvendo as que alcançaram estágios mais avançados em sub-áreas como a administração geral, administração acadêmica, administração financeira e orçamentária. O princípio da cooperação interuniversitária é em si saudável e já era proposto por Trigueiro Mendes (1966) há duas décadas atrás como uma forma de quebrar o centralismo autoritário da administração do ensino superior brasileiro. Existe aqui, todavia, uma dificuldade que reduz a eficácia do princípio, porque, embora reconheça um baixo nível de eficiência pelas condições em que se forjaram seus administradores, propõe a SESu um processo de modernização endógeno, onde instituições de menor ineficiência orientariam as demais. Dessa forma o projeto tira a possibilidade de introdução de novas técnicas de administração, fechando-se na cultura conhecida nesse tipo de instituição. Talvez em busca de um modelo original e próprio, o desenvolvimento gerencial nestes termos afigura-se, todavia, a imagem do barão da estória que tenta sair do atoleiro, puxando-se pelos próprios cabelos.

O crítico problema da falta de sistemas eficazes de informação para propiciar o planejamento e acompanhar desempenho, é tratado em projeto específico, dentro do mesmo contexto de cooperação interinstitucional. Abrange o aspecto gerencial, a relação com a comunidade externa, o nível de excelência do ensino e o produto acadêmico, estimulando o desenvolvimento de informações básicas dentro de cada instituição, hoje inexistentes.

O controle de custos, fundamental à racionalização do processo administrativo, está também presente no elenco de projetos, visando o desenvolvimento de um modelo suficientemente genérico e flexível de apropriação de custos para apoio ao planejamento no nível das instituições de ensino e do MEC. Inexistem ainda hoje, nas organizações universitárias públicas, mecanismos de análise contábil-financeira, bem como falta ao MEC critérios lógicos para alocação de recursos por elementar que esses mecanismos pareçam aos especialistas em administração.

Em suas linhas gerais a ação proposta pela SESu se apresenta como um programa pragmático, com objetivos de curto e médio prazos, sem pretender reformulações de natureza estrutual mais profunda na organização universitária. Procura introduzir critérios da racionalidade administrativa para melhorar a qualidade do processo decisório na administração universitária.

Essa ação modernizadora é recebida, no entanto, com desconfiança ou mesmo repúdio pelas associações de docentes. Desde a tentativa

efetuada no Governo Figueiredo, o movimento docente organizado repele qualquer reforma gerencial e administrativa que represente uma concepção "conservadora e tecnocrática" da universidade, que mensure o rendimento do ensino superior a partir de uma racionalidade do tipo empresarial. E só aceita a reformulação global das estruturas universitárias.

O passado recente da administração pública brasileira e da universidade, justifica de fato uma atitude de desconfiança. A tecnocracia instalada na alta administração, baseada no princípio de que o poder se apóia no saber, representado este por uma elite de técnicos alinhados com os interesses das classes dominantes, mostrou-se incompatível com as formas democráticas de gestão da coisa pública, por não atender às necessidades de amplos segmentos da sociedade brasileira. Mas se a tecnocracia afasta a racionalidade política, a técnica não o faz. E é inevitável que, estando a universidade pública inserida numa realidade que também é econômica (produção e transmissão de conhecimentos sob condições de recursos escassos) tenha de se sujeitar aos princípios da boa prática administrativa, para prevenir o desperdício e aumentar a produtividade dos recursos disponíveis. Essa racionalidade é econômica, mas não precisa se sobrepor, necessariamente, à racionalidade de natureza política e pedagógica, comum à instituição universitária. Pode conviver com ela. A racionalidade econômica não é filha dos regimes autoritários e da tecnocracia, onde os meios se afirmam sobre os fins com base em sua "tecnicalidade" e se exclui o debate político. Ela é indispensável aos regimes democráticos onde a administração dos recursos públicos deve ser rigorosamente controlada.

A proposta das associações de docentes e da ANDES (1986) aparentemente confunde racionalidade administrativa com tecnocracia autoritária, ao insinuar a sobrevivência da tecnocracia no novo regime, e se volta contra a racionalidade administrativa como se ela fosse um mal em si.

A universidade, apesar de sua especificidade de gestão (Leitão 1987) é uma instituição pública sujeita também às regras do mercado e aos princípios da economicidade. Acreditar que ela é uma instituição de natureza exclusivamente política é simplificar demasiadamente sua complexidade e pode sugerir a defesa da incompetência na administração pública. Disparidades de custo/aluno entre as instituições federais, como informa a comissão nacional, critérios incrementalistas na dotação orçamentária, relação média aluno/funcionário técnico-administrativo de 3,8 e de funcionário técnico-administrativo/professor de 1,8 (IPLAN/IPEA,

1987)[1] são alguns sintomas claros de problemas administrativos existentes hoje na universidade pública, exatamente pela falta de critérios de natureza econômica em seu processo decisório, onde as variáveis presentes são quase que exclusivamente políticas. Embutir indicadores desse tipo no processo de decisão é parte do pensar tecnicamente e não tecnocraticamente porque eles convivem com contextos políticos.

Na forma como trata o problema, o movimento organizado de professores induz a crer que a racionalidade do tipo empresarial só se aplica às instituições com fins lucrativos, excluindo a empresa pública. A proposta da ANDES não aponta que tipo de racionalidade é necessária ao aperfeiçoamento da gestão universitária; limita-se a propor a preponderância de critérios educacionais sobre a lógica da administração empresarial. Se esta afirmação implica em aceitar este tipo de lógica, o raciocínio, embora não claramente explícito no texto, é correto. Isto porque a racionalidade "do tipo empresarial" na universidade, se aplica aos meios (administração de recurso humanos, material, financeira) e estes se subordinam aos fins (decisões acadêmicas). Na universidade, o administrador acadêmico deve consultar o especialista em administração para melhor avaliar as implicações das medidas a serem implantadas no âmbito do ensino ou da pesquisa. Se as duas habilidades não puderem se superpor num só homem.

Ao não proceder a um exame atento da administração da universidade e ao enfocar a questão apenas do ângulo político-ideológico, projetando toda a responsabilidade na falta de autonomia e no "empresariamento" do ensino público pelo Governo, perde o movimento docente organizado, oportunidade para aprofundar o debate e apresentar propostas acabadas para a questão institucional.

O "empresariamento" do ensino público, tendência observada nos governos passados e atual para reduzir a participação do governo federal no ensino superior, deve ser separado da racionalização da gestão na universidade pública, por constituirem questões de diferentes naturezas. Aqui a paixão tem freqüentemente obscurecido a razão, sem o equilíbrio necessário entre o técnico e o político.

Ao se negar a aceitar reformas que afetam a gestão, posiciona-se o movimento docente contra um processo de modernização da universi-

[1] A presença de faculdades de medicina, odontologia e ciências agrárias não explica o alto índice médio. A Faculdade Paulista de Medicina apresenta um elevadíssimo índice de 0,37, ou sejam 1/3 de aluno por funcionário, enquanto a Fundação Faculdade de Ciências Médicas de Porto Alegre tem um índice de 5,55 com forte disparidade dentro de uma mesma área de conhecimento. Disparidades de custo/aluno entre instituições semelhantes são também comuns nos dados levantados pela SESu e apresentados no relatório do IPEA.

dade iniciado antes mesmo da reforma de 1968, retomado no Governo Figueiredo e continuado no regime civil atual. Antepõe a estas reformas parciais a necessidade de uma reformulação mais ampla e profunda o que, certamente, é um tratamento mais adequado, quando não se concorda com a concepção de universidade vigente. Todavia simplifica, ao deixar implícito em sua proposta, que o problema da gestão se resolve com o processo de democratização, premissa necessária, mas não suficiente ao melhor desempenho da universidade.

A visão estritamente política omite novamente o que é de natureza técnica, quando afirma a proposta das associações docentes e da diretoria da ANDES caber a colegiados demoraticamente constituídos a "elaboração" do orçamento da universidade. Como o democrático subentende a participação e a representação de todos os segmentos, incluem-se os alunos e funcionários para elaborar matéria que envolve especialização de conhecimento dentro da área administrativa. Mas sensato seria o colegiado "deliberar" sobre proposta orçamentária elaborada por especialistas. Isto não significa entregar a gestão financeira a técnicos de origem externa à universidade, mas a professores com esse tipo de conhecimento. O professor orientado para a administração é a nosso ver o perfil mais adequado para os que exercem a administração acadêmica na universidade.

O movimento de democratização da universidade liberado pelas associações docentes tem, na realidade, se mostrado antagônico à racionalização administrativa, radicalizando muitas vezes suas posições num verdadeiro "democratismo". Como num movimento dialético de reação ao autoritarismo exacerbado dos governos militares, nega os valores positivos da racionalidade que a tecnoburocracia utilizou, mas como um fim em si mesmo e base para sua sustentação política.

Mas a crítica à ação racionalizadora do MEC/SESu não parte apenas do movimento docente organizado. Parte de dentro do próprio Governo, mais especificamente dos técnicos do IPEA (apud, 1987).

Começa por denunciar o fracasso em articular o processo de programação e orçamentação. A dotação inicial prevista para as instituições supervisionadas pelo MEC sofreu um acréscimo de 62% em 1986, através de 16 decretos presidenciais com os respectivos pedidos de suplementação e a burocracia envolvendo a SEPLAN e a Presidência da República. Tal fato evidencia que o MEC tem no orçamento apenas um instrumento contábil e de controle e não de planejamento, além de permanecer dependente em matéria de recurso. O controle exercido pelas CISETs, órgãos de controle interno setorial, dentro do sistema centralizado comandado pelo INOR-SEPLAN, não permite, por sua forte centralização, acompanhar as realizações das universidades e faculdades que, por sua vez, não

têm uma visão global das atividades que desenvolvem. Continuou ausente, portanto, o planejamento na educação superior.

Denunciam também os técnicos do IPEA que a SESu, órgão-fim da educação superior, não tem acesso às informações sobre a execução orçamentária, bloqueadas pela Secretaria Geral do MEC e pela CISET, uma falta de articulação que inviabiliza a avaliação da produção das instituições de ensino superior. A centralização do poder na Secretaria Geral e das informações – não utilizadas – na CISET não permite que a SESu possa avaliar os problemas enfrentados pelas instituições que supervisiona. Se existe ociosidade de recursos materiais e humanos no sistema, não se tem como avaliar sua extensão e efeitos em cada instituição. Esse desentrozamento dos órgãos da administração superior permitiu que os recursos continuassem a ser distribuídos sem critérios para selecionar os beneficiados pelos diversos projetos, por não serem ainda conhecidos os problemas e prioridades de cada instituição.

No balanço dos pontos críticos no desempenho administrativo do ensino superior que ficaram a descoberto, os técnicos identificaram os seguintes aspectos:

—política de pessoal e seu custo, bem como as despesas de pessoal e custeio nas instituições públicas e política de fixação de preços nas instituições particulares.

—falta de diferenciação entre instituições particulares, separando as de caráter confessional e comunitário das empresariais.

—diretrizes para o crescimento quantitativo e qualitativo.

—problemas da administração central do sistema, redefinindo o papel da SESu, responsável pela coordenação executiva da política de ensino superior.

Alguns problemas elementares permanecem, portanto, sem solução. As críticas não pouparam também a administração das instituições de ensino superior, por si só incapazes de conseguir maior agilidade administrativa, coragem para inovar e tino empresarial.

Esta última crítica provavelmente seria muito mal recebida pelo movimento docente organizado. E as anteriores certamente encontrariam argumentos de defesa no excesso de normatização existente para a tomada de decisão e tramitação de medidas existente na administração do ensino públco, como na administração em geral. A burocracia tem sido venerável obstáculo a toda ação inovadora.

4. A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO

A julgar pela análise dos técnicos do IPEA o problema da democratização do ensino superior brasileiro começa pelo topo da pirâmide.

Observam eles que o MEC continua a não integrar a "elite do poder" no novo regime, ficando como os demais ministérios da área social dependente dos ministérios da área econômica. Permanece limitado em suas decisões pelos parâmetros orçamentários da SEPLAN e Ministério da Fazenda, pelos condicionamentos políticos do Gabinete da Presidência, pelas restrições administrativas da SEDAP (antigo DASP) e pela própria burocracia da cúpula governamental. Em última análise isto significa a permanência da forte centralização que caracterizou os governos militares, no novo regime.

Internamente, a SESu continua perdendo espaço para a Secretaria Geral do MEC, cabendo-lhe apenas parte da administração do ensino superior. A centralização das informações e do poder em segmentos da administração superior do país, não desapareceu, portanto, com o regime instaurado em 1985.

No nível das instituições de ensino superior, o processo decisório permaneceu igualmente centralizado. O próprio documento da Comissão Nacional (apud, 1985) diagnosticou o problema, que assume dois aspectos associados entre si: a participação da comunidade universitária na escolha dos dirigentes e nos órgãos colegiados e a descentralização interna da gestão.

Como parte do debate relativo à descentralização interna, encontram-se propostas como a da Comissão Nacional para democratizar o acesso à informação e melhorar a decisão em seus vários níveis, e a de autores como Freire (1986) para ampliar a faixa de terminalidade das decisões nos colegiados tanto no plano acadêmico como no administrativo.

A centralização das decisões provoca de fato um baixo grau de integração vertical — entre departamentos e reitoria —, como também horizontal — entre departamentos e entre centros — com repercussões negativas na implementação da política acadêmica. Como pudemos discutir em trabalho anterior (Leitão, 1987) nos três níveis decisórios, administração central, centros e departamentos (ou faculdades) podem ocorrer decisões estratégicas (o que fazer) e táticas (como fazer) apenas com diferenças de amplitude, cabendo as decisões operacionais (quem e quando fazer) de geração e transmissão de conhecimento aos departamentos. Mas a prática demonstra que as decisões de natureza estratégica de adaptação ao ambiente e internas à instituição têm se concentrado substancialmente na administração central que retém a maior parte da informação necessária às decisões individuais e coletivas nos níveis inferiores. Como a informação é um insumo necessário ao poder, a concentração se intensifica, independentemente das normas vigentes que delimitam a competência decisória. Aparentemente não ocorreram aqui novida-

des com o advento da "Nova República", a não ser que a prática das eleições diretas tenha possibilitado algum grau de desconcentração, fato que deve merecer maior estudo.

Quanto ao processo de participação, através de eleições diretas para os cargos de direção, já iniciado no Governo anterior, chegou-se hoje a curiosa contradição entre a Lei e a prática. Enquanto a Lei 5.540/68, em vigor, determina um processo de escolha dos dirigentes (Quadro 2), generaliza-se a prática das eleições diretas com a indicação dos reitores em lista sêxtupla (esta conforme a Lei), contando com a nomeação do mais votado.

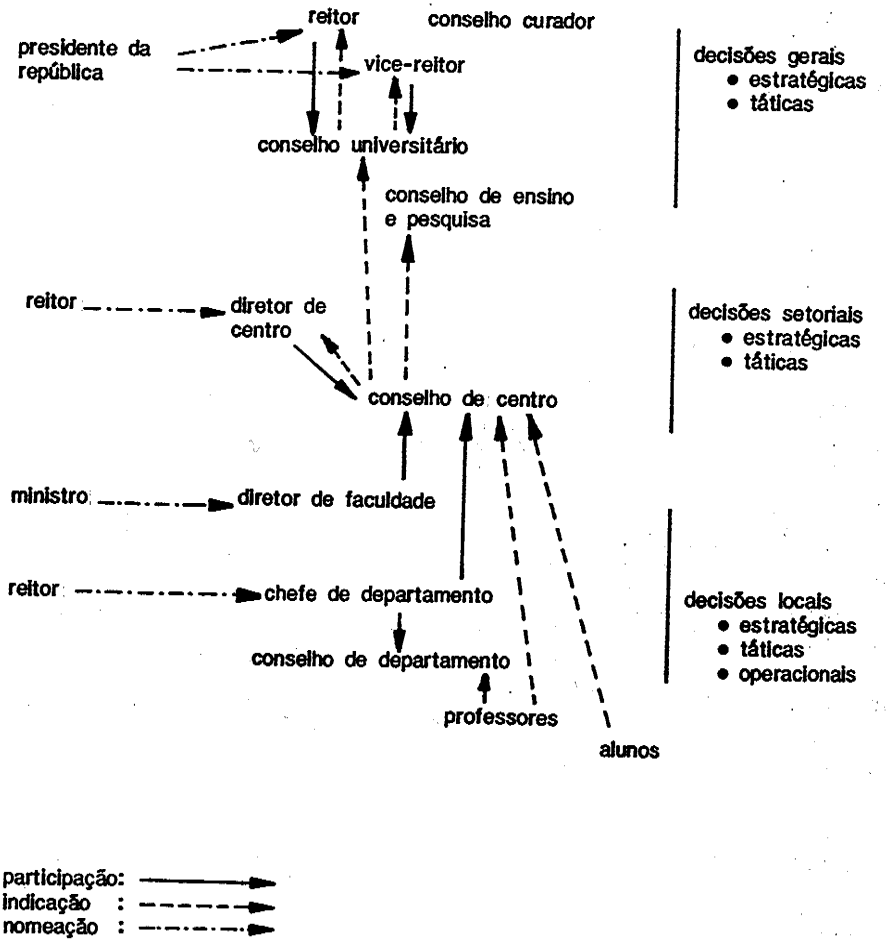
Observe-se que independentemente do espírito da Lei, o exame das composições dos conselhos superiores permite perceber uma maioria de participantes que de forma direta ou indireta estão comprometidos com a reitoria, impedindo a desejável isenção nas deliberações de eleição direta de diretores, decanos e reitores quebra essa vinculação com a cúpula administrativa.

Apesar dessa nova tendência, o anteprojeto do GERES veio propor a eleição indireta com participação do Governo (reitor e vice-reitor permanecem nomeados pelo Presidente da República) com base nos interesses dos contribuintes e demais cidadãos. Inevitavelmente reacendeu-se os debates com forte protesto da diretoria da ANDES (apud, 1986) que qualificou a proposta de sério retrocesso à democratização em curso.

De fato, se por um lado a universidade tem responsabilidades para com a sociedade, por outro, a intervenção do Governo nomeando seus gestores não trouxe maior contribuição a seu desempenho. Isso porque desrespeita sua especificidade, tratando-a com um órgão público convencional e limitando a autonomia necessária ao ato de criar e ao de transmitir conhecimento. Neste aspecto a escolha de dirigentes entre os membros da comunidade acadêmica, provavelmente deverá trazer professores mais habilitados para a função.

Mas se aqui os indícios são favoráveis, a questão do controle social ainda não parece devidamente equacionada. A ANDES propõe transferir o controle do Tribunal de Contas da União para o âmbito do Congresso Nacional, instituição não aparelhada para este fim. Não estão os congressistas familiarizados com a estrutura das contas de nossas autarquias e fundações. Sua função é essencialmente legislativa e não fiscalizadora das contas públicas a não ser as da Presidência da República, porque, nos atos do poder executivo e da administração indireta, a fiscalização é feita pelo Tribunal de Contas. Justificaria a figura da autarquia especial o tratamento diferenciado em relação aos demais órgãos públicos? Ou, do ponto de vista político, não ficaria

Quadro 2
A ESCOLHA DOS DIRIGENTES NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS AUTÁRQUICAS SEGUNDO A LEGISLAÇÃO EM VIGOR*



*Lei 5.540/68, decreto-lei 464/69 e legislação complementar.

a universidade sujeita a um controle político-partidário temido pelos professores?

O debate permaneceu intenso também na questão da representatividade nos órgãos colegiados. O movimento docente insiste na representação de todos os segmentos da comunidade universitária eleitos diretamente e de forma preferencialmente paritária, como uma forma de quebrar o autoritarismo da estrutura de poder vigente, julgada a principal responsável pelas distorções existentes hoje na universidade. Defende também a elegibilidade de todos os docentes independentemente de sua referência na carreira e titulação, junto com a eliminação dos membros natos dos colegiados. Os representantes do Governo insistem em outra direção, muito próxima da fórmula hoje em vigor.

Junto com a pertinente lembrança de que democracia não é condição suficiente para o bom desempenho da universidade,[2] defendem os integrantes do GERES (apud, 1986) que a universidade é instituição específica onde a cidadania é diferenciada pelo mérito e pela competência, requerendo a sua gestão esforço mais complexo do que o contido na proposta docente. A fórmula de gestão apresentada pelo GERES encontrou apoio na manifestação dos reitores das universidades estaduais de São Paulo (1986). E sua linha de raciocínio vem encontrando fundamentação em argumentos contundentes, como o desenvolvido por Santos (1986), quando afirma que a universidade não é e nem tem que ser democrática. Isso porque o ethos da atividade científica introduz no ethos da simples convivência igualitária um desequilíbrio fundamental: a desigualdade da competência, cujo juiz supremo é o próprio saber, a própria razão. E se o saber é o objeto da universidade, devem prevalecer os critérios puramente acadêmicos na sua gestão. Nesse sentido a democracia não pode subverter o princípio da competência, mas assegurar o exercício do mérito.

Todavia essa visão embute uma ressalva de outro analista da questão, ao afirmar ser um equívoco a aceitação de um valor em si independente de outras circunstâncias, ou seja, o fato de que saber não significa poder em todos os sentidos (Rezende, 1980). Quando a nomeação de um professor para cargo de direção não se pauta em fator puramente político, toma por base sua competência como professor e/ou pesquisador, mas não como administrador. Não se exige aqui o mesmo que se exige na carreira docente para tornar o professor um notável entre seus pares. A administração chega a ser tarefa desconhecida e pouco

[2]Veja-se a esse respeito o estudo de Volkwein (1986) em universidades americanas sugerindo que as relações entre autonomia e qualificação acadêmica não são tão claras como geralmente se supõe.

valorizada no meio universitário, o que faz com que excelentes professores pesquisadores se transformem em medíocres administradores.

