

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

Políticas e práticas de
descentralização

Conteúdo e formas de
administração

O sistema municipal de
educação

Conferência e Trabalhos apresentados no
XVI Simpósio Brasileiro de Administração da Educação
Rio de Janeiro, 7 - 11 de Setembro de 1993

Catorino
1999

REVISTA
BRASILEIRA
DE ADMINISTRAÇÃO
DA EDUCAÇÃO

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DE PROFISSIONAIS DE
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO



EXPEDIENTE

A **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 matéria é livremente permitida desde que seja mencionada a fonte. Para reprodução de artigos solicita-se a consulta prévia do editor.

EDITORES

Lauro Carlos Wittmann - **Editor**

Regina Piske - **Secretária**

UFSC Centro de Ciências da Educação

88040-900 Florianópolis - SC

Roberto Aparecido Algarte - **CO-EDITOR**

UnB/ Faculdade de Educação

70910-900 - Brasília - DF

CONSULTORES EDITORIAIS

Neste número especial não houve avaliação dos trabalhos por consultores editoriais. Todos os textos foram enviados para o XVI SBAE.

ASSINATURA

Solicite a Revista diretamente ao Editor ou ao Co-Editor, enviando cheque nominal à ANPAE no valor de 8 URFs por volume /ano de dois exemplares.

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 objetivo 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 estudo, a cooperação e o intercâmbio de estudos e experiências; e a colaboração com outras instituições de objetivos idênticos ou afins.

A sede atual da ANPAE é o Centro de Ciências da Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, 88040-900 Florianópolis, SC.

PRESIDENTE: Lauro Carlos Wittmann.

VICE-PRESIDENTES: **Região Centro-Oeste:**

Regina Vinhais Gracindo; **Região Nordeste:**

Maria José de Araújo Gadelha; **Região Norte:**

Islândia Sampaio Vale; **Região Sudeste:** Fátima

Cunha Ferreira Pinto; **Região Sul:** Marta Luz

Sisson de Castro. **Ex-Presidente:** Maria Clélia

Botelho.

DIRETORES DE SECÇÕES ESTADUAIS:

Genuíno Bordignon/DF; Regina Lúcia de Carvalho

Dias/PI; Maria Socorro Queiróz de Souza/RN;

Silvio Macieira/RJ; Jair Militão da Silva/SP.

CONSELHO FISCAL: José Leão Falcão Filho,

Francisca Feitosa da Cunha, Paulo Francisco

Bezerra.

Revista Brasileira da Educação (Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação). Brasília - Brasil, 1983 - ISSN 0101-8981 Semestral. Publicada pela Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação.

1993, 9 (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

**Políticas e práticas de
descentralização**

**Conteúdo e formas de
administração**

**O sistema municipal de
educação**

**Gestão escolar democrática e
eleição de diretores**

Conferência e Trabalhos apresentados no
XVI Simpósio Brasileiro de Administração da Educação
Rio de Janeiro, 7 - 11 de Setembro de 1993

RBAE v. 9 n. 2 p. 1-100 jul./dez. 1993

INFORMAÇÕES EDITORIAIS

A Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE) aceita para a 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 aos 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 sobre o andamento e as 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 resenhas 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 da educação. Os originais deverão ser enviados ao editor, em disquete 5.2 ou 3.5, digitados em Word for Windows ou datilografados em 4 (quatro) vias, 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 atividades (Ex: Faculdade de Educação/UnB); Instituição em que foi elaborado o trabalho e/ou menção de auxílios ou quaisquer informações referentes ao mesmo.

b) Resumo e Abstract (antecedendo ao texto)

Resumo informativo/indicativo, em português e em inglês, respectivamente, com um máximo de 250 palavras, redigido de acordo com a NB-88, da ABNT.

c) Texto

O texto deve obedecer ao sistema de numeração progressiva da NB-88. 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 no final do texto na ordem da chamada numérica constante do texto.

e) Citações

As citações no texto devem se acompanhar do sobrenome do(s) autor(es) em minúsculo e entre parênteses, acrescido do ano de publicação e da página, quando for o caso (ex: Silva, 1990:20).

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	07
Democratização e Descentralização: Políticas e Práticas <i>Silke Weber</i>	09
O Conteúdo e as Formas da Administração Escolar Moderna <i>Norberto Jacob Etges</i>	27
Os Sistemas Municipais de Educação <i>Edivaldo M. Boaventura</i>	49
Gestão Escolar Democrática: um Projeto em Construção <i>Célia Costa e Itamar Silva</i>	69
Eleições de Diretores, um Processo em Curso na Secretaria Municipal de Educação de Goiânia/GO <i>Luiz Fernando Dourado</i>	81
A ANPAE e o Plano Decenal de Educação para Todos <i>Lauro Carlos Wittmann</i>	91

EDITORIAL

Este número da *Revista Brasileira de Administração da Educação*, 9 (2), jul./dez. 1993, publica uma conferência e alguns trabalhos encaminhados para o **XVI Simpósio Brasileiro de Administração da Educação**, realizado no Rio de Janeiro, 7 a 11 de setembro de 1993 e promovido pela ANPAE e pela Faculdade de Educação da UFRJ. Em 1994, além dos números 1 e 2 do volume 10 de nossa Revista, a ANPAE publicará, ainda, os *Anais do XVI Simpósio Brasileiro de Administração da Educação*. Esta publicação, que já está no prelo, divulga os documentos elaborados nos Grupos de Trabalho e os resumos de todos os trabalhos apresentados no Simpósio.

Neste número da RBAE a ANPAE publica o texto da conferência de Silke Weber da UFPE e os trabalhos dos professores Norberto Jacob Etges da UFSC, Edivaldo Boaventura da UFBA, Célia Costa e Itamar Silva da UNICAPE, e Luiz Fernandes Dourado da UFG.

A reflexão de *Silke Weber* sobre políticas e práticas de democratização e de descentralização no setor educacional brasileiro discute a melhoria da qualidade do ensino oferecido pela escola pública num processo de ação articulada de muitos aspectos, nela situando a dinâmica institucional, com a redefinição das formas de gestão. Apresenta a experiência de atuação conjunta escola básica, governo e universidade, materializando diretrizes amplas e não, apenas, ligada a programas específicos. A gestão da educação realiza avanços efetivos na democratização e crescimento da autonomia do professor e da escola. A dimensão coletiva e a cooperação são necessárias para a construção de um ensino público de qualidade.

O conteúdo e as formas da administração escolar moderna são particulares e determinadas pela especificidade da prática educativa escolar. A instigação e os desafios de *Norberto Jacob Etges* se fundam na base epistemológica e sociológica da administração. Cabe à administração escolar traduzir e decifrar os códigos de cada ciência e o códigos dos códigos do conjunto de toda a construção teórica e organizá-los para que a prática educativa escolar se constitua de ações objetivas e lógicas, independentes da subjetividade imediata dos envolvidos. A lógica de uma organização objetiva e democrática consiste em tornar as condutas públicas.

Os demais artigos deste número da RBAE discutem aspectos de democratização: a municipalização, a gestão democrática na escola e a eleição de diretores. Em sua análise dos sistemas municipais de educação *Edivaldo M. Boaventura* tece considerações sobre a composição do sistema municipal de ensino, sobre a sua institucionalização e sobre as políticas educacionais concernentes. O avan-

ção constitucional reconhece o município como instância de normatização sobre educação, além da já reconhecida competência administrativa. A descentralização avança em direção ao município. A delegação de atribuições, o regime de colaboração e a competência concorrente e comum são abordados no processo de municipalização.

Situando a democratização das estruturas escolares no interior do processo de democratização sociedade, *Célia Costa e Itamar Silva* discutem a gestão escolar democrática: um projeto em construção. Situam a escola no processo de democratização da sociedade e, na discussão da gestão democrática da escola, discutem a eleição de diretores e os Conselhos Escolares como aspectos de um novo tempo na gestão escolar.

Entre as várias modalidades do provimento do cargo de diretor de escola no município de Goiânia, indicação, lista triplíce e eleição. *Luiz Fernando Dourado* defende a eleição como forma a ser implementada e avaliada. Entretanto, em decorrência de seu estudo, conclui para a necessária associação com outros canais de participação social de organização do coletivo escolar.

A Revista publica, ainda, o pronunciamento do Presidente da ANPAE sobre o *Plano Decenal de Educação para Todos*. Trata-se de um documento que sintetiza a contribuição da Presidência da ANPAE apresentada na Reunião sobre o Plano Decenal e as Entidades Não Governamentais, realizada em Brasília, aos 4 e 5 de novembro de 1993.

AGRADECIMENTOS

A ANPAE - Associação Nacional de Profissionais da Administração da Educação e a RBAE - *Revista Brasileira de Administração da Educação*, agradecem o efetivo apoio dos seguintes órgãos ou instituições e pessoas, sem o qual este número da *Revista Brasileira de Administração da Educação* não poderia ser impressa neste momento.

MEC/SENESU, Prof. Rodolfo Pinto da Luz.

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina: Reitoria, Prof. Antônio Diomário de Queiróz; Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Prof. César Zucco; Pró-Reitoria de Administração, Cesar Bittencourt; Centro de Ciências da Educação, Profª. Leda Scheibe

Lauro Carlos Wittmann
Presidente da ANPAE
e Editor da RBAE

DEMOCRATIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO: POLÍTICAS E PRÁTICAS

*Silke Weber**

RESUMO

As políticas e práticas de democratização e de descentralização no setor educacional brasileiro se desenvolvem no interior das mudanças ocorridas na última década. A melhoria da qualidade do ensino oferecido pela escola pública depende de um conjunto de ações articuladas, entre as quais está a própria dinâmica institucional, com a redefinição das formas de gestão, acompanhamento e avaliação dos resultados articulada com outros aspectos. O texto enfatiza a tarefa conjunta escola básica, governo e universidade, materializando diretrizes amplas, não limitada a programas específicos. A autonomia docente daí resultante é elemento fundamental do processo de construção da qualidade do ensino fundamental. A gestão da educação realiza avanços efetivos na democratização e formas de cooperação entre instâncias de poder, entre governo e professorado e com entidades da sociedade civil. O texto questiona a dimensão singular e a competição, em substituição à dimensão coletiva e à cooperação. Debate a autonomia da escola para que de maneira ativa participe e integre o espaço coletivo de construção da qualidade do ensino público produtivo.

INTRODUÇÃO

Avanços efetivos no setor educacional têm sido obtidos, na última década, malgrado persistirem problemáticas a baixa qualidade e a improdutividade do sistema escolar brasileiro, que se expressam, principalmente, nas altas taxas de insucesso e de evasão escolares nas séries iniciais, o que demonstra quão longe ainda está o país de propiciar às sucessivas gerações a escolaridade obrigatória.

*Professora do Departamento de Psicologia e de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco

Embora não se pretenda retrair os avanços realizados, seja no que concerne à cobertura escolar, seja no que diz respeito aos aspectos pedagógicos e de aprendizagem, seja também no que se relaciona à profissionalização docente ou à flexibilização da gestão do sistema educacional e da própria escola, é necessário ter presente que os mesmos resultam, simultaneamente, do aprofundamento da luta em favor da democracia, da generalização da discussão acerca da problemática educacional, da formulação e implementação de políticas educacionais, consoantes com as linhas gerais da luta social mais ampla e do conhecimento produzido a esse respeito.

Nesse processo, referências comuns foram sendo elaboradas e reafirmadas, as quais passaram a nortear a própria discussão sobre a questão educacional na atualidade, a exemplo, aliás, do que ocorre neste Simpósio, bem como propostas de políticas educacionais, dentre as quais pode ser mencionado, inclusive, o Plano Decenal de Educação, de redação recente pelo MEC e apresentado à UNESCO. Aliás, de uma ou de outra maneira, parece cada vez mais difícil fazer tábula rasa de políticas definidas em gestões anteriores, no tocante à Educação Básica, tendo em vista não apenas conquistas obtidas no plano formal, mas também a crescente visibilidade da contribuição acadêmica no enfrentamento dos problemas educacionais.

Vale dizer que continua freqüente a prática de desmantelamento do que foi feito em governos anteriores, até por parte de representantes do mesmo arco de alianças ou do mesmo partido. Mas raramente essa reorientação contesta prioridades anteriormente definidas; ela se restringe, no mais das vezes, a modificar encaminhamentos, já que o avanço do debate e da luta social mais ampla impõe, por si mesmo, certos limites.

É bem verdade que é preciso ter claro que mesmo quando apenas formas são alteradas, há repercussões evidentes na implementação de prioridades arduamente definidas em um longo processo de negociação entre as mais diferentes forças sociais de natureza acadêmica, política, administrativa. É, portanto, necessário redobrar a atenção e

vigilância na perspectiva de não somente assegurar avanços mas também garantir um mínimo de estabilidade às políticas educacionais do país, inclusive para que os seus resultados mediatos possam ser avaliados e até reorientados.

Assim, há de certo modo consenso entre os diferentes segmentos sociais e as esferas de poder que a melhoria da qualidade do ensino oferecido pela escola pública depende de um conjunto de ações articuladas entre si que, entre outros aspectos, envolve, necessariamente, a situação material e pedagógica da escola, a capacitação, intercâmbio e profissionalização docentes, a própria dinâmica escolar, com redefinição de formas de gestão, acompanhamento, avaliação de resultados.

Malgrado reconhecerem isso, textos recentes tendem a eleger a dinâmica institucional como elemento central da melhoria da qualidade e da produtividade do sistema educacional, sem muitas vezes sequer atentar para as efetivas mudanças ocorridas, na última década. Na verdade, silenciam a seu respeito. Parece, pois, importante considerá-los na reflexão sobre políticas e práticas de democratização e de descentralização no setor educacional brasileiro. Antes porém, talvez fosse necessário delimitar alguns aspectos do debate sobre a qualidade do ensino, marco de qualquer proposta contemporânea de política nessa área.

1 - O DEBATE SOBRE A QUALIDADE

Talvez não seja exagero dizer que a questão da construção da qualidade da Educação Básica tem sido preocupação constante de educadores e de gestores de política educacional ao longo do século 20, se bem que ela ganhe relevo em períodos determinados, caracterizados, por Nagle (1974), como de “otimismo pedagógico”.

Esse debate avançou, particularmente, na década de 80, com a implementação de políticas educacionais voltadas para a construção da qualidade de ensino, formuladas no âmbito de governos democráticos, tanto no nível estadual como municipal, implicando, necessari-

amente, na tomada de posição frente à escola e às relações sociais que aí se desenvolvem, ao professorado, à relação sociedade x educação formal, às competências específicas das esferas de poder na generalização da educação básica, entre outros aspectos.

Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, definindo como princípio “a garantia de padrão de qualidade” (Art.206, item VII), consolidou-se essa perspectiva.

Isso significa que o debate social foi sendo aprofundado no sentido de reconhecer a escola como instância que promove a disseminação e a organização dos conhecimentos sistematizados necessários à compreensão e participação consciente nos rumos da sociedade em que a mesma se insere, estimula a fruição e a criação de bens culturais, tematiza e atende aos cambiantes requerimentos de um mercado formal de trabalho marcado por inovações tecnológicas periódicas ou estruturais, considera as demandas do setor informal de economia.

Reconhecer a qualidade da educação escolar como princípio constitucional implica, por outro lado, em resgatar a atuação do docente, que passa a ser percebido como profissional, requerendo a explicitação e o respeito a regras claras de formação, recrutamento, desempenho, bem como em envolver os diferentes segmentos sociais na concepção, gestão, controle e avaliação de políticas educacionais e de políticas de ensino.

A atuação docente

O enfrentamento da questão da qualidade da escola pública conduz à reflexão sistemática sobre a prática pedagógica desenvolvida pelo professorado, na medida em que a mesma constitui elemento mediador entre história social e pessoal, entre instituição escolar e sociedade, entre educação básica e sociedade. No seu desenvolvimento, foi ficando progressivamente clara a necessária articulação entre propostas pedagógicas particulares e projetos educacionais unitários, cujo conteúdo básico seria tanto a construção de competências cada vez mais complexas, como o compromisso com a edificação da democra-

cia. Tornava-se assim evidente que a crítica da prática pedagógica e a sua reorientação pressupunham o aperfeiçoamento contínuo e o intercâmbio sistemático entre pares, além de condições de trabalho, carreira, salários compatíveis com a tarefa do magistério.

A paulatina tomada de consciência de tais aspectos, associada à crescente autonomia docente, construída no intercâmbio de conhecimentos e de experiências, em suas respectivas áreas de atuação, sob a supervisão e/ou o estímulo de instituições universitárias **, indica que o acompanhamento da prática docente e o fornecimento do apoio pedagógico requerido é uma vertente fecunda, que precisaria ser explorada.

Diferentes textos têm dado conta dos avanços obtidos nessa perspectiva, bastando mencionar alguns mais recentes como Cortella (1993); Miranda (1991); Weber (1991 e 1993). Eles mostram que a possibilidade concreta de uma escola pública de qualidade demanda a definição e desenvolvimento de políticas de ensino de rede, formuladas a partir de amplo debate entre docentes e especialistas nas diferentes áreas de conhecimento. Com isso se explicitaria o reconhecimento das dimensões coletiva, crítica, provisória da atividade pedagógica, transformando a instituição de canais de acompanhamento e de controle da ação educativa desenvolvida e a avaliação periódica dos resultados obtidos em ações de natureza também pedagógica.

A pedagogização desse debate extrapola cada escola em particular e facilita a compreensão de que a construção da qualidade de educação básica é um processo que concerne, ao mesmo tempo, ao governo, à rede escolar, ao professorado, ao alunado, a comunidade, à sociedade civil, e cujo aprofundamento requer, certamente, o respaldo contínuo de informações, diagnósticos, conhecimentos, que estão disponíveis particularmente, nas instituições universitárias.

É pois fundamental aprofundar esse trabalho cooperativo e crítico que vem progredindo entre rede pública e instância universitária.

Dados os seus próprios objetivos de produção e disseminação de

conhecimentos e de inovações tecnológicas, de formação profissional e criação de clima cultural, caberia à instância universitária não somente propiciar a formação contínua do corpo docente da escola pública e prover o apoio pedagógico por ele requerido, nas diferentes áreas do conhecimento, mas também estabelecer a mediação escola-trabalho. Ultrapassar-se-ia, dessa forma, certamente, a perspectiva de preparação pela escola de mão-de-obra imediata para o mercado de trabalho e avançar-se-ia na direção de uma formação que fornecesse as bases para a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos não somente dos diferentes processos produtivos mas do próprio processo de trabalho. Em suma, numa tarefa conjunta escola básica e universidade, caberia a esta última propor caminhos para relacionar escola-trabalho na sociedade e nas diferentes atividades dos setores de produção, distribuição, reprodução.

Universidade e autonomia docente

As experiências de cooperação educação básica/instância universitária têm, no entanto, indicado que propostas criativas podem ser desenvolvidas, sobretudo, quando as relações entre ensino público, ou seja, governo e instituições universitárias, se pautam por diretrizes mais amplas de políticas e não apenas por programas específicos.

De fato, quando a principal condição da cooperação é a materialização das diretrizes definidas, há espaço para conjugação de interesses e lugar para iniciativas inovadoras. Como exemplos é possível citar entre outros Pernambuco, no período 1987-1990, e a cidade de São Paulo, entre 1989 e 1992, onde políticas educacionais foram implantadas com o aporte sistemático e efetivo das diferentes instituições universitárias existentes e posteriores mudanças de orientação política não conseguiram quebrar nem os laços ou redes de relação estabelecidos entre professores de diferentes Departamentos e docentes das respectivas redes públicas de ensino, nem as próprias perspectivas e encaminhamentos concebidos conjuntamente.

Em Pernambuco, as instâncias universitárias continuam a ser instadas pelos docentes a darem prosseguimento não somente ao acompa-

nhamento da prática pedagógica em curso, sobretudo nas séries iniciais e nas classes de Educação de Jovens e Adultos, mas também a incluírem na sua rotina acadêmica a organização de seminários, palestras bem como o oferecimento periódico de cursos de aperfeiçoamento e de especialização. O sucesso da SBPC em Recife, que teve no professorado da rede estadual um público assíduo, talvez seja mais um resultado desse relacionamento.

