

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

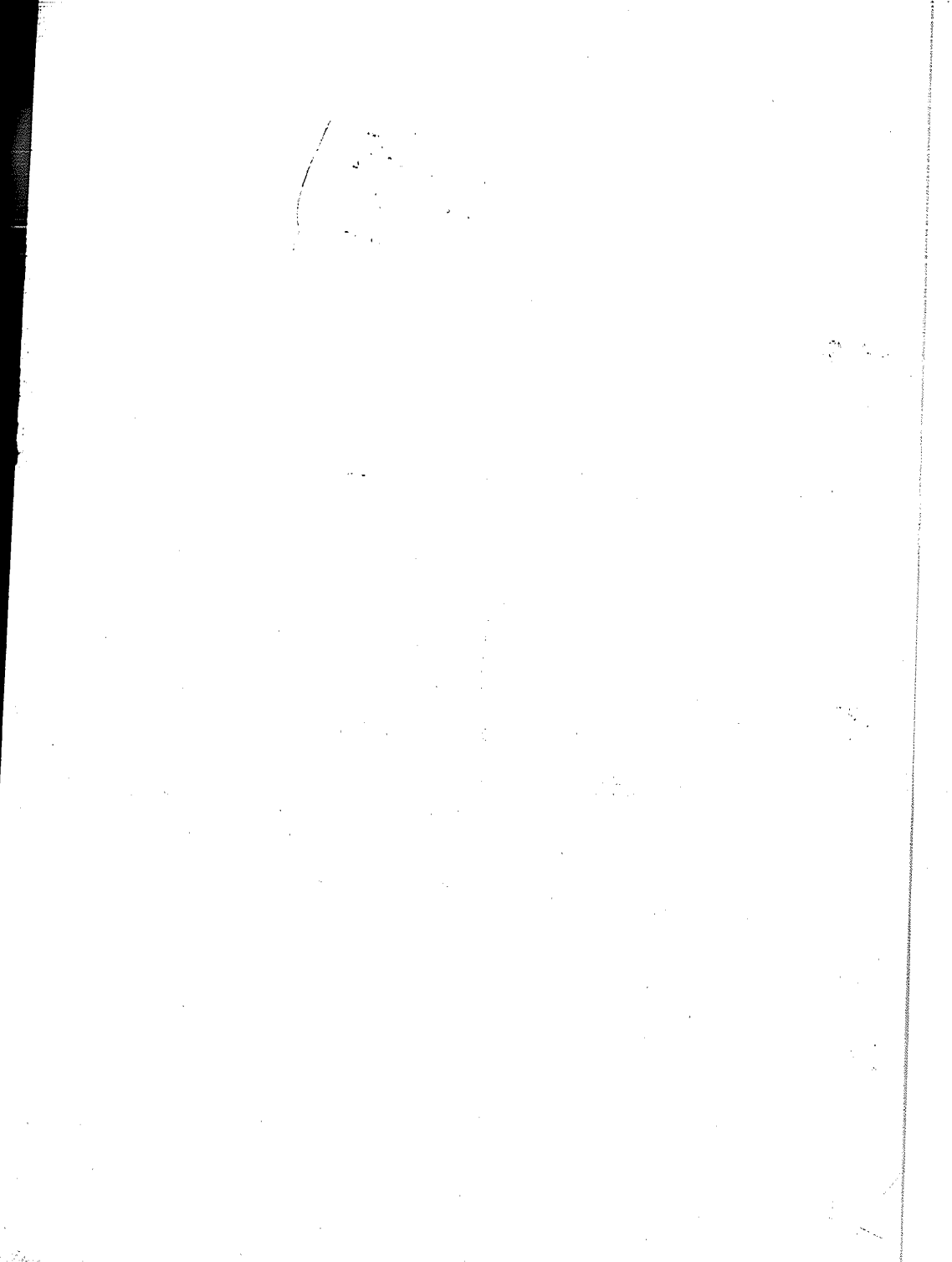
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

**Economia,
neoliberalismo e Educação**

Educação e partidos políticos no Brasil

Estrutura organizacional da universidade

**Administração da educação e
Qualidade Total**



Catarina
1999

REVISTA
BRASILEIRA
DE ADMINISTRAÇÃO
DA EDUCAÇÃO

**REVISTA
BRASILEIRA
DE ADMINISTRAÇÃO
DA EDUCAÇÃO**

EXPEDIENTE

Revista Brasileira de Administração da Educação é um periódico semestral da Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE), destinada a apresentar e discutir questões teóricas e práticas da administração da educação. Os artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A citação parcial de 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
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

Maria Estela Dal Pai Franco, Genuíno Bordignon e textos aprovados para o XVI Simpósio da ANPAE e/ou para a Reunião Anual pelo Comitê Científico da ANPEd.

ASSINATURA

Solicite a Revista diretamente ao Editor ou ao Co-Editor, enviando cheque nominal à ANPAE no valor de R\$ 15,00 por volume/ano de dois exemplares.

**ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DE PROFISSIONAIS DE
ADMINISTRAÇÃO DA
EDUCAÇÃO**



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 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 Vinhaes 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 ESTADUAIS:** Rogério de A. Córdova/DF; Maria Natividade Matos Silveira/PI; Jomária M. de L. Alloufa/RN; Sílvia Macieira/RJ; Jair Militão da Silva/SP; Maria Luiza B. Chaves/CE. **CONSELHO FISCAL:** José Leão Falcão Filho, Francisca Feitosa da Cunha, Paulo Francisco Bezerra.

Revista Brasileira de Administração 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.

1995, 11 (2)

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

CDU 371 (05)

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

**Economia, neoliberalismo e
Educação**

Educação e partidos políticos no Brasil

Estrutura organizacional da universidade

**Administração da educação e
Qualidade Total**

INFORMAÇÕES EDITORIAIS

A Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE) aceita para a publicação trabalhos de autores nacionais e estrangeiros, 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 do 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 pesquisa, 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 da área correlatas preocupados com o desenvolvimento do conhecimento em administração da educação. Os originais deverão ser enviados ao editor, em disquete de 5.25 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 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 ser acompanhadas do sobrenome do(s) autor(es) em minúsculo e entre parênteses, acrescido do ano de publicação e da página, quando for o caso (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

Lauro Carlos Wittmann 07

O neoliberalismo e a educação

Dirce Mendes da Fonseca 09

Educação e partidos políticos

Regina Vinhaes Gracindo 23

A estruturação da Universidade em questão:

o caso da UFSM

Vitor Francisco Schuch Jr. 59

A qualidade total na administração:

afinal, do que se trata?

Rinalva Cassiano Silva 97

EDITORIAL

Os artigos desta *Revista Brasileira de Administração da Educação*, 11(2), jul./dez. 1995, são um desafio para nos situarmos frente à evolução da economia, à perspectiva política neoliberal, ao processo concreto de construção da legislação sobre educação no país, à estruturação da organização educacional e à avalanche da chamada qualidade total na educação.

Situando a educação no contexto atual da evolução econômica, *Dirce Mendes da Fonseca* reflete sobre a emergência de um novo paradigma econômico e educacional, superando o modelo econômico fordista e o modelo educacional fundado na teoria do capital humano, exigindo, também, uma reorganização do Estado, segundo a concepção neoliberal, acentuando a privatização e assumindo o mercado com força reguladora. No texto discute-se a educação neste contexto de economia global, analisando a direção tomada pela CEPAL com relação às políticas educacionais e ao papel da educação.

Na interlocução de *Regina Vinhaes Gracindo*, os leitores somos desafiados a avançar na nossa compreensão da prática política em educação no Brasil. Trata-se de um artigo que apresenta resultados de tese de doutorado, que foi publicada em livro. A posição dos 18 partidos políticos brasileiros com assento no Congresso Nacional foi desvelada no confronto entre o dito, o escrito e o feito por eles, na prática legislativa recente, por ocasião da elaboração da Constituinte e da LDB. O texto situa os partidos com relação a questões-chaves de análise: o público x privado, a democratização da educação e a qualidade do ensino.

A estrutura organizacional de uma instituição educacional é o tema de *Vítor Francisco Schuch Jr.* O artigo socializa os resultados de uma tese de doutorado, que analisou o caso concreto da estruturação da Universidade Federal de Santa Maria. Inicia com considerações gerais sobre a educação e avança apresentando elementos sobre a institucionalização do ensino superior e as teorias de administração subjacentes. A análise levanta as perspectivas diferentes entre as atividades administrativas e as acadêmicas, identificando um conflito estrutural essencial da universidade. Analisa, depois, o caso específico da UFSM, nos seus avanços e recuos. Sugere uma proposta de estrutura geral para esta universidade.

A questão da qualidade em educação é abordada por *Rinalva Cassiano Silva*. Diversas acepções do termo são apresentadas no início do trabalho. A ambigüidade e a superficialidade do uso do termo leva a equívocos que podem reforçar a negação da educação para a maioria,

acentuando seu caráter discriminatório. A importância de atentar para a especificidade da prática educativa perpassa o trabalho, exigindo novos paradigmas para a educação. A superação da linguagem e dos modelos empresariais é apontada como necessária, especialmente no que se refere ao transplante acrítico dos postulados da teoria geral de administração para a administração da educação.

A leitura desta RBAE é importante pelos desafios trazidos tanto pelas comunicações de trabalhos de pesquisa a nível de doutoramento sobre os partidos políticos e a educação e sobre a estruturação da universidade, quanto pelos artigos sobre temas candentes como a mudança radical de paradigmas econômicos-estruturais e a qualidade total. Uma produtiva interlocução com os autores destes artigos seguramente contribuirá para nossa parceria na construção de uma administração pertinente, relevante e útil para a produção histórica de uma educação de altíssima qualidade, pública, gratuita e universal, especialmente para aqueles quem, na prática e estrutura discriminadas e discriminadoras, ela tem sido sistematicamente negada.

A ANPAE-*Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação* e a RBAE- *Revista Brasileira de Administração da Educação*, agradecem o efetivo apoio da UFSC-Universidade Federal de Santa Catarina, em especial do CED-Centro de Ciências da Educação.

Lauro Carlos Wittmann

**Presidente da ANPAE
e Editor da RBAE**

O NEOLIBERALISMO E A EDUCAÇÃO

Dirce Mendes da Fonseca¹

RESUMO

Em função da crise do modelo econômico fordista, a evolução da economia, na lógica da acumulação capitalista, leva à reorganização da economia com base em novos padrões de produção e acumulação. A emergência de um novo paradigma econômico-estrutural situa o mercado como protagonista e exige a mudança do paradigma educacional, assim como a redefinição do papel do estado. O texto apresenta e critica a proposta educacional da CEPAL e do Banco Mundial, com suas políticas centradas na competitividade dos sistemas educativos.

A EMERGÊNCIA DE NOVO PARADIGMA ECONÔMICO E EDUCACIONAL

Os pressupostos tayloristas e fordistas, que durante décadas estruturaram a organização da produção e as relações de trabalho no interior das fábricas, produziram, de forma alienante, a subordinação do trabalho ao capital. A racionalidade capitalista, engendrada no interior do processo produtivo, impõe uma lógica social, determina a concepção de Estado e as suas relações.