Os reitores insistem na exigência mínima do título de doutor para cargos de direção na universidade, enquanto o movimento docente organizado, sem contestar frontalmente o princípio da competência do saber, apega-se ao argumento político de que a universidade deve ser democrática, sustentada pela garantia de igualdade de condições e oportunidades e na necessidade de compromissos coletivos. Apoiado em tais argumentos, defende a mudança da estrutura de poder na organização universitária, sua principal bandeira de luta nos dois últimos anos junto com a campanha pela isonomia salarial.

Não são poucos, pois, os problemas e contradições que envolvem a questão administrativa da universidade pública brasileira. Os aspectos aqui apontados, mesmo sem abranger todas as dimensões envolvidas, são suficientes para perceber sua complexidade e a impossibilidade do consenso. É gratificante registrar, no entanto, que o clima em que se debate hoje o problema administrativo tem propiciado maior representatividade das posições envolvidas. E provavelmente a solução a ser adotada, deverá estar mais próxima das atuais exigências da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARTA DE GOIÂNIA, IV Conferência Brasileira de Educação, Goiânia, setembro de 1986.

CASTRO, C. de Moura. Quem vai consertar a universidade, *Educação Brasileira,* Ano VIII. nº 16, Brasília, 1º Sem. 1986.

COMISSÃO NACIONAL PARA REFORMULAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR. *Uma nova política para a educação superior,* Brasília, Ministério da Educação, novembro de 1985.

DIRETORIA DA ANDES. *Projeto oficial do Governo para a universidade,* Brasília, outubro de 1986. mimeo.

FREIRE, E. de Lamonica. A descentralização e a participação no processo de democratização da universidade brasileira, *Educação Brasileira,* ANO VIII, nº 16, Brasília, 1º sem. 1986.

GERES — Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior, *Relatório e Anteprojeto de Lei,* FRJ, setembro de 1986.

IPLAN/IPEA. *Desempenho MEC/86,* Ensino Superior. Documento Reproduzido nº 3, Brasília, setembro de 1987.

I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA NOVA REPÚBLICA, Brasília, 1986.

LEITÃO, S. Proença. A decisão e suas dimensões na universidade, *Forum Educacional,* Rio de Janeiro, vol. 11, nº 2, abr./jun. 1987.

—— . Indicadores de desempenho na universidade: uma avaliação, *Revista de Administração Pública,* vol. 21, nº 2, abr./jun. 1987.

Manifestação dos Reitores das Universidades Estaduais de São Paulo (UNESP, UNICAMP, USP) sobre o Relatório GERES, *Dados,* novembro de 1986.

MEC/SESu, Nova universidade, programa de apoio à educação superior, Brasília, 1985.

MENEZES NETO, P. Elpídio. Organização e administração da universidade federal autárquica, *Estudos e Debates,* CRUB, Brasília, Janeiro de 1982.

MENDES, D. Trigueiro, O governo da universidade. *Documenta,* Separata (27), dezembro de 1966.
Proposta das Associações de Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira, *Cadernos ANDES nº 2,* Juiz de Fora, julho de 1986.
REZENDE, A. Muniz. Saber e poder na universidade: o problema da escolha e da competência dos dirigentes, *Estudos e Debates,* Brasília, CRUB, nº 3, 1980.
SANTOS, J. Henrique. Democratização da universidade, *Educação Brasileira,* Ano VIII, nº 16, Brasília, 1º sem. 1986.
SOUZA, E. Machado de. O conceito de universidade na reforma de 1968, *Forum Educacional,* Rio de Janeiro, vol. 7, nº 3, jul./set. 1983.
TURNER, F. Nova escola, *Diálogo,* nº 4, vol. 20, 1987.
VOLKWEIN, J.F. Campus autonomy and its relationship to measures of university quality, *Journal of Higher Education,* vol. 57, nº 5, sept./oct. 1986.

RESUMO

O propósito deste artigo é apresentar uma primeira avaliação da gestão do ensino superior, durante os três primeiros anos do regime civil instalado em 1985.

São examinadas as medidas adotadas pelo Governo, destinadas a modificar a situação administrativa do ensino superior, e os debates travados pela comunidade acadêmica e representantes do governo em torno das propostas de reformulação organizacional do sistema de ensino.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to evaluate higher education managing, throughout the first three years of brazilian civil government that had started in 1985. It is examined the government's proceedings to modify the higher education management as well the debates between the academic community and government representatives about the proposals for organizational change in the teaching system.

SOBRE A TEORIA E A PRÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO: DILEMAS E PERSPECTIVAS

DIRCE MENDES DA FONSECA*

Um ponto fundamental para a discussão sobre os dilemas e perspectivas da Administração da Educação consiste em questionar a própria administração. Em que consiste administrar e em nome de quem e de que interesses se processa a administração. A reflexão sobre o tema necessita de um aprofundamento sobre estas questões que são fundamentais.

A administração não pode ser entendida por si só, mas contextualizada no processo histórico, e a partir do desenvolvimento do capitalismo. A administração, dita científica, surge exatamente em decorrência da necessidade de racionalização do processo de trabalho, complexificado pelo avanço da industrialização. Na produção do artesanato, os artesões eram organizados em coorporações, de ofício regidos por estatutos, onde todos se conheciam. A passagem de aprendiz para artesão, ou mestre, se dava mediante o domínio completo do processo de trabalho. Ou seja, o artesão tinha que produzir uma obra perfeita perante os jurados e os síndicos que eram as autoridades da coorporação. O artesão possuía o domínio da ciência do trabalho.

Com a industrialização, o processo produtivo adquire uma outra estrutura: maquinização das oficinas e a mecanização do trabalho. Esta "inovação" vai determinar a cisão entre proprietários que possuem os meios de produção e trabalhadores que são totalmente desprovidos de seus meios de trabalho. Essa relação vai consubstanciar de forma definitiva a separação dos trabalhadores de seus meios de produção. O operário possui a força de trabalho que é vendida ao capitalista.

É exatamente "esta modificação decisiva dos lugares dos produtores diretos nas relações de produção que faz com que o próprio trabalho se torne uma mercadoria, isto é, que determina a generalização da forma comercial e não o inverso: o trabalho como mercadoria não é

* Professora do Departamento de Planejamento e Administração da UnB.

o efeito da generalização primeira das famosas "relações comerciais". A extração do sobretrabalho é então feita aqui não diretamente, mas indiretamente, por meio do trabalho incorporado na mercadoria, isto é, pela criação e açambarcamento da mais-valia".[1]

O processo de produção vai demandar uma nova concepção de administração e de gerência: que se fundamenta no controle do trabalho. Este controle está ligado à simplificação do processo de trabalho, reduzindo-o ao mínimo, de tal forma que se perca a unidade do todo e se processe de forma radical a divisão entre trabalho intelectual e trabalho manual. Esta cisão expressa a configuração das condições políticas e ideológicas desse processo que concretamente tem lugar na grande indústria que faz da ciência uma força produtiva independente do trabalho. O saber é expropriado do trabalhador e colocado inteiramente a serviço do capital. A divisão capitalista do trabalho (intelectual, manual) é um dos efeitos da separação dos trabalhadores diretos de seus meios de trabalho, o que determina uma relação de produção calcada na expropriação do saber dos operários. Este método torna o rabalhador inapto para acompanhar qualquer processo completo de produção, uma vez que a capacidade intelectual do trabalhador é inteiramente desprezada e mutilada dada às determinações engendradas pelo modo de produção capitalista.

Taylor sistematiza e apresenta os fundamentos da organização dos processos de trabalho e do controle sobre ele, com vistas a garantir a eficiência da empresa. A teoria administrativa vai viabilizar o total controle do capital e da empresa.

Com vistas a garantir esse controle a Escola Clássica (Taylor e Fayol) formula alguns princípios básicos a respeito da organização que passam a constituir um dogma para os administradores.

- Quanto mais dividido for o trabalho em uma organização, mais eficiente será a empresa. Da mesma forma quanto mais o agrupamento de tarefas obedecer ao critério da semelhança de objetivos mais eficiente será a empresa.
- Outro princípio fundamental que obedece a lógica da divisão do trabalho, está no controle dos trabalhadores e no alto grau de centralização das decisões. O objetivo da ação de organizar está mais centrado nas tarefas, no controle do processo de trabalho.

O modelo gerencial fundamenta-se na gerência científica sistematizada por Taylor que focaliza o trabalho. O núcleo da gerência científica se fundamenta no estudo organizado do trabalho e do controle sobre ele sendo o produto do trabalho alheio ao trabalhador. O taylorismo quebra a unidade do processo de trabalho alijando o trabalhador da participação e do controle sobre a produção e dos instrumentos de

produção. O taylorismo implica em uma concepção mecanicista do homem reduzindo-o a uma máquina, assegurando o máximo de produtividade do trabalho e o máximo de lucro aos capitalistas. Neste modelo o homem é uma abstração.

A partir desta fragmentação, o trabalho se torna alienante, perde o significado, porque perdeu a unidade: "O trabalhador se torna tão mais pobre quando mais riqueza produz, quanto mais a sua produção aumenta em poder e extensão. O trabalhador se torna uma mercadoria tão mais barata quanto mais mercadorias cria. Com a valorização do mundo das coisas aumenta em proporção direta a desvalorização do mundo dos homens. O trabalho não produz só mercadorias; produz a si mesmo e ao trabalhador como uma mercadoria, e isto na proporção em que produz mercadorias em geral".[2]

A administração clássica vai cuidar de gerenciar o trabalho alienado à medida em que o trabalhador se relaciona com o produto de seu trabalho como um objeto alheio, o que significa a "perda de si mesmo". Esta alienação vai se dar não só na relação do trabalhador com os objetos da sua produção, mas no próprio ato da produção.

O trabalhador é inteiramente planejado pela gerência que o expropria da ciência do trabalho. Isso implica a expropriação do saber, ou seja, a ciência do trabalho é propriedade do capital. Estes fundamentos norteiam a gerência dita científica que procura a adaptação do trabalhador às necessidades do capital, tornando o próprio trabalhador uma mercadoria.[3]

Para se conseguir o máximo de lucro mediante o máximo de produção, efetua-se um rígido controle do processo de trabalho: as tarefas vão sendo fragmentadas de tal forma que a idéia de totalidade seja perdida e com ela o próprio significado do trabalho gerando nos trabalhadores a apatia e a angústia. Administrar passa a ser uma atividade profundamente estúpida: dividir para controlar; controlar para alienar. O cultivo da alienação é fundamental para fazer o homem perder a sua qualidade de homem, que é a de poder ultrapassar o plano das "aparências" para alcançar a própria realidade. Perceber essa realidade é dar conta da grande contradição que permeia as relações de trabalho: de um lado o rígido controle deste processo, fragmentando as atividades tornando-as cada vez menores e mais insignificantes, de outro, a produção do lucro gerando a acumulação do capital restrito a grupos cada vez menores. Tornar este conflito invisível é uma tarefa que a ideologia vai tratar de ocultar.

Escamotear as contradições entre capital e trabalho, trabalho intelectual e manual, proprietários e trabalhadores constitui a grande tarefa da administração conservadora. Para bem desempenhar esta tarefa ela

se utiliza das Teorias Administrativas para levar a alienação do trabalho às últimas conseqüências via produção de técnicas manipulatórias que tentam ocultar o conflito e a própria existência de classes sociais.

"Dentro do sistema capitalista aplicam-se todos os métodos para a elevação da força produtiva do trabalho às custas do trabalhador individual; todos os meios para o desenvolvimento da produção redundam em meios de domínio e exploração do produtor, mutilam o trabalhador a um fragmento de ser humano, degradam-no à categoria de peça de máquina, destroem o conteúdo de seu trabalho transformando em tormento, tornam-se-lhe estranhas as potências intelectuais do processo de trabalho, na medida em que este incorpora a ciência como força independente, desfiguram as condições em que trabalha, submetem-no durante o processo de trabalho a um despotismo mesquinho e odioso, transformam todas as horas de sua vida em horas de trabalho e lançam sua mulher e seus filhos sob o rolo compressor do capital. Mas todos os métodos para a produção da mais-valia são, ao mesmo tempo, métodos de acumulação, e cada expansão da acumulação torna-se reciprocamente, meios de desenvolver aqueles métodos".[4]

Esta é a lógica do capitalismo que incorpora a lógica da produção e da acumulação. A administração não é uma ilha; é parte deste sistema, desta totalidade, que a engendrou e a desenvolveu e aperfeiçoou para que ela mediasse o conflito insolúvel entre capital e trabalho.

A administração representa uma mediação entre estes dois pólos. Essa mediação é exercida pela burocracia em nome do controle "racional" que se encarrega da organização dessa racionalidade e se caracteriza pelo predomínio do formalismo, e do saber profissional especializado. Há de se considerar a não neutralidade desse poder burocrático e que a racionalidade formal traduzida em regulamentos, normas escritas, divisão horizontal e vertical do trabalho; a impessoalidade está a serviço do capital.

A burocracia especializada vai se encarregar, ao nível da empresa (gerência), de veicular a ideologia da co-participação o que, em síntese, se traduz na ideologia da integração do trabalhar na empresa que apega ao desenvolvimento de novos tipos de relações entre dirigentes e trabalhadores no quadro de novos sistemas de organização e remuneração do trabalho, ou à promoção dos trabalhadores a uma "corresponsabilidade" ou finalmente à transformação dos trabalhadores em poupadores e co-acionistas.[5]

A ideologia da integração do trabalhador na empresa é veiculada pela Escola de Relações Humanas que tenta resolver o conflito nas organizações pela sua simples negação ou pela transferência para o

plano individual. Caso se apresenta um conflito, trata-se de uma "desordem temporal" que pode ser resolvida com técnicas oportunas capazes de eliminá-lo.

A integração do trabalhador é falseada pelo discurso da participação e da gestão democrática (teorias dos pequenos grupos, teoria da liderança, teoria da participação). O conflito é resolvido via soluções pessoais de problemas e nunca considerando a questão fundamental: totalidade social e suas contradições em nível político-econômico.

Qualquer forma de produção engendra as suas próprias relações jurídicas, políticas, culturais e ideológicas.

E neste sentido afirma Tragtenberg que "o processo de ideologização da Teoria Administrativa está na sua postura como ontologia, despida de historicidade. Ela representa a tradução em linguagem administrativa da praxis econômico-social historicamente definida. A Teoria Administrativa se constitui como apreensão de um momento do processo social historicamente delimitado, encarado como processo de estruturação e desestruturação de objetos e idéias. A autonomização da Teoria Administrativa é ideológica, na medida em que ela é desvinculada do processo onde as partes não se reconhecem pertencer à totalidade".[6] Outro pressuposto ideológico que está na base da teoria clássica da organização é o de considerar a organização como um sistema essencialmente harmônico onde a "funcionalidade formal coincide com a substancial".

Mino Vianello caracteriza a organização moderna como uma instituição em cujo interior se realiza determinada relação de produção que caracteriza todo o sistema social. Tem-se que considerá-la, portanto, como um mecanismo de exploração por definição. Sua racionalidade, por isso, é a negação da racionalidade substancial. Ao contrário da harmonia dos interesses reina a coerção, a manipulação e a exploração, fruto da irracionalidade e autoritarismo.

A partir dessas considerações sobre as relações de trabalho determinadas pelo modo de produção capitalista e do papel das Teorias Administrativas como expressão do momento do processo social historicamente delimitado, é que se pode contextualizar a administração e estabelecer um paralelo com a Administração da Educação.

A Administração da Educação deve ser pensada a partir destas determinações concretas da sociedade mais ampla. Uma primeira questão que se coloca é o de apreender a totalidade, da Administração da Educação, suas dimensões político-sociais. Uma visão localizada do sistema escolar e da própria escola centrada em si mesma é limitada, visto que a escola não tem autonomia e é incapaz de se pensar autonomamente. A escola faz parte de uma totalidade e incorpora as relações de produção

pela forma como se organiza, pela divisão do trabalho, pela hierarquia de cargos e salários, pela divisão do trabalho, pela pedagogia burocrática, pela obediência e submissão dos alunos, enfim pelas relações sociais que cristaliza.

Lobrot faz um paralelo entre a pedagogia burocrática e a indústria. A burocracia é um sistema baseado na angústia e na desconfiança: o que se quer é ter a certeza de que cada um faz bem o seu trabalho. Para isto impõe-se a todos regras abstratas que são consideradas como verdadeiras. O problema é o mesmo da indústria. Uma indústria burocratizada é aquela em que o operário se preocupa pouco com a produção, com a rentabilidade, a eficácia, mas obedece ao contramestre, o qual obedece ao técnico, etc. O problema é unicamente demonstrar que as pessoas se submetem às ordens que recebem. Pouco importa se a realidade das coisas é completamente outra e se os recursos profundos do indivíduo não são empregados.[7]

A Administração da Educação é permeada pelas relações sociais mais amplas. Pensar a administração implica necessariamente pensar na contradição da sociedade dividida em classes, na qual a administração tem uma função ideológica. Não é possível estudar a administração, ou mais especificamente, o fenômeno organizacional prescindindo da sociedade global e das estruturas que a caracterizam, com sua dinâmica e suas conseqüências.

A escola é uma empresa de trabalho onde está presente as relações capitalistas de trabalho. Arroyo enfatiza esta questão afirmando que "o profissional da Educação não é apenas alguém que competentemente, e através do compromisso político, quer fazer Educação. O profissional da educação é um trabalhador que vendeu sua força de trabalho para um patrão, e que é destinado a trabalhar em um lugar concreto chamada escola, colégio, universidade, etc., como qualquer outro trabalhador".[8]

Na escola estão presentes as relações capitalistas de trabalho pela forma como ela se organiza, e pelas relações que se cristalizam no seu interior. A transformação dessas relações não acontece somente em uma redoma chamada escola. A luta pela transformação da escola está ligada à luta pela transformação da sociedade como um todo.

Considerar as dimensões políticas da administração é um passo importante na apreensão da totalidade do fenômeno administrativo, desmistificando o poder, por si só, da administração. A desideologização do poder da administração é uma primeira forma de se considerar o espaço concreto da administração vista pelo lado dos limites e possibilidades.

O estudo das Teorias Administrativas é importante porque são teorias de legitimação do poder. Uma questão que é central para o estudo

da Administração é a de se saber em nome de que poder se exerce a administração? O que é este exercício? Em que consiste? Qual é sua mecânica? A resposta a estas questões está, em parte, traduzida em práticas reais e efetivas que acontecem no interior de qualquer instituição, a partir de técnicas e táticas de dominação, e pelas relações sociais que cristalizam.

É preciso ressaltar, no entanto, que o fim real de uma organização ou de qualquer sistema social não é declarado, que ele tem sempre uma finalidade, um "fim" de poder (poder político, social e econômico) elaborado, imposto, perseguido pela elite que dispõe da organização, e que a produção de determinados bens e serviços é somente um instrumento para alcançar tal poder. A inversão do poder em uma organização, há que ser perseguido pela transformação das práticas e das relações autoritárias cristalizadas no seu interior. Esta é ao meu ver, uma possibilidade concreta da administração: a de criar espaços para que as pessoas exerçam sua originalidade e espontaneidade sendo menos padronizadas e controladas e muito mais críticas e criativas.

NOTAS

[1]POULANTZAS, Nicos. *As Classes Sociais no Capitalismo de Hoje.* Rio de Janeiro, Zahar, 1978, p.20.

[2]K. MARX, F. Engels: história/organizador Florestan Fernandes. 2ª ed., São Paulo: Ática, 1984, p.148 (Grandes Cientistas Sociais) 36.

[3]A partir da Economia política mesma, com as suas próprias palavras, mostramos que o trabalhador decai a uma mercadoria e à mais miserável mercadoria, que a miséria do trabalhador está na razão inversa do poder e da magnitude de sua produção, que o resultado necessário da concorrência é a acumulação do capital em poucas mãos, portanto a restauração ainda mais terrível do monopólio, que finalmente desaparece a diferença tanto entre capitalista e rentista quanto entre agricultor e trabalhador de indústria e que a sociedade inteira tem que se cindir nas duas classes dos proprietários e dos trabalhadores sem propriedade. K. Marx, F. Engels: história/organizador Florestan Fernandes. 2ª ed., São Paulo: Ática, 1984, p.147 (Grandes Cientistas Sociais) 36.

[4]K. MARX, F. Engels: história/organizador Florestan Fernandes. 2ª ed., São Paulo: Ática, 1984, p.392 (Grandes Cientistas Sociais) 36.

[5]COVRE, Maria de Lourdes M. *Formação e a Ideologia do Administrador de Empresa,* Vozes, 1987.

[6]TRAGTENBERG, Maurício. Burocracia e ideologia. São Paulo, Ática, 1977, p.209.

[7]LOBROT, Michel. *A Pedagogia Institucional,* Lisboa, Iniciativas Editoriais, 1973.

[8]Conferência proferida no II Encontro da ANPAE — Seção Distrito Federal — Brasília, 1987.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e Capital Monopolista.* Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1980.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1985.
K. MARX, F. Engels. História/organiador Florestan Fernandes. 2ª Edição, São-Paulo, Ática, 1984. Grandes Cientistas Sociais, p.36.
LOBROT, Michel. *A Pedagogia Institucional*. Lisboa, Iniciativas Editoriais, 1973.
MARX, Karl. *Contribuição à Crítica da Economia Política*. São Paulo, Martins Fontes, 1983.
TRAGTENBERG, Maurício. *Administração, Poder e Ideologia*. São Paulo, Morais, 1980.
VIANELLO, Mino. *Contributo Alla Critica Della Teoria Clássica Del L'organizzazione*. Milano, Franco Angeli Editora, 1973.