Essa cooperação desenvolvida em moldes próprios por ambas as instâncias - governamental e universitária - que tem as marcas da própria história local do setor educacional e das instituições universitárias, aponta a autonomia docente daí resultante como um elemento fundamental do processo de construção da qualidade do ensino fundamental. Ora, como é sabido, a autonomia no trabalho é uma das condições de profissionalização de uma atividade. Não constituiria, pois, a profissionalização progressiva do docente um elemento forte de mudança no setor educacional, mesmo admitindo com Enguita (1992) que ela vai de par com a sua crescente proletarização?

Sabe-se que melhorias mais amplas escapam do domínio da escola e dos próprios governos, uma vez que elas dependem, principalmente, de mudanças sócio-econômicas e políticas de natureza estrutural que impeçam a expulsão continuada de alunos antes do final do ano escolar e que sejam capazes de alterar o condicionamento cultural de descrédito em relação à escola pública, ao seu professorado e a seu alunado, ao governo e às suas instituições.

Entretanto, a construção de uma concepção de professor como profissional, que antevê progressos na carreira relacionados à sua competência e desempenho, e por isso mesmo busca aperfeiçoar-se mediante a exposição sistemática ao debate, ao confronto entre conhecimento e realidade, à troca e ao intercâmbio, ao estabelecimento de redes de relacionamento nas respectivas áreas de atuação, constitui certamente o núcleo de uma política educacional voltada para a qualidade do ensino. Nessa interlocução contínua, a relação entre teoria e prática é, necessariamente, tematizada, resultados são avalia-

dos, podendo conduzir à sua crítica e à formulação de propostas pedagógicas alternativas, cuja experimentação requer espaço institucional propício.

E isso leva a considerar o necessário contraponto de qualquer política educacional que vise à construção da qualidade do ensino público: a gestão da escola e das próprias políticas educacionais.

2 - A QUESTÃO DA GESTÃO

Também com relação a esses aspectos a década de 80 foi rica em experiências e propostas, mostrando que, dada a complexidade envolvida no setor educacional, avanços são observados quando políticas atuam, simultaneamente sobre as condições materiais, pedagógicas, administrativas da escola e da rede pública.

Com efeito, a centralização extrema, com a conseqüente expansão de estruturas técnico-burocráticas, no interior das quais eram definidas as políticas públicas, ao longo do período autoritário, foi cedendo lugar, desde o final dos anos 70, em decorrência do grau de organização obtido pela sociedade civil, a processos participativos de planejamento e de gestão de políticas educacionais e da própria escola.

Nesse contexto, em que a democratização da gestão governamental constituía reivindicação básica de diferentes setores sociais, diversas formas de canalizar a influência e de suscitar o controle dos segmentos organizados da sociedade civil na definição de prioridades governamentais, no encaminhamento de políticas educacionais, foram experimentadas e vivenciadas nos mais diversos Estados e Municípios.

Cunha (1991) faz um amplo balanço do que ocorreu nessa esfera, entre meados de 70 e meados da década de 80. Detendo-se em experiências que obtiveram visibilidade nacional, mostra que ambigüidades e limites do processo de democratização da educação, decorreu tanto da falta de clareza ideológica dos atores envolvidos, da confu-

são e conflito de interesses particularistas que terminam favorecendo a privatização da escola pública como também de questões políticas mais gerais, que concernem concepções da sociedade brasileira futura e do lugar das iniciativas estatais.

Outros textos como os de Namó de Mello (1986), Oliveira (1991), Rodrigues (1985), Weber (1991) tentam fazer uma reflexão sobre o processo de democratização da gestão educacional que, de uma ou outra forma, seus autores ajudaram a desencadear. Dificuldades em concluir, segundo o formato previsto, o processo iniciado no Congresso Mineiro, por exemplo, conflitos com o professorado em São Paulo e em Pernambuco, acrescidos, neste último caso, do confronto entre visões de democracia representativa X democracia direta são alguns dos obstáculos que ali merecem destaque.

Mas, por outro lado, todos esses textos indicam avanços efetivos realizados na relação entre as esferas de poder, entre governo e professorado e com entidades da sociedade civil, com a própria comunidade, assim como esclarecem sobre as suas repercussões na melhoria da qualidade do ensino público. Porém, é, sobretudo, a exposição pública dos limites e possibilidades de mudanças da escola pública, a curto prazo, tendo em vista a sua própria história na sociedade brasileira, nas últimas décadas, que constitui o núcleo desses trabalhos.

Esse debate contínuo, suscitado por Estados e Municípios durante a construção de seus planos e projetos educacionais, de propostas para a Constituição Federal, Constituições Estaduais, Leis Orgânicas dos Municípios, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, além de representar espaço de socialização do conhecimento a respeito do setor educacional, nas mais diferentes dimensões, e dos seus problemas, tem constituído estímulo para a reafirmação de bandeiras de luta e a gestação de novas reivindicações e pleitos.

É assim que Fóruns e Conselhos nos diversos níveis foram sendo instituídos como modo de assegurar a presença da sociedade no debate e encaminhamento de problemas educacionais, cuja atuação e

influência efetivas variam de Estado para Estado, de município para município.

Formas de cooperação, de parceria entre Estado e municípios, entre os próprios municípios, entre instituições governamentais e educacionais nos diferentes níveis, foram sendo desenvolvidas, propiciando o conhecimento recíproco e a descoberta de novas possibilidades de trabalho conjunto, tanto na ampliação da matrícula como no apoio pedagógico ao professorado. Por outro lado, evidenciou entraves, demonstrando a importância da “despartidarização” e da “desprivatização” da educação básica porque conquista histórica de um direito de todos, transformada em dever do Estado.

Nesse processo, também, têm se esclarecido e definido competências específicas e formas de relacionamento entre as três esferas do poder, sendo reafirmada a tarefa integrativa da União, raramente assumida, no tocante a políticas educacionais, o papel articulador e coordenador dos governos estaduais na formulação, gestão e avaliação de políticas educacionais, a autonomia do município para definir prioridades educacionais locais e para tomar as iniciativas a elas relacionadas.

No tocante à escola, formas diversas de gestão têm sido experimentadas, desde a tradicional centrada na direção, esta selecionada por concurso público, indicada por força política, eleita pelos segmentos da escola ou envolvendo também a comunidade; as formas colegiadas nas suas diferentes visões; os Conselhos Escolares nos seus diversos formatos. Malgrado não haver ainda estudo que aponte qual o estilo de gestão mais favorável à consecução dos objetivos escolares, se é que ele existe, parece claro não ser mais possível fazer da escola o receptáculo de experimentos e de inovações formuladas em instâncias exteriores a ela, seja do ponto de vista pedagógico, seja do ponto de vista administrativo. Mas também parece claro que mais do que nunca a escola pública anseia por realizar de forma conjunta e não isoladamente a sua tarefa principal de fornecer às novas gerações condições de acesso e de participação efetiva no que a humanidade cons-

truiu em termos de significados, de conhecimentos, de técnicas, de tecnologias, de propostas, de crítica.

Para tanto, a escola teria que apostar na alegria que as novas gerações podem experimentar ao aprenderem o que lhes é ensinado sobre a aventura humana, tanto no que diz respeito às suas conquistas e à sua face de exploração, dominação, violência (Snyders, 1986) como no que se refere às suas possibilidades de superar o passado e o presente e de construir o futuro. Isso, no entanto, requer apoio efetivo e articulação permanente entre os diferentes setores envolvidos na educação formal, seja governo, sejam instituições de formação e aperfeiçoamento dos responsáveis pelo ensino, sejam instâncias de produção, disseminação, crítica do conhecimento, sejam entidades da sociedade civil, para nomear apenas aqueles segmentos sociais necessariamente implicados na proposição de caminhos e no estímulo a iniciativas para assegurar a incorporação e o enriquecimento de conteúdos mínimos nacionais.

Essa articulação freqüente entre esses diferentes segmentos, que conduziria tanto a aprofundar veredas exitosas como a reorientar iniciativas experimentadas, requer a comparação, contraposição, confronto de propostas e de encaminhamentos, o que pressupõe ênfase na vivência da dimensão coletiva da atuação pedagógica. Fica pois, difícil imaginar que cada escola por si, em nome de sua autonomia, se sinta estimulada a de forma cooperativa compor um conjunto que, guardando as diferenças, disponha-se a construir a qualidade do ensino público.

Apesar disso, parece ser a proposta que incentiva a competição entre escolas que vem ganhando adeptos, entre gestores de políticas públicas, educadores, membros da academia, na atualidade.

A gestão baseada na escola

É exatamente a substituição da dimensão coletiva pela dimensão singular, da cooperação, difícil é verdade, pela competição que, entre outros aspectos, parece ser propugnado pelos defensores da autono-

mia das unidades escolares do ponto de vista pedagógico e do desenvolvimento institucional.

Esta posição oriunda de países anglo-saxões, de onde vem também a inspiração do modelo administrativo implementado pela reforma universitária, que hoje faz 25 anos, pretende ser a alternativa à atual política centralizada de administração e de controle do sistema escolar para fomentar a qualidade e produtividade do ensino, enfatizar a ação pedagógica da escola, flexibilizar decisões, controlar o seu desempenho, tornar públicos os resultados de sua atuação.

Segundo Santos e Carvalho (1993), em recente revisão bibliográfica sobre o assunto, a descentralização organizacional, que permitiria à escola pública obter autonomia institucional, administrativa e financeira, seria condição indispensável para a democratização da gestão escolar e para a melhoria da qualidade da educação.

Ao delegar autoridade para a esfera local busca-se, conforme Hallack (1992), citado por Santos e Carvalho (1993), favorecer a gestão no lugar onde acontece o ensino-aprendizagem, superar a imagem negativa do Estado como administrador e provedor de serviços públicos, fortalecer a ação dos diferentes atores no planejamento e implementação da educação.

Posição semelhante defende Namo de Mello (1991), apoiada em estudo de Rivas (1991) sobre políticas de descentralização da educação fundamental e média na América Latina, e em recentes trabalhos de Tedesco (1991). Ela advoga formas descentralizadas de organização escolar, construídas em nível local, *"que permitam incorporar as necessidades desiguais e trabalhar sobre elas ao longo do processo de escolaridade de modo a assegurar acesso ao conhecimento e satisfação das necessidades básicas de aprendizagem para todos"*, (p.201) conforme preconizado pela UNESCO (1990).

Essa mesma perspectiva, que admite a diferença como ponto de partida e elege a equidade como ponto de chegada, posição que tem sido posta em xeque por Buarque (1993), que respeita o diverso e

denuncia a diferenciação, é sustentada por Silva (1991), Xavier (1991), Araújo e Oliveira (1991) para os quais a modernização da gestão escolar constitui o elemento chave para a construção de qualidade da educação.

Silva, centrando a sua discussão sobre as características dos Recursos Humanos requeridos pelo *"novo cenário tecnológico, econômico e político"*, enfatiza a descentralização que *"a recomposição das forças políticas já vem impondo ao país no setor educacional"* como condição primeira para superar *"o enorme fosso existente entre o nosso país e o primeiro mundo, na área da educação"* (p.254).

Xavier busca mostrar que o método de gestão da qualidade total, aplicado nas escolas, pode produzir a melhoria efetiva da qualidade educacional, na medida em que mobiliza todos os seus membros na consecução dos seus objetivos e na satisfação de sua clientela.

Araújo e Oliveira, como os demais autores mencionados, também tem como referência as demandas periódicas do setor produtivo, focalizando no setor educacional, as estruturas de gestão e de financiamento. A escola, segundo a sua concepção, deveria ser competitiva e autônoma do ponto de vista pedagógico, administrativo e financeiro, inclusive no tocante ao salário docente. É o primeiro aspecto, sobretudo, que tem sido reivindicado pelo setor empresarial, cada dia mais consciente da vinculação formação escolar e competitividade empresarial, tal como discutido em seminário realizado no Rio de Janeiro, em agosto de 1992. A entrada em cena deste segmento social no debate educacional, constitui, aliás, um novo elemento a considerar na formulação de políticas.

Não é outra a visão da CEPAL e da UNESCO, que reconhecem a necessidade *"de uma transformação profunda nas orientações, uma nova proximidade que conjugue conhecimento com produtividade e mudança institucional"* (p.9). O papel do Estado *"dirigista"* e centralizador é questionado, recomendando-se a adoção de *"uma visão que potencie a orientação estratégica"*(p.9), à qual sejam incor-

porados os conceitos de competitividade, desempenho e descentralização.

Como pode ser observado, o que está subjacente a todas essas propostas é o afastamento paulatino do Estado, dos negócios da educação e a concretização, no Brasil, dos padrões obtidos no primeiro mundo. Entretanto, ao advogar a eliminação dos controles burocráticos centralizados e ao atribuir à dinâmica institucional as decisões para avançar na construção da qualidade da escola pública, não se estaria reduzindo a ação educativa a uma questão técnica e retirando a sua dimensão, necessariamente, política?

Basta lembrar, como fez Cunha (1992), recentemente, que a criação de Departamentos constituiu a condição organizacional para que a universidade se libertasse da mediocridade técnico-científica e do clientelismo acadêmico.

Sabe-se quantos obstáculos têm sido criados pelos Departamentos de diferentes instituições universitárias para a institucionalização da pós-graduação e da pesquisa e para a abertura de concursos destinados a recrutar representantes da massa crítica que a duras penas tem sido formada com o apoio da sociedade brasileira. Não fora o projeto acadêmico e social de seu corpo docente, canalizado pelas diferentes sociedades científicas, que souberam explorar as oportunidades de fomento existente, certamente, não disporia o país do atual acervo de conhecimentos acerca de si próprio e de suas potencialidades.

Ao se restringir à dinâmica institucional as possibilidades de avanço na construção da qualidade da escola pública, corre-se o risco de esvaziar a construção conjunta, necessariamente eivada de conflitos e de tensões, porque também de cunho político, para se privilegiar a obtenção isolada de taxas de produtividade. Perde-se, assim, a busca contínua de produção de argumentos convincentes, o que pressupõe a incorporação sistemática de conhecimentos e de sua crítica e a consideração dos interesses das forças sociais em presença, para enfatizar critérios que meçam apenas a distância entre o rendimento

escolar de uma dada escola e o nível que ela elegeu como alvo a atingir, importando apenas adotar ou adaptar procedimentos definidos ou experimentados por países tomados como padrão.

Substitui-se, assim, a incipiente tomada coletiva de consciência dos determinantes da realidade escolar e dos espaços de mudança pela adoção de modelos abstratos de dever ser. Substitui-se, outrossim, a tênue construção de uma cultura de cooperação entre professores, escolas, instituições, entidades organizadas, pela cultura da competição, na qual o que importa é ser o melhor entre poucos. Substitui-se o resgate da dimensão pública da ação estatal pelo aprofundamento de sua privatização, não mais expressa apenas por clientelismo, populismo, mas agora atrelando-a, diretamente, à produção do lucro e da acumulação do capital.

Em suma, mais uma vez atribuir-se-ia à educação formal a tarefa de transformação social, dessa feita, sob a forma de mudança de mentalidade, em moldes bem caros aos arautos do desenvolvimentismo. Com uma diferença: na década de 60, fazia-se apelo à Psicologia Social; na década de 90, busca-se nas teorias organizacionais relacionadas às inovações administrativas ocorridas no setor privado, a orientação para fazer com que a educação no país entre no século XXI.

Ressalte-se que não se pretende, em nenhum momento, negar a urgência de promover, efetivamente, a descentralização dos controles burocráticos e das instâncias de decisão. Importa, de fato, assegurar à escola autonomia na formulação e implementação de propostas pedagógicas disseminadoras da cultura de qualidade, produtividade, criatividade, da indagação, da investigação, de acompanhamento do avanço do conhecimento nas diversas áreas, propostas essas que estejam sintonizadas com as linhas gerais de política educacional no país. Impõe-se, também, estimulá-la a adotar formas de gestão compatíveis com o grau de organização de sua comunidade escolar, bem como a elaborar propostas de capacitação, aperfeiçoamento, intercâmbio para o seu corpo docente e técnico-administrativo e a definir processos de auto-avaliação do seu desempenho. É, igualmente, necessário

que a escola assuma a responsabilidade da manutenção das condições materiais de trabalho e da provisão do material didático e pedagógico. Ou seja, é indispensável que a escola disponha dos recursos e das condições para que, de maneira ativa, participe e integre o espaço coletivo de construção da qualidade do ensino público, que deve, sim, ser produtivo, sobretudo, porque resultado da intervenção sistemática da atividade humana na realidade, em resposta a demandas históricas bem nítidas.

A escola deve ser produtiva porque espaço de materialização de direito social básico e uma das instâncias e exercício de cidadania.

Deve ser flexível o suficiente para abrigar as diferenças, o contraditório, os antagonismos, para poder gestar o novo.

Deve ser impulsionada por políticas mais gerais que lhe reiterem o compromisso com o aperfeiçoamento da vivência democrática, nas suas diferentes dimensões.

BIBLIOGRAFIA

- ARAÚJO e OLIVEIRA, João B. - "União, Estados e Municípios e o sistema de ensino fundamental: atribuições e perspectivas" - in GOMES, Candido A. e AMARAL SOBRINHO, J. (orgs.) - *Qualidade, eficiência e equidade da Educação Básica* - Brasília, IPEA, 1992, p. 123-158.
- BRASIL - CONSTITUIÇÃO - República Federativa do Brasil - Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- BUARQUE, Cristovam - *La educacion de la modernidad* - Santiago, CEAAL, 1993.
- CORTELLA, Mário S. - "A reconstrução da escola: a educação municipal em São Paulo de 1989 a 1992" - *Em Aberto*, ano 11 (53): 54-63, jan/mar 1992.
- CUNHA, Luis A. - *Educação, estado e democracia no Brasil* - São Paulo, Cortez/EDUFF/FLACSO, 1991.
- ENGUITA, Mariano - "A ambiguidade da docência: entre o profissionalismo e a proletarianização" - *Teoria & Educação* - (4): 41-61, 1991.
- HALLAK, J - "La gestion del sistema educativo para lograr una educacion equitativa y de calidad" - *Universitas* 2000 - 16(3): 11-25, 1992. Instituto Herbert Levy - *Educação Fundamental e Competitividade empresarial* - São Paulo, agosto 1992 -

- GATTI, Bernadete - "Enfrentando o desafio da escola: princípios e diretrizes para a ação" - *Cadernos de Pesquisa* (85): 5-10, maio 1993.
- MELLO, Guiomar N. e SILVA, Rose N. - "A gestão e a autonomia da escola nas novas propostas de políticas educativas para a América Latina" - *Estudos Avançados* - USP 12(5): 45-60, 1991.
- MELLO, Guiomar N. - *Educação escolar: paixão, pensamento e prática*. São Paulo, Cortez, 1986.
- _____. "Autonomia da escola: possibilidades, limites e condições". *Estado e Educação* - Coletânea CBE, São Paulo, CEDES/ANPEd/Papirus, 1992, p. 185-214.
- MIRANDA, Elisabete M. et alii - *Avaliação de uma nova proposta curricular* - Recife, Secretaria de Educação de Pernambuco, 1991.
- NAGLE, Jorge - *Educação e sociedade na Primeira República* - São Paulo, EDUSP, 1974.
- OTTONE, Ernesto - "Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade (uma visão sintética)" - CEPAL/OREALC/UNESCO, 1993 (divulgação INEP/MEC)
- OLIVEIRA, Maria das Graças C. - "Novas relações Estado/Município, no campo da educação" in WEBER, Silke - (org) *Democratização, educação e cidadania: caminhos do Governo Arraes (1987-1990)* - São Paulo, Cortez, 1991, p. 49-76.
- _____. - "Conteúdo do planejamento: uma questão relevante" - in WEBER, Silke (org). op. cit, p. 103-118.
- RODRIGUES, Neidson - *Por uma nova escola: o transitório e o permanente na educação* - São Paulo, Cortez, 1986.
- SANTOS FILHO, J. Camilo e CARVALHO, Maria Lúcia - *Gestão democrática baseada na escola: obstáculos, possibilidades e consequências* - Campinas, UNICAMP, maio/93 (Relatório de pesquisa).
- SILVA, Rose N. e MELLO, Guiomar N. - "Política educacional para os anos 90" - *Estado e Educação*, op. cit, p. 231-256.
- SNYDERS, George - *La Joie à L'école* - Paris, PUF, 1986.
- TEDESCO, Juan C. - "Alguns aspectos da privatização educativa na América Latina" - *Estudos Avançados* - USP- 12(5) 1991, p. 23-44.
- XAVIER, Antonio C. da R. - "Reflexões sobre a qualidade da educação e a gestão da qualidade total nas escolas". *Estado e Educação* - op. cit, p. p. 223-230.
- WEBER, Silke - "A luta pela qualidade da escola pública" - in: _____. (org) - op. cit, p.17-48.
- _____. "A universidade e a qualidade da educação pública". *Em Aberto* - Brasília, ano 11(53): 64-72, jan/mar 1992.