O taylorismo reproduz a racionalidade para a organização do trabalho com base no controle de tempos e movimentos, na tentativa de

¹ Professora da Faculdade de Educação da UnB.

eliminar os chamados "tempos mortos" na produção. Nesta ótica, o estudo das condições de economia de tempo permite "benefícios" para ambas as partes: patrão e empregados consagrando a farsa da harmonia entre capital e trabalho. No fordismo, a administração dos tempos se dá de forma coletiva, pela adaptação do conjunto dos trabalhadores ao ritmo imposto pela esteira. A concepção fordista da organização do trabalho visa a acelerar o parcelamento das funções e intensificar o ritmo de trabalho.

Este modelo impulsionou a economia até os anos 70 e teve o Estado como núcleo organizador da sociedade, cuja função se destinava a regular e mediar as relações de produção. Tal mediação se deu via políticas de subsídios à acumulação privada do capital, marcada por intensa intervenção do Estado na economia, possibilitando ampliar as condições para a industrialização. Ao lado deste esforço, o Estado desempenha seu caráter assistencial através de políticas mínimas: educação, saúde e habitação.

Este modelo gerou um grande crescimento do aparato burocrático, ampliado por seu papel de regulação e controle de funcionamento das funções econômicas e uma maior dependência estrutural do capital. A crise estrutural deste modelo começa nos anos 60 e chega à culminância nos anos 70 caracterizando uma crise de desvalorização do capital. Para enfrentá-la tornou-se necessário reestruturar radicalmente os processos de produção. Para tanto, desenvolveram-se novas formas de tecnologia que permitissem uma produção flexível capaz de atender às novas exigências do mercado, a qual a oferta teria que se adaptar.

Em função da crise de acumulação o capital revoluciona sua estrutura produtiva: o trabalho direto imediato não constitui a unidade dominante no processo de produção. As unidades de produção adquiriram tecnologias mais avançadas como a introdução da microeletrônica, da robótica, dos novos materiais de produção e de novas fontes de energia. A

atividade produtiva passa a contar com novos recursos e a se valer dos conhecimentos técnico-científicos.

Tal reorganização está na lógica do capitalismo, que precisa incessantemente criar novas formas para responder às exigências de valorização. Assim, as modificações engendradas nos processos de produção se fizeram em nome do Capital.

No campo educacional, o paradigma que sustentou este modelo de produção fundamentou-se na teoria do capital humano (1) cuja interpretação mais apropriada se reduz à convicção da educação como investimento. Esta teoria serviu de embasamento a planejadores educacionais que tinham como crença a idéia de que o desenvolvimento lastreava-se no binômio educação e desenvolvimento. Nesta visão, a educação não se constituía apenas em fator de desenvolvimento, mas em fator essencial ao desenvolvimento. E o elemento humano representa o mais rendoso dos investimentos.

Nos anos 70, acentua-se a crise tanto do paradigma econômico quanto do paradigma educacional que, articuladamente, constituíram o cerne dos planejamentos econômico-educacionais. No campo econômico, tanto nos países desenvolvidos como nos da periferia, este modelo de acumulação capitalista tradicional, que se convencionou chamar de padrão de acumulação fordista, começa a mostrar sinais de crise, com queda de produtividade e elevação dos custos de produção.

O esgotamento do modelo fordista está associado à incapacidade do Estado de levar os benefícios do fordismo a todos, e de encontrar condições para realizar o estado de bem-estar social, o que, em síntese, poderia ser explicado, em termos mais amplos, pela incapacidade do fordismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo.

Nesta ótica, o processo de reestruturação produtiva aponta para a emergência de um novo modo de desenvolvimento capitalista, com base

no abandono das economias de escalas e na introdução de formas mais flexíveis de contratação e uso da força de trabalho. Este modelo, chamado por Harvey David (1992), de acumulação flexível, apóia-se na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Esta reestruturação caracterizava-se pelo surgimento de novos setores de produção, novas formas de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, mais notadamente, pela inovação comercial, tecnológica e organizacional. Para tanto, exigia-se um novo paradigma na organização da produção: em lugar das grandes corporações, que produziam desde a matéria-prima até o produto final, fora necessário mudar o padrão de acumulação.

Este padrão caracteriza-se por uma estrutura de produção mais flexível, capaz de dar respostas mais eficientes e com maior agilidade às necessidades de consumo da população, ou seja, produtos personalizados. Assim, emergiu um novo padrão de acumulação que passou a ser chamado de regime de produção pós-fordista e que exigiu inovações no campo tecnológico e no processo de trabalho, com uma matriz que apresenta alguns elementos básicos de reestruturação e organização do trabalho. Esta concepção centrada, no modelo pós-fordista, se situa numa visão estruturalista da história e do processo produtivo.

O processo de esgotamento do padrão de acumulação capitalista, em curso nos anos 70, na análise de Angela Sousa (1994), *"representa os antagonismos entre as classes como principal determinação do movimento de transformação interna do modo de produção capitalista"*. Tal crise, na perspectiva da autora, resulta da conjugação de contradições, antagônicas e secundárias, gestadas no contexto da acumulação monopolista e do processo de expansão imperialista recente.

Esta crise de acumulação tem uma raiz mais profunda e está engendradora no conjunto de contradições, surgindo no contexto da

acumulação capitalista que convive com o conflito permanente dos antagonismos de classe e da oposição entre capital e trabalho.

Na análise de Angela de Sousa (1994), as teses que tomam a crise como expressão do esgotamento do progresso técnico ou, ainda, como *"crise do modo de regulação fordista devem ser rigorosamente criticadas para que se possa recompor a historicidade própria do quadro atual, assegurando, com isto, a compreensão do movimento real de transformação da ordem mundial"*.

Para enfrentar tal crise, o Estado se reorganiza e prioriza políticas e estratégias que transcendem o chamado Estado-nação e concentra esforços no sentido de desenvolver processos constantes de ajuste e reorganização entre forças produtivas e aparelhos de hegemonia, acenada para as seguintes questões:

- a ciência como força produtiva;
- a desqualificação dos sindicatos;
- formas mais flexíveis de contratação e uso da força de trabalho;
- fim das organizações da classe trabalhadora;
- negociação flexível;
- Estado mínimo e rompimento do chamado Estado de bem-estar social;
- emergência de novos trabalhadores autônomos, que não fazem parte da estrutura interna da empresa;
- política de subcontratações;
- incentivo ao privatismo (como forma predominante) em oposição ao público.

Este reordenamento faz parte da concepção neoliberal de Estado que desenvolve e amplia seu conteúdo privatizante, suas instâncias e concebe o mercado como força reguladora.

EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA ECONOMIA GLOBAL

Os pressupostos educacionais centrados no intervencionismo estatal e na concepção de educação como investimento não foram suficientes para mudar o quadro educacional nos países do Terceiro Mundo e a própria crise de acumulação capitalista.

O quadro de crise impôs uma reorganização capitalista pelas elites, com base no modelo neoliberal apoiado, principalmente, na retirada do Estado da esfera de regulação e produção marcada pelo abandono do modelo de acumulação fordista centrado na divisão do trabalho, economias de escalas e ênfase na especialização do trabalho. Este processo de reestruturação capitalista tem, como eixo:

- o desenvolvimento de um novo sistema tecnológico articulado pela microeletrônica;
- o regime de acumulação flexível;
- o restabelecimento do mercado como função reguladora;
- a reforma do Estado em suas funções e dimensões (Estado mínimo);
- a desregulação das relações entre capital e trabalho;
- a abertura máxima externa e inserção na economia mundial global;
- a integração dos estados capitalistas à ordem mundial.

Ao nível estrutural, tais concepções e propostas representam uma resposta conjuntural à crise do capitalismo, e o modelo tradicional de acumulação representa uma reorganização do capitalismo com base em novos padrões de produção e acumulação.

Este paradigma econômico-estrutural contém referências que expressam um modelo de sociedade no qual o campo econômico constitui-se na mola-mestra, ao redor da qual articulam-se o social e o educacional. Esta referência ideológica, oriunda do modelo neoliberal, orienta as políticas educacionais, produzindo novos paradigmas e enfoques. Perdem relevância as teses educacionais centradas na idéia de educação como investimento e ganha destaque a concepção de educação como capital técnico. Essa concepção está associada ao paradigma econômico centrado no novo sistema tecnológico, baseado em um conjunto de novas tecnologias microeletrônica, novos materiais, biotecnologia e multienergia que vão determinar um novo tipo de organização sócio-produtiva que, de acordo com a ideologia neoliberal, permitirá às nações e às empresas acumular e crescer competitivamente na "sociedade global". Esta dinâmica de acumulação pressupõe a valorização privada do capital de tal maneira que o "privado" constitui-se no protagonista principal dos processos de acumulação e crescimento.

Essa reorganização produtiva se insere na ótica neoliberal que propõe a reforma do Estado e a reinserção dos países da América Latina na economia global. O mercado é protagonista das novas relações produtivas que impõem, entre outras, a abertura comercial, o ajuste estrutural e as políticas de privatização.

Nos países desenvolvidos, o centro das preocupações dos sistemas educacionais está voltado, principalmente, para a eficiência na qualidade da educação continuada dos trabalhadores. Estas metas estão ligadas à integração da economia global, cujo objetivo vincula-se ao sucesso econômico.

A globalização da economia tende a levar os países da periferia a se utilizarem dos mesmos critérios de rentabilidade econômica dos países ricos. Neste sentido, há um grande esforço desses países para se

adequarem aos parâmetros mundiais, no aspecto do mercado, da esfera cultural e educacional.

Os sistemas educacionais e a condução das políticas que os orientam são ideologicamente influenciados pelos economistas do Primeiro Mundo e pelas organizações internacionais, cujas proposições estão basicamente relacionadas à "racionalidade econômica".

A educação neste quadro de reestruturação capitalista, entra como fator de produção de conhecimento técnico que "irá permitir aos países da periferia inserir-se na economia mundial", sob a égide da "transformação produtiva com equidade". É nesta direção que a CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe), em conjunto com a Oficina Regional de Educação da UNESCO, elaborou um documento intitulado "Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva"(2).

A CEPAL sustenta o princípio de "transformação produtiva com equidade" e, para isto, faz-se necessária a incorporação e difusão, deliberada e sistemática, do processo técnico, fator fundamental para que o país desenvolva uma competitividade autêntica que o permita inserir-se com êxito na economia mundial. A competitividade real, tal como entende a CEPAL, parte da idéia de *"generar y expandir las capacidades endógenas necesarias para sostener el crecimiento económico y el desarrollo nacional dentro de un cuadro de creciente globalización e internalización"* y *"supone además una efectiva integración y cohesión social que permita aprovechar sus capacidades en función de una exitosa inserción internacional"*. *"Su meta final es producir un nivel creciente de vida para los ciudadanos"* (CEPAL, 1992) conjugando conhecimento com produtividade.