RESUMO

Este artigo apresenta algumas considerações sobre os pressupostos que fundamentam a administração clássica e estabelece sua relação com a administração da educação. Mostra que a administração escolar incorpora a ideologia administrativa através de estruturas hierárquicas que procuram manter a separação entre planejamento e execução, entre trabalho manual e intelectual de modo que a dominação esteja presente, também na escola, contribuindo para reforçar o funcionamento dos mecanismos de reprodução das relações sociais.

A explicitação desses pressupostos mostra que a administração da educação deve ser pensada a partir de determinações concretas da sociedade, da contradição da sociedade dividida em classes na qual a administração possui uma função ideológica. Por outro lado, enfatiza a função política ideológica para a construção de um projeto mais democrático de educação.

ABSTRACT

Reviewing basic assumptions of classical administrative theory, the author stresses that educational administration has taken the administrative ideology of hierarchical structures and the division among planning and implementation, manual and intelectual work, therefore, contributing to reinforce the reproduction of social relations through the schools.

The uncovering of such assumptions leads the author to the proposition of an educational administration theory developed from the concrete social determinants, such as the contradition of social classes. Thus, she emphasizes the importance of political ideology in the making a more democratic educational project.

AS MÚLTIPLAS FUNÇÕES DA ESCOLA: DAS REGULADORAS AS EMANCIPATÓRIAS

ELIANE LOPES DA SILVA GSCHWENTER*

Este trabalho busca discutir as múltiplas funções da escola, preocupando-se em tentar traduzir para a prática as funções sócio-culturais emergentes com postura emancipatória, para a realidade da escola que vive funções organizacionais numa dimensão reguladora.

Tem-se presente que a escola não pode ser vista desvinculada da sociedade, uma vez que cumpre um conjunto de funções condicionadas por essa sociedade. No entanto, essas funções são dimensionadas pelos propósitos, pelo tipo de estrutura e pela realidade social que perpassa a comunidade escolar, expressa pela correlação de forças dos diferentes grupos sociais (professores, alunos, funcionários, pais) que interagem na escola.

A escola brasileira atual reproduz uma sociedade com modelo econômico capitalista associado dependente, vivenciando uma linha política de transição que oscila de uma ideologia tecnológica para uma postura liberal. Tenta conjugar o modelo desenvolvimentista nacional de traços populistas aos interesses do capital internacional. Isso incrementa as contradições da escola que podem ser resumidas numa prática político-pedagógica-administrativa reguladora que é questionada por um discurso emancipatório. Trata-se de um discurso crítico de tendência radical que conduz ao desenvolvimento de uma resistência ao "status quo".

Portanto, analisar as funções da escola implica em dimensionar suas funções organizacionais praticadas que refletem suas articulações com o social e a ideologia subjacente, bem como identificar as funções sócio-culturais emergentes do discurso das possibilidades emancipatórias da educação.

O que se pretende com o presente trabalho é visualizar as funções organizacionais da escola, permeadas pelas sócio-culturais emancipatórias como uma possibilidade para abrir espaço na transformação da

* Professora Adjunta do Departamento de Estudos Especializados da Faculdade de Educação da UFRGS.

prática político-pedagógica-administrativa da escola, articulando-a a um projeto concreto da sociedade brasileira.

AS FUNÇÕES ORGANIZACIONAIS E A PROPOSTA REGULADORA DA ESCOLA

Para melhor se desvelar as articulações entre o que existe — uma escola com funções reguladoras — e o que é buscado — uma escola com funções emancipatórias — é importante se analisar a escola que tem predominado no concreto da realidade brasileira nos últimos anos.

A escola brasileira caracterizada como reproduzindo as relações sociais e de produção da sociedade capitalista, busca responder as suas necessidades pela correção das disparidades educacionais, regionais e locais em termos de marginalidade das classes populares referentes à educação. Utiliza propósitos integradores que atendem, em parte, a quantidade da demanda escolar e tende a tornar o ensino mais eficiente, acreditando que com isto objetiva a qualidade básica de ensino. A busca da equalização social, pela tentativa de democratização do acesso à escola e pelo desenvolvimento de programas de ensino informativos e compromissados com a quantidade de conteúdo e eficiência metodológica, se torna o principal propósito que dimensiona as funções organizacionais. Essas funções se desdobram em função produtiva ou de ensino, função adaptativa, função integradora, função diretiva e de controle e função de apoio administrativo, uma vez que cada uma delas emerge da estrutura escolar, estando vinculadas aos órgãos pedagógico-administrativos que compõem a escola.

Portanto, essas funções orientam a ação dos diferentes segmentos da escola, enquanto membros da organização, sendo especificadas através dos objetivos, atribuições e atividades específicas de cada órgão cujas diretrizes normativas se expressam no regimento da escola.

As funções organizacionais, emergentes na década de 70, vinculadas aos tipos de estruturas formais, influem na elaboração de uma proposta político-pedagógica-administrativa da escola tecnicista. Essa proposta de cunho estrutural-funcionalista, onde a ênfase está nos meios, no aprender a fazer, na mentalidade científica, na produtividade da sociedade, na organizacional com divisão das funções de trabalho (especialistas e professores), tem uma mediação eminentemente racional com busca de regulação para o equilíbrio social. As pressões populares dessa década, pela democratização das oportunidades educacionais nos diferentes níveis de ensino, vindo, coincidentemente, ao encontro dos interesses governamentais, fazem com que o poder público tente investir, principalmente, na quantidade da oferta ao acesso no 1º Grau. Contraditoriamente,

as estatísticas demonstram uma sensível queda tanto no acesso das populações carentes como na sua permanência na escola, pela identificação de problemas quantificados de não ingresso, evasão e repetência.

As funções organizacionais contextualizadas refletem estruturas lineares, funcionais ou linha staff de cunho clássico e orientam a elaboração de regimentos escolares, mais baseados na normatização e diretrizes emergentes do sistema de ensino, que na realidade efetiva da escola. Daí decorrem distorções entre o que o regimento normatiza, o que o organograma da escola define e o que a realidade traduz, tornando as funções diretiva e de controle, produtiva ou de ensino, integradora, adaptativa e de apoio administrativo as linhas norteadoras para planejar e desenvolver a ação escolar. Essas funções influenciadas pela ótica da organização racional, embasada em teorias organizacionais clássicias, de relações humanas, ciências comportamentais e enfoque sistêmico dão um destaque à gestão administrativa, deixando o pedagógico em segundo plano.

Portanto, a função diretiva e de controle, envolvendo a gestão e controle do pessoal, do material e dos poucos recursos financeiros da escola pública, se constitui na grande preocupação do segmento técnico-administrativo da escola, composto pela Direção, Supervisão Escolar, Orientação Educacional e Direção do CPM. A mediação desenvolvida pela cúpula administrativa é eminentemente organizacional. Dá destaque ao planejamento e controle racionais das atividades da escola, embasada no jurídico-normativo das diretrizes do sistema de ensino que é permeada por uma linha de liderança organizacional oriunda da autoridade legal da direção da escola como representante do sistema de ensino.

A função produtiva ou de ensino, representada particularmente pelo SSE, SOE e Direção é responsável pelo planejamento e desenvolvimento do currículo, onde o elenco de matérias, expressos nos objetivos e conteúdo programático, preocupa-se basicamente em preparar para um produto final. Isso implica em que o aluno seja capaz de continuar estudos, adquirindo conhecimentos que se somam e ter também alguma terminalidade, pela qualificação para o trabalho vinculada às áreas econômicas do país, atendendo à política expressa pela Lei Federal 5692/71.

A pedagogia centra-se nas relações formais entre professores e alunos, vistos como meios administráveis, desenvolvendo métodos e tecnologias, para colaborarem com a produtividade da sociedade. O objetivo é tornar o aluno um produto competente e um recurso humano para o mercado de trabalho. Contraditoriamente, a escola pública, com turmas numerosas e mal atendidas começa a baixar sua qualidade; os problemas da evasão e repetência recrudessem e os alunos não saem

nem preparados para continuar estudos em estágios mais elevados, nem para enfrentar o mercado de trabalho, que é bastante dissociado do currículo escolar.

A *função integradora* liderada pelo SOE com colaboração da Direção e SSE objetiva desenvolver relações interpessoais intraorganizacionais harmoniosas e integradoras. Visa eliminar ou diminuir os conflitos organizacionais ou equacioná-los, buscando o consenso para o equilíbrio sócio-emocional do clima escolar.

Faz-se necessário, extraorganizacionalmente, desenvolver boas relações com a comunidade. Como a escola não recebe recursos do sistema de ensino para manter uma estrutura financeira efetiva, tenta obter junto aos pais o financiamento mais direto para suas necessidades, através de contribuições para a caixa escolar e verbas suplementares de promoções sociais tais como: jantares, chás, quermesses, etc. Também se intensificam as tentativas de relações com as empresas, a fim de desencadear a qualificação para o trabalho, através de convênios para estágios das habilitações do 2º Grau. Com isso está se objetivando a *função adaptativa*. Essa se reveste mais de uma dimensão de utilizar a comunidade, particularmente nos aspectos financeiros, do que articular-se a ela num processo sócio-cultural e fazer da escola o centro irradiador, o que contraditoriamente, é um dos objetivos dessa função que tem o CPM, Direção e SOE os órgãos mais diretamente envolvidos, além do SSE.

Como a organização escolar desenvolve suas atividades com ênfase na racionalidade do trabalho, a *Função de apoio administrativo* se torna vital na composição de uma infra-estrutura para circulação de informações de suporte burocrático e de estruturação de condições básicas para a administração gerir e controlar as atividades curriculares, materiais e de pessoal. A secretaria se constitui em órgão importantíssimo que controla a vida escolar e tem, ao lado dos serviços gerais, uma certa ingerência nas decisões administrativa-pedagógicas da escola tais como: horários, programação, controle de resultados, produção de materiais, etc.

O pedagógico se constitui num resultado da interação das diferentes funções, sendo que os órgãos em suas atribuições específicas, funcionam independentemente, mas com tentativas integracionistas, buscando racionalizar as decisões e tarefas, com vistas à eficácia escolar. O fundamental está em administrar o processo educativo, sendo que os princípios burocráticos da autoridade e da divisão do trabalho dirigem o pedagógico. Este se torna um mediador para o desenvolvimento de conhecimentos, através da experiência de diferentes técnicas e tecnologias de ensino, apostando na quantidade do resultado. Objetiva o ensino acrítico, sem criatividade e desvinculado da prática social.

FUNÇÕES SÓCIO-CULTURAIS E O DISCURSO EMANCIPATÓRIO DA ESCOLA

O discurso que está emergindo hoje nas escolas aponta novas funções, orientadas para a dimensão sócio-cultural, numa tentativa de ruptura com o "status quo" da sociedade brasileira. Configuram-se como emergentes do coletivo, enfocando o indivíduo com suas culturas vividas e sua práxis, como sujeito da ação organizacional, independente do segmento e competências específicas.

Sua contextualização, em nível do discurso, se delineia a partir da década de 80, contrapondo-se ao autoritarismo político e ao modelo econômico do país, convivendo com a ênfase governamental na chamada abertura democrática. Desencadeia-se por um discurso progressista cujas propostas pedagógicas apresentam tendências concientizadoras, conteudistas, autogestionárias e mais recentemente de política cultural, visualizando o homem como sujeito da história capaz de romper com a ideologia dominante e articular a prática social da escola à prática social global, mediado por uma administração participativa.

Uma análise crítica da escola atual parte de sua *função ideológica* que ao mesmo tempo que reproduz a sociedade de classes procura romper com o contexto, através de um discurso emancipatório, estabelecendo a proposta de fazer o estudo crítico e contextual da realidade e formular uma práxis para mudar a prática social vigente. Pretende construir a visão crítica das classes populares, abrindo espaço para a linguagem da possibilidade e da resistência em educação (espaço de luta concreto), no sentido de transformação social ou seja, a construção coletiva de um novo projeto de sociedade brasileira. Configura-se uma contra-ideologia pelo discurso emancipatório para uma prática pedagógica crítica e concreta.

A escola como instituição social, contextualizada em tempo e espaço definidos, pertence formalmente à sociedade, tendo uma *função histórica* de tornar o homem sujeito que reflete sobre sua prática e a constrói criticamente. Trata-se do cidadão capaz de analisar as contradições sócio-culturais da comunidade e trabalhar por uma sociedade mais democrática, criando espaços para a participação nas decisões e ações nacionais.

A escola, como instituição formal de acesso aos bens e produtos culturais, tem uma *função social* de fazer emergir as classes populares, tornando-se uma esfera pública democrática, onde o acesso à escola seja uma situação concreta para todo brasileiro independente de sexo, raça ou classe e a permanência efetiva se dê pelo avanço progressivo no domínio do conhecimento e das informações do saber sistematizado articulado às culturas vividas, e através do estudo crítico da realidade.

A escola também tem a *Função política* de democratizar os espaços decisórios, buscando a socialização do poder entre os diferentes segmentos escolares e abrir espaços nas diferentes esferas sociais com as quais se articula e busca participação.

Como *função produtiva*, a escola tem o compromisso político de criticar as relações de produção e as relações sociais da sociedade capitalista, propondo novas alternativas para as relações capital-trabalho, com vistas a sua dimensão emancipatória.

Finalmente, a escola tem uma *função cultural*, responsável pela construção de uma política cultural que objetiva as rupturas necessárias para o desenvolvimento das pedagogias emancipatórias onde a voz da escola, do professor e do aluno se articulem e analisem a produção cultural escolar, (discurso, textos, práticas educacionais), a mensagem concreta da informação circulante, as culturas vividas (práticas de vida dos diferentes segmentos da escola) e o saber historicamente construído.

Todas estas funções devem ser permeadas por uma ação *política administrativa participativa* que objetiva a socialização do poder e do saber, a ação crítico-emancipatória, a cidadania compromissada com o acesso de todos à qualidade de vida humana e coletiva.

A PROPOSTA PARA UMA PRÁTICA POLÍTICO-PEDAGÓGICA-ADMINISTRATIVA EMANCIPATÓRIA

O desvelamento crítico do concreto e do emergente na escola brasileira exige a busca de alternativas viáveis de aproximarem o discursado com o praticado.

É nesse contexto que se configuram as linhas orientadoras para uma proposta a ser construída e reconstruída na prática por professores, especialistas, alunos, funcionários e pais. Tais linhas tem subjacente a idéia de funções organizacionais, não mais enfocadas na regulação do contexto vigente, mas na transformação da realidade sócio-educacional.

A proposta desenvolve as funções organizacionais não mais enfocadas como reguladoras do contexto vigente, mas de modo transformador. Trata-se de viabilizar o discurso emancipatório emergente das funções sócio-culturais, para uma prática efetiva da construção e desenvolvimento de um *projeto político-pedagógico-administrativo-participativo*, que busque mudar a escola e influenciar a prática social.

A proposta parte da definição de *propósitos emancipatórios* e os fins ou objetivos amplos a serem perseguidos pela comunidade escolar.

Esses propósitos seriam trabalhados por todos, numa discussão consciente, concreta e participativa, onde se desenvolveria um compromisso político para sua ação, a partir das funções sócio-culturais emancipatórias.

Pode-se destacar alguns propósitos que necessariamente emergem da análise das suas funções e de sua contextualização nos sistemas de ensino.

A *democratização de oportunidades para o acesso à escola* deve explorar sua capacidade real de absorção do alunado e envolver seu compromisso em atrair a comunidade para busca de escola. De outro lado, a construção concreta de um currículo necessita se articular às culturas vividas pelo aluno. O Currículo precisa ser prático, possibilitar o desenvolvimento da dimensão crítico-criativa, envolvendo efetivamente o aluno no trabalho escolar, de modo que o mesmo permaneça na escola, flua pelas séries com aprendizagens ricas e reais, evitando ou minimizando os problemas de evasão e repetência. Também envolve a luta frente ao sistema de ensino via escola e entidades de classe, no sentido de dar condições de pessoal, de material e financeiras para o funcionamento do currículo.

A decisão de desenvolver um currículo que tenha como propósito fundamental a *cidadania plena* do aluno, compromete-se com uma relação pedagógica contextualizada, crítica, vinculada às culturas vividas por seus participantes e ao conhecimento sistematizado historicamente.

Transformar o currículo num elemento de *Política cultural* supõe analisar as pedagogias emancipatórias e interrelacionar a produção cultural ao conteúdo intrínseco dos textos (mensagens reais), as culturas vividas (práticas de pessoas envolvidas) e ao saber produzido, construindo uma proposta onde os diferentes segmentos participam de forma qualitativa.

O processo educativo desenvolvido pela participação coletiva e crítica oportuniza a *Conscientização* para o trabalho de todos, a partir de apropriação do saber e visão crítica da realidade e suas articulações, objetivando a luta pela mudança radical.

A administração participativa, a partir da sala de aula, dos diferentes órgãos e do contexto intra e extraorganizacional tem na *Socialização do poder* a abertura para que os diferentes segmentos escolares participem, de acordo com seu nível de conscientização das decisões escolares, o que desenvolve o compromisso político.

Para objetivar esses propósitos emancipatórios a comunidade deve identificar e analisar as tarefas coletivas da escola que articulam os representantes dos diferentes órgãos (especialistas e técnicos), os professores, os alunos, os pais, os funcionários, cada um com suas compe-

tências próprias e o compromisso comum com uma proposta orientada para a transformação da sociedade.

Podem se identificar uma série de tarefas coletivas que se objetivam através de atividades específicas dos membros da comunidade escolar e de acordo com sua realidade.

— *Planejamento da capacidade quantitativa e qualitativa de atendimento da escola,* articulada a uma proposta pedagógica definida e desenvolvida pelos segmentos escolares, objetiva, aplicável a sua realidade e avaliada continuamente, em termos das propostas emancipatórias correspondentes;

— *Planejamento e ação curricular, a partir da proposta de formar o cidadão crítico,* através de um ensino de qualidade, concreto, que desenvolve a postura crítica, a capacidade de analisar concretamente a realidade social;

— *Reflexão sistemática sobre as dimensões político-pedagógicas e político-administrativas que permeiam a escola e sua prática,* definindo suas aproximações e discrepâncias, para que emerjam as contradições e tipos de ações, expressas pelos envolvidos, fortalecendo a atuação qualitativa de todos no processo educativo e o compromisso político com a transformação social;

— *Desenvolvimento de um processo decisório participativo* a partir da sala de aula, das reuniões na escola e das articulações com a comunidade, onde todos na medida de suas capacidades, interesses e nível de compromisso tenham seus espaços para influir na vida e linha de ação da escola;

— *Ação administrativa colegiada,* onde se fortaleçam os Conselhos Administrativos-Pedagógicos, democratizando sua composição com a participação dos diferentes segmentos. Significa permear o funcionamento da escola pela racionalidade administrativa democratizada, a circulação de informações que gere o conhecimento da realidade para postura crítica, e a possibilidade da socialização do poder entre alunos, professores, funcionários e pais.

A partir da definição dos propósitos *emancipatórios,* da identificação e compromisso comum com as *tarefas coletivas da escola* e do desenvolvimento das *atividades específicas de cada membro da escola,* é possível desenvolver uma proposta político-pedagógica-administrativa coletiva para conduzir a ação organizacional.

A vivência de democratização do ensino, da construção constante da cidadania, a partir da socialização do poder e das pedagogias emancipatórias, dimensionando a educação crítica e o compromisso histórico com o social, através de um processo participativo, cria-se o espaço para articular a escola e uma proposta concreta de uma sociedade brasi-

leira mais justa, igualitária, porque comprometida com uma qualidade de vida humana coletiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CUNHA, L.A. *Uma leitura da escola capitalista.* RS, A. Chiauí, 1980.

CURY, Jamil. *Educação e contradição.* SP, Cortez Ed. 1985.

FREITAG, Bárbara. *Política educacional e indústria cultural.* SP, Cortez Ed., 1987.

GIROUX, Henry. *Pedagogia radical.* SP, Cortez Ed., 1987.

LIBÂNEO, José. *Democratização da escola pública: a pedagogia crítica social dos conteúdos.* SP, Loyola, 1985.

PELLEGRINI, Marlou-Zanella. *Administração participativa: da teoria a práxis.* In: Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, ANPAE, v.4, nº 2, jul/dez.1986.

RODRIGUES, Neidson. *Por uma nova escola: o transitório e o permanente na educação.* SP, Cortez Ed., 1985.

—— . *Da mistificação da escola à escola necessária.* SP, Cortez Ed., 1987.

SANDER, Benno. *Administração da educação no Brasil: evolução do conhecimento.* Fortaleza, Ed. UFC, 1982.

—— . *Consenso e conflito. Perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação.* SP, Pioneira Ed., RS, UFF, 1984.

SAVIANI, Dermeval. *Escola e democracia.* SP, Cortez Ed., 1984.

RESUMO

Este artigo se propõe a analisar as múltiplas funções da escola, contextualizadas historicamente nas décadas de 70 e 80. Discute as funções organizacionais e as sócio-culturais e suas interrelações, chegando a delinear proposta para uma prática político-pedagógico-administrativa com perspectivas emancipatórias.

ABSTRACT

This article has the purpose to analyze the school functions, as they occurered historically during the 70's and 80's. If discusses the organizational and the socio-cultural functions and their relationships, and it presents a proposal for an emancipatory political-pedagogical-administrative pratice.