¹⁾ Tal como ocorreu, em alguns Estados (Pernambuco, Minas Gerais, São Paulo) e inúmeros municípios (Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte, Recife).

O CONTEÚDO E AS FORMAS DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR MODERNA

*Norberto J. Etges**

RESUMO

A Escola não é uma fábrica, não é uma empresa comercial, não é um sistema de atendimento hospitalar, ou um serviço qualquer. Seu conteúdo é particular e uma administração escolar adequada se pauta especificamente por ele. O conteúdo é a cultura erudita e a ciência, cuja produção, porém, se dá basicamente fora da escola. Mas uma administração adequada se funda em sólida base epistemológica e sociológica. Ora, a ciência é um conjunto de ações e proposições internamente consistentes, mas que rompe com o mundo dado e com os saberes da vida cotidiana. Daí por que a ciência e cada ciência não só tem seu próprio código, mas contém, embora negados, os códigos das teorias que as precederam, contém, portanto, o código dos códigos do conjunto de toda a construção teórica. Do ponto de vista sociológico são obras autônomas, puras, abstratas e esotéricas. Cabe à administração escolar traduzir e decifrar tais códigos e organizá-los como um sistema ou sistemas de ações objetivas e lógicas, independentes da subjetividade imediata dos agentes, professores ou alunos. A ação educativa requer imperativamente a efetividade da ação, independente da intenção, boa ou má, dos participantes. O importante é a organização da escola de tal modo que o ensino e a aprendizagem ocorram, mesmo contra as motivações negativas dos educadores e dos alunos. Um dos maiores equívocos atuais faz convergir tudo para a subjetividade imediata e para o comportamento moral individual, responsabilizando o indivíduo - professor ou aluno - pelos fracassos da escola. Por outro lado, a administração

*Professor da Universidade Federal de Santa Catarina

moderna deixa de ser uma atividade separada de quem produz. A função contínua, e cada vez mais imperativa, faz desaparecer os postos e achata a pirâmide administrativa. Há que se repensar profundamente toda esta organização, que se dá pela pressão da queda da taxa de lucro na economia mundial, que necessariamente repercute na administração pública. A qualidade do produto e dos serviços escolares também deverá necessariamente ser melhor, do contrário, o respectivo sistema deixará de sobreviver.

INTRODUÇÃO

A escola não é um empreendimento comercial, não é uma indústria, não é um sistema de atendimento hospitalar, ou um serviço qualquer. Seu conteúdo é particular e a lógica de uma administração escolar adequada exige que se pautem especificamente por ele. O conteúdo é a cultura erudita e a ciência.

A administração educacional até hoje parece não ter encontrado sua identidade, seja em termos profissionais, seja em termos de práticas administrativas congruentes com seu conteúdo fundamental. Nos cursos de pedagogia, o administrador recebia conteúdos de educador, - sempre de forma um tanto genérica, - e de administrador de empresa nos conteúdos específicos de administração. Um dos principais incentivadores da Associação dos Administradores Escolares de Santa Catarina, o prof. Marco Aurélio de Oliveira, constata esta falta de identidade, ao analisar vários documentos de encontros de Administradores Escolares, em artigo publicado no livro *Gestão Compartilhada Na Escola Pública* que *"assumia (m) a posição de discurso, sem encontrar suportes para a sua praticabilidade profissional"*¹. E atribuía esta situação à inexistência de uma teoria educacional, que suportasse os pressupostos das novas dimensões sociais que se pretendia implantar.

Em termos históricos, a administração escolar tomou a teoria da administração das empresas de empréstimo. Tomou a forma como

modelo, e passou a aplicá-la a uma situação diferente. Esqueceu-se que não é a forma que determina o conteúdo, mas, ao contrário, é o conteúdo que determina a forma e as mais diversas formas em que historicamente se possa desenvolver.

O Conteúdo é aquilo que Hegel, e depois dele, Marx identificou como sendo o elemento simples, mas determinante das coisas.

“É alguma coisa simples, sem dúvida, o que contém o que possui as qualidades do múltiplo em si, mas na forma da simplicidade, um conteúdo, que ainda está envolto”².

E o filósofo explana esta concepção com dois importantes exemplos:

“Um exemplo disso dá o germe. O germe é simples, quase um ponto. Mas simples contém todas as qualidades da árvore. No germe está contida toda a árvore, seu tronco, seus ramos, suas folhas, suas cores, o cheiro, o sabor, etc. Entretanto este simples, o germe, não é a árvore. Esta diversidade não existia. É essencial saber isto: que algo que contém uma diversidade ainda em si, mas que ainda não existia por si.

Um exemplo ainda mais importante é o Eu. Quando digo: Eu, digo algo inteiramente simples, o universal abstrato, o comum a todos; cada um é um Eu. E não obstante, este é o reino múltiplo das representações, dos impulsos, dos desejos, das inclinações, dos pensamentos, etc. Num simples ponto, no Eu, está contido o todo. É a força, o conceito de tudo aquilo que o homem desenvolve de si.”³.

Há, pois, entre o conteúdo e a forma uma relação interna, especialmente nos seres vivos, como nos exemplos dados. Mas as estruturas sociais criadas pelo homem participam desta unidade interna de conteúdo e forma, pelo menos até certo ponto, que aqui não discutimos. As formas de administração escolar serão, por isto, determinadas pelo conteúdo da educação. O conteúdo fundamental da educação é definitivamente o determinante da forma e das formas de educação em geral, e das formas de administração, especificamente.

1 - O CONTEÚDO CENTRAL DA EDUCAÇÃO

Nas discussões e debates sobre a administração escolar, entretanto, o saber e a produção artística não são abordadas com o rigor que sua importância fundamental exigem. Em geral, tanto em livros como nos documentos elaborados em Encontros, são tratados por alto e não passam de uma expressão genérica, vazia ao se dizer que a escola tem por função a inculcação do saber elaborado.

Em nossa cultura pragmático-sensualista, estas generalidades implicam, no mínimo, três coisas: primeiro, implica numa incapacidade de lidar com este objeto seu, que é a produção científica e artística; segundo, criou-se toda uma cultura escolar depreciativa do saber, e de toda a produção artística feita pelos homens até o nossos dias. O saber e a produção artística foi e continua sendo simplesmente identificado com uma cultura abstrata, sem valor prático e afastado da vida dos educandos. Terceiro, convivendo com esta forma, introduzindo-se um perigoso obscurantismo, não-religioso mas secular, de características sectárias, e, muitas vezes, inquisitorias, que identifica, no interior de seus discursos, que se acreditam críticos, toda esta imensa produção com o saber das classes dominantes. Implícita está aí uma razão puramente instrumental, que aí vê apenas as armas do inimigo, as quais, como um mal menor, devem ser utilizadas para queimá-lo vivo no seu próprio terreiro. Mais, o que é ainda pior, é o pressuposto implícito da necessária destruição posterior de toda esta tralha abstrata. Como um limão que se espremeu, ou como um cartucho que se queimou, esta tralha toda é descartável.

Finalmente, nas práticas solertes de quem não valoriza o saber, passa, mediada por uma supervalorização das práticas imediatas, uma iconoclastia mais perigosa e destruidora dos produtos da civilização moderna e dos processos de sua construção, do que a inquisição obscurantista dos séculos XVI e XVII. Uma atitude vastamente difundida e auto-destruidora nas escolas e nas universidades públicas, em parte fruto de nossa sociedade arcaica, pragmatista e anti-científica, em parte fruto das posturas acima expostas, se manifesta no desprezo

pelo estudo e pelo esforço, numa palavra, numa clara opção irracionalista: para que vou estudar toda essa porcaria burguesa, se ela não vale nada; para que vou ensinar e exigir toda esta porcaria de meus alunos, que os “caras” das Secretarias e dos Conselhos Estaduais e Federais de Educação nos impuseram sem nos ter consultado.

A inexistência de uma teoria não apenas caracteriza a administração escolar, como a educação em geral. O que em geral se fez historicamente, e se continua fazendo, é uma racionalização de práticas, uma certa cientificação, por meio de generalização de elementos extraídos de diversos campos. Na década de oitenta, parece que se perdeu de vista o próprio conteúdo da educação como tal.

Em função da perda do próprio conteúdo central da educação e do ato educativo por excelência, os estudos se caracterizam por uma fuga para frente e por uma dispersão para assuntos periféricos, especialmente para toda a sorte de caracterizações sociológicas e políticas da mesma. Em si, isto não se constituiria num empobrecimento teórico, desde que estes aspectos fossem vistos a partir da lógica interna da própria educação e de seu desenvolvimento imanente. A ação educativa tem uma lógica de operações e esta própria lógica passa pelos diversos campos de atuação teórica e prática: passa pelo biológico, pelo psicológico, pelo social e pelo político.

Neste sentido, a lógica do ato de educar é um ato político por excelência, se se entende Política com P maiúsculo, como ato de construção do indivíduo e da sociedade. O que, no entanto, se entende geralmente por política é sua redução à atividades puramente partidárias, sua redução e degenerescência à mera busca do poder, ainda que seja para sua eliminação. Qualquer que seja a forma que esta última venha tomando, tende à autodestruição de sua proposta emancipatória, se a tiver como lema. Ela necessariamente trabalha com o pressuposto de uma organização válida para todos excetuados secretamente os interesses particulares do indivíduo ou grupo em busca cega por este poder.

Acrescente-se a isso que, em geral, a ação da política é vista a partir de sua ação fundamental, como atividade puramente exterior, produzindo tais ou quais impactos ou conseqüências na educação. São análises puramente funcionalistas, que se fundam numa razão puramente instrumental. Elas partem do pressuposto de duas coisas dadas, o Poder e a educação, em que o Poder ou o Estado, ou outra instituição, age de fora para dentro sobre a educação. Assim como também se justapôs a administração escolar e suas teorias e a educação na época dita tecnicista de generalizações sobre a educação.

Essas reflexões iniciais sobre as deficiências da administração escolar, - na verdade, sobre a ação educativa escolar como um todo - não nos devem afastar do conteúdo positivo da administração e da escola, que anunciamos no início. Propusemos como tema a tese de que o conteúdo fundamental da administração escolar é a ciência e a cultura ou produção erudita em geral. O que queremos fazer agora é analisar e debater um pouco as bases epistemológicas e sociológicas do saber e da cultura erudita. Uma administração adequada requer uma sólida base epistemológica e sociológica, do contrário não tem noção do material que está manipulando.

2 - BASES EPISTEMOLÓGICAS DO SABER

Em primeiro lugar, cabe assinalar que a produção da ciência e da cultura erudita tem toda uma dinâmica própria de desenvolvimento, e que se dá basicamente fora da escola. Vejamos, num primeiro momento, do ponto de vista epistemológico, qual é a lógica e a dinâmica da ciência, e, muito rapidamente, e por alto, a lógica ou racionalidade da produção artística e cultural. Num segundo momento, estudemos a lógica de seu desenvolvimento no tempo e no espaço, em termos da sociologia.

Visto que há inúmeras teorias epistemológicas da ciência e de sua produção, que não cabe discutir aqui, proponho apenas a teoria que venho desenvolvendo nestes últimos tempos. Trata-se de um **Construtivismo Lógico**, pois que se funda principalmente na *lógica*

da produção da ciência cuja gênese tem por condição o *trabalho material abstrato* dos homens⁴. No momento me parece que se poderia denominá-lo *construtivismo lógico*. A origem desta concepção provém de Hegel e de Marx. Outro conjunto de contribuições provém da nova escola de Viena, liderada pelo professor Wallner, cuja teorização se funda em primeiro lugar no *trabalho imediato*, na prática e no comportamento efetivo dos cientistas, denominando por isso sua concepção como *Realismo Construtivista*. O lógico da primeira forma de abordagem passa pelas formas mais particulares de pesquisa e se completa. O universal passa pelo particular, pois neste particular vejo o *trabalho abstrato* efetivando-se na forma particular do *trabalho imediato* do cientista.

Entre outras causas necessárias, o trabalho abstrato é a causa não apenas necessária, mas a condição suficiente do pensamento, ou da inteligência, visto como um sistema de ações de perfeita reciprocidade. A inteligência é capaz de completo retorno a si a partir dos efeitos por ela produzidos, os quais atuam como causa sobre si mesma, desenvolvendo-a e enriquecendo-a. A inteligência atua na qualidade de *sujeito*. Isto significa que ela não se perde no predicado, que ela põe, mas que, a partir deste mesmo predicado, no qual conserva sua condição de sujeito pleno, atua como causa ou fundamento de si mesmo. Resultado embora do trabalho abstrato, ela é um incondicionado que age, não a partir de fatores externos, mas em primeiro lugar, a partir de si mesmo, pondo novos objetos no mundo antes inexistentes.

Fundamento de si mesmo, ela cria produtos seus específicos, que são as categorias e os conceitos, e os relaciona entre si, construindo novos sistemas de ação. Estes sistemas são reflexos diretos da inteligência, e participam da autonomia da mesma. Sendo autônomos como a própria inteligência, são capazes, portanto, de gerar “*n*” novos esquemas, independentes dos fatores externos e, ao mesmo tempo, sem perder sua condição de determinante universal e singular no interior destes novos esquemas.

Dizendo a mesma coisa em termos menos técnicos, diremos que a

ciência, como resultado da inteligência, cujo pressuposto foi o trabalho material abstrato dos homens, é um conjunto de ações ou de proposições internamente consistentes, formando sistemas fechados e autônomos. São produtos da inteligência, que constrói, a partir de si mesmo, e não a partir de fatores externos, como seriam os dados empíricos.

A ciência rompe com o mundo dado e com os saberes da vida cotidiana. Não se funda na experiência imediata, nem é uma extensão ou complemento da mesma, como também a experiência não é complemento da ciência.

A ciência não é um reflexo do que se costuma pensar o *real*, ou o *mundo dado*, o *mundo cotidiano*. Ela não reflete o “real” tal como as teorias da ciência ou epistemologias deste século ou a metafísica tradicional pressupõem. Este é o grande equívoco, o grande vício desta concepções. A concepção da verdade como adequação do pensamento ou da teoria com o mundo dado já foi superado por Hegel, e, mais largamente ainda, pelos cientistas em suas atividades práticas. A concepção equivocada do reflexo do “real” ou do mundo dado trabalha sob o pressuposto, autoritário e intolerante, de que só uma única verdade é possível: que, se eu a tenho e tu pensas diferente, tu não a tens. Deves, pois, ser excluído, condenado, ou necessariamente doutrinado e convertido, etc. Os apologistas desta totalidade, muito numerosos na área da educação, não são nada simpáticos; pelo contrário, querem impor ao mundo e ao cientista uma concepção totalitária, que torna impossível qualquer esforço de pensamento crítico, levando a um tipo de escravidão extremamente perigoso. A ciência, entretanto, tanto a humana como a natural, segue outros rumos bem mais alegres e politicamente construtivos.

Não sendo reflexo ou descrição do mundo dado, o pensamento ou a “teoria” *cria a realidade*. Cada teoria é um novo micro-mundo, um mundo autônomo, uma segunda natureza. A ciência constitui a realidade. É essencialmente um construção, uma produção realizada a partir do trabalho da inteligência: Trabalho que é um conjunto ou sistema de

operações propriamente intelectuais, como a definimos acima: ações capazes de retorno completo sobre si. A partir de sua iniciativa, a inteligência seleciona elementos do mundo dado, e constrói sistemas inteiramente novos, não existentes anteriormente no mundo. O mundo exterior é apenas uma possibilidade de organização racional, não uma racionalidade dada. Esta é puramente construída, e nós só conhecemos o que produzimos. Isto é o que Hegel queria dizer quando afirmou que só o racional é real e que o racional é real.

Para Hegel, o dado imediato, que comumente se denomina realidade, *não é o real*. Pelo contrário, o dado imediato, que os sentidos captam de alguma maneira, é o inteiramento abstrato, o não-real, porque o contingente, o acidental. E quando incompleto ou incongruente em seu ser, é irracional. Tais elementos podem ter existência, podem ter um ser-aí determinado, e ser ao mesmo tempo algo inteiramente abstrato, algo vazio, meramente dado, tanto em si e para si, como para nós que o observamos. Hegel chega a definir a natureza dada, por exemplo, como a pura alteridade, o puro se outro do homem, como a “irrazão da exterioridade” pura. Neste sentido, o não-real. Eis porque digo que não compreendemos o mundo dado, a “contradição não-resolvida” como ainda a define o mesmo Hegel, mas só mundo que nós produzimos com nosso trabalho: a ciência. Só compreendemos o que produzimos, porque é um reflexo vivo de nossa inteligência autônoma, autoreflexiva.

Daí porque dizemos que o intelecto não busca descobrir a realidade encoberta por aí em algum canto do mundo, para expô-la ou refleti-la como uma fotografia ou espelho do que estaria aí de fato, e que antes não se conseguia ver. A realidade é essencialmente um mundo histórico, criado, produzido pela racionalidade do homem. Antes desta produção ela simplesmente não existia. Sua autonomia se funda na liberdade da inteligência, que se desenvolve a partir de si mesma e de suas próprias criações anteriores. Mediante a produção científica, ela cria novas opções de decisão e de ação. É a liberdade efetiva que aí se põe, e não apenas se intenciona. Estamos no reino da ação pura, da

verdadeira práxis, e saímos definitivamente do reino das meras intenções inoperantes.

Se a ciência é uma estrutura construída, significa que ela tem um código próprio, uma lógica própria de desenvolvimento; segundo, cada ciência não só tem seu próprio código, digamos seu DNA, mas contém, embora negados e superados, os códigos das teorias que as precedem, e, que, terceiro, contém, o código dos códigos do conjunto de toda a construção teórica, portanto, toda a história de seu desenvolvimento.

A produção artística erudita participa igualmente da racionalidade da inteligência humana. Uma mera cópia ou fotografia do mundo dado, um quadro, que apenas imita o mundo dado - uma casinha de sapé à sombra de um coqueiro naquela volta do rio na pintura, ou trinado de passarinho na música -, não se constitui em obra de arte. Para dizê-lo muito sinteticamente, obra de arte, em qualquer forma em que se expresse, é aquela que cria mundos e significados novos, que exteriorizam a racionalidade do homem, não em categorias ou sistemas de proposições científicas, mas diretamente na matéria sensível, acessível aos nossos sentidos. Isto é: obra de arte é aquela, em que a *unidade na diversidade* dá vida, não só ao todo, mas a cada elemento em particular, sem que, porém, dissolva ou absorva a unidade. Pelo contrário, mesmo na particularidade do mais insignificante detalhe pode-se sentir, perceber, intuir a unidade. Obra de arte é uma obra da razão, que, desta vez, se expressa, não em categorias ou sistemas de pensamento abstratos, mas diretamente na materialidade que incide sobre os nossos sentidos. As técnicas, os instrumentos, os materiais utilizados nesta materialização viva da obra de arte, representam momentos fundamentais pelas quais os produtores fazem a própria história de sua produção, e todos eles fazem parte dos códigos que estruturam sua produções.

O que acabamos de expor sobre a produção científica e sobre a produção artística do ponto de vista da epistemologia, pode-se estudar em seu desenvolvimento nas relações que os diferentes agentes de

produção, de distribuição e de reprodução da ciência e da cultura erudita mantêm entre si nos últimos séculos.

3 - BASES SOCIOLOGICAS DO SABER

Do ponto de vista sociológico, tanto a produção científica, como a produção artística e erudita em geral, foram criando diferentes estruturas de ações entre si. Da filosofia cosmológica se foram separando a física, a astronomia, a geologia, as ciências naturais, enfim. Logo mais se seguiram as ciências humanas, o direito, a demografia, a psicologia, a sociologia, a economia, etc. O corpo dos produtores dessas diferentes ciências já não dependiam de mecenas, das igrejas ou até do Estado, mas de um número cada vez maior de consumidores anônimos.

A produção artística conseguia obter a independência econômica, a partir do apoio de um público de consumidores virtuais, cada vez mais numeroso e diversificado, que também lhes concediam um princípio de legitimação. Ainda que muitas vezes tivessem que viver sob a penúria mais lancinante, a independência de tutores específicos obtida através de um mercado impessoal era e ainda é a pedra de toque por excelência da sua livre criação e da alta qualidade de suas produções. Eles não produziam para um mercado já constituído que lhes encomendava tais ou quais produtos. Essa é a característica da indústria cultural que se foi constituindo ao mesmo tempo concorrendo com a produção erudita e científica propriamente dita. Os produtores de ciências e da arte se dirigem, acima de tudo, para outros produtores nas mesmas condições deles.