Em síntese, tal prioridade conferida à educação propõe formular estratégias dirigidas para contribuir na criação de condições educacionais de capacitação e de incorporação ao progresso científico-tecnológico que

possibilitem a integração das estruturas produtivas da região e a sua inserção na economia global.

Nesta perspectiva da atual etapa da internacionalização do capital e do predomínio das empresas transnacionais, o Estado passa a desempenhar um papel "organizativo e integrador do sistema educativo com o sistema produtivo, redefinindo suas políticas e estratégias na busca de consensos educativos que integrem os diversos atores econômicos, políticos e sociais".

A proposta educacional da CEPAL para os anos 90 se fundamenta na tese da "transformación productiva con equidad" (3). Nesta concepção a competitividade conduz à elevação do nível de vida e se baseia no aumento da produtividade e na incorporação e difusão do progresso técnico. Nesta orientação, estão contempladas as categorias referenciais de competitividade, desempenho e descentralização. Aos sistemas educacionais cabe perseguir a qualidade, a eficiência e a equidade.

As políticas educacionais formuladas pela CEPAL para América Latina e Caribe têm, como pressuposto, a inserção na economia mundial com vistas a adquirir competitividade internacional e, como objetivo, reforçar o mercado.

Assim, a política educacional, vista na ótica neoliberal, está inserida no âmbito das políticas de desenvolvimento produtivo em apoio à competitividade internacional com base no enfoque integrado que abrange políticas de desenvolvimento tecnológico, capacitação de mão-de-obra e aperfeiçoamento de mercados de capital a longo prazo.

Segundo a CEPAL, torna-se necessário compatibilizar a equidade com a inserção internacional, centradas na competitividade dos sistemas educativos.

Segundo o documento ("Educación y conocimiento"), as principais tendências da economia internacional determinam as exigências que os

países devem enfrentar no campo educacional. De acordo com elas, a educação deverá estar inserida em uma época de revolução científica e tecnológica, progressiva globalização dos mercados, competitividade baseada na incorporação e difusão do progresso técnico.

Neste sentido, propõe-se repensar o papel do Estado "em prol de uma visão que potencie a orientação estratégica, a regulação à distância, o impulso das autonomias e a avaliação dos resultados"; e que a educação destine seus melhores recursos de tal forma que o Estado possa desempenhar um papel compensador:

- de um financiamento puramente estatal à mobilização de diversas fontes de financiamento, que incluam, de maneira crescente, os recursos privados;
- de sistemas e funções educativas fechados e que não são avaliados a uma visão aberta que os defina e avalie em função dos benefícios que eles podem trazer à economia, à sociedade e à cultura;
- da prioridade atribuída à oferta educacional à preeminência das demandas, que permitam dar uma resposta aos desafios reais;
- da ênfase colocada na quantidade, mesmo quando essa tarefa em alguns países mantém sua plena vigência, à primazia da qualidade, da efetividade e dos resultados;
- da subvalorização econômica e social dos professores a uma profissão docente prestigiada, onde o mérito seja um fator fundamental a ser levado em conta;
- de uma capacitação associada às necessidades produtivas a uma nova relação entre educação, capacitação e empresa, na qual esta última assuma a liderança na formação de recursos humanos;
- da consideração da ciência e da tecnologia como áreas dissociadas do desenvolvimento a um esforço conjunto de universidades,

empresas e governo para incorporar a competitividade ao conhecimento.

Para conseguir essas mudanças, será necessário - devido à envergadura e aos prazos da tarefa - um amplo e permanente "consenso educativo", que abranja os diversos atores econômicos, políticos e sociais e que gere um entendimento básico a respeito do que deve ser feito.

No campo da política educacional, tem destaque especial a política de capacitação. Integram o corpo de políticas para melhorar a inserção na economia mundial e a produtividade das empresa as seguintes proposições:

"i) Otorgar incentivos tributarios y monetarios a las empresas que capaciten a su personal, para compensar la externalidad negativa para las empresas que suelen derivarse de tal capacitación (ésta tiende a ser captada mucho más por el trabajador que por la empresa que lo capacita).

ii) Tomar medidas de promoción, información y sensibilización para acelerar el uso de los incentivos a la capacitación y para introducir practicas más eficientes de gestión de recursos humanos y relaciones industriales más cooperativas.

iii) Reordenar la oferta de capacitación impulsando la oferta privada, y concentrando el esfuerzo público en lograr que la capacitación y los ofrecientes de ella se vinculen más estrechamente con el sistema productivo y sus necesidades futuras; asimismo, asegurar tanto la calidad como la relevancia de los cursos ofrecidos, estableciendo mecanismos de certificación de la formación impartida; e impulsar y financiar la oferta de capacitación hacia grupos de trabajadores marginales, cesantes, o de pequeñas empresas, normalmente desatendidos por los programas de entrenamiento.

iv) Fomentar programas especiales de formación básica para el amplio segmento de la fuerza de trabajo (40% en la región) que no ha

completado su educación primaria, así como subvencionar programas regulares de capacitación que contribuyan a mejorar el potencial productivo de este vasto grupo de trabajadores que no podrán beneficiarse de las reformas educacionales que se pongan en marcha."

As políticas educacionais formuladas para a América Latina e integradas ao crescimento econômico partem de uma concepção funcionalista de sociedade (4) que apresenta uma visão estruturada do sistema social acabado, com ênfase no funcionamento social e no bem-estar e que tem, como conteúdo, uma visão setorizada da realidade social.

A ação na sociedade parte da interação entre atores sociais, enfatizando as relações sociais como relações interindividuais, ressaltando a ênfase na disfuncionalidade e na patologia social. Neste sentido, a visão funcionalista apresenta uma compreensão isolada dos problemas sociais, caracterizando-se pela ausência de um enfoque global da sociedade.

Este "novo universal estruturante", fundamentado no neoliberalismo, tem como quadro contextual uma ampla tentativa de reforma sistêmica articulada por forças políticas neo-conservadoras que procuram enfraquecer a mobilização político-popular e os sindicatos, e desenham um novo tipo de gestão pública encarregada de gerir um novo modo de regulação.

As tendências neoliberais apoiadas, basicamente, na retirada do Estado da esfera de regulação e produção, na política de privatização acelerada da economia e na defesa do Estado mínimo desenham para a educação políticas organicamente estruturadas. Assim, as políticas priorizadas pelo Banco Mundial e traduzidas nas chamadas "políticas de ajuste estrutural" procuram traçar, para o campo educacional, estratégias que, em princípio, assegurem a organicidade entre políticas e educação.

Uma das propostas do Banco baseia-se na "descentralização educativa". O documento final da mesa redonda e debate promovido pela

regional CMOPE da América Latina (Tegucigalpa, outubro de 1992) afirma que a municipalização atomiza o sistema educativo, aprofundando as diferenças entre municípios pobres e municípios ricos e as discriminações sociais, abrindo as portas da administração escolar a setores economicamente poderosos. O documento afirma, também, que a municipalização consolida a omissão do Estado de uma de suas responsabilidades básicas, que é o compromisso com a educação. Nessa mesma linha de descompromisso do Estado com a educação estão as políticas de privatização inseridas nas políticas do Banco Mundial, que desobrigam o Estado de encargos financeiros com a educação e procuram um funcionamento baseado na lógica do mercado para as instituições educacionais.

Todas estas políticas, centradas na competitividade dos sistemas educativos procuram reforçar as diferenças sociais do indivíduo e a sua qualificação técnica, enquanto sujeito. Ao mesmo tempo, descaracterizam o político, as classes sociais e a sociedade civil organizada e constroem um novo "corpo teórico" cujos valores se inserem nos conceitos de rentabilidade, produtividade e competitividade, e nos princípios pragmáticos que tendem a balizar as novas relações sociais que se constituem a partir do mercado (Edgar Cabrera, 1995).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Pode-se exemplificar esta tendência com os estudos de Shultz, T. W. *O Valor Econômico da Educação*. Rio, Zahar, 1967; *O Capital Humano*, Rio, Zahar, 1973; Langoni, C. G. *As Causas do Crescimento Econômico no Brasil*, APEC, 1974.

- (2) S. C. F. *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*. CEPAL. Santiago do Chile, 1992.
- (3) CEPAL, *Transformación productiva con equidad. La tarefa prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. (LC/G.1601°), Santiago do Chile, março de 1990. Publicação das Nações Unidas, nº de venda: 5.90. 11.G.6.
- (4) MOORE, Wilbert E. O funcionalismo In: BOTTOMORE, Tom e NISSET, Robert, orgs. *História da Análise Sociológica*. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro. Zahar, 1980.
- (5) OFFE, C. *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1989.
- (6) OFFE, C. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
- (7) WOLFF, Robert. *A Miséria do Liberalismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- (8) MARAVALL, J. M. *La Política de Transición*. Madrid: Taurus. 1985.
- (9) CABRERA, T. Jiménez. Neoliberalismo e Identidade Nacional na América Latina In: *Universidade e Sociedade*. Ano V, nº 08 - fevereiro, 1995. Pag.15-26.
- (10) WARDE. Miriam Jorge. Políticas Internacionais para a Educação. In: *Tempo e Presença*, ano 15(272): 11-013. Rio de Janeiro, novembro/dezembro 1993.
- (11) *América Latina y el Caribe: Políticas Para Mejorar La Inserción En La Economía Mundial*. Naciones Unidas Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL) Santiago de Chile, 1994.
- (12) SOUZA, Angela M. Tude A Crise Contemporânea e a Nova Ordem Mundial. *Universidade e Sociedade*. Ano IV, nº 6, fevereiro, 1994 Pag: 30-39.
- (13) HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo. Ed Loyola. S.P. 1992.

EDUCAÇÃO E PARTIDOS POLÍTICOS¹

Regina Vinhaes Gracindo²

RESUMO

Este artigo desvela o processo de estabelecimento das diretrizes políticas e da própria legislação, identificando e explicitando o desempenho dos atores que legislam sobre a educação, os partidos políticos. Ele revela a concepção de educação fundamental que norteia sua prática política. A pesquisa levou à identificação de três eixos de análise e uma tipologia dos partidos políticos. O primeiro eixo de análise é o público e o privado no ensino fundamental, incluindo a gratuidade do ensino e a questão das verbas públicas; o segundo é a democratização do ensino fundamental, especialmente de sua administração; e o terceiro é a questão da qualidade do ensino fundamental. A análise das concepções e valores que norteiam ou fundam a prática dos dezoito partidos com assento no Congresso Nacional, fundamentou seu agrupamento em três grandes partidos: o invariante, o mudancista e o revolucionário. A análise de sua prática revela as divergências, até antagônicas, entre esses partidos e as (in) consistências entre o proclamado e o real, entre o dito e o praticado ou feito.