A ELEIÇÃO DE DIRETORES NO SISTEMA PÚBLICO DE ENSINO DO DISTRITO FEDERAL. AVANÇO OU MANIPULAÇÃO?*

ERASTO FORTES MENDONÇA**

INTRODUÇÃO

Durante o período de maio de 1985 a agosto de 1986, ocupamos um cargo na administração educacional do DF pela via do processo eleitoral. Procuramos, no exercício deste cargo, como conseqüência de um processo de redemocratização nascente no País e por convicções pessoais e profissionais, estabelecer mecanismos que viabilizassem uma forma participativa de administração, especialmente no campo da tomada de decisões e, mais particularmente, na área daquelas decisões que afetam os indivíduos e seu cotidiano de trabalho. Essa forma de administrar nos possibilitou experimentar a vivência de contradições próprias ao exercício de um cargo tradicionalmente político, ocupado pelo processo eleitoral. Essa forma de administrar nos levou, em alguns casos, a tomar decisões em que a contradição se aguçou a pontos extremos, chegando mesmo, numa situação de maior confronto, a sermos exonerados do cargo para o qual havíamos sido eleitos.

Com este artigo, pretendemos resgatar um pouco da memória e das circunstâncias históricas que envolveram a eleição de diretores escolares no DF e apresentar algumas considerações que visam a contribuir para as reflexões dos educadores, especialmente aqueles ligados ao campo da administração escolar e dos administradores públicos em geral.

---

* Trabalho apresentado na V Conferência Brasileira de Educação, realizada em Brasília, em agosto de 1988.

** Professor do Departamento de Teoria e Fundamentos da Faculdade de Educação da UnB.

CIRCUNSTÂNCIAS SÓCIO-POLÍTICAS DA ÉPOCA

A ação educacional do Brasil, após 1982, entrou em novo período caracterizado pelo engajamento político dos profissionais de educação em importantes postos da administração educacional em nível municipal estadual e federal, nas universidades e órgãos de pesquisa. Este novo momento brotou na esteira dos acontecimentos políticos nacionais, que se caracterizaram pelo retorno do povo, após um longo período de jejum cívico compulsório, às urnas que elegeram os governadores dos estados da federação. No fervor do ainda incipiente estado de redemocratização das instituições, vários estados foram ocupados por governadores eleitos pelo voto de oposição, destacando-se as três unidades de maior peso econômico no contexto nacional. Nesses três estados RJ, SP e MG, as políticas públicas do setor educacional tiveram um impulso característico do momento de renovação. O engajamento de intelectuais ligados ao setor educacional na administração pública veio reforçar o modelo de democracia participativa, de forma que importantes questões pedagógicas foram trazidas ao debate com a participação em muitos casos, da base constituída pelos educadores comprometidos com o dia a dia da escola.

O Distrito Federal, (sede do governo federal), mantendo também nessa dimensão de sua vida a atipicidade que a tem caracterizado com relação às demais unidades da federação, ficou mais uma vez fora desse processo, de maneira a manter seus cidadãos por mais um período de abstinência eleitoral.

O processo político ressaltaria, em âmbito nacional, a característica da participação popular como um elemento importante no contexto de mudanças por que passava o país. Essa participação chegaria ao auge no "movimento pelas diretas", que levou milhões de cidadãos às ruas e às praças, a exigir o direito de eleger seu presidente, direito que a maioria dos participantes jamais havia exercido. A conjuntura política da época, no entanto, influenciada pelos mais diversos interesses, mais uma vez determinando a história, soube tecer com competência a derrota da vontade popular, de forma que o Congresso Nacional rejeitou a emenda constitucional que daria à população o direito de escolher o seu presidente.

Como uma reação automática, grupos políticos de correntes as mais diversas passam imediatamente à negociação e às alianças como uma forma de superar o impasse criado pela derrota recente. É dessa forma que nasce a Aliança Democrática, formada por políticos do PMDB e do PFL, este último criado e composto por elementos do PDS, o partido que deu sustentação política aos governos militares. E é dessa

Aliança Democrática que nasce a candidatura pela via indireta do colégio eleitoral, de Tancredo Neves e José Sarney. Eleita esta chapa "oposicionista", quis os fatos que o presidente eleito pela via indireta não governasse, arrebatando a sua vida e mais um pouco da esperança do povo que, a essa altura, depositava grande parte de suas expectativas geradas pela campanha das diretas, nas mãos desse novo governo que se auto-intitulou "Nova República".

É nesse contexto que assume a presidência José Sarney, a princípio de maneira tímida e cerimoniosa e, aos poucos, investindo-se dos poderes inerentes ao cargo. A eleição de um Congresso Constituinte é convocada por iniciativa do poder executivo e o Distrito Federal passa a ter representação parlamentar com a abertura de 8 vagas para a Câmara Federal e 3 vagas para o Senado da República. No âmbito do executivo, o governo do DF, após um curto período de interinidade, é ocupado pelo então deputado eleito por Minas Gerais, amigo pessoal de Tancredo Neves e seu Ministro da Cultura, José Aparecido de Oliveira.

Instala-se no DF um típico governo da Aliança Democrática com secretários dos mais diferentes matizes políticos. A Secretaria de Educação e Cultura é ocupada por Pompeu de Souza, homem identificado com a história da cidade, professor dos primórdios da Universidade de Brasília, jornalista e intelectual respeitado, combatente, até aquele momento, de muitas lutas contra o autoritarismo e o obscurantismo de diversas fases de nossa história. Pompeu de Souza indica e obtém a nomeação de Fábio Bruno, professor sindicalista, conhecedor dos problemas do cotidiano da escola, para a direção executiva da Fundação Educacional do DF, órgão executor da política educacional traçada pela SEC-DF.

Essa composição deu um matiz de esquerda à direção dos órgãos responsáveis pela condução dos destinos educacionais do DF. Isso se configura ainda mais quando o Diretor Executivo da FEDF comparece à Assembléia do Sindicato dos Professores, de onde havia saído e cuja direção era composta por aliados seus, se autoproclama um esquerdista num inflamado discurso que arrebata e comove toda a Assembléia, definindo prioridades sociais e conclamando todos os professores para "conferirem o que seria a administração de um homem de esquerda".

Evidentemente que, num clima de comoção nacional que envolveu a doença do presidente eleito, aliado à grande expectativa por mudanças, a composição da alta cúpula da administração educacional do DF agradou à grande parte do professorado das escolas oficiais, exceto, é claro, àqueles que por questões ideológicas ou por compromissos pessoais e políticos com o grupo que deixava a Secretaria de Educação e Cultura, não se afinavam com os novos ares de mudança.

A OCUPAÇÃO DO DEPARTAMENTO GERAL DE PEDAGOGIA E A ELABORAÇÃO DAS NOVAS DIRETRIZES PEDAGÓGICAS

Este momento marcou, também, diversas mudanças nos cargos diretivos da administração central da FEDF. Particularmente, ressaltamos a mudança do Departamento Geral de Pedagogia – DGP, setor responsável pela definição de todos os aspectos pedagógicos das escolas da rede oficial, em todas as modalidades e níveis de atendimento. Este setor coordena também as atividades de todos os Complexos Escolares (equivalente às Delegacias de Ensino) do DF. Essas tarefas definem um peso particular ao cargo de diretor do DGP. Foi este peso, sem dúvida, que fez com que, à época, a sua ocupação fosse motivo de disputa política, tendo o PMDB indicado um intelectual ligado aos seus quadros, que foi preterido pela maciça indicação da professora Eva Waibros Pereira, saída das bases do magistério, através de um abaixo assinado com milhares de assinatuas.

A partir da ocupação dos principais cargos ligados à área pedagógica, o DGP iniciou um processo de discussão dos currículos e programas, envolvendo de forma sistemática e em diversas fases, todos os professores da rede oficial. Esse trabalho culminou com a redefinição das propostas programáticas das diferentes atividades, áreas de estudos e disciplinas, fundamentando essas propostas na Pedagogia Crítico-Social dos Conteúdos. Vale ressaltar que a participação dos docentes nesse processo foi a mais ampla possível, guardadas as limitações que todo trabalho participativo de grande porte possui.

Esses documentos, elaborados a milhares de mãos, tornaram-se diretrizes pedagógicas da SEC-DF para o ensino de 1º e 2º graus, aprovados, mais tarde, pelo Conselho de Educação do DF pelos pareceres 22/86 e 19/86, respectivamente, imprimindo no ensino das escolas da rede oficial princípios da pedagogia crítico social e marcando um novo posicionamento assumido pela SEC/FEDF, de superar o caráter tecnicista arraigado na educação brasileira pelo regime militar e de valorizar o ensino público comprometido com as classes populares. Foi a partir dessas diretrizes pedagógicas que um grande esforço foi encetado, na tentativa de fazer da escola pública no DF uma escola reflexiva, questionadora, preocupada com a construção do senso crítico de seus alunos.

A ESCOLHA DOS NOVOS DIRIGENTES DOS COMPLEXOS E UNIDADES ESCOLARES

As mudanças na administração da educação envolveram, também, os órgãos regionais e locais do sistema de ensino público do DF. Inicial-

mente foi deflagrado um processo de indicação, entre a comunidade acadêmica, para os cargos de diretores de Complexos Escolares para um período de interinidade que cobriria nove meses quando, em novembro de 1985, seriam realizadas eleições gerais para escolha de todos os diretores. Foi nesse processo de interinidade que ocupamos a direção de um dos três Complexos de Ceilândia, cidade do DF com aproximadamente 450 mil habitantes, e para o qual fomos depois eleitos para um período de 3 anos.

As eleições de diretores no DF, tendo se realizado em novembro de 1985, revestiu-se de uma característica particular. É certo que, nessa época, outros estados da federação já haviam se utilizado desse processo para a indicação de nomes para os cargos diretivos em suas escolas, uma vez que as eleições para os governos estaduais nessas unidades ensejaram esse tipo de mecanismo. Alguns, inclusive, porque fizeram desse fato plataforma política entre os educadores. No DF, no entanto, continuávamos a conviver com um governador nomeado pelo presidente da República e os seus habitantes jamais haviam votado para nenhum cargo representativo da política local. Por isso, as eleições de diretores no DF foram habilmente utilizadas pelo governo e pela imprensa local como a primeira experiência cívica eleitoral da população, quase como a substituir ou, ao menos, compensar a cidadania relativa dos habitantes da capital federal. De fato, com suas mais de 400 escolas públicas, os cálculos da época chegaram a cerca de 500 mil pessoas envolvidas no processo entre professores, técnicos e funcionários administrativos do sistema, pais de alunos menores e alunos maiores de 18 anos. Só o colégio eleitoral dos administradores dos 16 Complexos Escolares que se resumiam ao voto de professores, técnicos e funcionários, foi formado por cerca de 25 mil pessoas.[1] O jornal "Correio Braziliense", do dia 11 de novembro de 1985, dois dias após o processo de eleição, afirmaria que este "foi o maior processo eleitoral já visto por uma cidade proibida de escolher diretamente seus dirigentes políticos".

Este processo fez parte de um elenco de várias outras medidas que configuraram o acordo trabalhista entre o Sindicato dos Professores no DF e a Secretaria de Educação e Cultura. Cabe, aqui, um esclarecimento importante. Como já vimos, o Diretor Executivo da Fundação Educacional do DF tinha sua origem nas lides deste mesmo sindicato, o que configurou um quadro peculiar em que o representante patronal e o sindicalista de classe eram aliados, membros do mesmo partido político no poder, o que dava a essas aparentes conquistas trabalhistas o sabor de outorga. Ainda assim, o governo, resguardando seus interesses, previu, na cláusula específica sobre as eleições, que elas seriam realizadas para um período de 3 anos, ressalvada a condição de ocupação de um "cargo de confiança".[2]

É sobre essa peculiaridade que experimentamos na prática administrativa que dedicaremos o nosso esforço de relato e análise.

A EXPERIÊNCIA DE DIREÇÃO DO COMPLEXO ESCOLAR "A" DE CEILÂNDIA

Como diretor do Complexo Escolar "A" de Ceilândia, tivemos oportunidade de participar das amplas discussões que envolveram todos os professores da rede na construção das diretrizes pedagógicas para o sistema público de ensino. Definidas essas diretrizes, concentramos o nosso esforço administrativo-pedagógico na implantação de mecanismos capazes de tornar efetivas essas orientações.

Apesar de reconhecermos, já naquela época, a ambigüidade política por que passava o país, começamos um trabalho estimulados pela esperança de renovação na política educacional local, pois o grupo que havia assumido a SEC/FEDF representava um setor significativo de resistência, na área da educação, aos períodos mais arbitrários e verticalistas dos governos anteriores.

A primeira etapa desse trabalho deu-se pela tentativa de criação de uma verdadeira equipe de diretores escolares após o processo de eleição de novembro de 1985, de forma a tornar colegiada toda decisão que afetasse a rotina normal das unidades escolares. Além disso, a equipe impôs-se, também, uma tarefa de aprofundamento teórico das questões ligadas direta ou indiretamente à educação. Semanalmente, para isso, todos os diretores se reuniam em uma escola, alternadamente, para encontros de estudo, encaminhamento de trabalhos coletivos e trocas de experiências no campo da administração escolar. Terminada a reunião, a equipe de direção do Complexo permanecia na escola visitada para contatos mais diretos com a comunidade escolar.

A consolidação dessa primeira etapa de trabalho encaminhou uma segunda fase, de construção de projetos coletivos de ação. Esses projetos envolviam, algumas vezes, todas as 23 escolas da região; outras vezes, um número determinado de unidades, por modalidade de atendimento, por semelhança de objetivos a serem alcançados, etc. Dentre esses projetos coletivos, destacamos um amplo processo de estudo sistemático sobre a questão agrária, a partir de dados fornecidos pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil — CNBB. Este processo culminou com um grande debate com a presença de presença de posseiros ameaçados que se encontravam em Brasília. Outro trabalho importante de destacar foi o da criação de um Núcleo de alfabetização de adultos, através do qual a metodologia de Paulo Freire pôde ser recriada e aplicada com sucesso. Esta atividade permanece até hoje em funcionamento,

fora do sistema de ensino formal, com o apoio da Universidade de Brasília, da Fundação Educar e do Projeto Rondom.

Com pouco tempo de atuação à frente do Complexo de Ceilândia, pudemos observar, na prática que, as ambigüidades da conjuntura política local espelharam-se na ação administrativa dos condutores da política nacional.

A partidarização na condução administrativa da SEC/FEDF foi se tornando cada vez mais evidente, aguçando as contradições entre o seu discurso progressista e a sua prática conservadora, preocupada em fazer da chamada "transição democrática" um processo perene que justificava a impossibilidade de conquistas e avanços significativos para a maioria da população. Isso expôs com mais transparência a característica de um projeto em gestação em nosso trabalho educacional em Ceilândia, que buscava essas conquistas e avanços através de um processo participativo que começou a se chocar com a transição em andamento.

O NOVO QUADRO DE DIRIGENTES DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E A CRISE NO COMPLEXO ESCOLAR DE CEILÂNDIA

Com a proximidade das eleições de 1986 para o Congresso Constituinte, quando o DF pela primeira vez em sua história passou a indicar pelo voto direto, 8 Deputados Federais e 3 senadores da República, o Secretário de Educação e Cultura se afasta do cargo para concorrer a uma vaga senatorial, delineando com mais clareza o projeto político mais amplo de eleição de diretores escolares e outras medidas populares na Secretaria sob sua gestão. Com a sua saída, por meio de sua indicação, o diretor Executivo da FEDF, Fábio Bruno, passa a ocupar o cargo de secretário e, para o seu lugar, é indicado pelo PMDB local o prof. José Silva Quintas, nome que havia sido anteriormente preterido para o cargo de diretor do DGP. Nessa sanha pela ocupação de cargos, também o Departamento Geral de Pedagogia, responsável até aquela época por toda a renovação curricular em andamento na rede oficial, é objeto de desejo do partido no poder. Para este cargo é indicado um nome partidário e o DGP perde, na prática, a sua função de coordenação do projeto pedagógico da rede de ensino público e começa a acontecer um vasto processo de centralização de decisões nas mãos do novo diretor executivo. Instala-se uma administração partidária paralela no órgão público executor da política educacional do DF, com interferências diretas do partido nas decisões internas e pedagógicas da instituição. Os diretores filiados ao PMDB aumentam o seu já especial prestígio junto à administração central e os critérios técnico-pedagó-

gicos que deveriam prevalecer nas decisões, passam a dar lugar aos critérios político-partidários, transformando a máquina administrativa pública em caçadora de votos.

É fácil inferir que, numa circunstância política dessa natureza, o tipo de administração participativa e colegiada, com um projeto educacional libertador que buscava uma postura crítica de diretores, professores e alunos começou a gerar choques e confrontos com a administração central.

Entre alguns problemas que foram superados, um deles, pelo seu conteúdo mais polêmico e pelo seu caráter mais visivelmente ideológico, terminou por gerar uma crise sem precedentes que culminou com a exoneração de um diretor de escola e, posteriormente, com a nossa própria exoneração do cargo de diretor de Complexo Escolar. Tratava-se de um projeto da Fundação de Assistência ao Estudante—FAE, conhecido como "Projeto Irmãozinho", que consistia na distribuição de 1.200 gramas mensais de uma ração alimentar para os irmãos de 4 a 6 anos de alunos matriculados nas escolas públicas.

Não cabe aqui discutir o mérito desse projeto. Evidentemente que, do ponto de vista ideológico, esse e outros tipos de ação do Estado não são mais que uma forma perniciosamente assistencialista de paternalizar o povo e instrumentalizar a sua fome. Nesse sentido, esse projeto era tão perverso quanto muitos outros patrocinados por governos anteriores à "Nova República", em nada diferindo deles em seus princípios ideológicos e em sua forma de utilizar-se da instituição escolar, transformando-a numa agência de serviços sociais, especialmente "eficaz" em anos eleitorais.

Cabe, antes, ressaltar a forma como a questão foi encaminhada pelo colegiado de diretores e como os desdobramentos conseqüentes se deram. Como todas as demais questões, este assunto foi objeto de discussão e análise por parte da equipe de diretores. Além de todos os aspectos ideológicos já apontados, o colegiado apontou algumas questões pedagógicas e administrativas que impediam as escolas de executar o projeto. Entre elas, podemos elencar uma questão de fundo, talvez a mais importante, que era a de como conciliar um trabalho pedagógico voltado para as discussões dos problemas da população em busca de suas reais soluções, como conciliar uma diretriz pedagógica voltada para a construção do senso crítico, com uma ação contraditória de mera distribuição de alimentos. Além dessa questão, outras ligadas à falta de pessoal administrativo nas escolas, falta de professores na região, com muitas turmas até aquela época do ano (junho de 1986) descobertas, à sobrecarga de trabalho burocrático nas tarefas do professor que inviabilizava os cadastros solicitados, à falta de espaço físico

disponível para depositar gêneros alimentícios. Outras, ainda, ligadas às questões da própria merenda escolar regular, como o fato de alunos de 2º grau não receberem a merenda que seus colegas de 1º grau recebiam, ou ainda a questão dos alunos dos cursos noturnos e supletivo que também não serem contemplados com a merenda escolar. Isto sem falar na qualidade, na quantidade e na falta de ingredientes essenciais ao preparo da alimentação e, evidentemente, no fato de a própria merenda escolar poder ser também questionada.

Todos esses pontos foram levantados e discutidos entre os diretores que, por sua vez, procederam às discussões com seus professores, ficando constatado que as escolas da região não tinham condições de participar da distribuição dos alimentos e sendo encaminhada a solicitação de que outros órgãos do governo, ligados à área assistencial, executassem esse serviço, como previa, inclusive, a própria orientação da FAE. Após o encaminhamento formal dessa decisão, estabeleceu-se uma rota de colisão entre a equipe de diretores de Ceilândia e a administração central da FEDF e da SEC-DF. A tal ponto chegou essa situação que, através de um contato telefônico o diretor executivo da Fundação Educacional demite um diretor de escola. Ao sermos comunicados do fato, alertamos o diretor executivo para a sua gravidade, inclusive para as proporções que essa atitude intempestiva e emocional poderia assumir; manifestamos a nossa discordância pela demissão de um subordinado a nós, solicitando que repensasse a sua decisão tendo em vista ela estar, ainda àquela altura, no nível de confidencialidade. A decisão foi mantida e iniciou-se, com isso, um processo que ganhou espaço na imprensa local e que foi por esta denominada "crise na FEDF" ou "crise na Ceilândia".

Para o colegiado de diretores a situação criada pela demissão de um de seus membros revestiu-se de um caráter particular, tendo em vista ter sido a ação que causou a demissão deliberada coletivamente. Dessa forma, a medida atingia a todos. Por dever de coerência, a demissão deveria ser estendida a todos os demais diretores. Evidentemente que a administração central da SEC/FEDF não pretendia adotar tal medida, o que lhe traria revesses políticos. Adotando a demissão de um dos dirigentes, assumia a posição de uma medida exemplar que, esperava, conteria a situação. Em nome dos diretores das unidades escolares continuamos, no entanto, a representar junto aos dirigentes da SEC/FEDF o mesmo posicionamento anterior, solidarizando-nos com o colega demitido, inclusive publicamente através da imprensa. A não concordância pública sobre a demissão acabou por nos causar, também, a exoneração do cargo de diretor do Complexo na Ceilândia, sendo imediatamente nomeada uma interventora do partido para ocupá-lo.

Essa exoneração acirrou mais ainda a crise já instalada; possibilitou o problema se estender publicamente pela imprensa local por mais alguns meses,[3] gerou protestos de segmentos da comunidade escolar e extra-escolar, causou a invasão de policiais militares nas escolas, ordenados pelo governo da Nova República, para conter pacíficas manifestações de alunos e professores[4] e acabou por desencadear o pedido de exoneração de parte dos diretores eleitos das unidades escolares vinculadas àquele Complexo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Expostos os fatos, tentaremos proceder a uma análise e tecer algumas considerações que a circunstância de termos vivenciado o processo e que o distanciamento de dois anos da sua ocorrência nos permitem, hoje, com mais clareza e menor emocionalidade.