Na verdade, o campo de produção erudita somente se constitui como sistema de produção quando produz objetivamente apenas para produtores através de uma ruptura com o público de não-produtores. Ao contrário dos sistemas da indústria cultural que obedece às leis da concorrência para a conquista do maior mercado possível, o campo da produção erudita tende a produzir ele mesmo suas normas de produção e os critérios de avaliação de seus produtos, e obedece à lei

fundamental da concorrência pelo reconhecimento propriamente cultural concedido pelo grupo de pares, que são, ao mesmo tempo, clientes privilegiados e concorrentes.

Se perguntamos por que razão eles tem esta necessidade de se comunicar em primeiro lugar com o grupo restrito de seus pares, vamos descobrir que ela se baseia no conhecimento e no domínio dos códigos e das estruturas extremamente elaboradas. Quando se inventa um novo código, seja na música, seja na pintura, seja nas ciências, os únicos indivíduos em condições adequadas de atender, julgar e reconhecer a nova produção são os que verdadeiramente dominam as estruturas e os códigos que estão mais próximos da produção mutante que busca um lugar ao sol.

Foi desse modo, de um lado, determinado pela exigências da lógica desta produção, como também pela luta e pela competição dos diferentes agentes, que a produção científica e artística se foi automatizando a partir do século XIV. Os produtores passam a rejeitar todas as formas e critérios externos de legitimação e a produzir segundo critérios puramente internos a cada ramo, como a música, a pintura, poesia, etc. Criam novas teorias, novas estruturas de produção literária e artística juntamente com novas leis de produção desses bens, principalmente em função da concorrência interna entre os agentes de cada sistema de produção. Cada autor produz algo distinto, algo novo, capaz de oferecer novas opções efetivas de atuação sobre o mundo existente.

Também aqui, os códigos e os códigos dos códigos se inscrevem em cada obra. São obras autônomas, puras, abstratas, raras e esotéricas. São autônomas por serem independentes de todo senso comum e do mundo dado do cotidiano; são puras porque exigem necessariamente do receptor um tipo de disposição adequada aos princípios de sua produção; são abstratas porque exigem enfoques específicos e que prescindem dos dados e das operações imediatas dos sentidos. São raras pelo simples fato de serem criação inteiramente nova de um inventor, cientista ou artista; finalmente, são esotéricos por serem aces-

síveis apenas aos detentores do manejo prático ou teórico de códigos elaboradores, não-naturais, dos códigos sucessivos e dos códigos destes códigos. Resumindo, por serem construções, por serem segunda natureza criada, toda esta pedagogia linear e cartesiana, que parte do empírico, das práticas cotidianas, não consegue jamais chegar a lugar nenhum. É absolutamente impossível extrair estes saberes e estas práticas a partir do mundo cotidiano, e a partir da vivência imediata, a partir da empiria de uma *suposta práxis* no mundo cotidiano.

Para que estas estruturas de ação se tornem acessíveis a todos, se requer imperativamente instituições especializadas e ao mesmo tempo universais. Ora, este é o conteúdo e a função básica da escola, em qualquer das formas que venha a tomar no decorrer do tempo. É aqui que o grande desafio da administração escolar se põe. A escola tem que ser capaz de produzir agentes dotados destes sistemas de ação, de expressão, de concepção, de imaginação, de percepção e de apreciação objetivamente postos na sociedade. Somente quando os agentes possuem e dominam tais esquemas, serão capazes de criação e de transformação dos mesmos. E aqui está a tarefa fundamental da administração escolar.

4 - A ADMINISTRAÇÃO E O CONTEÚDO FUNDAMENTAL DA ESCOLA

Cabe à administração escolar fazer recortes entre os inúmeros produtos científicos e culturais, selecionar alguns poucos entre os mais adequados a “recriar” o espírito científico mais avançado e as produções artísticas mais perfeitas contemporâneas do homem moderno enquanto ele se diz e entende por sua mediação. Segundo, cabe a ela, juntamente com os professores, decifrar os códigos destes produtos, e, terceiro, organizá-los como um sistema ou sistemas de ações objetivas e lógicas, independentes da subjetividade imediata dos agentes, professores ou alunos. A ação educativa requer imperativamente a efetividade da ação, independente da intenção, boa ou má, dos participantes. O importante é a organização da escola de tal modo que o

ensino e a aprendizagem ocorram, apesar e mesmo contra as motivações negativas dos educadores e dos alunos.

Trata-se de apreender a administração da educação como a organização de um sistema de ações objetivas, independentes da subjetividade imediata ou das intenções subjetivas dos agentes, e de equacionar o problema nos mesmos terrenos em que Kant colocou o problema da organização política do Estado. Segundo ele:

*“O problema da organização de um Estado, por mais difícil que pareça, pode ser resolvido mesmo para uma raça de demônios, desde que eles sejam inteligentes. O problema é: “ordenar uma multidão de seres racionais, que no todo exigem leis universais para sua conservação, das quais, porém, cada um está inclinado a fazer-se exceção em segredo, e estabelecer uma Constituição de tal modo que, embora, eles tentem uns contra outros em suas disposições privadas, as contenham uns aos outros de modo que o resultado em sua conduta pública seja justamente o mesmo como se não tivessem nenhuma das tais más disposições”⁵. **

Para tanto o administrador deve conhecer a estrutura de relações objetivas que determinam sistemas objetivos de ações, que produzem necessariamente resultados definidos. E o próprio Kant afirma taxativamente logo mais adiante: “...não é a melhora moral dos homens, mas somente o mecanismo da natureza”, o que quer dizer: a lógica das estruturas de ações e das relações, “do qual é exigida tarefa de conhecer como se pode utilizá-lo nos homens para dirigir de modo tal o conflito de suas disposições que eles mesmos forcem uns aos outros a submeter-se às leis” e aos fins objetivos da nação no nosso caso da organização da escola. Todo mundo quer e exige leis universais, ao mesmo tempo em que secretamente atua em função de seus interesses mais imediatos e mesquinhos fazendo-se exceção, afirma Kant. Nada de mal em que cada um queira satisfazer suas carências, desejos, interesses. O administrador não lida com pedras ou com anjos. O problema é o segredo: cada um quer fazer exceção *secretamente*. Por aí é que entra todo o subjetivismo do indivíduo moralmente mau.

Mas em administração, tal como na política, não se trata da melhora moral dos homens. Trata-se de fazer atuar as relações objetivas do sistema e dos agentes em seu interior. Trata-se de organizar de tal modo o sistema, que, mesmo que o indivíduo ou grupo seja moralmente mau, ele atue como bom profissional ou como bom cidadão. Trata-se de tornar as ações públicas, tornando-as objetivas, isto é, de acordo com a estrutura lógica de ações e relações do sistema.

Por isso, o administrador precisa conhecer os mecanismos e as estratégias objetivas de ação dos agentes no interior da estrutura inteira da produção dos bens culturais, da difusão e circulação dos mesmos, bem como os processos de apropriação de seus códigos pelos educandos. Mas, ainda mais especificamente, ele precisa conhecer estes mecanismos no interior do sistema escolar, e utilizar este conhecimento de tal modo, que os objetivos da educação seja *necessariamente* alcançados.

Ora, um dos objetivos fundamentais é a criação dos esquemas de pensamento propriamente formais, próprios das ciências, nos educandos, com o conseqüente domínio dos códigos respectivos de cada ciência, bem como os códigos destes códigos, de tal sorte que sejam capazes de, por sua vez, criar novas teorias e assim oferecer novos graus de liberdade de ação sobre o mundo natural ou social. Da mesma forma a criação de pelo menos alguns dos principais esquemas de percepção e de produção artística é absolutamente essencial nas formações sociais modernas.

“Pois, se o saber científico é feito de construções, que dissolvem e rompem com o mundo dado, o ensino adequado será aquele que dá todas as condições efetivas para o aluno dele se apropriar. Inicialmente, é claro, nas séries iniciais, ainda ao nível das representações sensíveis, ou seja, ao nível das operações não-formais, mas que incluam atividades materiais abstratas. Depois, especialmente a partir das quintas séries do Primeiro Grau, é absolutamente imperativo o contato direto com as construções postas do saber científico. Sendo não-natural, nenhum processo de apropriação sensível ou natural,

*ou simplesmente não-diretiva conseguirá chegar lá... Visto que o saber científico é não-natural... nenhuma aproximação feita de leve, via sentidos imediatos, conseguirá introduzir o aluno neste mundo artificial, construído, histórico e complexo. Todos os andaimes e todas as muletas, nesta fase, atravancam a caminhada, constituindo verdadeiros obstáculos pedagógicos de apropriação deste saber."*⁶

Na verdade, o construto é compreensível a partir de si mesmo, porquanto é necessário.

Uma administração adequada e congruente buscará organizar as atividades dos agentes em questão - professores e alunos - executem o currículo de tal modo, que cheguem rapidamente à construção da inteligência formal. O uso constante de conjunto de operações propriamente formais deve ser muito mais estimulado. Ao contrário do que em geral se pensa a ação puramente intelectual é extremamente estimulante e dá muita alegria e prazer. A organização destas atividades exige que os processos sejam apropriados de modo cada vez mais efetivo e rápido: *a escola deve ser senhora do tempo* ou não estará à altura das exigências do pensar e da criação artística moderna. Só desta forma o educando aprenderá a *ser senhor do tempo*.

A própria ciência está pondo à disposição do administrador e do professor conhecimentos e tecnologias cada vez mais eficientes de aprendizagem: são meios objetivos que ultrapassam as limitações subjetivas dos indivíduos, eles põem conjuntos de ações de tal modo, que operam como condições necessárias e suficientes para a produção de **habitus** de sensibilidade artística e de operações intelectuais formais nos alunos, transformando-os em sujeitos plenos e livres para construir novos mundos e novos esquemas de ação sobre o mundo.

Não se pense, entretanto, que os currículos devam contemplar toda a gama das produções da ciência. Ela mesma não avança por meio de acumulação de informações, mas por rupturas e por novas construções. Nesta nova pedagogia não se trata de quantificação de informações, pois não é a quantidade de informações que cria estruturas de

saber, ou leva à apropriação dos códigos. Informações se situam na esfera do representativo e da memória, e esta tem meios efetivos de varrer de si as massas desconexas de informações que recebe cada dia. O que importa sobretudo é o aprendizado e o domínio de alguns poucos construtores científicos. Este cria a estrutura propriamente intelectual e artística no aluno. Trabalhados em todos os sentidos e latitudes pelos professores e alunos, e assim, conseguirão estes a dominar facilmente outros construtos científicos, a dominar e a se mover livremente no interior das diferentes lógicas das estruturas científicas.

A administração escolar deve mover-se dentro da mesma lógica de encurtamento do tempo para o domínio do tempo no caso dos alfabetizando adultos e dos clientes dos Supletivos. Há algo de errado quando se pensa linearmente o tempo e se exige o mesmo tempo de aprendizagem que para os alunos de escola formal, ou até se pensa na impossibilidade deste tipo de educando aprender mais rapidamente e de dominar tão perfeitamente a lógica do saber científico bem como os códigos da produção propriamente artística e cultural quanto os alunos da escola formal de qualidade. Forma cartesiana de abordar a questão, que a própria ciência já superou. Faz-se imperativo sair deste arcaísmo e solucionar este problema abordando-o de forma diferente, já que seu conteúdo assim o exige.

Há que interpor esta nova mediação da tecnologia de ponta e das teorias mais avançadas sobre os condicionamentos dos processos de construção do conhecimento entre as condições necessárias de uma atuação marcante do professor e do educando. Vejamos esta tese mais de perto. Dado certo nível tecnológico, teremos determinado tipo ou qualidade de relações entre os agentes no interior das estruturas de ações. Se consideramos diferentes níveis de tecnologia, diz Marx, também as formas de relações sociais serão diferentes, de acordo com a lógica imanente de cada sistema. Eu diria que o nível de tecnologia atua como uma lei da organização do trabalho social, sendo que, quanto maior for o grau de tecnologia a se interpor entre o homem e seus

processos de produção, tanto mais objetivo será o conjunto de ações realizadas efetivamente, e tanto mais fácil se tornará obter e calcular os objetivos da produção. Em termos de intencionalidade subjetiva, os interesses secretos ou corruptos do indivíduo moralmente mau não poderão impedir que atue como bom cidadão ou como bom profissional. Pois o processo não depende mais de suas disposições, boas ou más, mas da lógica objetivada na tecnologia. Por outro lado, quanto menos tecnologia for empregada no processo de produção, maior a possibilidade de interferência da subjetividade flutuante, e menor o grau de confiabilidade no sistema e na qualidade do trabalho educativo.

A referência à tecnologia não se reduz a sistemas objetivos de máquinas, mas inclui necessariamente a própria organização dos processos cooperativos no interior do sistema escolar. Ela supera o personalismo despótico e tribal, objetivando efetivamente os diversos campos de atuação, se as determinações forem tais que, ainda que todos queiram secretamente trabalhar apenas para seus objetivos egoístas, ninguém possa deixar de cumprir o que lhe cabe fazer. O segredo, ou a lógica de uma organização objetiva e democrática consiste em tornar as **condutas públicas**. Os interesses secretos de indivíduos ou grupos, e aquelas eternas manipulações de assembleias, sempre feitas com as melhores intenções, se desmancham à luz da ação tornada pública.

Falamos do *domínio do tempo mediante seu encurtamento*, de tal sorte que o adolescente chegue rápida e facilmente a se mover no reino do pensamento. Atualmente a escola leva o aluno universidade adentro, atrelado aos cordões umbilicais de seus sentidos. Uma boa administração há de superar este atraso. Mas uma boa administração também saberá *dominar o tempo, mediante formas de desaceleração*, tal como o físico que, após ter precipitado numa cúpula um pequeníssimo fragmento de cera, a faz solidificar com uma lentidão metódica, regulando a temperatura com toda a precisão desejável para sua pesquisa. Ou ainda quando ele chega ao ponto do congelamento absoluto do átomo, para dominá-lo em sua complexidade. Refiro-me

à desaceleração do tempo de trabalho nas sociedades modernas, que se manifesta no prolongamento da adolescência e da juventude, nos empregos cada vez mais frequentemente temporários e intermitentes para grande parte da população, e no desemprego. Deixando de lado os aspectos da forma capitalista de relações aí presente, a materialidade das relações do homem com o mundo, mediada pela ciência e pela tecnologia, nos vai liberando cada vez mais do tempo de trabalho manual e escravo. É neste sentido que a desaceleração dos processos que nos impelem ao trabalho assalariado exige uma nova postura da administração dos preciosos anos da juventude. Muito mais tempo está e estará cada vez mais disponível para atividades prazenteiras de convívio, de esporte, de atividades propriamente culturais. É uma total esquizofrenia hoje existir escolas sem pátios, sem praças de jogos, sem atividades culturais. Muita vez a escola está próxima de clubes, de uma biblioteca, de museus, e o administração se mantém fechada para estas janelas para o mundo construído, civilizado. Não adianta falar em escola democrática ou qualquer adjetivo com que se queira enfeitá-la, se ela não atender a todos estes carecimentos radicais postos por seu conteúdo fundamental.

CONCLUSÃO

Vimos que o sistema escolar é um sistema objetivo de ações e que precisa ser compreendido desta maneira, para que se adquira o domínio de seus mecanismos e estratégias e, manejando-os adequadamente, se chegue efetivamente à realização plena de seu conteúdo, construindo formas adequadas e congruentes com o mesmo. Prova contundente de sua inadequação prática, apesar de todas as boas intenções dos educadores, são a repetência e a evasão, que há mais de quarenta anos nos contemplam e nos debocham. Deve haver razão para esta ocorrência.

Além de outros, um dos equívocos mais constantes e mais atuais faz convergir tudo para a subjetividade imediata e para o comportamento moral individual, responsabilizando o indivíduo - professor ou aluno - pelos fracassos ou pelos sucessos da escola. O tribalismo

interacionalista, ou, se quiserem, o patrimonialismo personalista e religioso, sacerdotal, ultimamente vestido de um pretenso marxismo, não conseguiu sequer atender o sentido da cooperação objetiva entre os agentes na proposta técnica do taylorismo.

A administração não conseguiu criar mecanismos objetivos, dizendo o melhor, estruturas objetivas de ações e de relações tais entre os agentes da educação, que os processos de ensino-aprendizagem de fato aconteçam, e de outro lado, sejam avaliados em seu desenvolvimento pelo que são. As estatísticas de repetência-evasão expressam este fracasso. Mas aí é muito tarde. O reino inefável do interacionismo personalista permite que professor e aluno entre em conluio mútuo do fazer de conta. As avaliações vão empurrando o educando sem condições até o final da universidade sem que o referido saiba ler adequadamente, e escrever mal e mal. Há também aqueles que condenam de antemão setenta, oitenta, noventa por cento de seus alunos. O resultado é trágico da mesma forma: nem um nem outro atendem aos carecimentos objetivos e radicais desses educandos e da sociedade. Importa superar a privacidade e o segredo dos critérios subjetivos e secretos de ação destes agentes e *tornar suas condutas públicas* no próprio processo de produção da educação. Falta-lhes aquele taylorismo objetivante para tornar a escola mais democrática e pública.

Por fim, cabe assinalar os processos de domínio do tempo e do espaço que atingem a lógica de organização da própria administração escolar. O deboche com que se analisa o Estado minimalista alardeado pelas lideranças liberais revela o completo desconhecimento das leis da queda da taxa de mais valia e de lucro do sistema capitalista. Não se trata de mais um suposto engodo dos capitalistas para controlar os assalariados. Na Alemanha, por exemplo, a média da taxa de lucro é de 1,5% a 2% a. a. A concorrência não lhes permite folga maior e as empresas tem que seguir certas leis relativamente novas em seu aparecimento para poder sobreviver.

O processo de enxugamento da máquina administrativa é uma ne-

cessidade técnica, dadas as inovações tecnológicas interpostas entre a coordenação necessária dos processos de cooperação e a própria produção. É uma necessidade de sobrevivência, pois, pela concorrência, a empresa se vê obrigada a diminuir os custos, não mais para aumentar os lucros para si. Toda diminuição dos custos é necessariamente repassada para o consumidor. Segundo Salvatore Morana⁷ o ideal hoje é utilizar 50% dos lucros para fins de investimento, e os outros 50% para aumentar a participação dos que trabalham na empresa, já descontados os dividendos para os acionistas, que hoje se consideram custos.

O Estado minimalista é consequência direta e necessária, independente da vontade, das boas ou más intenções dos dirigentes do Estado. A administração escolar será diretamente atingida por estes processos. A função de administrar evidentemente não desaparece, mas torna-se até mais imperativa, diante da extensão e da intensidade dos novos processos de produção de bens e serviços. Desaparecem os postos, como já se viu no enxugamento das máquinas administrativas. O achatamento da pirâmide passa o sistema de decisão e controle diretamente para quem faz. Quem faz registra e decide. O diálogo e a cooperação entre os agentes é mediado pela informática. Eis mais uma tarefa que hoje cabe aos administradores resolver: quanto mais adequadamente repassarem as funções para os colegas professores, que agora terão de assumir funções de decisão e de registro do que estão fazendo, mais democrática será sua escola. Tudo isto, porém, será inócuo se não aprenderem a decidir, com conhecimento de causa, em função da natureza e do conteúdo da educação. A transformação poderá ser dolorosa para os administradores, mas certamente ajudará a construir uma escola mais democrática e de condutas mais plenamente públicas por este espírito de previsão e de grandeza humana.