¹ Texto elaborado para a 17a. Reunião Anual da ANPEd, referente aos resultados de pesquisa apresentada como Tese de Doutorado em Educação, aprovada em 20/08/93 na USP e transformada em livro pela editora Papirus em 1994, com o título **O Escrito, o Dito e o Feito: educação e partidos políticos.**

² Professora do Programa de Pós-graduação em Educação da UnB e chefe do PAD/FE/UnB.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

As políticas educacionais e suas implicações são decisivas na construção histórica da prática social da educação. Nesse sentido, o entendimento da política educacional torna-se o ponto inicial, a porta principal para a compreensão dessa prática e são os partidos políticos que, em última instância, traçam a Política Educacional Brasileira, ao elaborarem as leis de ensino, nos diversos níveis do poder legislativo e ao traçarem diretrizes e programas educacionais, quando assumem o comando da administração pública nos níveis municipal, estadual e federal do executivo.

O foco de análise do presente trabalho, dentro da questão educacional, foi o ensino fundamental. Isto deveu-se de um lado, ao entendimento de que a obtenção deste nível de ensino é o mínimo exigido para uma educação democrática e, conseqüentemente, para a construção da cidadania do povo brasileiro e, de outro, dado ao "aparente" consenso sobre este grau de ensino encontrado nas propostas dos partidos políticos.

O trabalho buscou identificar as concepções dos partidos políticos sobre o ensino fundamental e, nesse sentido, foram suas idéias, conceitos e valores que estiveram em foco. Estas idéias, conceitos e valores estão circunscritos ao campo da ideologia. Neste sentido, a problemática que envolveu a pesquisa tratou das questões ideológicas que permeiam a ação dos partidos políticos.

A pesquisa, apesar de haver focalizado, em primeiro plano, as questões ideológicas que dirigem a percepção que os partidos políticos têm sobre o ensino fundamental, não descartou as questões econômicas e políticas da realidade social objetiva. Se, de um lado, o aspecto cultural da realidade atual privilegiado nesse estudo foi a questão ideológica, de outro,

³ Composição da realidade social objetiva, segundo Sampaio (1982)

no aspecto político destacou-se a questão da vinculação ideologia-regime político (democracia) e no aspecto econômico a relação ideologia-sistema econômico (capitalismo).

A análise desenvolvida teve como pressuposto teórico que as propostas sobre educação dos partidos políticos são "manifestações ideológicas" (MACHADO; 1985) assentadas numa matriz própria dos países capitalistas, onde os termos-chave (público, gratuito, democrático e de qualidade) são usados como "generalidades abstratas", na medida em que não parecem ser abstrações do real, mas "construções" sobre o real. Estas manifestações ideológicas são uma dimensão do real em sua forma aparente e a análise feita buscou "atravessar" esta aparência e chegar à sua essência. Além disto, cabe ressaltar, que estas ideologias precisam ser percebidas como posturas historicamente circunscritas a um determinado tempo e a um determinado lugar.

Para se chegar à concepção de ensino fundamental dos partidos políticos (que é a construção do concreto pensado), partiu-se para a identificação e confrontação das "manifestações ideológicas" que os dezoito partidos políticos que tinham assento no Congresso Nacional apresentaram em três situações diferenciadas: nos documentos oficiais (o escrito), nos "discursos" de seus representantes, decorrentes de entrevistas individuais (o dito) e na atividade parlamentar de apresentação de emendas à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (o feito).

Nesta confrontação, o "feito" obteve maior força explicativa sobre a postura dos partidos políticos do que o "escrito" e o "dito", na medida em que somente ele possui uma efetiva intervenção no concreto, ou seja, foi o único que deixou de ser uma "generalidade abstrata" e procurou configurar o movimento do real pois, como bem assinalou Paulo Freire (1989) "não é o discurso que ajuíza a prática, mas a prática que ajuíza o discurso".

De todo o material recolhido das três fontes de informações (documentos, entrevistas e emendas à LDB) foram selecionados dados e informações que se referissem aos três eixos de análise: o público e o privado na educação; a democratização da educação e a qualidade do ensino. Estes três eixos foram assim delimitados por se constituírem no tripé básico para o delineamento de uma concepção de ensino fundamental, que respalda uma Política Educacional

A pesquisa, primeiramente, analisou a evolução histórica dos partidos políticos brasileiros, de forma a compreender as suas singularidades; depois, construindo uma tipologia para os mesmos, buscou uma primeira aproximação sobre a concepção dos partidos sobre a problemática da educação no Brasil. A partir de então procurou captar e confrontar as "manifestações ideológicas" dos partidos com relação aos três eixos básicos de análise: o público e privado na educação, a democratização do ensino e a qualidade do ensino.

OS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS E SUAS SINGULARIDADES

O primeiro capítulo do presente estudo buscou encaminhar a seguinte questão: podemos dizer que, na vida política brasileira, temos (ou tivemos) verdadeiros partidos políticos?

O encaminhamento desta questão preliminar, porém fundamental, procurou dar endereçamento ao trabalho, possibilitando, posteriormente, a compreensão dos conceitos, idéias e valores (ideologia) que os partidos políticos brasileiros têm sobre as três dimensões da pesquisa.

A postura básica do percurso metodológico adotado neste capítulo, baseou-se em uma indicação dada por Moraes (1990), que auxiliou na busca das singularidades dos Partidos Políticos Brasileiros: "sugerimos

também um critério intelectual por ser respeitado tanto pelo politólogo quanto pelos políticos e mais pelo cidadão: um olhar límpido e muito atento que aprenda o singular (este ou aquele partido.) em sua singularidade, isto é, em sua identidade e em sua diferença" (MORAES;1990:99).

Para compreender a realidade dos partidos políticos no Brasil, tornou-se necessário verificar como a Ciência Política posiciona-se acerca dos partidos políticos em geral e, a partir de então, optar-se por parâmetros que aclarassem a análise específica que se desejava realizar. Teve-se claro, no entanto, como bem assinalou Benevides (1981), que "definir partido político é tarefa tão árdua quanto temerária, neste campo cada vez mais vasto, onde o ideal da clareza se confunde com a sedução da ambigüidade".

Tentou-se , portanto, organizar uma "matriz" conceitual (a partir de Brum e LaParomara) que delimitasse critérios para a análise da existência ou não de partidos políticos no Brasil. Os critérios estabelecidos envolveram a existência de: uma doutrina; um programa; uma ideologia que refletisse a "visão de mundo" do partido; uma organização que fosse durável e completa; uma atuação que visasse o alcance do poder, o apoio popular e a formação de quadros.

Para não desenvolver uma análise mecânica, de apenas verificar-se a existência ou não de cada um desses critérios nos partidos políticos brasileiros, tornou-se fundamental que se situasse a realidade na qual eles estavam inseridos: as influências que recebiam do político, do econômico e do cultural da sociedade, num dado momento histórico. Isto porque não se pode compreender a vida partidária, sua dinâmica e seus interesses desconectados da realidade global, sob pena de simplisticamente e precipitadamente caracterizá-la parcialmente e, até mesmo, descaracterizá-la. É este contexto global que faz com que os partidos políticos nasçam,

cresçam, se desenvolvam e morram, configurando-os com as suas singularidades.

Nessa ótica foram descritos e analisados cinco momentos marcantes do percurso histórico dos partidos políticos: o Império ;a República Velha; a República Nova; o Regime Militar de Exceção e a Nova República, com as fragilidades e as singularidades próprias de sua história.

A partir da periodização apresentada, verificou-se que, de fato, "a cada ciclo histórico processa-se a destruição do quadro partidário anterior e começa-se tudo de novo, como se a Nação não tivesse história" (BRUM,1988:150). Esta constatação desagua no quadro partidário hoje instalado no Brasil.

Os atuais partidos foram descritos pelos seus representantes como portadores de características que configuram a sua fragilidade. Entre as características apontadas encontram-se: sua disformidade; seu descompromisso; sua desorganização; a superficialidade e incongruência de seus programas. Neste "movimento" no qual os partidos políticos se realinham e se fortalecem, eles acreditam que a mudança no Sistema de Governo e uma Reforma Eleitoral possam oferecer aos partidos políticos, instrumentos fortes e importantes nesta caminhada.

Foram ressaltados três pontos contidos na pesquisa que procuraram encaminhar resposta à questão inicial:

a) as conclusões a que chegam muitos dos estudos feitos sobre os partidos políticos brasileiros, partem, segundo muito bem descreve Cardoso (1988), de matrizes importadas, o que faz com que muitas dessas análises sejam, no mínimo, equivocadas;

b) durante todo o estudo dos partidos políticos brasileiros verificou-se que o Estado teve uma participação decisiva na criação, no desenvolvimento e na morte dos mesmos;

c) é comum que em análises recentes sobre os partidos políticos brasileiros, classifiquem-se como inautênticos, os que não tiveram origem em movimentos sociais, mas esta visão simplista do problema, parece desconhecer que o surgimento e o crescimento dos movimentos sociais são decorrência de uma sociedade que se democratiza e, na história brasileira, foram muito poucos esses momentos democráticos.

A partir destas considerações e apesar de haver uma tentação muito forte e sedutora em se considerar a não-existência de partidos políticos no Brasil, por força de suas fragilidades, importante foi ressaltar que essas fragilidades (multiplicidade, falta de clara doutrina, pouco compromisso de seus membros com seu programa, etc) não descaracterizam os mesmos, mas sim mostram que eles são produtos da própria história brasileira, são subprodutos de nosso desenvolvimento econômico, calcado no Capitalismo, e mais recentemente num tipo específico de Capitalismo: o dos Oligopólios; são subprodutos de nosso desenvolvimento político, cuja democracia se apresenta, ainda, excludente e seletiva; são subprodutos do papel desempenhado pelos governos e pela sociedade na construção e no desenvolvimento dos mesmos. Assim, tentou-se compreender essas fragilidades: as singularidades do Sistema Partidário Brasileiro.

OS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS E SUA VISÃO DA NÃO-EDUCAÇÃO.

O segundo capítulo do estudo procurou encaminhar duas questões:

a) dada a análise histórica feita sobre o Sistema Partidário Brasileiro, que evidenciaram suas fragilidades, como se poderia operacionalizar a análise dos dados colhidos, tentando verificar a congruência entre as concepções sobre ensino fundamental com as

concepções globais de mundo e sociedade que os partidos políticos apresentam?

b) qual a primeira percepção que os partidos políticos externalizam sobre os problemas educacionais brasileiros e como eles se posicionam sobre estes problemas, em seus programas, discursos e ações?

As perplexidades e dificuldades encontradas na análise dos partidos políticos brasileiros atuais, decorrentes de suas "singularidades", apontaram para a necessidade de construção de uma tipologia não ortodoxa, provisória e flexível que, identificando os "Partidos Orgânicos", servisse de instrumental para a operacionalização da pesquisa.

Na medida em que a análise procurou envolver toda a realidade social objetiva, a tipologia criada teve como base teórica para a sua construção, a identificação de aspectos econômicos e políticos da concepção global de mundo e de sociedade que os partidos políticos pareciam possuir. Assim, estes aspectos foram indicados a partir da definição do Modelo de Estado e de Sociedade (Liberal, Estado do Bem-Estar Social e Marxista); da Forma de Governo (Parlamentarista, Presidencialista e Mista); do Regime Político (Monarquia, República - Aristocracia ou Democracia- e Despotismo) e do Modelo Econômico (Capitalismo e Socialismo) que cada um dos partidos políticos apresentou.