Hoje, está claro para nós que a aparência dos fatos nos leva a pensar que a razão exclusiva da destituição tenha sido a resistência dos diretores à implementação do projeto de alimentação, mas que esta questão serviu como mote para afastar diretores que tentavam pôr em prática um projeto de educação sem filiação partidária que visava à integração dos alunos à realidade do país, buscando uma postura crítica e transformadora.

Outra análise está ligada ao aparelhamento partidário da escola em função de grupos hegemônicos que ocupam espaços políticos. A educação, e a escola enquanto seu canal sistemático e formal de veiculação, é política. Esse parece ser um assunto já superado pelas reflexões pedagógicas contemporâneas. O caráter político da educação tem assumido, no entanto, um viés partidário que não se coaduna com as suas finalidades últimas, especialmente quando essa educação acontece na escola pública.[5] Essa partidarização da política educacional, no nosso caso, entrou em contradição com o processo de indicação dos condutores de ponta dessa mesma política. Em outras palavras, tornar o processo educacional instrumento partidário ou colocar a máquina administrativa da educação pública submetida a interesses de um partido, não comporta o processo de indicação de diretores pela via eleitoral direta, pois os indicados não serão automaticamente alinhados à política do partido do poder.

Neste caso relatado, os governantes tentaram superar essa dificuldade colocando habilmente na letra do acordo coletivo de trabalho a expressão "cargo de confiança". Ou seja, a eleição não confere mandato, mas significa um consenso para a escolha do nome para o cargo

de confiança. Esta cláusula pôde ser incluída sem restrições, nos termos do acordo coletivo de trabalho entre a SEC/FEDF e o Sindicato dos Professores porque, como já vimos, a direção do sindicato, à época, também com forte influência do mesmo partido no poder e com um representante patronal saído de seus quadros, não ofereceu nenhum tipo de resistência. Nesse sentido, podemos, mesmo, afirmar que, apesar de as eleições diretas para escolha de diretores terem sido, durante vários anos, objeto de luta do magistério do DF, as eleições do ano de 1985 não chegaram a se caracterizar como uma conquista efetiva do professorado, mas como uma benesse interessada, uma plataforma política do secretário de educação, potencial candidato a um cargo parlamentar, e nesse sentido, uma outorga do partido no poder.

A vivência dessa contradição, de ocupar um cargo de confiança eleito pela comunidade, tornava-se, muitas vezes, difícil de ser superada. A comunidade, quando elege um indivíduo para ocupar um cargo diretamente ligado aos seus interesses como profissional ou como usuário dos serviços que lhe são prestados, coloca nesse mesmo indivíduo uma série de expectativas sobre o seu desempenho. Corre-se o risco, ao nosso ver, de um corporativismo pernicioso que não se coaduna com a ocupação de um cargo público. Os governantes, por outro lado, guiados por interesses conservadores, pessoais ou de pequenos grupos, nem sempre coincidentes com os interesses da comunidade, também esperam que o ocupante do cargo de confiança exerça de fato essa confiança, traduzida muitas vezes em cega lealdade, cumprindo sem divergências os seus programas. Por isso, as expectativas de ambas as partes são conflitantes, estabelecendo-se um choque. As demissões ocorridas no DF puderam revelar que, numa situação de choque, o detentor do cargo de confiança tende a chamar para si a cômoda posição de juiz, podendo invocar critérios nem sempre claros e, muitas vezes, unilaterais. O mecanismo da eleição, nessa conjuntura, pode significar uma medida puramente demagógica e transfomar-se numa farsa. A comunidade é convocada para eleger os seus diretores, mas ignorada na sua demissão.

Outra consideração historicamente importante a ser feita está ligada ao comportamento adotado pelos governantes da Nova República de meados de 1986. Ainda em seus primórdios, o governo da Aliança Democrática do DF mostrou muito cedo a sua verdadeira face. Aquilo que as contradições político-sociais foram mostrando nos diversos estados da federação em maior tempo, no DF pôde ser conhecido com mais rapidez. Sob a roupagem de um discurso progressista, permaneceu o mesmo manequim da prática verticalista. E isto é significativamente importante se considerarmos que, como guardiães da democracia, esse grupo político subiu ao poder solapando administrações anteriores exata-

mente por adotarem essa mesma prática e acendendo as esperanças de toda a comunidade escolar por transformações efetivas.

Finalmente, cabe considerar as formas possíveis de ocupação dos cargos na administração escolar. Ao lado da tradicional indicação política, que ocorre na maioria dos estados da federação, têm convivido esparsas experiências de eleição de diretores. Se o primeiro critério terá, quase sempre, afiançado o alinhamento político do indicado ao programa do governo, o segundo, por sua vez, não garante esse tipo de fenômeno. As eleições no DF comprovaram cabalmente essa hipótese. Alguns pesquisadores têm apontado pelo menos duas outras formas de ocupação de cargos de direção escolar, quais sejam a via do concurso público e a da promoção, que caracterizaria o cargo de direção como um cargo de carreira. Ambas as formas trazem vantagens e desvantagens. O concurso público pode apontar, por mérito, os mais indicados. No entanto, nossos ainda frágeis processos de seleção, não garantem a obediência deste critério, substantivamente válido por princípio. A direção como posto de carreira, além de não extinguir as possibilidades de indicação política dos relacionados à promoção, pode transformar tanto quanto o concurso público, a administração escolar numa tarefa cristalizada e rotinizada, exatamente quando a boa norma pedagógica exige o contrário, ou seja, renovação e criação permanentes.

O processo eleitoral pode ser considerado intrinsicamente bom. No entanto, é ilusório pensar que um governo não tenha as suas políticas bem definidas. Nenhum governo abrirá mão de execução de uma política pública por ele traçada, seja ela uma política progressista, conservadora, populista ou de qualquer outra adjetivação. Neste caso, é lícito pensar, e a experiência no DF comprovou este pensamento, que, ainda que aberto o processo eleitoral para a indicação direta do diretor de escola, o governo espera e exige desse eleito o cumprimento de seu programa e a lealdade incondicional à sua administração central.

No caso do DF, essa situação se tornou mais complexa porque o programa político educacional, concretamente delineado nas suas diretrizes pedagógicas, possuía um cunho progressista. Ao aceitarmos participar do processo eleitoral, tínhamos clara a necessidade de sua execução e, justamente por desenvolver tentativas de coerência na execução deste plano, fomos exonerados, pois o cumprimento de um plano assumido no discurso chocava-se com a prática política mais global, visivelmente populista.

Os dois anos que sucederam a esse episódio marcaram novas formas de encaminhamento da questão. O sindicato de classe foi ocupado por nova direção, não permanecendo mais os vínculos com a classe patronal existentes na época. Os acordos coletivos de trabalho dos anos de

1987 e 1988 não contemplaram a questão da eleição de diretores pois a contraproposta da SEC-DF, de permitir apenas a composição de uma lista tríplice pelo voto, foi avaliada pela categoria como um retrocesso que não deveria ter o seu respaldo. Essa atitude, de parte a parte, demonstra que nenhum dos dois lados estão mais dispostos a correr riscos.

Do nosso ponto de vista pessoal, julgamos que a conjuntura político-partidária frágil existente no Brasil ainda não permite grandes avanços nos mecanismos de escolha de diretores escolares. Enquanto os partidos continuarem sendo legendas cartoriais para inscrição de candidatos, sem compromissos claros e honestidade no seu cumprimento, as políticas públicas permanecerão nebulosas. O voto ideológico é ainda extemporâneo e não habitual como pode ocorrer nas sociedades politicamente mais avançadas. No momento em que esse voto puder ser consciente, o cidadão estará votando numa política de governo, ficando relativamente mais simples escolher os dirigentes que irão executá-la.

Enquanto essa utopia não se realizar, a eleição de diretores, para ser conseqüente, precisará confiar à comunidade que elege o poder democrático de acompanhar o voto dado. Democracia não é sinônimo de voto. Para fazê-la acontecer, a demissão de um diretor eleito precisará também passar pelo crivo da comunidade que o elegeu, sob pena de tornar a eleição um processo inconsistente e passível de ser instrumentalizado pela ação demagógica de governos pouco interessados na maturidade do processo educacional.

NOTAS

[1]Vide reportagem "Milhares vão às urnas" no CORREIO BRAZILIENSE, Brasília, 10 nov. 1985, pág. 39.

[2]Cláusula 49 do Acordo Coletivo de Trabalho 1985/1986 entre a Fundação Educacional do DF e o Sindicato dos Professores no DF.

[3]Vide os periódicos locais CORREIO BRAZILIENSE, JORNAL DE BRASÍLIA e CORREIO DO BRASIL entre os dias 18 jul. 1986 a 23 set. 1986, além do CORREIO BRAZILIENSE de 19 out. 1986, 7 dez. 1986 e 8 dez. 1986.

[4]Vide CORREIO DO BRASIL de 8 ago. 1986, JORNAL DE BRASÍLIA de 8 ago. 1986, 10 ago. 1986, 12 ago. 1986 e 13 ago. 1986, além de CORREIO BRAZILIENSE de 9 ago. 1986.

[5]Educadores ligados ao PT — Partido dos Trabalhadores têm defendido posição contrária. A esse respeito ler, especialmente, GADOTTI, ET ALII, 1988.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARROYO, Miguel G. A administração da educação é um problema político. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Porto Alegre, 1(1):122-129, jan./jun. 1983.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O compromisso do profissional da educação com a escola e a comunidade. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Porto Alegre, 3(1):44-50, jan./jun. 1985.

FUNDAÇÃO EDUCACIONAL/DO DF/SINDICATO DOS PROFESSORES NO DF. *Acordo coletivo de trabalho 1985/1986*. Brasília, 1985. mimeo.

FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO DF. *Proposta curricular para o ensino de 1º grau*. Brasília, 1985. mimeo.

. *Proposta curricular para os cursos de 2º grau baseados na Lei 7.044*. Brasília, 1985. mimeo.

GADOTTI, Moacir et alii. *Educação como ato político-partidário*. São Paulo, Cortez, 1988.

MARÉS, Carlos. Eleição de diretores e democracia na escola. *Revista da ANDE*. São Paulo, 3(6):49-50, 1983.

RODRIGUES, Neidson. Colegiado: instrumentos de democratização. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Porto Alegre, 3(1):72-79, jan./jun. 1985.

SANDER, Benno. *Administração da educação no Brasil: evolução do conhecimento*. Fortaleza, UFC/ANPAE, 1982.

. *Consenso e conflito: perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação*. São Paulo, Pioneira, 1984.

SAVIANI, Dermeval. Sobre o papel do diretor de escola. *Revista da ANDE*. São Paulo, 4(7):53-55, 1984.

ZABOT, Nircélio. Eleição para diretores escolares: uma importante conquista democrática. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Porto Alegre, 2(1):88-91, jan./jun. 1984.

RESUMO

Este artigo recupera as circunstâncias sócio-políticas que envolveram o processo de eleições de administradores escolares das escolas públicas do DF, em 1985. Relata a redefinição participativa das diretrizes pedagógicas do ensino de 1º e 2º graus que imprimiram, nas escolas públicas, princípios de uma educação transformadora, bem como a tentativa de diretores de uma região do DF de implementarem essas mesmas diretrizes.

O artigo relata, ainda, as conseqüências decorrentes da implementação desse projeto educativo em gestação, em especial analisando as contradições que envolveram a ocupação, por eleição, de um cargo considerado pelo governo como "de confiança".

São feitas considerações sobre fatos e circunstâncias que envolveram a exoneração de diretores eleitos pela comunidade e sobre a viabilidade do uso do processo eleitoral na conjuntura política atual.

ABSTRACT

This article deals with the election process for principals of Brasília public schools in 1985. Also, it describes the new educational guidelines based on participative principles as well as the efforts towards their implementation by some school principals.

Moreover, the article shows the consequences of these new policies, specially the onstractions related to the job of the elected school principals. Traditionally these principals had been appointed by the government.

Some facts related to the circunstances when these principals were fired as well as the feasibility of the electoral process in schools are also shown in the article.

PROPOSTA SOBRE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO

CONSIDERAÇÕES SOBRE GESTÃO INTEGRAL DE EDUCAÇÃO E OUTROS SERVIÇOS BÁSICOS NO MUNICÍPIO

VICENTE FIDELES DE ÁVILA

QUESTÕES INTRODUTÓRIAS

Depois de vários ensaios, cheguei à conclusão de que o melhor seria introduzir estas considerações pelas seguintes questões:

— por que me dedico a esse assunto?

— a essência do que penso a respeito de municipalização corresponde também à essência da doutrina tradicional que nos tem sido legada?

— em que circunstância e para que finalidade foram escritas as considerações que ora se apresentam?

Passo às respostas pela ordem das questões.

Nasci na roça. Alfabetizei-me aos onze anos com professora leiga (minha irmã). Interiorizei o drama da fustigante e aparentemente determinista disparidade social, cultural e psicológica reinante entre campo e cidade. Verifiquei, no decorrer da luta por espaço, sobretudo social e cultural, que essa disparidade se reproduz também em dimensões regionais e, inclusive, nas esferas político-administrativas federal, estadual e municipal, pela simples disputa e detenção de poder. Verifiquei, ainda, que o "saco de pancada", nessa incansável batalha pelo poder, foi e continua sendo aquela população que ocupa a base da pirâmide social brasileira, à qual chegam mais promessas do que realização, mais sobras de paternalismo do que valorização, mais desculpas do que reais propostas, mais apelação do que diálogo. Verifiquei, também, que o chamado "povo", em contraste às elites, tem sido simples, inculto e acomodado, mas armazena enorme potencial criativo e contributivo; que o desenvolvimento desse potencial é perfeitamente viável, se dimensionado a partir de referências populacionais geográfica, cultural e administrativamente delimitadas, mobilizadas e apoiadas para, em processo contínuo, conquistar o direito, as habilidades e o hábito de solucionar ou pelo menos participar efetivamente da solução dos problemas que lhes são imediatamente afetos. Verifiquei, enfim, que os municípios, no contexto brasileiro,

constituem as referências geopopulacionais atualmente mais adequadas para, a partir de cada um deles, processar-se o real desenvolvimento social, cultural e material de toda a nação brasileira. Por isso, interesso-me vitalmente pela municipalização, da maneira como a penso correta.

Quanto à segunda questão a que me propus responder, entendo que a *essência da autêntica municipalização haverá de ser constituída pelo respaldado investimento no desenvolvimento e aperfeiçoamento contínuo de capacidade, condições e competência para que cada município (entendido como população + poder público local) diagnostique, tome decisões e gerencie respostas aos seus problemas, necessidades e aspirações em processo participativamente co-responsável e compatível com seu perfil, com justas diretrizes de unidade regional e nacional e com programas e projetos que extrapolem as dimensões municipais.*

Merece destaque a observação de que o *investimento* a que me refiro não é só aquele estritamente financeiro, mas o de toda ordem, de todas as entidades públicas e privadas e em todas as dimensões de tempo, sem solução de continuidade.

Posso afirmar com segurança, portanto, que há diferença essencial entre o que penso e o que tem sido pregado como municipalização, pois *o núcleo da tese tradicional restringe-se ao da transferência de encargos e serviços da União + Estados aos Municípios.* Trata-se, no fundo, de transferência pura e simples de ônus e não de capacidade, competência e poder de gestão (a questão é tratada com maior profundidade em outros tópicos destas considerações).

No que respeita especificamente às circunstâncias e finalidade das considerações que continuam nos próximos tópicos, cumpre-me informar que:

• Em 1984, concluí a redação de um trabalho sobre a matéria. A Secretaria de Educação do Estado de Alagoas, com a qual havia mantido estreito intercâmbio, interessou-se pelo mesmo e o publicou em livro com o título *No Município a Educação Básica do Brasil.* Já em maio de 1985 estava pronta a edição, cujos lançamentos aconteceram em Brasília (promovido pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados — ainda no mês de maio) e em Maceió, por ocasião do Seminário Nacional sobre Gestão Municipal e Educação na Nova República, realizado nos dias 13 e 14 de junho, por iniciativa da citada Secretaria de Educação. Cerca de três mil exemplares do livro foram postos em circulação em Brasília (principalmente Congresso Nacional), no Seminário de Maceió e em mais dois encontros promovidos pela Associação Brasileira de Tecnologia Educacional em São Luis-MA e Rio de Janeiro, ambos em 1986. A edição se esgotou e nova editoração está por acontecer.

• As considerações constantes dos próximos tópicos foram escritas e apresentadas, em forma de palestra, no mencionado Seminário Nacional de Maceió.

• Há e haverá opiniões variadas quanto à atualidade ou não do que é analisado na seqüência deste trabalho. Há a minha e haverá as opiniões dos leitores. No que me concerne, estou convicto de que são absolutamente atuais. Os perfis das situações enfocadas não sofreram alteração substancial para melhor. Ao contrário, tendem a se agravar, apesar dos acenos eleitoreiros e mesmo *constituintes*. No que tange às opiniões dos leitores, ficarei grato se puder recebê-las pelo endereço:

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Departamento de Educação/CCHS
Caixa Postal 649
79069 - Campo Grande - MS

BRASIL, UM PAÍS PRIVILEGIADO NO CONTEXTO DO "TERCEIRO MUNDO"

Se analisarmos a situação brasileira no contexto dos países integrantes do assim denominado "terceiro mundo", verificaremos que o Brasil ocupa posição privilegiada.

Foi o que constatei, quando de um curso na França, de 1977 a 1980, sobre Política e Programação do Desenvolvimento.

Tive a ocasião de conviver com colegas da África, da América Latina e das ex-colônias franco-árabes. Discutimos a situação de vários países representados e analisamos planos e programas de governo, quase todos respaldados ou tutelados pela Organização das Nações Unidas, visando a consolidação das jovens nações em processo de independência ou, simplesmente, a busca de rompimento do espesso véu que separa as ínfimas condições de subsistência física, cultural, social e econômica desses países em relação ao grau de desenvolvimento já alcançado pelos protótipos internacionais do progresso social, econômico e científico-tecnológico, tanto do Ocidente quanto do Oriente.

E nesse turbilhão de análises e comparações, cheguei à conclusão de que o Brasil, apesar de todos os seus problemas, é um país privilegiado. Privilegiado porque tem potencial, ou seja, porque conta com uma população dotada de enorme capacidade latente para inverter a situação de miséria, se apoiada e liderada para isso. Privilegiado, porque, embora mergulhado a fundo na prática do capitalismo sofisticadamente elitista, tem um mínimo de infra-estrutura que o interliga de Norte a Sul e de Leste a Oeste. Porque já se dá ao luxo de produzir tecnologia,

em certas áreas, que se aproxima dos respectivos padrões internacionais, por vezes até superando-os. É um país privilegiado, em relação à maioria dos seus parceiros de "terceiro mundo", até pelo ângulo de seu endividamento. É certo que o Brasil tem uma enorme dívida interna e externa. Já a maioria dos países africanos, por exemplo, *são*, eles mesmos, uma verdadeira dívida externa. Dívida essa agravada ora pelos problemas políticos, resultantes da dependência secular das metrópoles européias; ora pelos problemas econômico-sociais de organização e manutenção de nações recém-desligadas dessas metrópoles; e ora pelas diferenças étnico-culturais que caracterizam cada país como apenas um grande arquipélago de tribos, com línguas, hábitos, costumes e valores totalmente diversificados entre si.

O Brasil é um país privilegiado, em síntese, porque tem uma infra-estrutura científico-tecnológica que se situa além de qualquer parâmetro mediano do "terceiro mundo" e porque tem um enorme potencial de recursos humanos e naturais a ser racional e equilibradamente estimulado, organizado e aproveitado.

O ESPAÇO DA EDUCAÇÃO NO PROCESSO DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Tenho perguntado insistente e permanentemente sobre o espaço, o lugar, da educação no processo de desenvolvimento de um país.

Da Organização das Nações Unidas, tive não apenas uma resposta, mas a atitude pela qual se atribuía à educação, nas décadas de 60 e 70, a função ou missão salvadora inclusive das economias dos países pobres do planeta. A tônica dos subsídios internacionais recaía sobre o planejamento do desenvolvimento a partir da prioridade básica conferida à educação. A educação passou a ser entendida e tida como pedra angular no processo de formação e qualificação técnica e científica dos recursos humanos necessários à ação de decolagem do desenvolvimento em qualquer nação. Muito se investiu nisso em todos os programas de governo, subsidiados técnica e/ou financeiramente pelos organismos internacionais. Criou-se até um clima de euforia no tocante à teoria da educação como investimento.

No Brasil, essa euforia teve o ápice de sua expressão nos movimentos, quase todos ligados à área governamental, que acabaram por dotar o país, em 11 de agosto de 1971, da assim rotulada "Lei de Reforma do Ensino", a Lei de nº 5692/71, de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º Graus. Estendeu, teoricamente, a duração da obrigatoriedade escolar de 1º grau de 4 para 8 anos e consagrou a crença

do legislador brasileiro de que um dispositivo legal desencadearia um processo universal e diversificado, segundo as carências nacionais, regionais e locais, de formação e qualificação dos recursos humanos, ao nível técnico de segundo grau, considerado principal agente do desenvolvimento brasileiro.

Muitos esforços e recursos foram aplicados, sempre sob a égide governamental, na expectativa de que o perfil desenvolvimentista dos países pobres evoluísse rapidamente para um estágio mais satisfatório.