BIBLIOGRAFIA

1. OLIVEIRA, Marco Aurélio de. Pensando e repensando alguns momentos da administração em Santa Catarina. In: WITTMAN, Lauro Carlos e CARDOSO, Jarbas José. *Gestão compartilhada na Escola Pública: O especialista na construção do fazer saber fazer*. Florianópolis, AAESC, ANPAE/SUL, p. 88.
2. HEGEL, G. W. Friedrich. *Introdução à História da Filosofia*. São Paulo, Hemus Editora Ltda, 1983, p. 33-34.
3. _____. Ibidem.
4. ETGES, Norberto J. Trabalho e Conhecimento. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, FAGED/UFRGS, 18(1): 5-24, jan/jun., 1993. Ver também: Conceito do Trabalho, Produção do Conceito e Trabalho do Conceito. Perspectiva, CED/UFSC, (a sair).
5. KANT, Immanuel. *A Paz Perpétua*. Trad. de Zingano A. Porto Alegre, L / PM Editores, 1989, p. 53.
6. _____. Subjetividade versus Estruturas: uma oposição de Exterioridade? *Educação e Realidade*. Porto Alegre, FAGED/UFRGS, (a sair). Mimeo: p. 29-30.
7. FOLHA DE SÃO PAULO. Fim da administração: Consultor defende fim da administração - Para Salvatore Morana, só vão sobreviver as empresas que eliminarem todas as funções administrativas. Caderno Finanças, p. 10, 01/08/93.

*A primeira frase foi extraída de uma outra tradução em Arendt, Hanna. *Lições Sobre a Filosofia de Kant*. Rio de Janeiro, Relume/Dumará, 1993, p. 23.

OS SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

*Edivaldo Boa Ventura**

RESUMO

A Constituição de 1988 colocou o Município como um sistema de educação ao lado da União, Estados e Distrito Federal. Inegavelmente foi uma das inovações possibilitar à esfera municipal o estabelecimento de normas e diretrizes pedagógicas. Um ano depois, a Constituição do Estado da Bahia de 1989 explicitou a competência do Município em matéria de educação. Em seguida vieram as leis orgânicas dos municípios, verdadeiras cartas constitucionais do governo local, que dispuseram também sobre as obrigações educacionais. Parte-se, portanto, na presente investigação, das Constituições, federal e estadual, para a configuração da educação municipal nas leis orgânicas. No Nordeste e em especial na Bahia, as redes municipais são responsáveis por mais de 50% dos efetivos escolares do ensino fundamental e com participação crescente no ensino pré-escolar. A pesquisa objetiva saber qual a política, planejamento, financiamento, organização e gestão previstas nas leis orgânicas dos municípios. Como expectativas da sociedade global, as disposições foram colocadas nas leis orgânicas. Expectativas que definem o papel educacional do Município, que a Constituição Federal de 1988 integrou como entidade de terceiro grau.

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 colocou o Município como sistema de educação ao lado da União, Estados e Distrito Federal. Incontestavelmente, do ponto de vista educacional, foi uma das maiores inovações possibilitar à esfera do poder local o estabelecimento de normas pedagógicas.

*Professor da Universidade Federal da Bahia e Membro do Conselho de Educação da Bahia

Assim, possui o Brasil, como Estado Federal, uma organização educacional que acompanha, descentralizadamente, os entes políticos e constitucionais - União, Estados, Distritos Federal e município - com os seus respectivos sistemas de ensino. Temos, portanto, para cada entidade política e administrativa um conjunto de instituições educacionais e de normas que regulam a organização e o funcionamento de redes de escolas. Cada sistema de ensino, expressão consagrada desde a Constituição de 1946, tem os seus componentes com atribuições e competências diferenciadas, que decorrem do federalismo e da política municipalista.

Para a apresentação dos sistemas municipais de educação, parte-se do conjunto dessas instituições educacionais com suas respectivas normas, formando a nível da União, o sistema federal, a nível dos Estados membros e do Distrito Federal, os sistemas estaduais, e a nível local, os múltiplos sistemas de ensino.

A abordagem dos sistemas municipais de educação comporta, pelo menos, três aspectos a considerar, primeiramente, a sua composição, seguida da institucionalidade e das políticas educacionais concernentes.

1 - A COMPOSIÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

Diferentemente dos sistemas federal e estadual, que atuam predominantemente no meio urbano, o municipal tanto funciona na cidade como no meio rural. Na área urbana como na rural, há uma maior proximidade com a comunidade, como reconhece Hely Lopes Meirelles (1993, p. 337):

"Realmente, o Município é a entidade estatal que se encontra mais próxima da comunidade e em contato direto com seus membros, sendo, por isso, a indicada para promover o ensino primário, como um prolongamento do lar, uma extensão da família, uma educação doméstica."

Aprofundada a condição de proximidade:

"A Criança, ao deixar a casa para frequentar a escola municipal,

permanecerá no mesmo ambiente de que provém, pois se verá rodeada de amigos e conhecidos do bairro, facilitando-lhe a adaptação e o aprendizado escolar. Daí por que a própria Constituição já forçou a dedicação do Município ao ensino fundamental e pré-escolar." (Art. 211, § 2)

A aproximação maior da escola municipal com a comunidade torna-se quase obrigatória ou insubstituível por outra entidade no meio rural, nos distritos, subdistritos em que são divididos os Municípios. A escola municipal está quase sempre presente na vila, isto é, sede do distrito, como a cidade é sede do Município, no povoado, no entroncamento e até mesmo na fazenda. Do mesmo modo como as estradas vicinais ligam particularmente povoações próximas, as escolas municipais recrutam alunos dessas mesmas povoações. Por conseguinte, onde a escola estadual não vai, não costuma ir ou não pode ir, a pequena escola municipal faz-se presente na maior intimidade com o interior.

O chamado "órgão municipal de educação" (OME), localizado na sede do governo local, quase sempre na Prefeitura, a depender das dimensões administrativas, pode ser Departamento, Coordenadoria, Serviços, Divisão ou Secretaria que são órgãos mais complexos, como agrega José Afonso da Silva (1989, p. 218): *"com certa conotação política, que se justificam nos grandes municípios, especialmente nos das capitais"*.

Escolas urbanas e rurais, ligadas administrativamente pelo órgão municipal de educação, constituem o sistema de ensino, que Valmir Chagas (1984, p. 276) define como *"integração de escolas e estabelecimentos congêneres, existentes na área geográfica do município, sob critérios comuns que lhes assegurem a necessária unidade"*.

O efetivo de alunos

Além da aproximação com a comunidade e da clara manifestação na vertente rural, a vinculação dos efetivos de alunos é um elemento diferenciador. Em 1989, o Nordeste possuía 46,6% de alunos na rede

municipal, contra 39,7%, na estadual. O Sudeste comparecia com 18,3% (municipal) e 68,0% (estadual); Centro Oeste 21,7% (municipal) e 68,7% (estadual), Sul 30,2% (municipal) e 59,2% (estadual); e Norte 33,8% (municipal) e 53,6% (estadual). No total, o Brasil tinha 29,8%, na escola municipal, e 57,2% na estadual (MEC-INEP, 1993). Do ponto de vista do Estado, a Bahia, por exemplo, contava com mais de 50% dos alunos de primeiro grau nas redes municipais, em flagrante contraste com São Paulo, cujo sistema se caracteriza por uma portentosa educação estadualista em torno de 90% dos efetivos dos alunos (Anexo Brasil: Educação. Matrícula Iniciais nas Redes Estaduais e Municipais, por localização - 1989).

Os Sistemas municipais vêm crescendo bastante nas últimas décadas, principalmente no Nordeste, impulsionados por fatores os mais diversos, tais como, situação financeira no Estado membro, urbanização, pressão direcionada às Prefeituras e expressa destinação de recursos conforme as Constituições de 1934 e 1946. Todavia, a municipalização não é uma política pacífica. Há quem a correlacione com a pobreza nacional, isto é, as regiões mais pobres teriam mais escolas municipais. J. E. Romão (1992) e Moacir Gadotti (1993) defendem a educação municipal.

A situação anterior a 1988

A Carta de 1934 obrigava os Municípios a aplicarem nunca menos de dez (10) por cento da renda resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos (Art. 156). Por seu turno, a liberal Constituição de 1946 elevou o percentual para vinte (20) por cento. Retirada a vinculação de recursos da Constituição de 1967 e 1969, foi a mesma restaurada pela emenda João Calmon.

Em verdade, no regime anterior a 1988, os Municípios tinham sistema de ensino, de fato, funcionando apenas administrativamente. Eram, muito mais serviços administrativos sem poder normativo. Os serviços locais de educação não dispunham de uma fonte geradora de normas pedagógicas, embora possuíssem órgãos executivos. E os

maiores Municípios, especialmente os das capitais dos Estados, organizaram suas Secretarias Municipais de Educação e alguns criaram Conselhos Municipais de Ensino, a exemplo do Município de Novo Hamburgo, no Rio Grande do Sul, em 1958 (Schuch, 1986, p. 109), certamente o primeiro no gênero instituído no país.

Até a vigente Carta de 1988, a educação municipal estava atrelada ao sistema dos Estados, que dividia com os Municípios as obrigações com o ensino fundamental público, mas em uma situação evidente de inferioridade, pois era-lhes defeso estabelecer normas. Por outro lado, não obstante as responsabilidades com o ensino fundamental, muitos Municípios, contando com amplas redes, unidades e projetos inovadores, careciam de competência para deliberar efetiva e pedagogicamente sobre sua educação.

Caracterizada a formação do sistema municipal como predominantemente composto de unidades do ensino fundamental, presentes tanto nos centros urbanos como no meio rural, variando de volume de efetivos conforme Regiões e Estados, passemos ao processo sua institucionalização.

2 - A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS

Ao definir o Município como sistema de ensino, o texto Constitucional de 1988 não fez senão reconhecer a existência e a importância da educação municipal.

Essa inovadora formulação se liga à posição do Município no regime constitucional. José Afonso da Silva (1989, p. 5), em estudo específico acerca do Município na Constituição vigente, enfatiza o locus municipal:

“A Constituição de 1988 modifica profundamente a posição dos Municípios na Federação, porque os considera componentes da estrutura federativa. Realmente, assim o diz em dois momentos. No art. 1º declara que a República Federativa do Brasil é formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal. No

art. 18 estatui que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos os autônomos, nos termos desta Constituição."

De fato, a Constituição da República colocou o Município como *"entidade estatal integrante da Federação, como entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira. Essa é uma peculiaridade do Município brasileiro"* (Silva, 1992, p. 544). Ressalte-se a sua capacidade de auto-organização com a elaboração das leis orgânicas. Pode-se completar a soma de autonomia não somente política, administrativa, financeira, como também, educacional pelo reconhecimento do Município como sistema de ensino, quer dizer, criação de uma fonte normativa.

Não obstante, permanece a polêmica se o Município é ou não entidade federada.

Para Hely Lopes Meirelles (1993, p. 36), perfilado no municipalismo, *"a Constituição da República de 1988, corrigindo falhas das anteriores, integrou o Município na Federação como entidade de terceiro grau (arts. 1 e 18)"*. Divergentemente, se pronuncia José Afonso da Silva (1992, p. 545), que nega ter a Constituição transformado os Municípios em unidades federadas. Ao contrário, argumenta Silva, nas onze ocorrências das expressões unidade federada e unidade da Federação, a Lei Fundamental reporta-se apenas aos Estados e Distrito Federal, nunca envolvendo os Municípios. Na mesma senda de José Afonso da Silva, caminha José Nilo de Castro (1992, p. 39), para quem a Federação não é de Municípios e sim de Estados. Não se percebe a participação dos Municípios na constituição da Federação, não possuem representação no Senado Federal, não podem propor emendas à constituição, como é permitido aos Estados, não dispõem de Poder Judiciário, etc. Na verdade, ao Município foram atribuídas as funções legislativa e executiva, não tem função jurisdicional. O Judiciário presente, no Município, pertence ao Estado Membro. Castro se prende à experiência histórica do federalismo

sempre dual - governo central e estados federados. A autonomia atribuída ao Município não tem a mesma dimensão da autonomia constitucional dos Estados e do Distrito Federal, rebate Castro. Na mesma linha, Celso Bastos (1992, p. 55) reconhece que a Constituição atual deu *“um perfil bem mais robusto ao Município”*, mas no protótipo federativo mundial não inclui o Município, que não participa do pacto federativo: *“nessa linha de idéias, haveria uma essência federativa, da qual o Município não faria parte”*.

Em suma, a tese que afirma ser o Município unidade federada é reforçada pela exigência da Constituição de 1988 de lei estadual para regular a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, preservando a continuidade e a unidade histórica-cultural do ambiente urbano, em obediência aos requisitos previstos em lei complementar estadual (art. 18, § 4). Essa situação do Município dentro do Estado Membro diz muito de perto com o regime de colaboração entre os sistemas de ensino.

A Educação Municipal na Constituição de 1988

Dentre os muitos direitos educacionais e aspectos novos referentes à educação inaugurados pela Carta de 1988, destaca-se solenemente, o Município como sistema de ensino:

“Art. 211 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistema de ensino.

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

§ 2 - Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.”

Como vimos, até 1988, somente a União, os Estados e o Distrito Federal eram considerados como sistema de ensino, bem entendido, com capacidade de gerar normas disciplinadoras do processo educa-

cional. Não podendo estabelecer normas pedagógicas, especialmente quanto à oficialização da escola, pela criação, instalação, autorização de funcionamento, reconhecimento, supervisão e fiscalização. Quando o Município dispusesse de Conselho de Educação, receberia como ainda recebe, por delegação de competência do respectivo Conselho Estadual, certas atribuições. Essa é a situação da educação municipal em 1971, ano da reforma do ensino de primeiro e segundo graus, até a Constituição de 1988.

Aliás, a aplicação de percentuais de impostos, prevista na Constituição de 1934, renovada na liberal Constituição de 1946 e restaurada pela emenda João Calmon, e o Instituto da delegação de atribuições (Lei 5.698/71, art. 71) constituíram-se em duas forças na "municipalização da administração do ensino", conforme explicitava o debate, no Conselho de Educação da Bahia, na década de setenta.

O Constituinte de 1988 não somente reconheceu a autonomia do sistema de ensino local, como também atribuiu ao Município prioridade no atendimento à educação infantil (denominação muito ao gosto de Abílio Cesar Borges, barão de Macaúbas, com a sua famosa Lei do Ensino Infantil), leia-se pré-escolar, e ao ensino fundamental.

O reforço na definição e na igualização dos três tipos de sistemas de ensino, correspondentes educacionais aos entes estatais - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - está patente e evidente, no dispositivo que regula a aplicação de receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino:

"Art. 212 - A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e aos estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 2 - Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma da art. 213".

A própria lei maior consagrou a *“trivalência insculpida em nossa Constituição, plasmada pela distribuição dos entes estatais (...)”* (Castro, 1992, p. 39).

Descentralização pela municipalização

Dando autonomia pedagógica ao Conselho Municipal, vinculando percentuais de recursos e estabelecendo outras disposições atinentes ao governo municipal, a Carta de 1988 deu ensanchas para o pleno desenvolvimento da educação municipal. Tal pareceu ser uma das tendências descentralizadoras ensejadas pela Constituição. Com os avanços e retrocessos nas relações Estado e Educação, observáveis ao longo do processo constitucional brasileiro (Carvalho e Campos, 1991), assim como, o ciclo das leis de diretrizes e bases da educação nacional que tanto bafejaram a estadualização de nossa educação, é muito provável que a Lei Fundamental de 1988 impulsione a municipalização do ensino.

Da perspectiva da descentralização, tem-se a sensação que a educação era quase um monopólio do poder central, exceção do ensino primário e da formação de professores normais. Mesmo a educação primária era polêmica se a *“União deveria ou não assumir a instrução pública primária, respeitados os princípios da Federação e da autonomia estadual”*, como bem coloca Carlos Roberto Jamil Cury (1992, p. 109).

Já o Conselheiro padre José de Vasconcellos, em 1962, lastimava quando da promulgação do primeiro diploma legal sobre as diretrizes e bases que a delegação de poderes que a nova lei (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961) promoveu: *“Foi uma pena”,* pois a *“delegação de poderes (...) num primeiro passo tímido, estacionou quase toda no primeiro degrau, descendo da União para os Estados, e pouco restou aos municípios”* (Vasconcellos, 1962, p. 190-110, apud Valnir Chagas, 1984, p. 304).

Dando-se continuidade à descentralização, que é, antes de tudo, política (Sheinowitz, 1993), estaremos com a Constituição de 1988,

em um segundo momento, descentralizando da união e principalmente do Estado membro em direção ao Município. A estadualização da educação foi uma decorrência da Constituição de 1946 e das leis de diretrizes e bases subsequentes, portanto, de 1946 a 1988.

A municipalização do ensino, tão almejada e falada nesse mesmo período, tem na Carta Maior de 1988 as bases para começar a se efetivar. A educação municipal estará, agora, organizada em sistemas de bases, inclusive de base territorial urbana, por bairro ou distrito escolar, com especificação das periferias e atendendo às peculiaridades do meio rural, espaço quase que reservado e preservado à instância do poder local.

Conforme o plano proposto no início desta apresentação, depois da caracterização dos componentes do sistema municipal e da sua institucionalização constitucional, passaremos às políticas educacionais concernentes que afluem da Lei Fundamental de 1988, na sua função programática.

3 - POLÍTICAS EDUCACIONAIS CONCERNENTES

Nesta terceira e última parte, trataremos: a) da delegação de atribuições; b) do regime de colaboração; c) da competência concorrente; e d) da competência comum, na vigência da Constituição de 1988.

Delegação e passagem dos encargos educacionais

Com o silêncio das diretrizes e bases de 1961 sobre a municipalização do ensino, surge com a reforma de 1971 a figura da delegação de atribuições dos Conselhos Estaduais para os Conselhos que se organizarem nos Municípios, contanto que haja condições para tanto (Lei 5.692/71, art. 71). Esclarece Valnir Chagas que o dispositivo sobre delegação de atribuições era para estar nas "Disposições Gerais" e não nas "Disposições Transitórias" da lei, portanto, como uma medida de ordem permanente e não passageira (Chagas, 1984, nota 6, p. 304).

A delegação há de ser concertada com a passagem progressiva

"para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais" (parágrafo único do art. 58). A reforma de 1971 insistiu na aplicação de 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau e em igual percentual das transferências que couberem aos Municípios, no fundo de participação, para a educação e cultura (art. 59 e parágrafo único).

Ora, um dos efeitos da delegação de competência é a passagem progressiva dos encargos e serviços educacionais, especialmente de ensino fundamental para a esfera das responsabilidades do governo local. A delegação deveria ser acionada para que os Conselhos Municipais que foram ou que estão sendo criados pelas leis orgânicas possam funcionar a contento. A delegação de execução de serviços e de competência são técnicas de descongestionamento administrativo. No caso específico das delegação de competência, ensina Hely Lopes Meirelles (1986, p. 642) é uma forma de aplicação do princípio da descentralização administrativa.

A propósito, Chagas (1984, p. 275 e 276), ao tratar dos sistemas municipais, comenta a delegação como um primeiro passo para a futura conscientização da idéia do Município como *"a unidade administrativa básica de ensino"*, segundo a lição de Anísio Teixeira. Reconhece que *"a simples delegação não gera o sistema municipal sem as condições locais"*. Presume o alcance da delegação atingindo somente as instituições educacionais municipais, particulares e até mesmo as estaduais.

Do ponto de vista doutrinário, tanto Anísio Teixeira, que tanto lutou para municipalização do ensino, como Valnir Chagas, ambos escrevendo muito antes de 1988, fixam que o desenvolvimento municipal se efetivaria no futuro.

Para Anísio Teixeira (1956, p. 202):

"Os sistemas estaduais de educação representam os corpos - também eles próprios diversificados - componentes do super-sistema com-

plexo e amplo de educação nacional, enquanto não se chega até o Município, ao que tenderá o sistema, à medida que amadureça a experiência administrativa brasileira. No momento, a prudência administrativa aconselha que se vá com a descentralização até o Estado, mas sem desconhecer que os próprios estados ainda constituem unidades demasiado amplas para uma ação centralizada, cumprindo que se pense em levar a tendência descentralizadora até os municípios, que deverão ser, no final, as unidades administrativas básicas do ensino."

Chagas, bem mais tarde (1984, p. 276), pondera:

"De qualquer modo, a constituição dos sistemas municipais é uma questão de tempo, já que nem ao mais amargo pessimista ocorrerá a hipótese de uma geral estagnação ou involução da realidade municipal brasileira."