A tipologia proposta tentou encaminhar a primeira questão apresentada, procurando situar, em grupos delimitados, a concepção global de sociedade e de mundo que cada um dos partidos políticos parecia possuir. Ela procurou retratar o que na visão gramsciana é um agrupamento de frações de um mesmo partido orgânico (GRAMSCI:1968:22). A partir daí, construiu-se uma configuração geral que pudesse sustentar a comparação entre as concepções gerais de sociedade e as específicas sobre o ensino fundamental, no "escrito", no "dito" e no "feito" dos partidos políticos.

A partir dos aspectos políticos e econômicos que fundamentaram a tipologia em questão, foram identificados três grandes grupos ou, como bem ressaltou Thibaudet (1982), as "famílias de idéias políticas", a partir das quais foram construídas três categorias: os Invariantes, os Mudancistas e os Transformadores⁴:

a) na primeira categoria - Os Invariantes- situaram-se os partidos que parecem estar vinculados à manutenção do capitalismo e da democracia vigentes, no sentido de um capitalismo mais expropriador (como tem sido após 64), baseado na transferência de tecnologia, cuja ideologia acena para os direitos sociais (não atendidos) e na não-distribuição justa dos bens. Foram incluídos nesta categoria os seguintes partidos políticos: PDC-PDS-PFL-PRN-PSC-PTB-PTR.

b) na segunda categoria - Os Mudancistas - ficaram os partidos políticos que parecem desejar mudanças tanto na democracia quanto no capitalismo vigentes. Defendiam um capitalismo mais "civilizado", acenando para a construção de um modelo de Estado e Sociedade que se próxima do "Estado do Bem-estar Social" ou Welfare State, com uma democracia mais abrangente, envolvendo mais setores da sociedade. Para tanto, propõem mudanças de estratégias, mas não de estruturas. Foram incluídos nesta categoria os seguintes partidos políticos: PDT-PL-PMDB-PRS-PSDB-PST.

c) na terceira categoria - Os Transformadores- estariam aqueles que parecem pretender transformações mais radicais no Estado, na Sociedade e nas relações de produção, acenando (sua maioria) para um capitalismo mais avançado, que pudesse viabilizar a construção de um socialismo democrático, onde a democracia envolveria todos os aspectos do social (política/econômica e cultural) contemplando a participação de

⁴ A partir da delimitação desta tipologia, os partidos políticos passaram a ser chamados de grupos partidários componentes dos três grandes "partidos" criados: o Partido Invariante, o Partido Mudancista e o Partido Transformador.

todos. Foram incluídos nesta categoria os seguintes partidos políticos: PCdoB-PPS-PSB-PT-PV.

Com base nestas categorias, foram analisadas as concepções gerais sobre a educação/ensino fundamental, com o objetivo de verificar a existência ou não de congruência entre elas e a categoria na qual o partido se inseriu.

A percepção global que os partidos políticos expressaram nas entrevistas realizadas foram organizadas em quatro pontos de análise: a) as "causas" da "não-educação" brasileira; b) o discurso político e o discurso da prática política; c) os objetivos da educação/ensino fundamental e d) a importância dada à educação pelos partidos políticos. Nesta análise verificou-se que:

a) parece existir congruência entre as causas apontadas pelos partidos políticos para a "não-educação" instalada no Brasil e os modelos de desenvolvimento econômico aparentemente esposados por cada um dos partidos: o Partido Invariante ao apontar as causas econômicas (dando ênfase aos aspectos de eficiência)⁵, aproximou-se da teoria monetarista que justifica os fracassos educacionais numa ótica economicista; o Partido Mudancista, ao caracterizar a não-educação como decorrente das inadequações técnico-pedagógicas (enfatizando a eficácia), reforçou a teoria estruturalista de desenvolvimento econômico que supervaloriza a técnica "neutra" que justifica, tecnicisticamente, os fracassos educacionais; o Partido Transformador, ao ressaltar o descompromisso político do Estado e a não efetividade e relevância do processo educativo, aproximou-se da teoria de desenvolvimento desigual e combinada que propõe uma análise das diversidades, propiciando a identificação da "Belíndia" brasileira, onde o fracasso escolar está mais afeito àquela escola que recebe a maior parcela da população brasileira: a escola pública;

⁵ Os termos eficiência, eficácia, efetividade e relevância foram aqui compreendidos a partir do Paradigma Multidimensional de SANDER (1985).

b) parece existir um consenso entre todos os partidos políticos sobre o total distanciamento e, às vezes, até uma total oposição entre o discurso político (programas e "falas") e a atuação política concreta;

c) apesar de haverem em sido identificadas diferenças intra-partidos, nas suas concepções sobre os objetivos da educação/ensino fundamental (onde todos os três partidos apresentam objetivos relacionados à cada uma das três dimensões da realidade social objetiva, cada um deles enfatizou uma dessas dimensões: o Partido Invariante, ao destacar a formação de recursos humanos, a preparação para o trabalho e a profissionalização, reforçou a dimensão econômica como aquela a ser privilegiada pela educação; o Partido Mudancista, ao enfatizar a questão do conteúdo e da informação, deu destaque à dimensão cultural (no sentido elitista do termo) fortalecendo a visão academicista da educação; o Partido Transformador, por situar a formação política e a construção da cidadania, com os mais importantes objetivos da educação, enfatizou a sua dimensão política;

d) parece haver congruência entre o objetivo-meta da educação/ensino fundamental de cada um dos partidos (apesar de existirem diversidades internas), com sua respectiva postura quanto ao seu papel social: o Partido Invariante expressou que o objetivo da educação é a adaptação do homem ao seu meio, reforçando, com isto, sua postura invariante sobre a realidade social global; o Partido Mudancista relacionou (com muita ênfase) os objetivos da educação com o mercado de trabalho, numa adaptação da mesma ao seu modelo econômico, com isto, reforçou uma postura de mudança do processo educacional, este porém, condicionado às mudanças de um modelo capitalista mais "moderno"; o Partido Transformador, ao identificar a educação "libertadora" como o instrumento educacional que propicia a transformação social, reforçou a

postura de radicalidade de suas propostas de mudança, tanto educacionais, quanto da realidade social objetiva;

e) parece existir um certo consenso sobre a não-importância que os partidos políticos dão à educação em seus programas e em suas ações, apesar de também haverem sido identificados alguns políticos interessados na área, deixando entrever que a questão é muito mais pessoal que partidária;

f) de um modo geral, num balanço global, os programas de todos os grupos partidários são muito superficiais quanto às propostas e encaminhamentos na área de educação. Houve, no entanto, em todos os três partidos políticos, diversidades internas quanto ao destaque dado em seus "escritos" sobre as questões educacionais, que vão desde o PV, que sequer tocou nesta problemática, até o PSDB e o PMDB que apresentaram encaminhamentos para todas as questões polêmicas e importantes da educação brasileira.

O PÚBLICO E O PRIVADO NO ENSINO FUNDAMENTAL

Neste capítulo procurou-se identificar quais as idéias, conceitos e valores que os partidos políticos possuem sobre a questão do público e do privado no ensino fundamental, através de suas manifestações explicitadas em quatro campos de análise: a) o papel e as funções do Estado; b) a coexistência da escola pública e da escola privada; c) a gratuidade do ensino; d) a arrecadação e a distribuição das verbas públicas.

Quanto ao papel e as funções do Estado, a concepção que os partidos políticos possuem sobre o público e o privado ficaram transparentes, muito mais através do "feito" que do "dito" e do "escrito". Nesse sentido, a tendência dos partidos políticos foi dividir-se em três tipos diferentes de concepções acerca do papel do Estado, com relação à sua

responsabilidade no ensino fundamental: o papel de responsável pela oferta do ensino fundamental a todos; o papel de financiador desta mesma oferta e o papel de suplementador das carências. Apesar de parecer simples questão de semântica, de fato, existe uma considerável diferença entre estas concepções.

A primeira delas tem como sustentáculo a definição de que o ensino é um serviço público e, como tal, o Estado deve ser o seu planejador, executor e gestor. Uma parte razoável dos grupos partidários do Partido Mudancista, um outro pequeno grupo do Partido Invariante e a totalidade do Partido Transformador assim se posicionaram.

A segunda concepção traz subjacente a possibilidade de o Estado transferir a incumbência de oferecer o ensino fundamental público e gratuito para todos, transferindo esta responsabilidade para a iniciativa privada que, com os recursos públicos, planejará, executará e gerenciará a oferta desta modalidade de ensino. Esta postura foi encontrada apenas em grupos partidários do Partido Invariante.

A terceira concepção, baseia-se numa postura basicamente liberal, numa tendência de diferenciar nitidamente o público (para os que precisam), do privado (para os que podem). Nesta concepção, o Estado teria uma atitude complementar à família, sendo desta, a decisão de optar pelo público ou pelo privado. Esta concepção foi encontrada de modo representativo no Partido Mudancista e com menos intensidade no Partido Invariante.

Quanto ao privilegiamento dado à escola pública ou à escola privada, os partidos políticos não se apresentaram segmentados em posturas muito delimitadas. Eles se situaram em vários pontos de um contínuum que vai, desde o privilegiamento total da escola pública até o privilegiamento total da escola privada.

O Partido Invariante colocou-se, neste contínuo, mais próximo da escola privada, com posições que vão desde a mais radicalmente favorável à escola privada (PTB) até a mais próxima da escola pública (PSC). O partido, assim, mostrou-se privatista, desdobrando-se em cuidados especiais com a escola privada, além de não haver demonstrado maiores ligações com a escola pública.

O Partido Mudancista, apesar do enorme descompasso interno, decorrente de posturas intra-grupos e inter-grupos bastante antagônicas, possui dois grupos de posturas claramente definidas: uma, que reforça a escola pública (PDT, PSDB, PMDB e PST, nesta ordem), onde também existem divergências internas e, uma segunda (PL e PRS), que privilegia a escola privada.

O Partido Transformador apresentou-se no contínuo idealizado, como o grupo mais próximo do ponto extremo de privilegiamento da escola pública. Nele não houve divergências internas significativas e a concepção de escola pública e de escola privada mostrou-se claramente relacionada ao público e ao privado na sociedade, dando relevância à primeira.

Quatorze partidos políticos se apresentaram favoráveis à gratuidade no ensino fundamental: todos os cinco componentes do Partido Transformador; todos os componentes de Partido Mudancista e três (dos sete) do Partido Invariante. Desta forma, somente quatro componentes do Partido Invariante duvidaram da capacidade do Estado em garantir esta gratuidade (entendida como demagógica), além de esforçarem-se por permitir o pagamento de taxas e outros tipos de cobrança no ensino fundamental público. O que distingue o Partido Transformador dos demais é que ele, integralmente, amplia esta gratuidade para os demais níveis de ensino, conectando o público ao gratuito e tornando-os indivisíveis.