Aos poucos, porém, o entusiasmo pela educação como investimento de retorno imediato para o progresso das nações pobres foi-se arrefecendo. Ainda no final da década de 70, a teoria da educação como investimento de base no processo de desenvolvimento dos países do "terceiro mundo" começou a receber a sentença de morte, ou, no mínimo, de profundo desestímulo, da parte dos elaboradores das equações econômicas que objetivavam a diminuição ou pelo menos a estabilização do ângulo de distanciamento entre as nações desenvolvidas e as subdesenvolvidas, algumas das quais já tidas, à época, como em "via de desenvolvimento".

E a teoria da educação como investimento sofreu profundo revés. A prática da educação básica da população, embora mantida teoricamente como importante, passou a ser considerada, de fato, como um peso nos orçamentos públicos.

Essa situação constrangedora de reversão quanto à maneira de encarar, na prática, o espaço da educação no processo de desenvolvimento desses países tem, ao meu ver, explicações (não justificativas) como as que se seguem:

— não retorno econômico a curto prazo;

— pulverização e conseqüente deterioração de esforços e recursos financeiros em programas e projetos concebidos e administrados pelas agências centrais dos poderes públicos, a começar do federal;

— participação assustadoramente crescente do setor educação no processo de endividamento dos países pobres, visto que a maioria dos subsídios financeiros dos organismos internacionais ingressaram na receita desses países sob a forma de empréstimo a médio e longo prazos e não de doações filantrópicas como pensava a maioria da população.

(Registra-se, a título de exemplo, que só os custos concernentes a amortização e encargos de financiamento do Ministério da Educação passaram de 2,4 bilhões de cruzeiros no final de 1981 para uma previsão inicial de 241,5 relativamente a 1985, acusando um crescimento de 10.062% no período, segundo a taxa média de câmbio, estimada em apenas Cr$ 3.800,00 por dólar americano).

— absoluto paternalismo e controle estéril dos setores governamentais, através da ação dirigida que excluía, e ainda exclui, toda a participação organizadamente ativa das populações localizadas nos processos de diagnóstico, tomada de decisões, ação e avaliação relativamente aos problemas que, mais do que a ninguém, lhes dizem respeito.

A essa altura, final dos anos 70 e meados da década de 80, a educação era tida pelos equacionistas das economias pobres como um custo ou, mais apropriadamente, um peso nos seus orçamentos e balanços de pagamento. E o retorno social, tão avidamente esperado pelos mandatários dos poderes públicos, esvaía-se no descrédito das populações intencionalmente afastadas das mecas de decisão e controle, mantidas nos patamares da passividade pelo paternalismo centralizador e autoritário a que me referi há pouco.

Essa observação é válida como regra geral, para os países pobres, no período em referência: décadas de 60 a 70. E o Brasil não contituiu nenhuma exceção à essa regra.

A confirmação desta atual certeza me vem de uma longa caminhada: da escola rural de classe única, com professora leiga, à Universidade; do contato com professores e escolas de todos os graus de ensino, em 36 municípios do sudoeste mineiro, à gerência de operações do Centro de Treinamento do Magistério do Paraná; e, principalmente, dos quatro anos que convivi, ativamente, com os problemas programáticos e orçamentários do então Ministério da Educação e Cultura, ora como Coordenador de Avaliação e Processos de Planejamento, ora como Secretário Adjunto da Secretaria de Articulação e Estudos de Planejamento da Secretaria-Geral do mencionado Ministério, em contato permanente com os desafios educacionais, culturais e desportivos veiculados nas sessões dos Foruns dos respectivos Secretários de Estado, sobretudo a partir de 1982.

Retornando, no entanto, à questão sobre "O Espaço da Educação no Processo do Desenvolvimento Brasileiro", tenho, hoje, uma visão muito clara a esse respeito.

Há, na minha opinião, dois tipos de fatores que devem compor qualquer processo de desenvolvimento integral e integrado de um país. São eles os fatores exógenos e os fatores endógenos.

Os primeiros são postulados da intercomunicação e da intervivência que o avanço científico e tecnológico vem propiciando às nações do globo, sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial. Não imagine sequer integrar o rol dos países desenvolvidos aquele que não tenha as condições mínimas de obediência aos parâmetros médios de pertencer à exigente e complexa sociedade internacional, a qual extrapola as fronteiras nacionais pela universalidade do conhecimento científico e tecnológico

e pelas relações multilaterais de comércio e intercâmbio cultural entre os povos.

O Brasil não está mal nessa área. Pelo contrário, todos reconhecem que já se alcançou, entre nós, elevado nível de progresso material. O Dr. Tancredo Neves mesmo frisou isso em vários pronunciamentos durante sua campanha à Presidência da República.

Tal progresso pode ser verificado no campo das comunicações, da eletro-eletrônica, da energia (alternativa inclusive) dos transportes aéreos e terrestres, da metalurgia, e assim por diante.

O problema reside no fato de que todo esse progresso tem sido mais construído no Brasil do que produzido pelos brasileiros. A participação de capital, tecnologia e recursos humanos nacionais na produção desse progresso ou é extremamente minoritária ou relaciona-se com uma elite econômico-social tão reduzida, que não pode sequer representar uma amostragem da população brasileira como um todo. O grosso da população, por sua vez, é visado por esse progresso como massa acriticamente consumidora e alimentadora, portanto, dos vorazes mecanismos capitalistas que o alicerçam e o caracterizam. A população de modo geral é tratada como consumidora acrítica inclusive do progresso material originário das áreas governamentais, cujos custos reais e "adicionais" são mantidos à base de pesada tributação.

A classe média já entrou no funil desesperador do empobrecimento e a classe pobre caminha a passos largos para o despenhadeiro da miséria e marginalização, visto que o retorno social dos tributos é freado nas próprias fontes geradoras do progresso em consonância com os padrões internacionais.

Os fatores endógenos do desenvolvimento de um país dizem respeito à evolução da capacidade que a nação tem, enquanto indivíduos e grande grupo social, de engajar-se na produção do seu próprio desenvolvimento, orientando-o para o tipo de sociedade que tal nação pretende ser, em futuro imediato e remoto, e dele se valendo para se equilibrar permanentemente no complexo mundo de relações da sociedade internacional.

Como a própria terminologia indica, os fatores endógenos do desenvolvimento são aqueles que possibilitam ao homem, no caso ao homem brasileiro, tanto a assimilação crítica do que lhe é trazido de fora, como também, e principalmente, o seu efetivo, responsável e saudável engajamento no diagnóstico, nas decisões e nas ações que visam a busca de soluções para os seus problemas e para a concretização de suas legítimas aspirações, enquanto sociedade e indivíduo.

Claro está, portanto, que a assistência à saúde, as condições de produção agrícola, pastoril e industrial, bem como o exercício da prática crítico-associativa e da eficiência nas áreas do comércio e da prestação de serviços, integram os aludidos fatores endógenos do desenvolvimento.

Mas a educação, jamais dissociada da cultura, é, ao meu ver, o fator endógeno mais importante dentre todos aqueles que venham a ser detectados. Ela, juntamente com a cultura, deve ser entendida e tratada como sistema simultaneamente circulatório e respiratório do processo de desenvolvimento integral e integrado de uma nação. Deve, portanto, constituir objeto de planejamento, execução e avaliação com o efetivo e afetivo envolvimento das bases reais da população, em ato administrativo/participativo que se torne, por si mesmo, processo educativo, instrutivo e construtivo da sociedade que se é ou se pretende ser.

Imaginar um país desenvolvido sem se preocupar com a educação, gerida a partir das populações geo-física e culturalmente localizadas, tornar-se-á alienação muito semelhante à de quem pretenda fazer um corpo permanecer vivo e crescer sem respiração e corrente sangüínea.

Em 1962, apenas 17 anos após o término da II Guerra, eu fazia parte de um grupo de estudantes brasileiros que estagiava na Alemanha Ocidental, em período de férias.

Um dos nossos interlocutores foi o representante da juventude da região de Colônia no Parlamento alemão. E eu, estupefacto com a reconstrução quase perfeita de um país arrasado material e espiritualmente apenas 17 anos antes, fiz-lhe a seguinte pergunta: como a Alemanha, destruída em torno de 80%, com uma população substancialmente dizimada, as indústrias bombardeadas e a economia falida, foi capaz de reconstruir-se, com tal nível de perfeição, em apenas 17 anos? — Respondeu-me o parlamentar: quase tudo de material que tínhamos foi destruído ou danificado; nossa população foi aniquilada; nossos cientistas foram exilados; mas do resto da população que sobreviveu à Guerra não foi tirado o cérebro, a formação e a tenacidade. Assim, poucos programaram e levaram a termo a reconstrução do nosso país; tivemos significativa ajuda financeira dos Países Aliados, mas isso não seria nada se o nosso povo, embora dizimado, não soubesse transformar a ajuda em progresso.

Confesso que não sou adepto de tudo o que se fez e se faz na Alemanha. No entanto, a resposta, a que me referi acima, incomoda-me até hoje quando penso em nosso Brasil, sobretudo nesta fase de crise, com poucos recursos financeiros, muita dívida, muito potencial natural e humano e baixíssima capacidade real de aproveitamento desse potencial e, conseqüentemente, de transformar recursos em progresso.

Falta-nos, na minha opinião, adequado investimento na área dos fatores endógenos do nosso desenvolvimento.

Acho, ainda, que a Organização das Nações Unidas não errou, em absoluto, quando apoiou a tese da educação como investimento. A falha,

quanto aos resultados que não foram obtidos, deveu-se à estratégia de passagem dessa teoria à prática. Trabalhou-se apenas com governos que não organizaram e envolveram as populações na conquista do seu próprio progresso. E outra vez a educação, nos países pobres, financiada com onerosos dólares, tomou maior relevo como veículo direcionador de ideologia e centralização de poder do que como processo de capacitação endógena para o desenvolvimento.

A AUTOGESTÃO MUNICIPAL E A NOVA REPÚBLICA

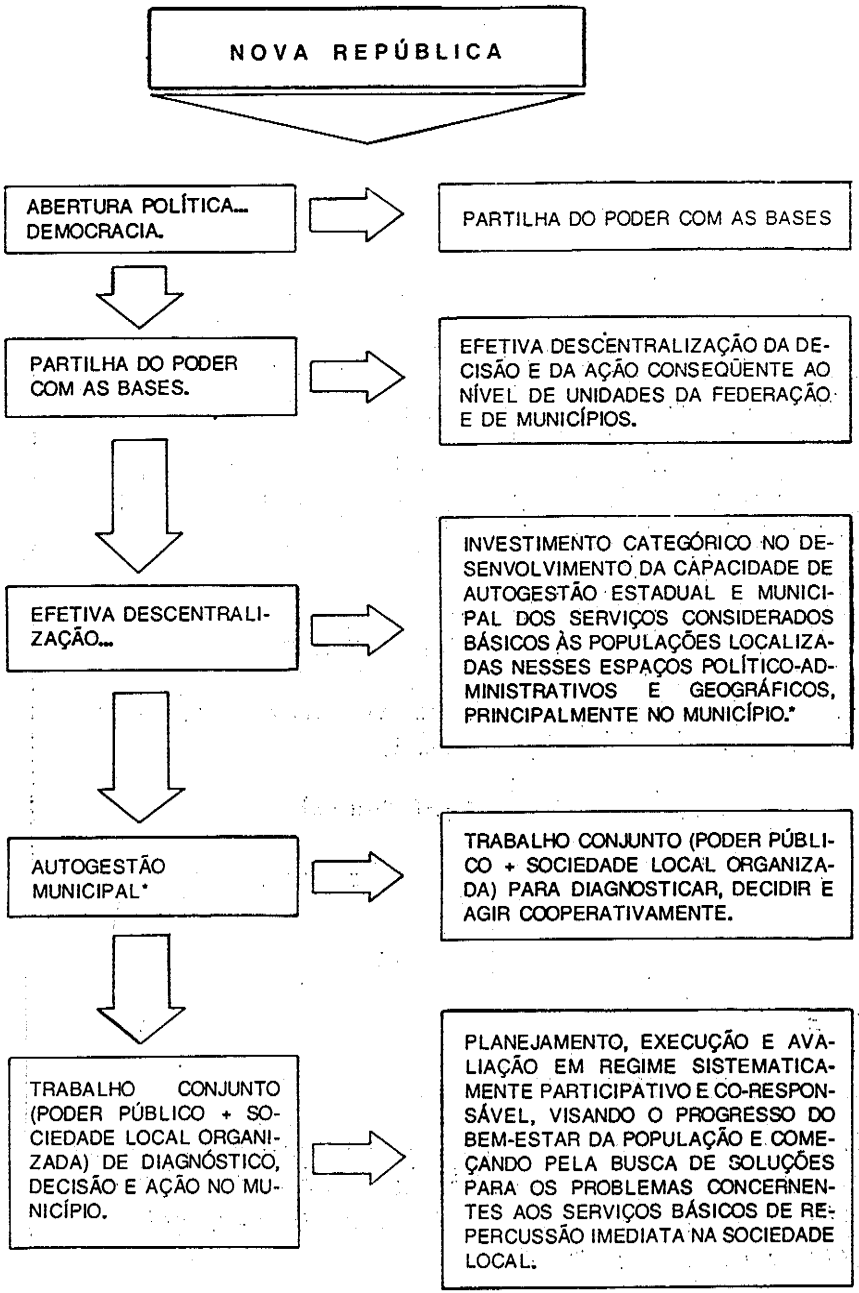
A seqüência dos pronunciamentos do Dr. Tancredo Neves, enquanto candidato à Presidência da República e Presidente eleito, nos dá a perceber que a idéia da Nova República consolidou-se a partir do momento em que firmou a convicção de que o progresso alcançado no período dos governos autoritários é de ordem especificamente material e não social. Até então, os argumentos eram quase sempre centrados na implantação e consolidação da democracia no Brasil, processo compartilhado de certa maneira pelo Governo do Presidente Figueiredo face à ênfase dada, à época, ao fenômeno da abertura política.

Isso, no meu entender, significa que a Nova República se efetivará quando conseguir realizar, em ato simultâneo, tanto a consolidação da democracia no país quanto o desenvolvimento social da nação. Desenvolvimento à base da subordinação do crescimento econômico e do aumento da capacidade científico-tecnológica à melhoria das condições sociais do povo brasileiro. O homem, isto é, a população brasileira, situar-se-á como destinatária e beneficiária do processo de desenvolvimento.

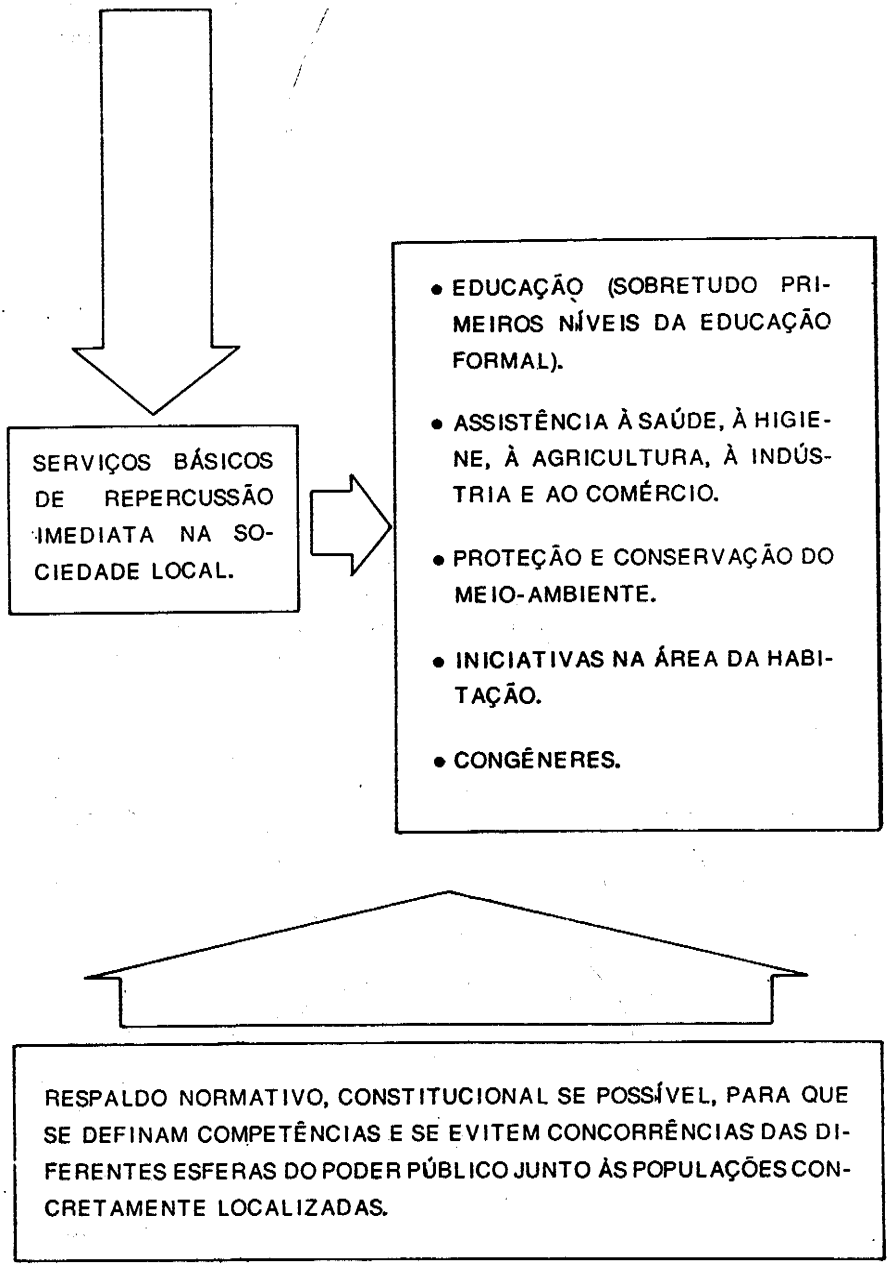
Como passar dessa teoria à prática, sabendo-se, de antemão, que tal caminhada jamais se realizará se a "Nova República" permanecer circunscrita apenas aos limites das reivindicações e negociações parlamentares?

Estou convencido de que a *Nova República,* enquanto consolidadora da democracia (governo pelo povo) no país e promotora por excelência do desenvolvimento social efetivo do povo brasileiro, só se concretizará quando for absolutamente capaz de entender e de criar as condições para que o processo de conquista desses dois grandes objetivos seja orientado nas seguintes direções:

Há duas questões essenciais que se colocam à compreensão e operacionalização desse processo.



*Na verdade a população só ocupa espaço geo-físico no Município.


SERVIÇOS BÁSICOS DE REPERCUSSÃO IMEDIATA NA SOCIEDADE LOCAL.
• EDUCAÇÃO (SOBRETUDO PRIMEIROS NÍVEIS DA EDUCAÇÃO FORMAL).
• ASSISTÊNCIA À SAÚDE, À HIGIENE, À AGRICULTURA, À INDÚSTRIA E AO COMÉRCIO.
• PROTEÇÃO E CONSERVAÇÃO DO MEIO-AMBIENTE.
• INICIATIVAS NA ÁREA DA HABITAÇÃO.
• CONGÊNERES.
RESPALDO NORMATIVO, CONSTITUCIONAL SE POSSÍVEL, PARA QUE SE DEFINAM COMPETÊNCIAS E SE EVITEM CONCORRÊNCIAS DAS DIFERENTES ESFERAS DO PODER PÚBLICO JUNTO ÀS POPULAÇÕES CONCRETAMENTE LOCALIZADAS.

Primeira: a grande maioria dos Municípios brasileiros não dispõe, no momento, das mínimas condições para decolar um produtivo trabalho de autogestão dos serviços básicos de repercussão imediata na sociedade local. Mais de três mil Municípios são pobres humana, social e economicamente. São deficitários financeiramente e incompetentes administrativo-gerencialmente.

Segunda: onde é que ficam os Estados, os Territórios e a União num processo cujo centro de atenção e ação é o Município?

Quanto à primeira questão, gostaria de propor as seguintes ponderações:

1ª) A criação de municípios nunca considerou, de fato, a capacidade de autogestão desses serviços. Obedeceu a critérios de natureza tipicamente política, com alguns indícios de respaldo econômico.

2ª) Desde 1828, segundo a afirmação do Prof. Paulo Nathanael de Souza, referindo-se a uma Lei do Império, o município brasileiro só vem sendo esvaziado de funções e poder junto à sua própria população.

3ª) À maioria dos Municípios, de acordo com o Decreto-Lei nº 200, em vigor desde 1967, só têm sobrado efetivamente as tarefas de execução de programas definidos e coordenados pelos Estados e/ou pela União. Isto porque a centralização dos tributos representou golpe fatal à autonomia municipal de custeio de programas não dependentes de outras esferas administrativas. E isso, sem contar a própria subordinação extremamente exagerada de toda a vida municipal à legislação complementar de cada Estado. O Município, tal como se encontra hoje perante a legislação maior, é mais uma agência do Estado do que uma Unidade Administrativa de nossa República Federativa.