Um exemplo de delegação de competência

No exercício da delegação de atribuições (artigos 71 e parágrafo único do 58, combinados, Lei n 5.692/71), o Conselho Estadual de Educação da Bahia, ao longo de sua gloriosa tradição intermitente de mais de século e meio, dentre outras competências que podem ser assumidas pelos Conselhos Municipais, enumera:

01. aprovar planos e projetos municipais de educação para fins de concessão de auxílio financeiro;

02. aprovar planos de aplicação de recursos, referentes a convênios para obtenção de auxílio financeiro;

03. velar para que o Poder Público Municipal e seus respectivos órgãos não realizem investimentos que impliquem em duplicação desnecessária de serviços educacionais;

04. velar pela melhoria qualitativa do ensino e pela sua compatibilização em termos de oferta e demanda;

05. emitir parecer sobre matéria pedagógica no âmbito de sua jurisdição;

06. conhecer recursos interpostas por candidatos ao magistério municipal e sobre eles opinar;

07. fixar normas subsidiárias para autorização de estabelecimentos particulares no âmbito da educação pré-escolar;

08. fixar normas subsidiárias e proceder a autorização de funcionamento de estabelecimento de educação pré-escolar e especial, assim como do ensino fundamental por via regular ou supletiva da rede municipal de educação;

09. aprovar regimentos escolares dos estabelecimento de ensino fundamental da rede oficial do Município de acordo com as normas baixadas pelo respectivo Conselho Estadual de Educação;

10. fixar critérios para remanejamento de alunos na rede oficial do Município;

11. sugerir, anualmente, ao Conselho Estadual de Educação, os estabelecimentos da rede municipal de ensino que poderão realizar exames supletivos de 1º grau;

12. fiscalizar os estabelecimentos no âmbito de sua jurisdição, interditando-os quando seu funcionamento contrariar a legislação em vigor;

13. conhecer os recursos interpostos contra decisões das unidades escolares, mantidos pelo Poder Público Municipal e sobre elas debater; e

14. aprovar calendário para o funcionamento das unidades escolares mantidas pelo Poder Público Municipal (Conselho Estadual de Educação da Bahia, Resolução n 1.789/87 delegação ao Conselho Municipal de Educação de Vitória da Conquista; e Parecer n 115/92, delegação ao Conselho Municipal de Ensino de Simões Filho).

Delegação e Autonomia

Em face da auto-aplicabilidade das normas constitucionais que não prescrevem regulamentação, como a hipótese da autonomia dos sis-

temas municipais, é discutível a necessidade da delegação de competência. O problema tem sido levantado, mas não há decisão conhecida sobre a dispensa da delegação.

O instituto da delegação de atribuição vem sendo aplicado, combinado com a progressiva passagem de encargos para a responsabilidade municipal. Trata-se de uma típica política de transição entre as duas ordens constitucionais.

Enquanto se aguardam as novas diretrizes e bases, lei geral da educação, não complementar, mas imprescindível na estruturação dos sistemas municipais, só restam aos conselhos estaduais o recurso da delegação de atribuições para funcionamento dos conselhos municipais.

Em se delegando o somatório de competência, todavia, não se poderá deixar de reconhecer juridicamente a faculdade normativa ínsita aos sistemas municipais por força da Lei Fundamental. A ausência da norma disciplinadora não deverá inibir a disposição constitucional cogente, como são os preceitos do capítulo específico sobre a educação, na Constituição, com as exceções de regulamentação previstas no caso da gestão democrática do ensino público. O sistema municipal de ensino é tão autônomo como o federal e o estadual.

Desse modo, ao se outorgar as competências para os conselhos dos Municípios, despertam-se as expectativas das possibilidades do poder normativo.

Regime de Colaboração, competência concorrente e comum

Além de autonomia dos sistemas municipais, outros problemas têm sido suscitados em face da Lei Menor: o regime de colaboração e a competência concorrente e comum.

Quanto ao regime de colaboração, há de ser examinado no feixe de relações entre Município, entidade estatal autônoma, e Estado Membro. A posição do Município, na Constituição da República, no que tange aos encargos sociais não tem sido ainda bem analisada. Por outro lado, as bases da administração municipal, a questão tributária,

princípios orçamentários e de política urbana já foram estudados (Silva, 1989; Castro, 1992).

A idéia de sistema implica em relacionamento entre partes, dinamicamente estabelecidas. A esse respeito, Gadotti (1993, p. 73) explicita filosoficamente que:

"A noção de sistema pressupõe reunião e ordenação, de acordo com um determinado fim, uma intenção, um objetivo (...) Sistema é um todo organizado, articulado". A colaboração relaciona-se com articulação: *"necessita ser um verdadeiro regime de articulação das diversas instâncias do governo"* (1993, p. 74).

E José Augusto Peres (1990, p. 27) considera consentâneo com os princípios da federação e do municipalismo que as diferentes esferas coexistem, isto é, *"esses mesmos sistemas não poderem ser estanques, é útil e desejável que essa organização se faça em regime de colaboração."*

O problema da colaboração tem trazido algumas apreensões. Por exemplo, Maria Beatriz M. Luce (1993, p. 79) indaga "Por que o regime de colaboração?" A questão é cruel. Luce explicita a colaboração partindo dos levantamentos de componentes do sistema municipal com vista ao planejamento, aos programas de ação; a elaboração de uma proposta curricular para escolas de determinada região, a nucleação da rede escolar, distribuindo a clientela segundo seu domicílio e as possibilidades materiais e docentes. Nomeia ainda como exemplo, na construção do regime de colaboração, o funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação, como órgão formulador de políticas, normativo, deliberativo e fiscalizador no âmbito do Município, integrado por representantes dos poderes públicos, municipal e estadual, das instituições formadoras de professores, dos sindicatos de professores, da associação de pais, dos grêmios estudantis. Uma outra maneira de efetivar a colaboração é a chamada escolar anual de forma cooperativa, com zoneamento das escolas municipais e estaduais. Enfim, é preciso levar-se em conta que a unidade municipal se

situa dentro de outros ciclos políticos e educacionais mais amplo como o estadual e o federal.

O sistema municipal, que efetivará a educação, não poderá ser uma entidade desligada do contexto estadual. A experiência americana expressa por Anísio Teixeira, no Brasil, deixa esse relacionamento bem claro.

No que concerne a competência concorrente, em legislação, a Constituição da República ao enumerar a da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino e desporto, excluiu os Municípios (art. 24, IX). Ademais, enumerou dentre as competências aos Municípios "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber". A esse propósito, Regina Maria M. N. Ferrari (1991, p. 96) completa: *"Em que pese o Município não ter sido contemplado pela Constituição como participante do exercício da competência concorrente, o art. 30, VII, disciplina que poderá 'suplementar a legislação federal e estadual no que couber', ou seja, dentro de assuntos do interesse local"*.

Com a educação e outros setores sociais, o sistema federativo brasileiro jamais discriminou a distribuição dos encargos entre União, Estados e Municípios. E a conclusão de Navarro de Brito e Iracy Picanço (1975, p. 9). *"É o que historicamente ocorre no setor da educação. Poder Central, Estados e Municípios se ocupam concretamente, do ensino, em todos os graus"*.

Ainda quanto à competência comum, isto é, no que concerne à ação executiva, a Constituição estabeleceu que União, Estados, Distrito Federal e Municípios são competentes para proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência, bem assim, estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito (art. 23, V e XII). Certamente que a competência comum irá ajudar na colaboração. O Município, em pé de igualdade com a União, Estados e Distrito Federal, proporciona os meios necessários de acesso à educação *"suplementando, no que couber, a legislação federal e estadual e,*

ainda, legislar como exercício de sua autonomia a fim de proteger o interesse local" (Ferrari, 1991, p. 98).

Constituições Estaduais e Leis Orgânicas

As constituições estaduais confirmaram a inovação do sistema municipal e explicitaram muitas de suas competências. A Constituição do Estado da Bahia de 1989 (Salvador, 1989), por exemplo, extravagantemente estabelece que *"O Estado organizará, em colaboração com a União e os Municípios, o sistema público estadual de ensino, abrangendo as redes estadual e municipal (...)"* (art. 245). Onde ficam as escolas particulares, fundamentais e médias?

As constituições estaduais podem ser encaradas do ponto de vista da educação pelos seguintes fatos: 1) financiamento da educação; 2) gestão do sistema de ensino; 3) gestão da unidade escolar; 4) o ensino superior (e os demais níveis de ensino); 5) indicações curriculares; e 6) outras modalidades de ensino, como fizeram Romualdo L. Portela de Oliveira e Afrânio Mendes Catani (1993, p. 14-15).

Em seguida, vieram as leis orgânicas dos Municípios que exercitam a capacidade de auto-organização do Município, mediante a elaboração da própria lei orgânica: *"é uma espécie de constituição municipal. Cuidará de discriminar a matéria de interesse local de competência exclusiva do Município"* (Silva, 1989, p. 8-9). Pela lei orgânica, o Município suplementa a legislação federal e estadual no que couber, isto é, educação, cultura, ensino e saúde, no que tange à prestação desses serviços no âmbito local, em função do interesse local, ou, como se dizia anteriormente, "peculiar interesse".

Como verdadeiras cartas do governo local, as suas disposições organizam a educação municipal. Enfim, com toda essa estrutura legal, cada vez mais os Municípios caminham para serem as unidades político-administrativas de base, pois *"os Estados ainda constituem unidades demasiado amplas para uma ação centralizada"*, como vislumbrou Anísio Teixeira (1956, p. 202).

Como expectativas da comunidade mais próxima, as leis orgânicas

definem o papel educativo dos Municípios. No exame das leis orgânicas dos Municípios (Boaventura, 1993), dentre muitos outros aspectos concernentes a educação, sobressaem:

01. competência municipal em educação, incluindo escolas públicas e particulares, níveis de ensino, pré-escolar (infantil), fundamental e outros;

02. sistema municipal de ensino, particularmente o “órgão municipal de educação” (OME), Secretaria, Departamento, Divisão, Coordenadoria, Conselho, Comissão;

03. legislação específica do Município;

04. financiamento da educação, recursos próprios, transferências e apoio financeiro;

05. indicações curriculares, acréscimos de disciplinas, níveis de ensino, escola em tempo integral, etc.;

06. magistério, garantias, especialização, promoção e remuneração, residência do professor;

07. assistência ao educando, material escolar, saúde, merenda escolar descentralizada, transporte, casa de estudante;

08. construções, equipamentos e instalações;

09. incentivo à educação, à cultura, ao desporto e ao lazer;

10. gestão do sistema e da unidade; e

11. educação ambiental, à distância e outras modalidades.

Em suma, com o poder dos sistemas estaduais que absorvem a maior parte dos efetivos escolares e com a centralização a nível do Estado Membro, é bem complexa a municipalização da educação, ensejada pela Constituição da República de 1988, com a criação dos sistemas municipais. Por esses e outros motivos, a municipalização é uma política educacional que se concretiza pela descentralização. A

bem da verdade, é um segundo momento da descentralização. De 1961 a 1988, efetivou-se a descentralização da União para os Estados. Com a autonomia dos sistemas municipais, pelo menos, a educação pré-escolar e fundamental tenderá a ser organizada pelo poder local. Considere-se, principalmente, as dimensões e os problemas causados pelo gigantismo dos sistemas estaduais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAHIA, Assembléia Legislativa. *Constituição do Estado da Bahia*. Salvador, 1989.
- _____. Secretaria e Educação e Cultura, Conselho Estadual de Educação. Resolução n 1.789/87, delegação ao Conselho Municipal de Educação de Salvador; parecer n 078/92, delegação ao Conselho Municipal de Educação de Vitória da Conquista; e Parecer n 115/92, delegação ao Conselho Municipal de Ensino de Simões Filho.
- BASTOS, Celso. O Município: sua evolução histórica e suas atuais competências. *Revista dos Tribunais*. Recife, n. 1, p. 54-90, out-dez, 1992.
- BOAVENTURA, Edivaldo M. *Uma proposta de estudo das leis orgânicas da Bahia*. Projeto de Pesquisa pelo CNPq, 1993.
- BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais. *Nota técnica 006/93*. Brasília, 1993
- _____. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília Centro Gráfico. 1988.
- CARVALHO, Maria Aparecida de; CAMPOS, Maria Regina Machado de. *A Educação nas Constituições Brasileiras: 1934, 1937, 1946, 1969, 1988*. São Paulo: Pontes. 1991.
- CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 2ª ed. Rev. Amp. Belo Horizonte: Editora Del Rey. 1992.
- CHAGAS, Valdir. *O ensino de 1 e 2 graus: antes, agora e depois?* 4ª ed. São Paulo: Saraiva. 1984.
- CURY, Carlos Alberto Jamil. A nova Lei de Diretrizes e Bases e suas implicações nos Estados e Municípios: o Sistema Nacional de Educação. *Educação e Sociedade*. Campinas, n. 41, 186-201, abr. 1992.
- FERRARI, Regina Maria M. N. Elementos do Direito Municipal. São Paulo: *Revista dos Tribunais*. 1991.
- GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José Eustáquio (organizadores). *Município e Educação*. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire; Brasília, DF: Instituto de Desenvolvimento de Educação Municipal. 1993.
- LUCE, Maria Beatriz Moreira. Reflexões sobre a constituição dos sistemas municipais de ensino e o regime de colaboração no Rio Grande do Sul. In: _____.

- Administração Municipal da Educação no Rio Grande do Sul*. 1993. Porto Alegre: UFRGS. 1993.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 12ª ed. atual. São Paulo: *Revista dos Tribunais*. 1986.
- _____. *Direito Municipal Brasileiro*. 6ª ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores. 1993.
- NAVARRO DE BRITTO, Luiz e PICANÇO, Iracy Silva. *Aspectos da municipalização do ensino de primeiro grau*. Salvador: UFBA, Centro de Recursos Humanos. 1975.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela e CATANI., Afrânio Mendes. *Constituições estaduais brasileiras e educação*. São Paulo: Cortez. 1993.
- PERES, José Augusto. *A educação na Constituição de 88*. João Pessoa: UFPB Centro de Educação. 1990.
- ROMÃO, José Eustáquio. *Poder local e educação*. São Paulo: Cortez. 1992.
- SCHEUNOWITZ, A. S. *A descentralização do Estado*. Brasília, DF Livraria e Editora Brasília Jurídica. 1993.
- SCHUCH, Victor Francisco. *Legislação mínima da Educação no Brasil*. 7ª ed. Porto Alegre. 1986.
- SILVA, José Afonso da. *O Município na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1989.
- _____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 8ª ed. rev. amp. São Paulo: Malheiros Editores. 1992.
- TEIXEIRA, Anísio. *A educação e a crise brasileira*. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1956. (Biblioteca Pedagógica Brasileira).

GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: UM PROJETO EM CONSTRUÇÃO

*Célia Costa e Itamar Silva**

RESUMO

O presente artigo constitui parte do referencial teórico de uma pesquisa que está sendo realizada junto às escolas públicas da rede estadual de ensino de Pernambuco. Aborda a questão da gestão democrática, seus pressupostos teórico-conceituais, analisando mecanismos viabilizadores da democratização das estruturas escolares, a exemplo das eleições diretas para diretores e do conselho escolar deliberativo. A análise parte de uma abordagem contextualizada da realidade brasileira buscando apreender as relações que se operam entre educação e sociedade na perspectiva de sua democratização.

INTRODUÇÃO

Pretende-se neste trabalho contribuir para o debate acerca das possibilidades e limites de uma prática educativa que tenha como eixo central a melhoria da qualidade da educação, a partir das questões relativas à gestão escolar, na perspectiva da democratização do Sistema Educacional.

Nesta direção, propor uma escola democrática supõe o pensar da democratização da própria sociedade brasileira, seus avanços e possibilidades no atual momento histórico, caracterizado pelo crescente processo de reorganização da sociedade civil em que os sujeitos políticos coletivos, pouco a pouco, vão assumindo a condição de atores intervenientes do processo de formação de sua efetiva cidadania, rumo, pois, à construção de uma sociedade democrática, fundada na igualdade, na liberdade e no pluralismo ideológico.

*Professores da UNICAPE

Tecendo-se uma breve análise acerca da formação social brasileira, evidencia-se que os conflitos nela presentes refletem as contradições advindas do antagonismo presente na relação capital-trabalho que se desenvolvem a nível de sua base material, mas que perpassam todas as instâncias do todo societal, isto é, se inscrevem em todas as instituições políticas e sociais existentes.

Assim, as instituições sociais, entre elas a escola, objeto da presente análise, se concebem eivadas destas mesmas contradições que se traduzem em fontes de energia propulsora do movimento de transformação social.

1 - A ESCOLA E A DEMOCRATIZAÇÃO DA SOCIEDADE

A sociedade brasileira passa por este grande desafio: a concretização de um projeto democrático como expressão do compromisso da soberania de seu povo, marginalizado do processo político e social ao longo dos tempo.

Não obstante os curtos períodos de maior participação popular, notadamente no período compreendido entre 1946-1964 - tentativa de construção de um projeto social mais igualitário - em que o Brasil pode experimentar práticas sociais mais democráticas mediante a maior organização da sociedade civil, a história brasileira evidencia a restrita participação das reivindicações populares nas políticas governamentais. Evidencia, também, a dificuldade de maior organização, de maior avanço dos movimentos sociais, entendidos como manifestações dos conflitos peculiares à formação social tipicamente classista, em especial daqueles mais articulados com os interesses populares.

Contudo, mais recentemente, sobretudo a partir do final dos anos 70, a realidade brasileira demonstra um crescente processo de ocidentalização, marcado pela socialização da política em que os sujeitos sociais, paulatinamente, vão incorporando suas demandas nas políticas públicas.

Vivia-se, naquele momento histórico, um intenso processo de mobilização da sociedade civil - as efervescentes greves de 1978/79

das mais diversas categorias, constituíram, sem dúvida, instrumentos fundamentais em prol da democratização da sociedade brasileira - explicitando como característica maior as lutas econômico-corporativas, passo inicial à formação da consciência política dos trabalhadores brasileiros.

Nesta perspectiva, observa-se que os movimentos organizados da sociedade civil têm, nos últimos anos, mais precisamente na década de 80, ampliado o espaço de expressão dos interesses populares na estrutura do Estado.

No entanto, vale ressaltar que tais fatos, necessariamente, não se consubstanciaram num efetivo exercício da cidadania da maioria da população. A fragilidade ainda prevalescente do poder de pressão das classes populares junto às instâncias governamentais no sentido de um maior atendimento das demandas sociais, vem dificultando a materialização de políticas sociais comprometidas com os interesses destes segmentos¹.

Nestes termos, entende-se que a prática da democracia não pode ser concebida tão-somente como uma construção institucional e formal, haja visto que o conteúdo democrático pressupõe o pleno exercício da cidadania e a efetiva possibilidade da sociedade civil construir coletivamente um projeto social e econômico.

Noutras palavras, a democracia que se pretende construir é uma democracia plural e de massas, forjada num intenso movimento de organização dos múltiplos sujeitos políticos coletivos, o que tenderá a permitir a edificação de uma sociedade justa e igualitária. Isto porque pensar no moderno conceito de democracia supõe entendê-la não como uma simples forma de governo ou direção, mas como um espaço social capaz de permitir a participação tanto no âmbito das decisões administrativas, como em todos os níveis do exercício do poder².

E neste contexto, a educação é convocada a prestar sua parcela de contribuição ao desenvolvimento de um novo projeto social comprometido com os anseios e expectativas da maioria da população brasi-

leira. Nele o redirecionamento das políticas públicas deve se tornar instrumento de transformações sociais profundas.

Nesta perspectiva compreende-se que, embora a escola evidencie, através de sua experiência acumulada ao longo da história, um papel eminentemente conservador, reforçador das desigualdades que se processam no todo social, mediante a reprodução da cultura das classes dominantes, ela carrega em si mesma uma função dialética. Ela contém em seu próprio bojo a negação de sua negação, o que se traduz na sua força de transformação, associada, evidentemente, a outras instituições sociais.

Diante do exposto, um grande desafio se apresenta: a construção de um modelo de gestão escolar democrática. Parte-se do pressuposto de que democracia é processo e como tal está em constante movimento, em permanente dinâmica de criação e recriação, inspirado pela participação de seus autores e atores no devenir de sua construção.

2 - GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: ELEIÇÃO DE DIRETOR E CONSELHO ESCOLAR

Torna-se igualmente imperativo que o administrador escolar assuma, antes de tudo, a sua condição de educador - seja um educador por excelência - *“dado que no âmbito da unidade escolar, lhe compete a responsabilidade máxima em relação à preservação do caráter educativo da instituição escolar”* (Saviani, 1984:190).

Isto supõe a articulação entre o pensar e o agir no âmbito das relações sociais globais, fazendo emergir a necessidade de reunificação do saber e do fazer, cuja concretização se efetiva pela socialização do exercício do poder acompanhada da democratização do saber, dimensões fundamentais à construção de uma escola democrática.