Três posturas também foram identificadas no tocante à arrecadação e distribuição das verbas públicas. Uma primeira que, além de

diminuir a arrecadação e aumentar as despesas na escola pública, abre as portas dos cofres públicos para o financiamento da escola privada. Apresentaram esta postura a maioria o Partido Invariante (PTB, PDC, PDS, PFL e PRN), e uma minoria do Partido Mudancista (PL e PRS). Numa segunda postura, seus partidários deram prioridade para o endereçamento das verbas públicas para a escola pública, considerando, no entanto, necessário o financiamento de alguns tipos de escola privada. Foram seus adeptos: a maioria do Partido Mudancista (PDT, PMDB, PSDB, PST), uma minoria do Partido Invariante (PTR e PSC) e apenas um dos grupos do Partido Transformador (PV). A terceira postura estabelece que as verbas públicas deveriam ser destinadas exclusivamente para a escola pública e agiu de forma a conquistar este objetivo. Os que assim se comportaram estavam integralmente no Partido Transformador (PCdoB, PPS, PSB e PT).

Em essência, o único partido político que congruentemente e conseqüentemente escreveu, disse e agiu de forma a garantir um ensino público e gratuito para todos ("bandeira" que era aparentemente de todos os partidos políticos), foi o Partido Transformador. Ressalte-se que em alguns outros grupos partidários (fora dos Transformadores) esta idéia é compartilhada por muitos de seus componentes, entretanto, as divergências internas foram de tal monta, que impediram a existência de uma postura unitária (caso do PDT, PSDB e PMDB). Os demais, que utilizaram a "bandeira" do ensino público e gratuito e se apresentaram como advogados desta causa, utilizaram-se de uma retórica vazia, descompromissada com o fazer partidário, escondendo-se numa generalidade abstrata que oculta seu sentimento e postura privatistas.

A DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL

Preliminarmente, cabe destacar que foram dois os sentidos importantes considerados com relação ao tema: a importância do ensino

fundamental no processo de democratização do país e a democratização do ensino fundamental como condição para o desenvolvimento de um tipo de educação que viabilize o exercício de uma prática democrática. Isto porque, de um lado, "parece razoável imaginar que muito do jogo político futuro se decidirá na expansão e instrumentalidade que venha a ter a aparelhagem educacional brasileira [pois ela] se mostra crucial não apenas nos níveis superiores, onde parece condicionar a procura de lugar no mercado de trabalho ou a busca de soluções políticas, mas também nos níveis inferiores, onde pode condicionar de maneira importante a ultrapassagem do limiar da cidadania" (LINS;1981:219) e, de outro, o ensino fundamental democrático precisa ser um "espaço democrático", pois "quando se quer saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país, o certo é procurar saber se aumentou não o número dos que têm direito de participar das decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer esse direito" (BOBBIO;1987)

Todos os dados colhidos (o "escrito", o "dito" e o "feito") foram separados em três campos de análise: a) a concepção geral dos partidos políticos sobre democracia e democratização do ensino fundamental; b) a questão do acesso e da permanência na escola de ensino fundamental; c) a questão da administração educacional.

Quanto à concepção de Democracia e de Democratização do ensino fundamental, apesar de os três partidos haverem adotado a Democracia como seu regime político:

a) o Partido Invariante não demonstrou possuir uma mesma visão da democracia vigente e da conceituação e mecanismos para a democratização do ensino fundamental. O que ocorreu foi uma tendência de ter (no seu "escrito" e no seu "dito") indicações de mecanismos de democratização do processo educativo, que foram absolutamente contestados pelo seu "feito". O partido, por considerar a democracia vigente

"vazia, subjetiva e equivocada", julga que ela traz, como consequência, excesso de liberdade e de participação, acentuando que a democratização do ensino fundamental necessita ter cuidados para não se tornar um "assembleísmo" e um "democratismo" exagerado. Apesar de um de seus grupos partidários ter considerado viável a convivência entre Democracia e Escola, através da garantia de acesso, permanência e sucesso de todos, ele mostrou um certo descrédito sobre a necessidade desta democratização. Esta postura levou um determinado grupo partidário (PFL) a achar que a democratização do ensino nada mais é do que um "Palanque".

b) o Partido Mudancista apontou (com um pouco mais de organização do que o Partido Invariante), as características de uma escola democrática. Para ele, esse tipo de escola precisa garantir o acesso e a permanência do aluno, além de não ser alienante e seletiva, apresentando-se aberta à participação popular e às experiências que visem esta democratização. O partido entende que, para concretizar a aspiração de tornar a escola de ensino fundamental mais democrática, é necessário preliminarmente, que haja um aperfeiçoamento de todo o Sistema Educacional. No entanto, o que pareceu ser um corpo de idéias razoavelmente organizadas, na prática transformou-se, via emendas ao Projeto de LDB, em um amontoado de "intenções" malogradas. Inicialmente, deparou-se com uma postura de discriminação da escola privada, quando grupos partidários restringiram a democratização do ensino fundamental apenas para a escola pública, liberando a primeira de qualquer orientação democrática;

c) O Partido Transformador diferentemente dos demais, apresentou uma significativa unidade, tanto na concepção do valor da democratização do ensino fundamental, quanto nas estratégias que podem viabilizá-la, revelando idéias, conceitos e valores democráticos. Assim, quanto à

concepção de Democratização do Ensino, ele retomou a questão do "público" por entender que ele é um conceito que, assumido pelos parlamentares e pela cidadania brasileira, pode viabilizar a Democratização do Ensino Fundamental. Além disso, lembrou que a falta de um conceito sobre o tema (Democratização do Ensino Fundamental) prejudica a luta pela sua consecução, além de impedir o desenvolvimento da conscientização e da luta, indispensáveis para o exercício da cidadania. Nesse sentido, buscando conceituar esta democratização, o partido apontou para alguns de seus componentes fundamentais: a gestão democrática; o conteúdo democrático; a possibilidade de acesso para todos, entre outros. Tudo desenvolvido num processo contínuo de discussão, aperfeiçoamento e questionamento do trabalho educativo.

As posturas dos três partidos, quanto aos demais aspectos analisados, poderiam assim ser descritas :

O Partido Invariante:

a) com exceção do PTB (que limitou-os aos "jovens), todos os demais grupos garantiram (no "escrito" e "dito") o acesso e a permanência dos estudantes no ensino fundamental, dividindo-se, no "feito" quanto à abrangência deste acesso: a maior parte agindo de forma a limitá-los e outros poucos em garanti-los, via sua regulamentação. No "dito" e no "escrito", o partido acenou para algumas ações que deveriam ser desenvolvidas para garantir o acesso e a permanência dos estudantes: a expansão da rede física; campanhas contra o analfabetismo; a oferta de suplementação alimentar e de material de ensino; a qualidade do ensino. Estas ponderações, no entanto, não desaguaram em nenhuma ação concreta (no "feito"), tornando-se, assim, generalidades abstratas;

b) quanto à escolha de dirigentes escolares ele fez uma nítida distinção entre a escola pública e a escola privada, na implantação da gestão democrática. De um lado, reforçou-a para as escolas públicas e, de

outro, negou-a para as escolas privadas (mesmo existindo um grupo, que no seu "dito", nega a necessidade desta dicotomia: escola democrática x escola não-democrática). Entre aqueles que explicitaram que a gestão democrática deve ser implantada nas escolas, há, de um lado, grupos que não aceitam que a escolha dos dirigentes escolares seja feita via processo de eleição e, de outro, um grupo que aceita esta forma de escolha.

c) quanto à descentralização e aos Órgãos Colegiados, ele situou, em dois de seus "escritos", que a descentralização é uma aspiração da sociedade e que devem existir, portanto, Conselhos Escolares compostos de professores, funcionários, diretores e representantes da comunidade. No entanto, todo seu "feito" dirigiu-se para: a extinção de Órgãos Colegiados; a redução dos poderes dos mesmos; a alteração de sua composição (de forma não democrática); a diminuição da participação da sociedade civil nos referidos Órgãos, impossibilitando ou dificultando a descentralização e a autonomia escola;

d) quanto a participação popular mostrou absoluta incongruência quando, de um lado, no "escrito" e no "dito", a reforça e, de outro, no "feito", introduz mecanismos que dificultam esta participação (exceção feita ao PSC);

e) no seu "escrito", foi unanimemente favorável à liberdade que professores e alunos para se auto-organizarem o que, no entanto, não se coaduna com a participação desses grupos em nossa história recente (ex: Decreto 477); confirmando a hipótese de que nem sempre o "escrito" e o "dito" revelam a verdadeira postura do partido político;

f) sobre a administração do processo educativo, ele garantiu (como aspectos positivos) o atendimento especializado ao excepcional, a inclusão das propriedades rurais nos esquemas de atendimento ao trabalhador, um ensino fundamental voltado para o mercado de trabalho e que tenha terminalidade profissionalizante. E como aspectos negativos: retirou as

alternativas que viabilizam a participação do estudante-trabalhador no processo educativo e impediu a autonomia da escola. Assim, mostraram que se esforçam para dificultar a implantação de uma administração do processo educativo, que seja democrática

O Partido Mudancista:

a) quanto ao acesso à escola de ensino fundamental, de um lado, três de seus grupos partidários demonstraram desejo de que ele seja extensivo a todos e um limitou-o aos alunos que estejam na faixa-etária "adequada", eliminando todos os demais cidadãos da garantia de oferta educacional. Além disto, apresentou emendas que, de um lado impossibilitam o acesso aos jovens trabalhadores, ao retirar do Projeto de LDB o regime especial de trabalho que viabilizaria sua permanência e, de outro, empenhou-se pela garantia de um mesmo padrão de qualidade para o ensino fundamental, tanto para as crianças, como para os jovens e adultos;

b) apontou mecanismos que auxiliam a permanência do aluno na escola: a expansão da rede escolar; a não-utilização dos prédios escolares para outras finalidades que não as educativas; a penalização dos responsáveis pelo não-ingresso ou não-permanência do aluno na escola; suplementação alimentar; assistência à saúde e a alfabetização de todos os jovens e adultos;

c) o PDT, o PL, o PST e o PRS apresentaram-se (internamente) razoavelmente coerentes quanto à sua concepção de uma administração democrática no ensino fundamental. Esta constatação decorreu na medida em que seus documentos oficiais, o discurso de seu representante e as propostas que apresentaram ao Projeto de LDB visavam o mesmo objetivo. Mas, apesar da coerência encontrada internamente em cada um desses grupos partidários, entre eles há divergências profundas: o PDT reforçou

sua postura de garantir meios para a efetivação de uma administração democrática e os demais (PL, PST e PRS - como um subgrupo) esforçaram-se para dificultar a sua organização, seja ela no nível mais amplo da administração do Sistema Educacional, seja na escola privada, retirando todos os mecanismos que a LDB apresenta para democratizar o processo educativo;

d) o PMDB e o PSDB apresentaram conflitos internos tão grandes que dificultaram o entendimento de sua concepção sobre o que seria uma administração democrática. Ambos, nos seus programas partidários e em suas ponderações apresentadas nas entrevistas, esforçaram-se em apresentar definições e comportamentos que objetivam alargar conceitos sobre uma administração democrática, além de imprimirem ações que revelam sua legítima preocupação com este tipo de administração escolar. No entanto, nas emendas ao Projeto de LDB que encaminharam, há como que dois grupos internos lutando por posições absolutamente antagônicas e conflitantes sobre questões como liberdade de associação de alunos e docentes; sobre a composição e funções de Órgãos Colegiados; sobre a inclusão ou não das escolas privadas na mesma sistemática adotada para a democratização da escola pública.