4ª) Sempre que se fala em autogestão municipal, o interlocutor já nem mais reflete no assunto e responde: o Município é incapaz. Por quê? — porque está viciado a ouvir sempre essa afirmação. Porque está acostumado a medir a capacidade de gestão apenas por indicadores padronizados, a partir de amostragens e segundo critérios dedutivos de probabilidade, face à complexidade e até complicação de padrões de exigência criados por um sistema minuciosamente centralizado e acrítico. Porque não entrou em campo, não "pôs a mão na massa", sem preconceito, para verificar o imenso potencial que o nosso povo simples tem para ser desenvolvido em prol do seu próprio bem-estar e do bem-estar da nação. Quem é que está sempre disposto a ajudar, até sem previsão de retorno em eu proveito imediato, se não a população mais humilde deste país? A população simples, não graduada e nem pós-graduada universitariamente, é incapaz de se organizar e gerir? — As Escolas de Samba do Rio de Janeiro, de São Paulo, de Belo Hori-

zonte e de outras Capitais e cidades do interior de nosso Brasil dão exemplos bem contrários a essa pré-suposição. O grupo de mulheres desempregadas da barragem de Sobradinho, na Bahia, mostrado pelo "Globo Repórter", da Rede Globo, em 28 de março do ano de 1985, que reivindicou, conseguiu e administra um lote de terra rural, dá, também, testemunho de que esse tipo de descrença é infundado.

5ª) E se há Municípios tecnicamente incapazes, hoje, de gerir integralmente os serviços de interesse mais imediato das respectivas populações, não será o caso de se começar a investir já no desenvolvimnto dessa capacidade? — Se isso acontecer, de fato, uns mais cedo e outros mais tarde decolarão o processo de autogestão. Essa terá que constituir uma das metas permanentes dos Estados e da União em relação aos Municípios, pelo menos até quando forem autosuficientes em matéria de autogestão.

Pessoalmente, acho que os Estados e a União cometem o seu maior erro, em termos de estratégia de desenvolvimento nacional, por atuarem diuturna e permanentemente como apagadores de incêndios relativos aos problemas sociais que afligem as populações em sua vida cotidiana.

Os incêndios existem e precisam ser apagados. Mas não só. Alguma estratégia, que independa de tempo, de estilos administrativos, de inflação e de dívidas interna e externa, deve ser adotada para que os incêndios, pelo menos os maiores, cedam terreno ao bem-estar social do povo brasileiro, lá onde ele vive: na cidade grande, na cidade pequena, no campo, nos rincões mais afastados das sobras ou migalhas de atenção, típicas da decisão e ação hierarquicamente centralizadas.

O município não será capaz de gerir o bem-estar de sua população só enquanto não lhe for dada a chance para tal. Enquanto continuarem sendo negados, pelos Estados e pela União, o estímulo e o suporte técnico, financeiro, político e normativo, que o início decisivo de tal empreendimento requer, o Município menos favorecido não terá mesmo condições de iniciar-se em matéria de capacitação para a autogestão.

A objeção no sentido de que esse procedimento seria inviável para os cofres dos Estados e da União é totalmente inconsistente.

Primeiro, porque prescinde, num primeiro instante, da alocação de recursos além dos já destinados, bastando apenas que se proceda à revisão das estratégias e metas de sua aplicação. A título de exemplo, o Nordeste conta, até em regime extraordinário, com a previsão de recursos à ordem de 12 bilhões de dólares para apoio ao pequeno produtor, cuja aplicação, nos próximos 15 anos, poderia ser perfeitamente compatibilizada com a implementação do processo da autogestão municipal.

Em segundo lugar, a objeção é inconsistente porque a autogestão municipal, além de tornar-se um mecanismo de multiplicação de produtos e benefícios para os recursos financeiros aplicados, constituirá excelente meio de aproveitamento dos recursos existentes no próprio território municipal, tanto financeiros quanto econômicos, sociais e culturais, rompendo ou pelo menos abrandando a mentalidade de que o Município é um eterno parasita do Estado e da União, mentalidade essa arraigada em decorrência do próprio exagero que se conferiu à centralização no país.

Quanto à *segunda questão* formulada anteriormente (sobre o lugar dos Estados, dos Territóros e da União na implementação do processo de efetiva descentralização, que se oriente no sentido da autogestão municipal dos serviços sociais de repercussão imediata nas populações localizadas), gostaria de fazer duas observações:

Primeira: parte desse assunto já foi abordadoa quando se tratou da questão anterior, sobretudo no que se refere ao estímulo e ao suporte técnico, financeiro, político e normativo para o desencadeamento do processo.

Segunda: tanto os Estados quanto os Territórios e a União têm uma outra função extremamente importante nesse processo: a de "super-ego" da sua própria evolução e concretização. "Super-ego" em termos de correção do funcionamento do processo face às disparidades locais e regionais: "Super-ego", ainda, quanto à orientação do processo, previsto para desenvolver-se ao nível local, no sentido da permanente e dinâmica consolidação da sociedade nacional, em consonância, também, com os insumos culturais, científicos, tecnológicos e econômicos internacionais que devam ou possam enriquecer o todo ou apenas parte da organização e do funcionamento da sociedade brasileira.

Cabe aos Estados e à União cuidarem, enfim, do gerenciamento daqueles outros serviços que extrapolam, por sua natureza e abrangência, aos limites da gestão municipal, procedendo às interfaces que se fizerem necessárias no âmbito de cada Município e procurando evitar as áreas de atrito, em termos de competência e atribuições, que as próprias interfaces poderão ocasionar.

GESTÃO INTEGRAL NO MUNICÍPIO: ENSAIO DE CONCEITUAÇÃO

Já me referi várias vezes ao conteúdo e à abrangência da autogestão municipal nos tópicos anteriores. Mesmo assim, talvez valha a pena recordar a ênfase dada no sentido de que a autogestão municipal

consiste no trabalho conjunto, integrando num só ato a ação do poder público e da sociedade local, liderada e organizada para tal pelo próprio poder público, visando o diagnóstico permanente de situação e o planejamento, que engloba a tomada de decisão e a programação, bem como a execução e a avaliação dessa programação, no âmbito dos serviços básicos de repercussão imediata em cada habitante do Município, de maneira efetivamente co-responsável e sistematicamente participativa.

Conceitualmente falando, nada há que distinguir, na minha opinião, entre autogestão e gestão integral. Trata-se exatamente da mesma coisa.

Mas há um mal-entendido que precisa ser imediatamente dissolvido. O de que a autogestão municipal ou gestão integral no Município, quando referente à educação (sobretudo à fase pré-escolar e aos primeiros níveis de ensino), seja confundida com o que se entendeu até hoje por "municipalização do ensino". Aquela "municipalização" calcada na "progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1° Grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais", tal como reza o parágrafo único do art. 58 da Lei N° 5.692, de 11 de agosto de 1971.

Trata-se de um dispositivo que incorporou e espelha muito bem o próprio contexto acerbamente centralizador de normas e procedimentos, vigentes à época de discussão, votação e promulgação da Lei N° 5.692, em 1971, auge de:

a) Convergência e controle político em todo país, comandado pelo executivo federal.

b) Confinamento das funções de coordenação e planejamento no Governo Federal, pelo Decreto-Lei N° 200, de 27 de fevereiro de 1967, restando aos Estados e Municípios tão somente as tarefas executivas pelo menos quanto à programação custeada com recursos administrados pela União.

c) Absoluta centralização na União, em primeiro lugar, e, em segundo, nos Estados da *arrecadação tributária* e das chamadas *contribuições sociais* compulsórias, como é do conhecimento de todos, impondo a dependência quase total de todos os Municípios, ricos e pobres, às definições e coordenação das esferas federal e estadual.

Gostaria de enfatizar a grave situação de dependência completa, imposta aos Municípios brasileiros pela própria Lei N° 5692/71, inclusive na área programática e organizacional, quando estabelece:

a) No parágrafo terceiro do artigo 54:

"A concessão de auxílio financeiro aos programas de educação dos Municípios, integrados nos planos estaduais, far-se-á mediante con-

vênio, com base em planos e projetos apresentados pelas respectivas administrações e aprovados pelos Conselhos Estaduais".

b) No artigo 71:

"Os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto".

"Moral da história" ou decorrências evidentes desses dois artigos da lei ainda vigentes:

1ª — O Município, cuja dependência de "auxílios" financeiros dos Estados e da União já era quase absoluta, foi obrigado a passar a programação desses "auxílios" pelo crivo dos Conselhos Estaduais, perdendo ou inibindo fundamentalmente a sua condição própria e real de decisão e programação.

2ª — Os Conselhos Estaduais *poderão delegar parte* de suas atribuições a Conselhos Municipais, ou seja, delegarão *se quiserem, quando quiserem* e *como quiserem.*

3ª — Essa delegação, se feita, visará Conselhos "que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto". E se não houver "condições para tanto", não se deveria investir e trabalhar para que fossem criadas ou desenvolvidas? — A Lei não é apenas omissa nesse particular. Ela exime, na verdade, qualquer iniciativa nesse sentido. Em outras palavras, a *concessão* da delegação de *parte de atribuições (?)* dos Conselhos Estaduais *poderá ser feita* (não se exige que seja feita) àqueles conselhos municipais "que se organizem" (em sentido reflexivo), desde que encontrem condições para isso. E se não encontrarem condições de se organizarem? — Ninguém tem nada a ver com isso. E se encontrarem condições, organizar-se-ão para que? — Para receberem *a parte de atribuições* que os Conselhos Estaduais houverem por bem lhes delegar, é lógico. Os Conselhos Estaduais poderão, também, revogar, suspender ou diminuir a forma e o objeto da delegação quando lhes aprouver.

Existe algo mais centralizador, sumário e arbitrário do que isso? E assim mesmo sem falar no próprio conteúdo do parágrafo único do artigo 58 da Lei em questão, que estabelece a "...progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1° grau"...

Nem precisa ser exegeta para entender que se trata da aparentemente amenizada (porque "progressiva") transferência (ou "passagem") de *ônus, trabalho, obrigação* e *responsabilidade,* em caráter meramente executivo, do Estado ao Município. Basta, para tanto, uma breve consulta ao "Novo Dicionário Aurélio", de Aurélio Buarque de Holanda Ferreira. Basta a rápida leitura de alguns outros artigos da Lei 5692/71 para certificar-se de que:

– aos Conselhos (estaduais) de Educação compete *fixar* normas quanto à "organização administrativa, didática e disciplinar", a serem observadas no regimento de cada estabelecimento de ensino (Parágrafo Único do art. 2º);

– "A legislação estadual supletiva, observado o disposto no artigo 15 da Constituição Federal, *estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino...*" (Caput do art. 58 – o grifo é meu);

– "Os Conselhos de Educação (estaduais naturalmente) *poderão autorizar experiências pedagógicas, com regime diverso da presente lei...*" (o grifo é meu);

– e assim por diante.

E é preciso que se diga, ainda, que tais *ônus, trabalho, obrigação* e *responsabilidade,* a serem repassados progressivamente do Estado ao Município, são aqueles criados pelo Estado, de acordo com as suas próprias condições e não de acordo com as condições próprias de cada Município.

Para mim, o verdadeiro conceito de *gestão integral da educação no Município* é exatamente aquele referente a autogestão ou gestão integral de serviços básicos de repercussão imediata na população municipal, tratado no início do presente tópico. Isto, porque a oferta da educação formal básica ocupa, na minha ótica, a posição de prioridade entre esses serviços.

Acontece, porém, que cometeria erro maior que o dos adeptos da municipalização como passagem progressiva de encargo e serviços à responsabilidade municipal se pretendesse que o Município assumisse abruptamente a autogestão ou gestão integral tanto da educação (mesmo que limitada aos primeiros níveis de ensino) quanto dos demais serviços essenciais à população aí localizada. Não se trata disso, como não se trata também da passagem progressiva de encargo e serviços de gestão integral. *Trata-se, sim, de um processo contínuo de investimento consciente e decidido do Estado e da União no desenvolvimento da capacidade de autogestão municipal, seja da educação seja dos demais serviços básicos, de forma que se crie essa capacidade onde ela não existe ou se desenvolva onde ela é latente, incipiente, deficiente ou incorretamente aproveitada.*

O ato ou fato concreto da gestão integral resultará, de maneira progressiva, como postulado lógico do desenvolvimento da capacidade e de habilidades de gestão que se criarem ou aperfeiçoarem em cada Município brasileiro. Não haverá, dessa forma, nenhuma transferência ou passagem de encargo e serviços de gestão de uma esfera administrativa à outra.

O próprio Município começará a gerir integralmente a educação, ou outro serviço social de base, à medida que se iniciar na prática abrangente de todo o universo da gestão, compreendendo:

— *a área decisória,* constituída pela administração do diagnóstico, da tomada de decisões e da programação; e

— *a área executória,* integrada pela administração da implementação da execução, do acompanhamento/avaliação de ações e produtos e da correção e/ou realimentação de processos tanto executivos quanto decisórios.

Reportando-me ao tema central destas CONSIDERAÇÕES SOBRE GESTÃO INTEGRAL DE EDUCAÇÃO E OUTROS SERVIÇOS BÁSICOS NO MUNICÍPIO, gostaria de concluir o presente tópico destacando os quatro pontos seguintes:

1° — *A gestão integral da educação no Município,* como foi dito, a começar daquela atinente à escolaridade obrigatória, implica o reconhecimento (de fato e direito) e o desenvolvimento efetivo da capacidade municipal de administrar e operacionalizar:

a) os diagnósticos, as decisões, as estratégias e a programação das respectivas ações;

b) a execução bem como a avaliação e a correção e/ou realimentação de ações, produtos e processos, estes de natureza executiva ou decisória.

2° — Espera-se que a estratégia básica da administração e operacionalização da gestão integral da educação no Município seja a do trabalho conjunto, sistematicamente participativo e co-responsável, do *poder público + sociedade municipal,* esta mobilizada, liderada e instruída pelo próprio poder público.

3° — O desenvolvimento, no Município, da gestão integral da educação e de outros serviços de interesse e repercussão imediata na população local deverá constituir meta permanente de cada Estado, com apoio técnico e financeiro da União e respaldo na legislação maior, na Constituição Federal inclusive.

4° — O respaldo legal, mencionado acima, deverá explicitar as competências fundamentais de cada esfera administrativa do poder público nacional no processo de desenvolvimento da gestão integral da educação no Município, de forma que sejam evitadas a concorrência de competência e a conseqüente duplicação de esforços e invasão de áreas, fenômeno que conta até com amparo normativo e vem endo tido como normal em todo o decurso da história brasileira, em geral, e da República Federativa, em particular.

GESTÃO INTEGRAL DE EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO: SÍNTESE DE PROPOSTA OPERACIONAL

A última parte do livro, já mencionado, *No Município a Educação Básica do Brasil* refere-se à minha proposta de concretização da gestão integral da *educação* no Município.

Cumpre frisar, no entanto, que a ênfase dada *à educação* não exclui a aplicabilidade da proposta à *municipalização também de outros serviços sociais básicos,* de interesse direto e imediato da população local. Muito ao contrário, seria irracional e inconcebível preparar toda uma base estrutural e funcional que servisse com exclusividade à área da educação.

Como não tenho a pretensão de esgotar, neste momento, todo o conteúdo da referida proposta, passo à apresentação de sua síntese, esperando em outras ocasiões poder discutí-la a fundo com todos os que me derem a satisfação de seu interesse.

Em termos bem sucintos, os principais destaques de minha proposta são:

1° — *Organização e implementação de uma sistemática de planejamento envolvente e dinâmico,* cujos componentes básicos são:

a) conscientização e instrumentalização dos dirigentes municipais no sentido de que implementem a função de planejar com a participação da população sediada no Município, sem a necessidade de nenhuma sofisticação infra-estrutural;

b) convicção e aplicação do princípio de que *ideal,* em planejamento, significa o que produz melhores e mais significativos resultados com menor sofisticação e custo, de um lado, e maior participação pessoal e social, de outro;

c) mobilização, liderança e organização da participação da população no processo de gestão, de forma que essa participação se faça ativa e responsavelmente em todas as etapas e fases da gestão, mediante a eficiente atuação, se possível, de *um grande comitê de assessoramento, acompanhamento e avaliação da ação gerencial do poder público municipal.*

2° — *Revitalização da administração do pessoal,* dando ênfase ao desenvolvimento de *habilidades de liderança* no trato dos dirigentes municipais com a população e todos os que se engagem ativamente no processo.

3° — *Implementação de iniciativas no campo da administração dos recursos financeiros,* com a atenção voltada sempre para as áreas de *captação* e *aplicação* desses recursos.

a) No que respeita à captação, acho que:

— deve-se lutar pela reforma tributária, mas sem esperar que uma reforma ideal, utópica, venha resolver magicamente os problemas e as aspirações da população situada no Município;

— é necessário que se tomem iniciativas locais pra que se aproveitem os recursos sociais disponíveis no próprio Município, visto que tal aproveitamento constituirá fator de geração e multiplicação de progresso e de condições financeiras, inclusive daquelas oriundas dos orçamentos do Município, do Estado e da União, em termos de dotação inicial ou das chamadas transferências intergovernamentais.

b) *Quanto à área da aplicação dos recursos financeiros,* sou de parecer que se deve trabalhar muito para que:

— a própria metodologia de aplicação também constitua *mecanismo de multiplicação* tanto de recursos como de produtos de geração de progresso social, cultural e econômico no âmbito de todo o Município;

— os ordenadores da despesa municipal e os seus auxiliares conheçam e familiarizem-se com a processualística burocrática das administrações estadual e federal, relativa às exigências de aplicação e de prestação de contas dos recursos oriundos dessas esferas administrativas e das contribuições advindas da área privada, de pessoas físicas ou jurídicas.

4º — Ao contrário da tese tradicional, a municipalização da rede física e do pessoal atualmente administrados pelo Estado deverá resultar do aumento da própria capacidade de gestão no âmbito do Município, podendo o Estado até continuar a administrar a folha de pagamentos desse pessoal (mas só isso) até que se extinga pelo auto-esvaziamento (óbitos, aposentadorias, transferências, etc.).

O que é essencial na autogestão municipal da educação não é a administração da rede física ou da folha de pagamentos. É a postura de decisão, programação e avaliação que o Município vier a adotar em relação à solução da qualidade e universalização, por exemplo, da escolaridade obrigatória para toda a sua população, utilizando-se de todos que queiram, podem ou devem colaborar ou apoiar no sentido de que isso aconteça a partir das condições, características e iniciativas de cada Município da República Federativa do Brasil.

Acrescento a esses quatro pontos, considerados vitais em minha proposta, dois outros de natureza estratégica, ou condição "sine qua non", para a decolagem do processo de desenvolvimento da gestão integral da educação no Município: o primeiro é de cunho político e o segundo de ordem legal.

Todos sabemos sobejamente que o principal obstáculo ao desenvolvimento da gestão integral da educação em cada Município brasileiro relaciona-se com a ameaça à manipulação político-administrativa a que se prestam os nossos primeiros níveis de ensino. Mas esse obstáculo poderá ser eliminado com certa facilidade a partir do momento em que: primeiro, o Executivo e o Legislativo entenderem que esse é o

caminho para a solução real do problema da educação básica para todos os brasileiros e, segundo, os políticos de todos os escalões começarem a ser motivados no sentido de que a adesão a propostas como a da autogestão municipal da educação e de outros serviços sociais básicos lhes atrairá, em contrapartida, o verdadeiro apoio popular de que necessitarão para a realização de suas aspirações e, quiçá, de suas ambições políticas.

No tocante à condição de ordem legal, gostaria de observar que o respaldo normativo, de preferência constitucional, será extremamente importante para a garantia do processo de desenvolvimento do país, com ênfase na autogestão municipal dos serviços sociais básicos. Mas é preciso que se deixe claro, também, que estudos e experiências nesse sentido podem ser feitos imediatamente, visto que a legislação vigente não os exclui e muito menos os proíbe. Precisamos vencer o nosso generalizado temor, ou talvez descompromisso, de só pensarmos em agir depois que tivermos normas ou dispositivos legais que nos abriguem dos riscos do insucesso.

CONCLUSÃO

Embora eu esteja absolutamente convencido de que o problema da universilidade e qualidade da educação básica para todos os brasileiros possa ser resolvido fácil, progressiva e permanentemente pela via da autogestão municipal, com a supervisão geral e o apoio técnico e financeiro intenso de cada Unidade da Federação e da própria União, demonstraria imperdoável ingenuidade se não admitisse tratar-se de uma problemática muito polêmica em nossos dias.

Procurei, aliás, alimentar, de certa maneira, essa polêmica com opiniões, argumentos e sugestões, tanto quanto possível fundamentados, justamente porque o meu maior interesse, neste momento, é o de que essa questão mereça um debate que se alastre em âmbito e profundidade nacional; em debate que traga à tona não apenas o perfil estatisticamente problemático da população potencialmente usuária, mas, e principalmente, que faça emergir à superfície o máximo possível do que essa população tem para sugerir, contribuir e participar; em debate, enfim, que situe o direito e o fato da educação não restrita à mera passagem pela escola, que dimensione a educação como fator de competência endógena para o desenvolvimento do homem e, por via de conseqüência, da nação brasileira; que situe, ainda o próprio fenômeno administrativo da gestão da educação brasileira como um processo imanentemente envolvente, ordenado e educativo... *imanentemente educativo sobretudo.*

Para finalizar, gostaria de ver o Brasil todo participando desse debate, alimentado diuturnamente pelos nossos eficientes meios de comunicação, principalmente pela imprensa escrita, radiofônica e televisada.

RESUMO

O artigo traz opiniões, argumentos e sugestões para a polêmica questão da Municipalização do Ensino de 1º grau sob a proposta de "Gestão Integral da Educação no Município". Visa fomentar ainda mais o debate convocando para isso a participação de todos.

ABSTRACT

This paper presents opinions, arguments and suggestions addressed to the controversial issue of decentralization or municipalization of elementary education. Proposing a total (integrated) management of education within local authority, the author requests the participation of all in this debate.