É neste sentido que a luta pela gestão democrática do sistema educacional ao incluir a universalização da educação básica, a melhoria da qualidade do ensino e a valorização dos Trabalhadores em Educação necessariamente passa a exigir a redefinição das relações sociais de trabalho no âmbito da escola. Assim, torna-se imperativo a demo-

cratização do acesso ao magistério pelo concurso público, o resgate da função dos técnicos (supervisores, orientadores, administradores) mediante o redimensionamento de suas atribuições, no sentido de garantir uma prática educativa que encontre no ato político-pedagógico um forte instrumento gerador de uma nova cultura, enquanto expressão dos anseios populares.

Neste processo de democratização das estruturas escolares é, pois, de fundamental importância a presença de um diretor sintonizado com o projeto educativo que vem se construindo no seio da sociedade civil organizada, ao mesmo tempo em que assuma o compromisso em materializá-lo, de modo coletivo, empenhando-se em articular forma e conteúdo, administração e ato pedagógico, compartilhadamente.

Reconhecer que é no embate entre forças e interesses que se alicerça a nova prática gestonária, aliando compromisso e competência tecnopolítica na elaboração de um novo saber, na busca de uma nova prática educativa.

Vale ressaltar que as lutas empreendidas pelos Trabalhadores em Educação, ao longo dos anos 80, tendo como reivindicações básicas a melhoria das condições de trabalho, melhores salários, a garantia de uma escola pública de qualidade e a gestão democrática da educação se constituíram enquanto bandeiras que ampliaram os seus níveis de mobilização e de organização, unificando-os, e, desta forma, contribuindo para a criação de um projeto educativo articulado com os interesses da maioria da população.

É nestes termos que emergem como formas de garantir a democratização das estruturas escolares as eleições diretas para diretor e o conselho escolar deliberativo, instrumentos que nasceram da luta dos trabalhadores em Educação e que vêm sendo incorporados por algumas gestões governamentais comprometidas com um novo modelo de educação e de sociedade.³

No que se refere às eleições diretas para diretor de escola, tem-se a nítida clareza de que a sua realização constitui um importante passo

no processo de democratização da máquina burocrática-administrativa escolar, haja visto que a história da educação brasileira ratifica que as classes dominantes têm se utilizado da burocratização da gestão escolar e da prática pedagógica - forma por excelência de garantir seus interesses de classes - como instrumento de exclusão dos segmentos majoritários da população do processo de direção do ato educativo.

Assim é que um diretor de escola ao ser nomeado por critérios clientelísticos e, desta forma, autoritários, assume a postura de gerente de uma grande empresa, sendo poucos aqueles que chegam a compreender a mistificação desta inverdade, isto é, que eles jamais serão os donos do capital, exercendo apenas o papel intermediário de opressão de seus colegas Trabalhadores em Educação, guardando, desta forma, estreitos laços com a estrutura de dominação vigente.

É importante, contudo, perceber que a superação do autoritarismo - forma de manifestação do poder - no interior das escolas não depende simplesmente da tomada deste poder, em exercê-lo, supõe fundamentalmente a transformação dos conflitos subjacentes que lhe dão origem.

Neste sentido, como lembra Wittmann, *"muito mais do que redefinir organogramas e reestruturação de órgãos importa redefinir as funções e articulações entre as instâncias administrativas e ampliar o processo de efetiva participação e controle público na administração da educação"* (1991:77) e de modo particular na gestão escolar.

Analisando-se as experiências de eleições diretas em escolas pertencentes à rede pública estadual torna-se notório *"o valor histórico que tal realização encerra, tanto pela experiência educativa que oportuniza aos segmentos presentes na escola, como para reduzir o império das relações clientelísticas que se dão na escolha por parte da classe política. Essa prática parece fazer parte da própria cultura política brasileira, isto é, os fortes laços não especificamente políticos que se dão entre representantes e representados e, desta forma*

entre o Estado e sociedade civil, ratificam a adoção de uma prática paternal-assistencialista, inclusive, como forma de legitimação, de reafirmação hegemônica e, portanto, de perpetuação do poder, pela garantia de vitória nos pleitos eleitorais” (Silva, 1993: 222).

É importante destacar que um diretor de escola nomeado burocraticamente tende a guardar maior sintonia com as diretrizes emanadas das instâncias hierarquicamente superiores, fechando, na maioria das vezes, os olhos para as lutas dos Trabalhadores em Educação dificultando, inclusive o avanço organizativo dos que fazem a educação⁴.

Por outro lado um diretor eleito diretamente pela comunidade escolar, se vê na contingência de buscar coletivamente a construção de um projeto político-pedagógico sintonizado com os interesses dos segmentos que compõem a escola, mecanismo de relevante importância para a crescente autonomia da escola enquanto um sujeito político coletivo da sociedade civil.

No entanto, tem-se a nítida clareza de que a descompressão dos processo burocrático-administrativos através de eleições diretas para diretor de escolas não esgota por si só a ampla e complexa democratização das estruturas internas das escolas⁵.

Neste sentido, a participação da sociedade civil deverá ser garantida através da institucionalização do conselho escolar deliberativo, instrumento capaz de contribuir de forma significativa para a redução das práticas centralizadoras, clientelistas e cartoriais que são adotadas no âmbito escolar como reflexo da própria configuração do Estado brasileiro⁶.

Na verdade, o conselho escolar, enquanto organismo se caracteriza como instância de intervenção e de poder de decisão que se associa à dinâmica das relações globais da escola, representando a presença permanente e organizada dos diversos segmentos da escola - Associação de Pais, Clube de Mães, Grêmio Livre, representação dos Trabalhadores em Educação etc. - na efetiva construção de uma escola pública democrática e de qualidade.

Assim, parte-se do entendimento de que a realização de mudanças efetivas no interior da escola só acontecerá à medida que a própria comunidade escolar se auto-identificar na maneira de pensar e de ser e de se relacionar entre si, consigo e com o poder.

Contudo, vale salientar que a participação desses vários organismos não deve implicar na perda de sua identidade e de sua autonomia em relação ao conselho escolar. Muito pelo contrário, é justamente na organização autônoma desses institutos que se poderá resguardar o princípio da democracia no âmbito da escola, autonomia que, por certo, muito contribuirá para o exercício e controle do poder do conselho escolar, evitando-se, desta forma, a incompatibilidade entre democracia e burocracia ⁷.

Neste sentido, retifica-se a idéia que as forças sociais, que transitam na escola, precisam assumir formas independentes, no intuito de dar sustentação à sua própria participação no conselho escolar. Mais do que a expressão de colaboração/integração no âmbito do conselho, tais forças devem ser a tradução da representação, da efetiva participação destes atores.

É preciso que se esteja atento ao fato de que a presença destes múltiplos agentes sociais representados no conselho, não pressupõe a ausência de conflitos. O que se dá é precisamente o inverso. A presença desses atores com suas demandas específicas faz instaurar o conflito no âmago do conselho.

O conflito, portanto, não deve ser tomado como fator desestabilizador da escola. É precisamente ele que dará o movimento, a dinâmica real na busca de novas práticas sociais democráticas e, por conseguinte, transformadoras. Saber conviver com a diversidade de pensamento, mas ao mesmo tempo formando uma unidade dialética constitui, portanto, elemento indispensável à construção de uma nova síntese escolar.

Nesta nova síntese não deverão prevalecer interesses corporativos, mas, e tão-somente, a produção coletiva forjada no interior deste im-

portante fórum de discussão que é o conselho escolar e, quiçá, a assembléia.

CONCLUSÃO

Noutras palavras, pode-se afirmar que o projeto educativo a ser construído coletivamente a partir das demandas dos segmentos representativos no interior das escolas - não obstante, por vezes, apresentarem-se divergentes - deve se constituir enquanto o elo unificador da ação educativa de todos que fazem a escola. Isto significa dizer que a utopia pedagógica de uma escola pública de qualidade a partir da democratização da gestão deve estar acima dos interesses específicos dos grupos existentes no seio da escola, estando portanto, a serviço da maioria da população.

Neste processo importa conviver com competências diferenciadas, compreendendo que a competência também se engendra num conjunto de outras mediações sociais, não necessariamente no interior da escola, envolvendo a presença dos alunos, dos professores, dos funcionários, dos pais e da comunidade. Com efeito, se não se estiver preparado para conviver com a diversidade - este conjunto de interesses divergentes - não se terá condições também de construir um projeto social democrático.

Enfim, é nesta dimensão que apontam perspectivas de construção de um novo homem, um novo projeto social firmado nos anseios, interesses e expectativas das classes populares.

Construir, pois, um novo tempo na gestão escolar, marcado pela democratização da educação, pela democratização da sociedade brasileira - eis o grande desafio que se impõe.

NOTAS

¹De outra parte, é preciso destacar que a persistente crise econômica presente desde meados dos anos 70, materializada

as altas taxas de inflação, no déficit público decorrente do pagamento dos juros da dívida externa e interna, tem gerado uma recessão crônica na realidade brasileira, inadmissível para as elites políticas que estão à frente do Estado.

²Vale a pena lembrar que nas democracias contemporâneas a introdução de institutos da democracia direta associados aos institutos da democracia representativa tem funcionado como mecanismo corretivo à própria democracia representativa.

³Mas, é importante destacar que alguns governos ditos “progressistas” têm utilizado a denominação de gestão colegiada como forma de mascarar o clientelismo de suas administrações. Na prática, trata-se, tão-somente, de um discurso modernizante conservador visto que as estruturas básicas da nomeação, da centralização e da falta de transparência no gerir a coisa pública permanecem intocáveis.

⁴No entanto, isto não quer dizer que um diretor eleito pela comunidade deva fechar a escola às diretrizes e orientações emanadas dos órgãos hierarquicamente superiores do sistema. Sua função enquanto mediadora será articular, competentemente e de forma crítica, as metas governamentais com as lutas dos Trabalhadores em Educação. Na grande maioria das vezes as contradições entre os governos conservadores e progressistas não residem no discurso, porém na prática.

⁵Na pesquisa que ora realizamos temos encontrado escolas em que diretores eleitos se tornaram mais autoritários que diretores nomeados.

⁶Na prática, a escola funciona como uma espécie de parlamentarismo mas, com significativa parcela de poder concentrada nas mãos dos diretores, visto que em geral, ele constitui uma espécie de primeiro ministro.

⁷É preciso ainda destacar que o maior poder de deliberação não está no conselho escolar mas, nas assembleias da comunidade escolar que devem ser realizadas pelo menos uma vez por semestre ou sempre que fizer necessário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- SAVIANI, Demerval. *Educação: do senso comum à consciência Filosófica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1984 (Coleção Educação Contemporânea).
- SILVA, Itamar Nunes. *Democracia e Cidadania: um estudo da relação política do Estado com a sociedade civil no governo da Frente Popular de Pernambuco. O caso dos Trabalhadores em Educação*. Recife, 1993. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Centro e Filosofia e Ciências Humanas, UFPE, 1993.
- PEREIRA, Célia Maria R. da Costa. *O planejamento educacional participativo e o movimento docente*. Recife, 1991. Dissertação (Mestrado em Educação) Centro de Educação, UFPE, 1991.
- PEREIRA, Célia Maria R. da Costa, SILVA, Itamar Nunes da, *Gestão Escolar: desafio de democratização*. I, II, III. *Jornal do SINTEPE*, Recife, 1990.

ELEIÇÕES DE DIRETORES, UM PROCESSO EM CURSO NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE GOIÂNIA - GOIÁS

*Luiz Fernando Dourado**

RESUMO

O presente texto tem por finalidade objetivar a análise das modalidades de gestão. Longe de pretender absolutizá-la, indica elementos para o repensar da administração escolar, a partir do estudo das modalidades de gestão em curso nas escolas municipais de Goiânia, na década de 80, destacando o papel representado pelas eleições diretas para diretores, enquanto modalidade a ser implementada e avaliada.

INTRODUÇÃO

O autoritarismo sempre foi uma constante na sociedade brasileira, fruto do conservadorismo político que se efetiva nas mais variadas instâncias sociais. Nesse sentido, a escola enquanto elemento partícipe da totalidade social, não foge a essa lógica, tendo seu cotidiano permeado por práticas autoritárias.

Sem estacionar na tese de que as posturas comumente autoritárias dos vários diretores decorrem apenas da falta de legitimidade de seu mandato ou dos compromissos que porventura venha a defender durante a sua gestão, procurou-se com este estudo analisar as alterações ocorridas na SME na década de 80, no que concerne da implementação das novas modalidades de gestão das escolas públicas municipais de Goiânia.

* Professor da Faculdade de Educação da UFG

1 - A GESTÃO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE GOIÂNIA ATÉ MEADOS DA DÉCADA DE 80

A Secretaria Municipal de Educação (SME) estruturou-se sob a égide do clientelismo, tendo suas escolas como base a política eleitoreira desencadeada por aqueles que detinham o controle do aparato oficial. Por outro lado, a estruturação da SME é marcada pela luta dos que reivindicavam o acesso à escola (CJ. Clímaco, Arlene G., 1989).

Até o início da década de 80, as escolas eram a expressão viva da interferência externa, pois, a contratação, lotação e modulação de professores e funcionários eram definidos a revelia da SME - desde a criação do Departamento Municipal em 1959, a SME só realizou concursos para a admissão de professores em 1969 e 1985 apesar da vigência do regimento interno da SME em 1977.

Neste contexto, os cargos de direção e vice-direção das escolas da rede, eram os mais cotados pelos vereadores, por se constituírem em canais de cooptação e manipulação da comunidade escolar. A gestão das escolas caracterizava-se, portanto, pela livre indicação dos diretores. Assim, os diretores eram indicados e nomeados sem consulta à rede, não se observando titulação, experiência e/ou vínculo empregatício.

Os diretores indicados possuíam formação heterogênea, indo desde o curso secundário incompleto à conclusão de curso superior nas diversas áreas.

O diretor configura-se como o grande ausente das questões pedagógicas, reduzindo a sua atuação à interlocução e defesa dos interesses daqueles que o indicaram para a função. Neste caso, a relação estabelecida com professores, alunos, funcionários e pais era de autoritarismo, expresso através de ameaças e punições as mais diversas.

A gestão das escolas era, em si, instrumentalizadora de práticas clientelísticas, cujo produto final era a transformação da escola naqui-

lo que, numa linguagem do cotidiano político, pode ser designado como “curral eleitoral”.

2 - LISTA TRÍPLICE E CONCURSO:

NOVA MODALIDADE DE GESTÃO NA SME

A SME, a partir de pressões de setores da sociedade civil, principalmente, do movimento docente goiano e através da estruturação de uma proposta político pedagógica para a SME, implementou a partir de 1982 o processo de consulta à comunidade escolar para a escolha de diretores. Três etapas o constituíram, sendo:

- . indicação de lista tríplice pela “comunidade” escolar (professores, funcionários e alunos) dos candidatos à direção;
- . avaliação dos currículos dos candidatos, cuja ênfase recaía em dois quesitos: titulação e experiência;
- . realização de prova escrita, cujo objetivo básico era o de “medir” a competência técnica dos candidatos ao cargo, com ênfase no “fazer” administrativo.

Após essas três etapas, a SME encaminhava o nome a ser sancionado pelo prefeito. Nesse percurso, muitas tentativas de inviabilização do processo foram tentadas e, em alguns casos, lograram êxito. Em cinco escolas o resultado não foi respeitado, prevalecendo a indicação de vereadores e/ou associação de moradores.

Tal processo, a despeito de suas limitações, por exemplo, a ênfase no ritual administrativo em detrimento ao pedagógico, foi germe propulsor na luta pela aprovação do estatuto do magistério.

3 - ELEIÇÕES DE DIRETORES

A implantação de eleições diretas para diretores da SME, apesar das polêmicas e obstáculos a sua realização, desencadeou-se a partir da aprovação do Estatuto do Magistério Público do Município de Goiânia, pela lei 6042 em 21 de outubro de 1983.

Professores, funcionários, alunos e pais, começaram a discutir a escola que tinham e, em alguns casos a esboçar, ainda que preliminar-

mente, projetos pedagógicos para a escola que queriam consolidar.

Numa situação de precariedade quase absoluta das escolas, a esperança emergia na disposição de muitos de abrir-se ao novo, este novo não se reduzindo apenas às eleições, mas certamente assumindo um caráter muito mais amplo, através da perspectiva de um plano de carreira, do estímulo profissional, da retomada do concurso público (extinto desde a sua primeira realização, em 1969), da normatização da lotação, da remoção (até então, decididas por conveniência pessoal, em detrimento a medidas globais), da criação do Conselho Magistério. Enfim, era a retomada da participação nas decisões, na luta para reverter a situação de descaso a que esteve submetida a escola pública municipal.

As eleições obedeceram ao disposto no Estatuto do magistério, pautando-se pelos seguintes critérios:

“Art. 9º - A função do Diretor de Unidade Escolar será exercida por portador de Graduação na Área do Magistério com, no mínimo, 3 (três) anos de experiência, dos quais, pelo menos 1 (um) na unidade escolar onde vier a exercer a função...”

Art. 10º - A escolha do diretor será precedida de eleição direta e secreta realizada pela comunidade escolar, com a participação do corpo docente, dos especialistas em educação, do pessoal técnico e administrativo, com representação dos pais que serão escolhidos pela Associação de Pais da Escola.

§ 1º - Participação do Colégio Eleitoral os alunos maiores de 12 (doze) anos, eleitos como representantes de classe, os professores, os especialistas em educação, o pessoal técnico administrativo e a Associação de Pais da Escola com representação em número igual ao total da soma do corpo docente, técnico, e administrativo, dos especialistas em educação, lotados em cada unidade escolar.

§ 2º - O mandato do Diretor terá a duração de 2 (dois) anos per-

mitida a reeleição por mais um período...” (Estatuto do Magistério Público do Município de Goiânia, lei nº 6042/83, cap. V, da Administração Escolar, p. 04/05.

A 1ª eleição realizou-se no mês de dezembro de 1984.

A participação nas eleições deu-se de modo heterogêneo, pois, houve escolas onde ocorreu ampla campanha eleitoral, com apresentação e discussão do processo e de suas implicações, além da discussão das propostas dos candidatos. Entretanto, em outras escolas a mobilização foi menos intensa.

A comunidade escolar ávida de mudanças centrou no diretor eleito suas expectativas de alteração do processo de definhamento das escolas públicas, e estes, em sua maioria, se colocaram ainda como os gestores das questões administrativas e, alguns poucos, externalizam as limitações do cargo que naquele momento assumiam.

Considerando os períodos anteriores, o fato novo é que a comunidade exigia, em alguns casos, respaldava o dirigente, visto ainda, como o implementador de “conquistas” à escola.

Buscando a construção de proposta pedagógica para a rede, a SME se reestruturou a partir da formalização do setor de apoio estudantil e da transformação do Núcleo de Orientação e Supervisão em setor de ensino. Estas alterações tinham por objetivos, dentre outros: redimensionar a prática da Secretaria, a partir da criação de canais de participação na escola, da discussão do pedagógico, do incremento da política estudantil via grêmios livres.

Essas tentativas de mudanças encontravam fortes recuos por parte de professores e de muitos outros diretores que, apesar de eleitos, não concordavam e/ou não viam com bons olhos a proclamada abertura da escola à “comunidade”. Assim, os diretores agora legitimados criavam obstáculos concretos à reestruturação dos Centros Cívicos em Grêmios Estudantis livres, à criação das associações de pais e ao encaminhamento da discussão do pedagógico na escola.

No entanto, se por um lado, o quadro assim se apresentava, por outro, já se delineava o esboço de consolidação de uma nova proposta de Gestão, a partir da abertura de canais de participação, como: círculo de pais, reuniões periódicas entre os vários segmentos da escola, revitalização dos grêmios estudantis, manifestações da “comunidade” escolar denunciando o descaso com o ensino público, dentre outros.

Outro aspecto a ser ressaltado foi o fato de a entidade dos professores, o centro de professores de Goiás (CPG), não ter conseguido encaminhar a discussão sobre o processo de democratização da gestão além da luta pelas eleições diretas, discutindo os limites e vícios do mesmo, bem como discutindo e/ou propondo lutas complementares ao avanço deste. Assim, o CPG, a despeito da defesa do processo de eleição direta, foi em certa medida, atropelado pelo mesmo, ao não perceber e/ou trabalhar as nuances historicamente produzidas por este. Ou seja, naquele momento, não vislumbrou a possibilidade de intervenção nos mecanismos de poder existentes na escola, à medida em que o processo reduziu-se, em alguns casos, a mera delegação de poderes.