O Partido Transformador:

a) apresentou uma única discordância quanto ao acesso ao ensino fundamental: sua amplitude. O PV limitou-o à idade de quatorze anos e todos os demais grupos partidários, asseguraram no seu "escrito" "dito" e "feito" uma amplitude universal - para todos, acenando para algumas condições que viabilizam o acesso e a permanência: a ampliação da rede escolar; a oferta de material didático e a suplementação alimentar;

b) no que concerne à forma de escolha dos dirigentes escolares, apresentou um dos poucos conflitos internos: para o PPS, a eleição de

diretores não parece ser a forma adequada para esta escolha, pois ela além de não garantir uma administração democrática, traz o contraditório, podendo, até, tornar-se uma forma de partidarização, com o que os demais parecem discordar;

c) garantiu, mesmo que timidamente, a descentralização da administração da educação e, de forma mais ativa, a composição democrática e a existência dos Órgãos Colegiados;

d) demonstrou acreditar e agir de forma coerente para a viabilização da participação popular na administração da Educação, lembrando, inclusive, que a não integração da escola com a comunidade e a não participação popular nas atividades escolares, podem levar à uma postura fascista, pela perda de referências da comunidade, tornando esta, presa frágil daqueles que desejam manipulá-la;

e) foi amplamente favorável à liberdade que deve ser dada aos professores e alunos para se auto-organizarem, tanto para os que atuam na escola pública, quanto na escola privada. Esta postura unânime e abrangente foi a única encontrada como um consenso, entre todos os partidos.

f) o atendimento especializado aos excepcionais; o tratamento especial que deve ser dado pelas empresas ao estudante-trabalhador e a necessidade de participação da comunidade no desenvolvimento do currículo foram aspectos importantes apontados para a democratização da administração do processo educativo. Porém, um ponto fraco nas discussões do partido foi revelado quando dois de seus grupos apontam a profissionalização, ora apenas para os estudantes de nível médio, ora para os "menores carentes", limitando profundamente esta prática, na medida em que o próprio partido lembrou da necessidade de o currículo escolar estar atento às necessidades dos trabalhadores, além de ser adequado à realidade dos alunos, garantindo sua contemporaneidade.

A QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL

A dúvida levantada inicialmente sobre se os partidos políticos pensavam a mesma coisa sobre a questão da qualidade no ensino fundamental, parece haver se esvaído, a partir da análise desenvolvida nesse capítulo. Evidentemente, eles, apesar de aparentemente terem pontos de reivindicação em comum, concebem a qualidade do ensino fundamental sob formas diferenciadas.

Sobre o que seria a qualidade no ensino fundamental:

a) o Partido Invariante mostrou o desinteresse, o descaso e as divergências existentes nos partidos políticos. Ele constatou que muito poucos percebem, como ele, a necessidade de que o ensino fundamental público seja de qualidade, como instrumento para "vencer na vida". Ao analisar essa expressão (vencer na vida) à luz de análise feitas anteriormente, percebe-se que para eles, a expressão encerra o significado de um adaptar-se à realidade social, sem propostas de mudança ou de transformações sociais. Com isto, toda a concepção de qualidade fica condicionada à postura passiva do cidadão;

b) o Partido Mudancista avançou nessa concepção, ao vincular a qualidade do ensino fundamental ao todo social e ao relacioná-la à democratização do ensino, ao modelo de desenvolvimento do país e à não-alienação do aluno, na busca de uma consciência crítica. Só que o referido partido ao supervalorizar o econômico e a transmissão de informações, nesta relação, retroagiu às posturas mais tradicionais;

c) o Partido Transformador avançou ainda mais sobre a concepção da qualidade no ensino fundamental, ao vê-la de forma globalizante, pluralista, humanista e, além disto, ao situá-la como conseqüência da relação que a escola estabelece com a sociedade, na busca de caminhos

qualitativamente melhores. Dessa forma, o partido apresentou a qualidade no ensino fundamental como uma construção coletiva que se torna instrumento para a transformação social, para a auto-emancipação dos alunos e professores, para a desalienação da população e para a construção da cidadania.

Quanto a um Plano Nacional de Educação que forneça meios para a construção da qualidade desejada:

a) o Partido Invariante mostrou-se fortemente incongruente ao propor no "escrito" e no "dito" o estabelecimento de mecanismos para a implantação de uma "harmonização" entre os interesses dos governos (federal, estadual e municipal) e o interesse da classe dos profissionais da educação, além da descentralização da administração da educação, de um corte no assistencialismo existente com as verbas da educação e de um reforço ao nível local. No "feito", no entanto, o partido agiu de forma a impedir a concretização de todas estas propostas, mostrando-se centralizador, assistencialista e autoritário;

b) para o Partido Mudancista, além de bastante flexível, o PNE necessita ser fruto da participação coletiva, envolvendo o Congresso Nacional, o Governo e a sociedade, favorecendo a articulação das políticas e oferecendo transparência dos seus objetivos. Desta forma, ele surge como instrumento de luta para a melhoria da qualidade do ensino fundamental;

c) o Partido Transformador mostrou-se ainda mais flexível e participativo em sua construção e em sua implementação. O partido apresentou a necessidade de que esse Plano seja produto da interação com a comunidade em todo processo.

O partido político que deu maior importância às condições materiais, como um dos instrumentos para viabilizar a requerida qualidade do ensino, foi o Partido Mudancista. Dentro dessas condições situam-se: o

prédio, os equipamentos, os materiais didáticos e a adequação do espaço físico às necessidades educativas. O Partido Transformador realçou a necessidade de existência das condições materiais sempre com relação à formação profissional, à adequação curricular e às evoluções científicas e tecnológicas.

Quanto ao conteúdo curricular, entendido como instrumento eficaz na construção do novo padrão de qualidade via "racionalidade comunicativa"⁶, os três partidos políticos apresentaram contribuições significativas:

a) o Partido Invariante avançou ao propor a libertação intelectual do aluno, ao entender a importância do "aprender a aprender" e, ao sugerir, com medidas concretas, a necessidade de ampliação da profissionalização para todos os níveis de ensino. De outro lado, porém, esse mesmo partido mostrou sua postura neo-liberal através do conhecido discurso ideológico muito próprio desta visão de mundo: a questão modernidade;

b) o Partido Mudancista apresentou três posturas relativas ao tema. Uma, que avança quanto à necessidade de adequação desses conteúdos à realidade do aluno; quanto à articulação dos conteúdos nacionais (gerais- que garantem uma certa unidade cultural) e os conteúdos regionais (específicos - que garantem espaço para a diversidade cultural) e quanto à existência de um padrão unitário de qualidade para todas as escolas (sejam elas urbanas ou rurais). Outra, que retroagiu na sua concepção ao supervalorizar o conteúdo (transmissão de informações), de uma forma elitista, onde o conteúdo é considerado como "neutro" ideologicamente, demonstrando, com isso, que está à serviço da ideologia hegemônica, cujos conteúdos são única e exclusivamente aqueles próprios da classe dominante. Em sua terceira postura, o partido mostrou-se incongruente quanto à formação profissional ao ter parlamentares que

⁶ FREITAG (1987) a partir da Teoria da Ação Comunicativa de Habermas
RBAE 11(2), jul./dez. 1995

lutam por uma profissionalização não-adestradora, ampla e relacionada ao ensino regular, enquanto outros, advogam a causa de uma profissionalização castradora da criatividade, da iniciativa e do crescimento pessoal, visando apenas o papel da educação enquanto formadora da mão-de-obra necessária à acumulação do capital;

c) o Partido Transformador colocou-se integralmente coerente, em suas diversas posturas, com relação ao conteúdo curricular de uma escola de qualidade. Ele avançou significativamente frente aos demais ao perceber a necessidade: 1) do sentido de globalidade que os conteúdos devem ter, na medida em que se sabe que o conhecimento é um corpo único que, apenas por questões didáticas, são segmentados; 2) de garantir-se um padrão unitário de qualidade para todas as escolas que ministram o ensino fundamental; 3) dos conteúdos estarem compatíveis com as novas tecnologias; 4) de ser criada uma profissionalização não-adestradora, cujo conteúdo esteja adequado às potencialidades dos alunos e associado à educação humanística; 5) de que esses conteúdos estejam, também, sintonizados com a evolução cultural, a realidade social e a verdade histórica; 6) de articular-se o saber popular com o saber científico. O partido arrematou suas observações, lembrando que estas necessidades, quando atendidas, se transformam em condições para o desenvolvimento de uma postura crítica do cidadão frente à sociedade.

Quanto à metodologia curricular verificaram-se, também, posturas diferenciadas nos partidos políticos analisados. Eles avançaram em seus discursos sobre a necessidade de que essa metodologia esteja umbilicalmente ligada à realidade social objetiva (econômica, cultural e política); quanto à necessidade de relacionar-se teoria e prática no processo educativo; quanto à necessidade de dar ao conteúdo curricular, via metodologia, significação para sua aprendizagem; quanto à necessidade de que a metodologia seja uma construção coletiva.

O que aparentemente poderia ser considerado como um consenso, apresentou diferenças acentuadas quando, por exemplo:

a) o Partido Invariante destacou uma série de mecanismos que auxiliariam à construção de uma escola de qualidade, entre os quais a composição de turmas homogêneas, mecanismo este que tem um objetivo anti-democrático e ratificador de fracassos, muito próprio da ideologia liberal. Quando o partido falou de ligação entre teoria e prática ele não parecia dimensionar o caráter dialético do conhecimento, mas parece tê-lo feito apenas como um alerta para o extremo academicismo do processo educativo. Quando ao relacionar a metodologia à realidade socio-econômica, ele parecia referir-se à uma atitude passiva de "enquadramento", sem contestações ou críticas, da primeira à segunda;

b) o Partido Mudancista enfatizou a metodologia como forma de "assimilação servil do conhecimento" (RAYS;1988) que , numa visão economicista da educação, ressalta a eficiência, como a concretização da transmissão de informações, sem nenhuma postura ativa de construção e sistematização de novos conhecimentos. Além disto, quando buscou atenuar a responsabilidade do Estado no oferecimento do ensino fundamental, ao propor a sua redução de 8 (oito) para 5 (cinco) anos de escolaridade, o que o fez incongruentemente à muitas de suas posturas que indicavam a necessidade de aumento do tempo disponível do aluno na escola;

c) o Partido Transformador, não apresentando nenhuma ação ou discurso internamente incongruente, reforçou a construção de uma metodologia que privilegia as necessidades pessoais e sociais, propondo uma constante testagem dos conteúdos na vida concreta e onde a natureza seja o "pano de fundo" para o desenvolvimento da criatividade.