FORMAÇÃO DO ADMINISTRADOR ESCOLAR

O PROFISSIONAL DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR: REFLEXÕES SOBRE SUA FORMAÇÃO

NAIDE RIBEIRO DE ALVERGA*

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo refletir sobre a formação do Administrador Escolar, mediante um estudo comparativo entre as pesquisas feitas no Distrito Federal e em Teresina, Piauí, sobre o perfil do Administrador Escolar, a partir da teoria de sistemas abertos notadamente de Bertalanffy.[1] de Katz e Kahn[2] e de Katz.[3]

O ato de comparar, como operação de pensamento, é tarefa estimulante, desde que, na análise, haja um objetivo real. No presente caso, há dois motivos reais para a busca de semelhanças e diferenças entre as duas pesquisas: (1) a necessidade de se aprofundar estudos sobre o perfil do administrador escolar e (2) a relevância de se experimentar uma alteração na formação acadêmica, pedagógica e prática do administrador escolar e, conseqüentemente, provocar uma mudança no seu comportamento administrativo, face às conclusões e sugestões desses estudos, com vistas a tornar a escola pública, mediante sua administração, a escola necessária à presente conjuntura.

A pesquisa realizada no Distrito Federal,[4] valeu-se do modelo de *Katz* e *Kahn* para classificar as competências dos administradores. O modelo divide os sistemas organizacionais em cinco subsistemas: O *subsistema Técnico* (indica o desempenho da organização com vistas ao seu principal processo produtivo); o *subsistema de Apoio* (indica as transações da organização com o meio ambiente); o *subsistema de Manutenção* (tem por meta os insumos para a preservação do sistema, a vinculação de pessoas a seus papéis funcionais); o *subsistema Adaptativo* (refere-se ao interesse pelo funcionamento da organização e pela mudança do meio ambiente); o *subsistema Gerencial* (indica os mecanismos de controle da organização). Valeu-se também do modelo de habilidades de *Katz*

* Professora Normal Estadual "Ministro Pereira Lira", em João Pessoa, Paraíba.

que sugere, no desempenho do administrador, três tipos de habilidades: as *conceituais* (dizem respeito aos conhecimentos), as *técnicas* (envolvem os processos, os métodos e as técnicas) e as *humanas* (referem-se à capacidade de trabalhar cooperativamente em grupo).

A análise feita nas Escolas de 1º Grau em Teresina, Piauí,[5] (91 unidades), utilizou as variáveis *"importação de energia"* e *"entropia negativa"*, decorrentes dos princípios teóricos de *Bertalanffy* e de *Katz* e *Kahn*. É oportuno salientar que, adotando-se a abordagem sistêmica como enfoque prescritivo da realidade educacional piauiense, não se deixou de levar em consideração os determinantes econômico-sociais desta realidade. Foi reconhecida pela pesquisadora que há posições conciliadoras que sugerem uma possível solução para as fronteiras ideológicas e políticas com as quais se depara a Escola: a aceitação de que existe a possibilidade de haver na sociedade civil um lugar para a circulação livre de outras ideologias e a crença gramsciana de que o homem pode influir nos acontecimentos, desde que os compreenda, conheça suas próprias possibilidades, utilize as idéias e sua própria vontade. Todavia, explica Gramsci, para que o homem possa influir sobre seu próprio desenvolvimento e o do ambiente que o cerca, é necessário que compreenda a situação histórica na qual se encontra para que tenha uma visão clara de suas reais possibilidades, para então tomar parte nas mudanças que se fizerem necessárias.[6] Mesmo Bertalanffy, o teórico sistemista, se refere a valores reais do homem que derivam do seu espírito individual e à sociedade que é fundamentada nas realizações do indivíduo e que estará condenada se este indivíduo "for transformado em uma roda dentada da máquina social".[7]

AS DIVERGÊNCIAS E AS CONVERGÊNCIAS

Os estudos sobre o perfil do Administrador Escolar efetuados no Distrito Federal e em Teresina, embora divirjam quanto aos objetivos e à metodologia, apresentam pontos convergentes: a intenção de responder às inquietações quanto à formação do administrador escolar e, em parte, ao referencial teórico.

A pesquisa realizada nas Escolas de 1º Grau, em Teresina, teve como objetivo detectar as possíveis marcas de sistema fechado. Com esta finalidade, utilizou-se o modelo teórico de sistema aberto, inspirado em *Bertalanffy*, cujos princípios fundamentam os tipos genéricos de Subsistemas apresentados por *Katz* e *Kahn*. Para esses autores, os Subsistemas básicos são as principais características de definição das organizações sociais como uma classe especial de sistemas abertos.

Ao sondar a capacidade dos diretores de: a) integrarem a Escola com o meio ambiente, b) direcionarem atividades visando influenciar mudanças no meio ambiente, c) de incentivarem as potencialidades no meio escolar, d) de proporcionarem a interação interna da Escola, e) de integrarem a Escola com outros estabelecimentos escolares, f) de utilizarem o espaço administrativo além do que prescreve a Secretaria de Educação, g) de propiciarem o fluxo e influxo de informações entre a Escola e outros estabelecimentos de ensino e outras instituições da comunidade, h) de utilizarem essa informação recebida, i) de decidirem a partir das informações recebidas, j) de acompanharem e avaliarem as atividades escolares, l) de elaborarem planos de interferência para as correções e distorções, a pesquisa se relaciona com os cinco susistemas básicos de *Katz* e *Kahn* e com as habilidades de *Katz*. Não é difícil classificar os itens do roteiro de Entrevista aplicados aos Diretores das Escolas de 1º grau em Teresina, de acordo com estas categorias.

O que as duas pesquisas revelam, de maneira marcante, é a inadequação dos cursos de formação do Administrador Escolar, porque estão formando elementos conservadores e não inovadores. Ao dar ênfase, nos conteúdos programáticos, à teoria organizacional de inspiração funcionalista e weberiana, os cursos de formação do Administrador Escolar estão reforçando neste profissional da educação atitudes de preservação do *"status quo"*, uma visão de escola como empresa e uma atuação mais identificada com a de administrador do que com a de educador.

Embora reconheça que tanto a empresa como a Escola devam caminhar sob o domínio planejador, coordenador e controlador da Administração, há um ponto crucial que as diferencia: os *objetivos*. A empresa tem como metas prioritárias, a curto prazo, o produto e o lucro. A Escola objetiva, a médio e a longo prazo, formar e informar o aluno, nas dimensões cognitiva, afetiva e psicomotora. A análise do fracasso da Escola, difere, consubstancialmente, da análise do fracasso de uma empresa. Implica, necessariamente, no estudo do inter-relacionamento da Escola com o contexto em que está inserida, como também na responsabilidade que lhe cabe de contribuir para que o aluno adquira condições de conhecer e de refletir criticamente a sociedade onde vive, não para mantê-la, mas para atuar sobre ela.

A validade da teoria aprendida na Universidade está sendo avaliada pelos defensores da Escola Pública que se necessita na atualidade: a escola para o povo. A conclusão a que se chega é a seguinte: para a escola desejável hoje, que se articula inexoravelmente com as outras estruturas da sociedade, política, social e econômica, a formação do Administrador Escolar precisa ser repensada. A revolução do ensino, afirma *Arroyo*,[8] deve começar por sua administração. "É necessário criar

nos administradores escolares valores e atitudes para mudança e inovação".

Existe uma forte tendência dos administradores escolares de se conduzirem de acordo com os enfoques jurídicos e organizacionais,[9] conseqüência de ensino de estruturas organizacionais e de métodos semelhantes aos das empresas produtivas, como também da própria cultura brasileira, influenciada pela cultura alienígena e passada ao administrador escolar via formação acadêmica, sociedade civil e sociedade política. Diversos fatores têm contribuído para a continuidade das falhas e deficiências apresentadas no nosso sistema educacional e na nossa organização cultural. Entre estes fatores, destaca *Miranda Santos:*[10]

> "(...) está aquele que resulta das nossas próprias características psicológicas, principalmente a falta de senso de objetividade e a visão romântica das coisas que nos têm feito perder a noção das nossas realidades e transplantar para o nosso meio doutrinas e instituições de outros povos mais ricos e adiantados, provocando, entre nós, a dissociação entre o espírito e a terra, o divórcio entre a lei e o fato, o desequilíbrio entre o progresso cultural e o material, o que sugeriu a Nabuco a observação aguda e pitoresca de que a nossa civilização "pegou de galho".

Daí, em parte, se explica o sistema fechado de pensamento dos Diretores de Escolas, verificado em Teresina, que se caracteriza pela acentuada preocupação com as atividades formais e de rotina, com a aceitação incondicional das determinações legais oriundas das altas esferas administrativas, que embaraçam o trabalho do administrador, ocupam todo o seu espaço administrativo e o tornam descomprometido com a causa da educação. As atitudes de auto-policiamento também constatadas deixam transparecer que divergir significa ter contratempos e que a melhor saída é a aceitação. Por esta razão, são avessos à mudanças.

O *"taylorismo"* da educação provoca a separação entre o trabalho pedagógico e sua execução. A administração, que deveria ser uma atividade-meio, passou a ser uma atividade-fim, cuja única preocupação é o ajustamento da escola às normas emanadas do poder central, e mais, está voltada de forma acentuada para a aquisição dos recursos materiais da Escola.

De acordo com *Gadotti,*[11] "o pensamento pedagógico nutre-se da prática dos educadores, ao mesmo tempo que também a ilumina". Na nossa experiência pessoal, tivemos diversas oportunidades de refletir sobre a atuação do Administrador Escolar, a partir de situações concretas. Uma delas foi marcante e muito significativa.

Durante um treinamento ministrado a diretores de escolas, fomos visitados pelo Secretário de Educação que na ocasião solicitou aos participantes informações sobre os principais problemas por eles vivenciados em suas Unidades Escolares. Todos os problemas citados relacionaram-se com a merenda escolar, com material de consumo e com a burocracia. Nenhum Diretor referiu-se a problemas de ordem pedagógica. Naquele momento, estávamos ministrando um curso de Filosofia da Educação. Refletíamos, dentre outros assuntos, sobre as necessidades existenciais do homem, dando ênfase, propositadamente, à de auto-estima. Dialogávamos sobre a importância de nos auto-estimarmos para nos realizarmos como pessoa humana e, em conseqüência, sermos respeitados. Constatávamos que há forças político-sociais minando nossa auto-estima e provocando nossa alienação, nosso descompromisso profissional e o conseqüente desestímulo de ocuparmos, com sabedoria, nosso espaço. Aos presentes foi lançada a pergunta: "com todo respeito que o trabalho das merendeiras nos merece, este curso está sendo ministrado a merendeiras ou a diretores de escolas?" Fizemos questão de salientar que as inquietações dos administradores ali manifestadas, revelavam aquilo que de fato realizavam nas suas escolas e que essas não deveriam ser os únicos problemas de um diretor escolar, as de um almoxarife. É lamentável, acrescentarmos, que problemas de ordem pedagógica e social e o desenvolvimento do exercício do senso crítico dos discentes, estejam ausentes das preocupações do Administrador Escolar. Segundo *Ferreira do Vale,*[12] a tarefa mais nobre do Administrador Escolar deveria ser a assistência à execução, onde o administrador se identifica com o educador ao orientar, estimular, estar presente às atividades específicas e supletivas da Escola.

À saída do Secretário, voltamos ao tema em estudo. Aproveitamos o ensejo para reforçar o que já havíamos discutido. Como sempre acontece, veio à baila a pergunta: "não devemos fidelidade a quem nos paga?" Nossa resposta inspirou-se *Rossi:*[13] "há uma opção prévia que todos nós educadores temos que enfrentar, antes de mais nada: com quem é nosso compromisso." Concluímos que nosso compromisso é com o aluno, e quem nos paga somos nós próprios, através dos tributos que nos são extorquidos.

Com esse comportamento o Administrador Escolar é competente para com o sistema de ensino. É conveniente que assim seja. Enquanto são "almoxarifes", não sobra tempo aos Diretores para serem educadores.

O trabalho do Administrador Escolar é também tolhido pela interferência político-partidária. A Escola, hoje, como desde o império, serve a fins eleitoreiros, a interesses individuais. Em 1980, *Paulino de Souza*

já denunciava "a falta de continuidade administrativa nos negócios da educação e a interferência político-partidária nas coisas do ensino".[14]

Inversamente à perspectiva liberal que induz o Administrador Escolar a desconhecer o envolvimento da sociedade de classes na "interpretação dos fatos, na formulação das teorias, na escolha do objeto de estudo, na definição do que é essencial e do que é acessório",[15] o ideal seria que o Diretor assumisse uma posição *sócio-institucional*"[16] frente aos problemas com os quais se defronta atualmente a Escola, posição esta que se define pela competência da Escola a serviço da classe operária, da realidade social, para nela atuar. Esta posição, que é um compromisso político, social e pessoal, assemelha-se à de *Gadotti*[17] quando condena centrar a pedagogia quer no aluno, quer no professor, quer nos conteúdos. O ideal está na abordagem *"omnilateral"*, dialética, que vê o fenômeno educacional no seu todo, complexo.

CONCLUSÃO E SUGESTÕES

Frente à realidade que se apresenta e após análise dos estudos sobre o perfil do Administrador Escolar, conclui-se mais uma vez, que há necessidade imperiosa de se repensar a sua formação acadêmica, pedagógica e prática, para que possa atender, a contento, a gerência da educação popular* que é, na atualidade, uma questão crucial em todos os países do mundo, não somente nos do terceiro mundo, como é o caso do Brasil.

A educação popular, objetivo maior da escola pública, que implica numa gerência inteligente e inovadora em termos de qualidade e de quantidade, exige, por sua vez, um repensar dos conteúdos e das abordagens das diversas disciplinas do currículo do Curso de Pedagogia, Habilitação Administração Escolar.

Esse repensar deve levar em consideração: () o próprio objetivo da Escola que é educar e instruir bem o maior número de cidadãos e, (2) as necessidades sócio-econômico-culturais da sociedade (compromisso político, social e pessoal).

Convém lembrar alguns enfoques indispensáveis para serem estudados e refletidos:

a) As características funcionais da sociedade brasileira, prismática,[18] entre as quais destacam-se a heterogeneidade, a superposição e o formalismo. Estes aspectos da nossa sociedade são verdadeiros paradoxos que afetam a prática social global e, como não poderia deixar

*Educação popular é concebida no presente trabalho, como a educação em quantidade em em qualidade comprometida com a classe proletária e com a transformação social.

de ser, atigem a prática educativa. Em conseqüência, devem ser objeto de estudo e de reflexão na formação do Administrador Escolar;

b) O método dialético que concebe essa sociedade, dita prismática, como histórica e, sendo assim, provisória, passível de ser transformada. Concebe, também, na ambigüidade do concreto onde se produz historicamente a Administração Escolar, um espaço gerador de uma nova administração escolar voltada para as massas populares;[19]

c) As leis e as teorias surgem da necessidade de se ter que encontrar explicações para os fenômenos da realidade. Daí a necessidade da aprendizagem consciente dos princípios teóricos que sustentam a profissão do Administrador Escolar. Estes princípios oferecem uma visão global que amplia os limites do conhecimento ordinário e contribuem para que a prática do administrador assuma um caráter de racionalidade, reduzindo a influência de *"critérios atípicos"*;

d) A consideração da Filosofia como instrumento de trabalho que auxilia o Administrador Escolar a esclarecer, desvelar, rever e criticar o objeto de sua profissão — a administração de escolas — e a questionar sua própria vida funcional;

e) O estudo das instituições enquanto reprodutoras do autoritarismo que se diluiu no seio da sociedade, herança que nos foi imposta, não pela intelectualidade, mas pelo hábito, pela rotina, pelo *"laissez-faire"*;

f) As considerações acerca da não fatalidade da transposição mecânica e perigosa dos três poderes, legislativo, executivo e judiciário para o âmbito da Escola. Cada uma destas atividades constitui um poder e, ao Administrador Escolar, não cabe a disputa pelo poder, mas a administração de projetos e de programas que conduzam ao compromisso político, social e pessoal com a democratização do saber e com a qualidade do ensino para a classe operária. O Administrador Escolar precisa ter resposta para a seguinte indagação: "qual projeto me traz aqui?";

g) A análise das causas e das conseqüências do baixíssimo nível de transmissão do saber nas Escolas e que levam, necessariamente, à preocupação também com a formação do magistério;

h) O novo perfil do aluno — um novo sujeito social — oriundo das camadas populares que freqüenta a Escola e que nela vai buscar os instrumentos para sua sobrevivência, como também, a tendência cada vez mais acentuada de uma aproximação entre os dois perfis, o do aluno e o do professor;

i) A consciência de que o aluno advindo da classe emergente precisa dominar o saber elaborado para que possa utilizá-lo, não para tornar-se mais rentável, mas como instrumento de transformação social. Esta intenção deve ser o fio condutor de toda a prática pedagógica. A nova

racionalidade administrativa tem que estar conseqüente com essa necessidade. É imprescindível uma reflexão mais ampla sobre as estratégias que levam à consecução desse objetivo.

Esses lineamentos fundamentados quer na Filosofia, na Antropologia, na Sociologia, na História, na Psicologia ou na própria Administração, deveriam ser uma presença menos informativa e mais consistente nos programas do Curso de Pedagogia – Habilitação Administração Escolar.

Muitas propostas para uma nova formação do Administrador Escolar já foram anteriormente oferecidas.[20] O que se necessita, no momento, é que a Universidade considere e se sensibilize, que seja aberta às sugestões de quem labuta no dia-a-dia da Escola e pode contribuir para dias mais promissores para educação e a instrução dos nossos alunos.

É pertinente o que dizem os pesquisadores do Distrito Federal: esses estudos serão inúteis se forem arquivados e não receberem o tratamento que merecem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

01. BERTALANFFY, Ludwig Von. Teoria Geral dos sistemas. Petrópolis, Vozes, 1977.
02. KATZ, Daniel e KAHN, Robert. Psicologia Social das Organizações, São Paulo, Atlas, 1978.
03. KATZ, Robert. Skills of an effective administrador. Havard Business Review, 33, Fav. 1955, pp. 33-42.
04. MELLO, Edirualdo de e SERAFINI, Oscar. O perfil do administrador escolar: necessidade ou inutilidade. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Porto Alegre, *v. 3*, n. 2, jul./dez. 1985, pp. 22-40.
05. ALVERGA, Naide Ribeiro. Unidades Escolares de 1º Grau em Teresina, Piauí: uma proposta de renovação. Natal, RN: UFRN/Departamento de Educação, 1981 (Dissertação de Mestrado).
06. JOOL, James. As idéias de Gramsci. São Paulo, Cultrix, 1979. pp. 60, 64-65.
07. BERTALANFFY, Ludwig Von. Teoria Geral dos Sistemas. Petrópolis, Vozes, 1977, p. 81.
08. ARROYO, Miguel Gonzalez. Administração da Educação. Poder e Participação. *Revista Educação e Sociedade*. São Paulo, nº 2/jan. 1979, p. 37.
09. SANDER, Benno. Administração da Educação no Brasil. Evolução do Conhecimento. Fortaleza, Edições UFC; Brasília, DF, Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação, 1981. pp. 11-19.
10. SANTOS, Theobaldo Miranda. Noções de História da Educação. São Paulo, Editora Nacional, 1949, p. 421.
11. GADOTTI, Moacir. Pensamento Pedagógico Brasileiro. São Paulo, Ática, 1987, p. 125.
12. VALE, José Misael Ferreira do. O Ensino da Administração e Formação de Administradores Escolares. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Porto Alegre, *v. 3*, n. 2, Jul./Dez. 1985, p. 68.

13. ROSSI, Wagner Gonçalves. O Papel do Pedagogo na Sociedade. *Cadernos de Cedes*, Cortez Editora: Autores Associados: Cedes, Ano I, nº 2, 1981, pp. 30-31.
14. SANTOS, Theobaldo Miranda. Opus. Cit. p. 418.
15. GADOTTI, Moacir, Opus Cit. p. 136.
16. BRASIL. Ministério da Educação. Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos. EDUCAR. Verso e Reverso. Educando e Educador, 1.
17. GADOTTI, Moacir. Opus. Cit. p. 170.
18. SANDER, Benno. Educação Brasileira: valores formais e valores reais. São Paulo, Pioneira, 1977, pp. 7-27.
19. WITTMANN, Lauro Carlos. Administração da Educação Hoje: ambigüidade de sua produção histórica. *Em Aberto*, INEP, Brasília, Ano 6, n. 36, out/dez. 1987, pp. 1-2.
20. NISKIER, Arnaldo. A Formação do Administrador Escolar. *Revista Brasileira de Administração da Educação* v. 1, n.2, Porto Alegre, Jan/Jun, 1983, pp. 130-138.

GADOTTI, Moacir. A Formação do Administrador da Educação: análise de propostas. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. v. 1, n.2, Porto Alegre, Jul/Dez. 1983, pp. 15-38.

MENDONÇA, Ana Walesca P.C. Algumas reflexões em torno da questão da formação do administrador escolar. *Revista de Educação AEC*, Brasília, Ano 14, nº 57, Jul./Set. 1985, pp. 62-64.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Profissional da Administração da Educação: seleção, formação e atuação. *Revista Brasileira de Administração da Educação* v. 4, n. 1, Porto Alegre, Jan./Jun. 1986, pp. 106-113.

RESUMO

Os estudos sobre o perfil do Administrador Escolar levam à conclusão de que é imperioso repensar-lhe a sua formação acadêmica, pedagógica e prática, para que tenha condições de atender, a contento, a gerência da educação popular que é, na atualidade, uma questão crucial em todos os países do mundo, inclusive no Brasil.

ABSTRACT

The studies of the School Administrator's profile make us come to a conclusion that it is really necessary to re-think about his academic, pedagogic and pratical background, so that he may have conditions to attend satisfactorily the managering of a popular education, which is, nowadays, a crucial matter in every country in the world, Brazil included. At the end the author offers framework for programs in the field.