Enfim, a emergência de novas relações na escola, equivocadamente por parte da SME, do CPG, da “comunidade” escolar e do próprio diretor, passam a ser vistas como competência do diretor, em especial do diretor dito “democrático”.

Ocorre, neste contexto, uma inversão no construto da participação e democratização das relações escolares, pois, em reduzindo o processo a mera delegação de poderes, coube à “comunidade” escolar apenas a expectativa dos pleitos eleitorais subseqüentes.

Perde-se, com efeito, a noção do poder como exercício, exercício legítimo de participação, estimulando a criação de mecanismos de apatia e de pretensa neutralidade, à medida em que a “comunidade” escolar, ao delegar seu voto, delega também ao diretor os erros ou acertos, o autoritarismo ou democratização das relações intra escolares.

Essa situação aliada às poucas avaliações e propostas da atuação dos dirigentes faz emergir a concepção de gestão reduzida à eficácia política do diretor em conseguir para a escola professores, merenda escolar, lâmpadas, gás... não culminando, por conseguinte, no redimensionamento das atividades destes e no construto de relações democráticas no âmbito escolar enquanto construção coletiva.

O processo da eleição tem se consolidado cotidianamente no âmbito da Secretaria e de acordo com a legislação em vigor, lei de 31 de outubro de 1985, que alterou o artigo 10 da Lei 6042, de 21 de outubro de 1983. Houve alteração apenas na composição do colégio eleitoral, pois passaram a ter direito de voto não apenas os representantes dos pais, mas o pai ou mãe ou o responsável pelos alunos regularmente matriculados. Tal alteração todavia sofreu severas críticas dos servidores e professores das unidades escolares, pois estes temiam a manipulação dos pais, pela associação de moradores.

Cenas de clientelismo retornam, em alguns casos, ao cotidiano escolar, onde em algumas escolas, a dobradinha diretor e presidente de associação de moradores, substitui com eficácia a superada relação vereador-diretor indicado. São em verdade vícios do processo, que não podem, por si só, negar o avanço no processo de participação, mas que ilustram a contradição do mesmo, nas condições em que se efetivou a pseudo autonomia das escolas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O resgate das várias modalidades de gestão das escolas públicas municipais de Goiânia - a livre indicação, a lista tríplice e a eleição direta - nos indicam elementos para repensar a administração escolar.

Longe de pretender absolutizar o processo de democratização da gestão, entendo ser a eleição direta para diretores uma modalidade a ser implementada e avaliada.

A meu ver, as eleições diretas para diretores, a despeito de não estabelecer democracia interna na escola como esperamos ter eviden-

ciado, nem garantir ou mesmo indicar uma democracia externa, o que seria esperar demais de uma instituição isolada, apresenta-se como um caminho que, se associado a outros canais de participação social de organização do coletivo escolar, podem possibilitar o resgate à escola de seu caráter político-pedagógico.

Neste sentido, partimos da premissa de que a participação não deve ser confinada apenas a dimensão política do voto, mas a esta deve-se associar o construto da participação popular através do aperfeiçoamento das formas de provimento ao cargo e do exercício da função; da avaliação sistemática do processo de eleição de diretores; dentre outros.

Nesse contexto, a administração escolar deve ser visualizada em sua dimensão técnica e, fundamentalmente, como ato político, a ser organizada a partir do coletivo escolar, através do delineamento de projeto político pedagógico para a escola, redimensionando, através de mecanismos de gestão participativa - colegiada, conselhos consultivos, conselhos deliberativos, associação de pais, revitalização de grêmios estudantis e outros - as tarefas do dirigente escolar, visto como o implementador de uma proposta pedagógica, da qual ele, educador, é parte e faz parte.

BLIBLIOGRAFIA

- ARROYO, Miguel. A administração da Educação é um problema político. *Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE)*. Porto Alegre: 1983.
- CLÍMACO, Arlene C. de Assis. *Clientelismo e Cidadania na Constituição de uma Rede Pública de Ensino - A SME (1961-73)*. Dissertação Mestrado. São Paulo: 1989.
- EM ABERTO, Administração Escolar. Brasília: INEP, ano 6, nº 36, 1987.
- FÉLIX, Maria de Fátima Costa. *Administração Escolar: um problema educativo ou empresarial*. São Paulo: Autores Associados/Cortez, 1985.
- MARÉS, Carlos. Eleição de Diretores e Democracia na Escola. *Revista ANDES*, ano 3, nº 6, 1983.
- PARO, Victor Henrique. *Administração Escolar: Introdução Crítica*. São Paulo: Autores Associados/Cortez, 1988.

- PRAIS, Maria de Lourdes M. *Administração Colegiada na Escola Pública*. Campinas: Papirus, 1990.
- TRAGTENBERG, Maurício. *Administração, poder e ideologia*. São Paulo: Cortez, 1989.
- Estatuto do Magistério Público do Município de Goiânia, Lei nº 6042/83.
- Estatuto do Magistério Público do Município de Goiânia, Lei 6666/88.
- Proposta pedagógica da SME. Goiânia, 1977.
- Relatório Comissão Eleitoral da SME sobre o processo de eleição de diretores - SNT.

A ANPAE E O PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS

Lauro Carlos Wittmann*

RESUMO

Este documento é uma síntese da contribuição da Presidência da ANPAE para a reunião sobre o Plano Decenal e as Entidades Não Governamentais, realizada em Brasília, aos 4 e 5 de novembro de 1993. Com base em discussões com sócios e com diversos grupos anpaeanos o documento apresenta aspectos positivos, como o trato público da coisa pública da educação e o processo compartilhado de elaboração deste plano. As críticas ao plano se concentram na precariedade da definição de metas, medidas e instrumentos de implementação. As sugestões discutem o sentido da educação básica e seu objeto específico, concluindo com medidas e instrumentos de implementação, especialmente sobre recursos financeiros, definição das diferentes instâncias de administração da educação, tempo pedagógico, salário, regime de trabalho e processo de qualificação do professor e organização e funcionamento da unidade escolar.

INTRODUÇÃO

Em outubro, a ANPAE foi convidada para apresentar críticas e sugestões para o documento *Plano Decenal de Educação para Todos*, numa Reunião sobre este plano e as Entidades Não Governamentais, a ser realizada em Brasília, aos 4 e 5 de novembro de 1993. Apesar do tempo limitado, entre o convite para esta reunião e sua realização, a Presidência colheu o máximo de contribuições de associados e debateu com diversos grupos o conteúdo deste documento.

*Professor da UFSC e da FURB e Presidente da ANPAE - Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação.

Um grupo de sócios da ANPAE, embora minoritário, teve uma visão pessimista, que poderia ser sintetizada numa posição de descrédito com relação ao plano. Esta visão pessimista está fundamentada na histórica distância entre o proclamado e o real, entre discurso e prática, além de levantar suspeita sobre a validade de um plano nacional dadas 1) a falta de credibilidade do governo; 2) a impossibilidade de previsão para um futuro próximo; 3) a inexistência de um amplo plano ou projeto nacional; 4) a abrangência e ambigüidade do tratamento da questão da educação no Plano, que por “dizer tudo”, de maneira geral, ‘não diz nada’.

Entretanto a maioria dos Associados teve uma visão crítica e construtiva deste esforço de elaboração compartilhada de um Plano Decenal de Educação para todos. O presente documento sintetiza estas contribuições.

1 - ASPECTOS POSITIVOS

a) O trato público da coisa pública da educação

A metodologia da elaboração e re-elaboração do plano é expressão de uma convergência produtiva entre os movimentos e lutas das organizações da sociedade civil e a vontade política do MEC, em definir as políticas da educação compartilhadamente.

Esta convergência se concretizou

a) nas discussões a nível estadual e na participação do CONSED, da UNDIME e de outras entidades na elaboração do primeiro esboço do Plano;

b) na participação de outras organizações da sociedade civil e de representantes de instâncias administrativas, especialmente da instância municipal na discussão de sua reelaboração;

c) no caráter não definitivo e impositivo do documento, oportunizando sua permanente análise e ‘re-elaboração’.

b) Documento fundado e de consenso

O próprio documento elaborado é, no geral, uma sólida expressão

de um amplo consenso nacional sobre a Educação Básica. Este consenso se funda no reconhecimento do quadro iníquo da educação para a maioria, especialmente na sua baixa qualidade, assim como na vontade nacional de oferecer uma Educação Básica de qualidade a todos, respondendo às necessidades básicas de aprendizagem.

Em consequência este consenso se evidencia no apoio de todos na descrição da situação, no delineamento de perspectivas; na identificação de obstáculos; no estabelecimento de objetivos gerais de seu desenvolvimento.

c) Esforço conjunto e integrado

A descontinuidade das políticas e implementações tem sido uma das causas do insucesso ou precariedade na melhoria da Educação Básica. A participação da sociedade civil e de organismos internacionais na elaboração do Plano constitui um instrumento que cauciona a continuidade da política e de sua implementação.

2 - CRÍTICAS E SUGESTÕES CONCRETAS

a) A precariedade na definição de metas, medidas e instrumentos de implementação

O Consenso existente, que é a riqueza e o mérito de documento, é, também, sua pobreza e precariedade. A base política de um plano exige mais do que o consenso ou re-conhecimento conjunto da situação, de obstáculos e de objetivos gerais. Esta base exige uma séria e rigorosa negociação sobre metas, medidas concretas e instrumentos efetivos de implementação. Estes últimos parecem ser os tópicos mais precários do documento.

A definição de um Plano exige virulência, que aponte para efetivas mudanças na prática social histórica e concreta da educação. Neste sentido o discurso sobre o 'óbvio' consentido já se provou suficientemente inconsequente para ser repetido impunemente, especialmente com o envolvimento das entidades e organizações da sociedade civil.

b) Sugestões concretas para o Plano

- Pressupostos

Qualquer plano de Educação Básica se funda numa definição clara do sentido social, do impacto, do resultado ou sentido para a sociedade e para o futuro, da prática da Educação Básica. O Documento passa ao longo deste aspecto, o que parece indicar o pressuposto de que a universalização e a progressão no ensino fundamental existente é o que se visa. A definição clara do 'para quê', antecede e fundamenta a definição do 'o quê'; e estas definições determinam e dão sentido ao 'como'. A explicitação das exigências e do sentido destes três aspectos constituem a base para a análise do Plano Decenal de Educação para Todos e para a indicação de sugestões para sua elaboração.

O 'para quê' - *função histórico-social da Educação Básica* funda e dá sentido ao 'o que' - *objeto específico desta Educação Básica*, que funda e dá sentido ao 'como' - *medidas e instrumentos de implementação de seu desenvolvimento*.

1) Função social da Educação Básica*

As mudanças objetivas na base material da produção da existência humana exigem uma nova intervenção educativa. As escolas do tempo feudal foram substituídas por uma nova intervenção educativa, que é a escola que (não) temos. Da mesma forma, as mudanças radicais no mundo de hoje, demandam a redefinição radical da intervenção educativa.

Uma nova intervenção educativa se faz necessária. A escola que temos não é, apenas, inútil, está começando a ser perniciosa e nefasta.

Estamos na emergência de um mundo-síntese, de uma unidade cósmica de diversidade pluricultural. O mundo é cada vez mais uno, e a autonomia tem condições objetivas para ser cada vez mais forte. Não há rede forte sem nós fortes. Nunca as pessoas, os grupos, as organi-

*Os argumentos que suportam as sugestões incluem reflexões apresentadas e publicadas nos Anais do II Encontro Internacional: A Educação Básica no Cone Sul, Pelotas, 26 a 27 de outubro de 1993, Pelotas UCPel, 1993: 23-27.

zações tiveram tanto espaço para a afirmação de sua especificidade e sua identidade, assim como nunca o mundo foi tão uno e global.

Nesta lógica de globalização mundial e de adensação do individual, há cada vez menos lugar para pessoas limitadas e apequenadas. Em consequência, a educação tem o papel histórico de forjar pessoas empiricamente universais, para serem competentes cidadãos individuais. A universalidade e a individualidade são o constitutivo do novo ser humano, exigido pelo mundo que emerge.

A educação, como prática social de forjamento histórico das pessoas, tem, hoje, uma nova base histórica ou material. Enfrentamos novos desafios nascidos da evolução das forças produtivas, que implicam novas relações de produção e, conseqüentemente, novas relações sociais. Novas relações não são, apenas, melhoria das relações existentes. Elas exigem mudança das regras das relações. Portanto, exigem a transformação estrutural da sociedade. Como a sociedade, também as pessoas são historicamente produzidas. Não se constroem transformação da sociedade sem a simultânea produção de novas pessoas humanas. O forjamento histórico destas novas pessoas implica uma nova competência humana, uma nova e mais avançada capacidade para fundar uma presença educadora histórica.

No atual estágio do avanço das forças produtivas, com a contribuição da ciência, tecnologia, informática e robótica, o trabalho humano manual está sendo progressivamente materializado na máquina. Objetivamente, isto significa que a negação da educação à maioria da população não faz mais sentido. As novas bases materiais estão dando condições para liberar as pessoas do trabalho desumano, rotineiro e desgastante. A humanidade está numa alternativa crucial: manter a atual estrutura ou construir a transformação estrutural da sociedade. Mantendo a atual estrutura de produção e, em consequência, mantendo a atual estrutura social, o progressivo descarte do trabalho manual significa o crescimento do desemprego, da miséria, da marginalidade, da violência, da droga e a humanidade caminha para a barbárie ou para o suicídio coletivo. Nesta perspectiva continuam sendo forma-

dos e atuam os educadores. A escolaridade vigente não é mais, apenas, um mecanismo de corroboração das desigualdades sociais. Hoje, ela constitui um mecanismo de 'apartheid' social. Não se trata mais de manter a desigualdade, mas de produzir a divisão radical entre os que terão acesso ao mundo que emerge e aqueles que ficarão na sargeta da história.

A transformação estrutural da sociedade implica a mudança radical na forma das relações sociais, na construção de uma nova sociedade e de novas pessoas. Esta perspectiva exige uma re-criação do processo de formação e atuação do educador.

Um Plano Nacional de Educação Para Todos tem como objetivo garantir o avanço na construção de uma escola competente e democrática, gratuita e de altíssima qualidade, para aumentar o desejo e alegria de aprender e de saber de todas as crianças de nossa terra, respondendo às exigências históricas da (r)evolução em andamento.

As propostas de um Plano só farão sentido se efetivamente contribuir para mudanças reais e relevantes no ato pedagógico. Para tanto a proposta, nas suas metas, medidas e instrumentos de implementação, deve estar fundada no novo que emerge nas forças produtivas, na reorganização transnacional do mundo e no movimento concreto da prática educativa.

2) O objetivo específico desta Educação Básica

As novas demandas do mundo em evolução denunciam a precariedade de nossa prática social de ensino fundamental, face às exigências históricas de novas aptidões intelectuais e atitudinais para uma inserção competente no mundo que emerge.

A Educação Básica está diante do desafio de responder às novas demandas ou à nova função social da escola. O mundo que emerge demanda uma contribuição específica, indispensável, embora limitada da prática da educação. A intervenção educativa não se limita ao acesso ao conhecimento historicamente acumulado da humanidade. A função específica da escola e de qualquer intervenção educativa é contri-

buir para a construção de estruturas mentais avançadas, que sejam estruturas estruturantes, a nível do abstrato, para que as pessoas tenham as aptidões cognitivas e atitudinais, requeridas para se inscrever historicamente no novo que emerge. A universalização do trabalho intelectual e a construção da pessoa empiricamente universal constituem o objeto da educação, hoje.

3) Medidas e instrumentos de implementação de seu desenvolvimento

No tocante às metas e às medidas e instrumentos de implementação, o documento parece necessitar de maiores e mais contundentes detalhamentos. O Plano ampliaria sua função com a especificação ou definição de medidas concretas sobre suportes financeiros, atribuições das várias instâncias responsáveis por sua implementação e mudanças concretas na prática social da educação. Apresentamos a seguir algumas destas medidas.

- Recursos financeiros

Já é sobejamente reconhecida a superposição, a não-equidade e a malversação de recursos, no sentido de alocação efetiva e produtiva da verba da educação na manutenção e desenvolvimento do ensino. Neste sentido o Plano poderia prever, para caucionar a transparência administrativa, nos próximos anos:

1) A definição clara de “manutenção e desenvolvimento do ensino” para a efetiva utilização da verba pública da educação. Por exemplo, é evidente que a manutenção e desenvolvimento do ensino não é “atenção **integral** à criança e ao adolescente”. Portanto, por mais meritório e inadiável que seja a PRONAICA, ele não é objeto de um Plano de **educação**.

2) O estabelecimento de critérios públicos, claros e objetivos de aplicação da verba da educação;

3) A institucionalização de instrumentos para o controle público da alocação da verba da educação, oportunizando o controle da sociedade civil sobre a utilização do recurso público;

Além disto, a Educação Básica é apoiada substantivamente pelo Salário Educação. Para garantir a atualização monetária desta arrecadação e o controle público de sua utilização, o recolhimento do Salário Educação deveria ser depositado imediatamente em contas remuneradas, específicas, para cada instância administrativa (município, Estado, União).

Importa, também, produzir os instrumentos legais necessários para esta transparência administrativa.

- Definição das atribuições específicas de cada instância administrativa

A Educação Básica é de **competência comum** das três esferas do poder. Não é uma competência concorrente, em que cada instância oferece sua rede (como aparece à página 45 do Plano: “Encontra respaldo constitucional no princípio de competências legais concorrentes...”), nem é uma competência exclusiva dos Estados e Municípios (como aparece no Plano, à página 28: “...Estados com os Municípios, responsáveis, constitucionalmente, pelo desenvolvimento e manutenção do ensino fundamental”).

Além disto há municípios cujos recursos não são suficientes devido à dimensão e complexidade de sua rede, enquanto outros não sabem o que fazer com a verba da educação porque o Estado atende quase toda demanda. O Plano deve prever, nos próximos anos, a definição objetiva e clara das atribuições administrativas, financeiras e pedagógicas, de cada instância com relação à oferta da Educação Básica, assim como as articulações e integração entre elas.

- Ampliação progressiva e universal do tempo pedagógico

Os países com Educação Básica menos iníqua do que a nossa, oferecem educação universal, gratuita e obrigatória em tempo integral. O Plano deve prever uma efetiva ampliação do tempo pedagógico: alunos e professores em sala de aula. Esta ampliação pôderia ser prevista com a progressiva implantação do tempo integral. Por exemplo: em cinco anos, a carga horária mínima, em atividades pedagógicas,

nas quatro primeiras séries, em todas as escolas, será de, no mínimo, 240 minutos em 180 dos 200 dias letivos; em 10 anos, nas 8 séries do Ensino Fundamental. Este tempo pedagógico será ampliado progressivamente até atingir o tempo integral

- Piso salarial e tempo integral

A valorização proclamada do professor passa pelo estabelecimento de um piso salarial, nacional e pela progressiva implantação do regime de tempo integral para os Professores da Educação Básica.

- Processo de formação continua dos educadores

A valorização do professor passa, ainda, por um processo sistemático de ulterior qualificação, enfatizando processos de formação em serviço, com interlocução entre os profissionais das Agências Formadoras e profissionais das Escolas e das instâncias de administração. O Plano poderia prever certa priorização de alocação de recursos para atividades de formação em serviço, partindo da prática e reincidindo sobre a mesma, com elaboração conjunta de documentos.

- Organização e funcionamento da escola

Para a produção histórica desta educação não bastam docentes, por mais competentes, qualificados, dedicados e bem intencionados que sejam. Há necessidade de um novo educador, capaz de construir compartilhadamente um relevante projeto pedagógico. Capaz de contribuir na construção da totalidade escolar, de um conjunto, de harmonia do todo, para evitar a cacófonia escolar. Isto implica na universalização de conhecimentos de administração da educação para todos os agentes educativos - direção, educadores de apoio/especialistas, professores, pessoal técnico administrativo, alunos, pais e representantes da comunidade.

Por melhores que sejam os músicos, seu sucesso dependente da instauração do todo. Participar competentemente da orquestração do conjunto, garantindo a validade do trabalho de cada um, é a função de todos os envolvidos, sob a coordenação de maestros ou educadores de apoio. Daí a necessidade de garantir a necessária competência nos colegiados ou conselhos em todos os níveis.

Editoração e impressão
ÚNICA ARTES GRÁFICAS
Tel./Fax (0482) 44-0146