Sobre a importância do educador na construção do novo padrão de qualidade para o ensino fundamental, os três partidos mostraram que os

conceitos, idéias e valores dos dois primeiros - Partido Invariante e Partido Mudancista (apesar de um certo avanço do segundo em relação ao primeiro) - são muito diferenciados do terceiro. Os dois primeiros partidos, internamente, apresentaram uma significativa incongruência entre o "escrito" e o "dito" de seus grupos partidários e o "feito" dos mesmos. Assim, quanto à valorização do professor, de um lado, os discursos reforçaram esta valorização como meio para melhorar o desempenho daqueles e, de outro lado, impediram qualquer tipo de remuneração complementar ao professor, que deveria existir por força de condições peculiares e adversas.

Quanto à existência de um Plano de Carreira e de um Estatuto do Magistério que estabeleceriam normas para a atividade profissional do educador, o Partido Invariante e o Partido Mudancista, mesmo mostrando a necessidade da existência de ambos, não estenderam sua ação sobre as escolas privadas (Partido Invariante) e suprimiram a possibilidade de uma aposentadoria com proventos integrais para o referido profissional (ambos).

Quanto às condições de trabalho que precisam ser oferecidas aos profissionais da educação, o discurso dos dois partidos em questão (PI e PM), foi muito enfático quanto a garantia das mesmas, no entanto, esforçaram-se, no "feito", para tirar todas as conquistas apresentadas na Proposta de LDB: uma relação adequada entre o número de alunos por professor, o oferecimento de transporte gratuito para os professores que atuam em regiões de difícil acesso e a possibilidade de o professor ter um tempo disponível e razoável, para as atividades complementares ao seu trabalho docente.

O Partido Mudancista e o Partido Transformador avançaram com relação à formação do educador ao reforçarem a necessidade de uma revisão dessa formação, de oferta de atualização freqüente aos mesmos, além de uma base comum nacional para todos os cursos de formação. A

diferença marcante existente entre os dois partidos mencionados é que, o primeiro enfatizou, de forma academicista, o conteúdo formal nessa formação e o segundo mostrou a necessidade de um conjunto de conhecimentos básicos, que fossem desenvolvidos através de uma postura crítica em relação à realidade social objetiva, proporcionando condições para o desenvolvimento da capacidade crítica do professor e da conscientização sobre seu papel social.

O Partido Transformador foi o único que não apresentou incongruências internas quanto à formação do educador, quanto à valorização do professor (remuneração, Plano de Carreira e Estatuto do Magistério) e quanto às condições de trabalho sobre as quais o educador pode vir a construir um ensino fundamental de qualidade.

Assim, verificou-se que os partidos políticos pensam diferentemente acerca da qualidade do ensino, entre si e internamente (com discrepâncias maiores no Partido Mudancista). Isto demonstrou que a concepção que fazem da qualidade do ensino fundamental assenta-se na concepção de mundo e de sociedade que têm, na medida em que, a escola de "qualidade" é aquela que fornece conteúdos e metodologia comprometidos com uma determinada ideologia e cujo professor de qualidade é aquele que desenvolve posturas que também conduzem a uma determinada visão de mundo e de sociedade. Nesse sentido, um grupo reforça o academicismo na escola, que leva à uma "assimilação servil do conhecimento", outro, postula uma certa postura crítica em relação ao social, mas que parece desejar uma postura individualista do homem em relação a esse mesmo social e, um terceiro grupo, que parece almejar uma radicalidade maior desta postura crítica, na construção de uma nova sociedade.

Importante ressaltar que não se deve relacionar linearmente cada uma das posturas apresentadas, aos partidos políticos em sua íntegra. O

que ocorre é que as três posturas foram encontradas tanto no Partido Invariante quanto no Partido Mudancista, com uma ênfase maior da primeira no Partido Invariante e uma ênfase maior da segunda no Partido Mudancista. O Partido Transformador, no entanto, foi o único que só apresentou uma das três posturas (a terceira).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O despreparo, a subjetividade e a incongruência das manifestações ideológicas analisadas levaram a uma grande desconexão e a um enorme desacerto entre o "escrito" o "dito" e o "feito" dos partidos políticos. E entre outras coisas, identificou-se que: seus Programas nada mais são do que uma "carta de intenções" elaborada por um grupo de intelectuais orgânicos que representavam seus pares, à época de sua feitura, muitos dos quais, hoje pertencem a outros partidos políticos; as Entrevistas mostraram que os parlamentares, na sua grande maioria, falam com seus próprios recursos, demonstrando a falta de discussão acumulada no partido sobre as questões educacionais; as Emendas apresentadas ao Projeto de LDB (encaminhadas ora por parlamentares de diversos grupos, ora por grupo de parlamentares de um mesmo grupo, ora individualmente por um parlamentar de um grupo) demonstraram a independência total dos parlamentares em relação aos Programas e diretrizes dos partidos políticos.

Importante destacar que foi evidenciado, ao final do estudo, que três grupos partidários mostraram-se fortemente incongruentes com seus pares, fazendo com que fosse percebida uma possível inadequação da sua classificação na tipologia adotada. O PSC mostrou-se um pouco mais "mudancista" que os demais Invariantes; o PL, por sua vez, apresentou-se

muito "invariante" junto aos mudancistas e, finalmente, o PV, o menos transformador dos "transformadores".

Apesar das discrepâncias encontradas, foi possível delinear-se o tipo de escola de ensino fundamental que cada um dos partidos políticos parece defender e querer construir. Este delineamento, aproxima-se muito da concepção geral que eles têm sobre a realidade social objetiva retratada na tipologia criada.

O estudo revelou que apesar de haverem sido identificadas, freqüentemente, três posturas acerca dos aspectos integrantes das três facetas do ensino fundamental aqui ressaltadas no "escrito" e no "dito" dos partidos políticos, todas as vezes em o "feito" surgiu como ponto de contrate com as outras posturas, os três grupos reduziam-se a duas tendências. Isto confirmou a clássica tese de Duverger de que o centro não existe em política, pois ao tentar buscar a síntese das idéias políticas, o centro se desestabiliza pois, "a síntese é, apenas, poder de espírito, a ação é escolha e a política é ação" (DUVERGER;1970). Observou-se que, nesse sentido, foi o Partido Mudancista que mais apresentou divisões internas, mostrando-se freqüentemente incongruente e "esquartejado", com duas posturas que conflitavam internamente em busca de hegemonia: um subgrupo se alinhando aos Invariantes e outro aos Transformadores;

O Congresso Nacional vem apresentando um desempenho diferente daqueles assinalados em momentos anteriores, quando da tramitação das últimas duas Leis de Ensino que por lá passaram: a Lei 4024/61 e a Lei 5692/71. Saviani (1988) identificou que, durante a tramitação da primeira, ele desempenhou a função de deformação e na segunda teve a função de preservação. Na nova proposta de LDB ele vem desempenhando a função de represamento das significativas conquistas alcançadas em sua redação original, que "foi consequência do debate democrático, no qual foram envolvidas diversas entidades organizadas da

sociedade civil e diversos setores do Estado, promovendo um momento ímpar na história da educação brasileira" (GRACINDO;1991:37);

A luta pela manutenção da hegemonia política começou a apresentar, ao término do estudo, algumas mudanças no quadro político-institucional, com o surgimento de um realinhamento dos partidos políticos. Esse movimento de forças políticas (aglutinando Invariantes e alguns Mudancistas e dividindo os Transformadores) parece ser um indicador para as expectativas que se pode vir a ter das políticas educacionais que, a partir de agora, começarão a surgir. Estas precisam ser condizentes com a escola de ensino fundamental que se deseja e sobre a qual indícios de sua organização foram encontrados em algumas posturas do Partido Mudancista e na totalidade do Partido Transformador. Uma escola de ensino fundamental cuja prática, sendo basicamente social, é dialética e identifica-se como: pública no sentido de ser um bem de todos, servindo aos interesses coletivos; democrática, no sentido de assegurar acesso, permanência e sucesso a todos, além de desenvolver internamente uma prática democrática em todas as suas ações; de qualidade, ao proporcionar a possibilidade da construção social de um novo padrão de qualidade, onde seus conteúdos, métodos e professores busquem as transformações sociais desejadas: uma escola que faça educação libertária - uma ESCOLA CONSTRUÇÃO.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENEVIDES, Maria Victória. "A União Democrática Nacional". In: FLEISCHER, David (org). Os Partidos Políticos no Brasil. Brasília: Editora UnB, 1981.

- BOBBIO, Norberto .O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. 3a. ed. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1986.
- BRUM,Argemiro. Democracia e Partidos Políticos no Brasil. Coleção Ciências Sociais, RGS: UNIJUÍ, 1988.
- CAMPELLO de SOUSA, Maria do Carmo Carvalho (1983). Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964). 2a.ed., São Paulo: Editora Alfa-Ômega Ltda, 1983.
- CARDOSO, Fernando Henrique ."Dependência e Democracia". In:FLEISCHER, Davis (org). Da distensão à abertura: as eleições de 1982. Brasília: Editora UnB, 1988.
- CHACON, Vamireh . História dos Partidos Brasileiros Brasília: Ed. UnB, 2a. Ed. 1985.
- CHARLOT, Jean . Os partidos políticos. Tradução de Carlos Alberto Lamback. Brasília: Editora UnB, 1982.
- COVRE, Maria de Lourdes Manzini . A Fala dos Homens. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1983.
- _____Capitalismo Monopolista no Brasil (uma abordagem social). São Paulo: Garilli Gráfica e Ed., 1989.
- DUVERGER, Maurice . Os partidos políticos. Rio de Janeiro: Zahar Editores. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica e Revisão técnica de Gilberto Velho, 1970.
- FLEISCHER, David Verge..(org). Os Partidos Políticos no Brasil. vol. 1. Brasília: Editora UnB, 1981.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo . História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil. 3a. ed. São Paulo: Ed. Alfa-ômega, 1980.
- FREITAG, Bárbara. "Educação e Constituinte: implicações de uma pedagogia de qualidade". In: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, vol.68, 159. Brasília,mai/ago, 1987, p. 41-43.

FREIRE, Paulo . "O Partido como Educador-Educando" In: A Educação como ato político- partidário (vários autores). 2a. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2a. ed.,1989.

GRACINDO, Regina Vinhaes "A Nova LDB e o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública". In: Revista Brasileira de Administração da Educação RBAE/ ANPAE. Brasília, v.7, n. 1 e 2, jan/dez 1991.

_____ O Escrito, o Dito e o Feito: educação e partidos políticos. Campinas: Papirus, 1994.

GRAMSCI, Antônio. Maquiavel , a Política e o Estado moderno. São Paulo: Ed. Civilização Brasileira, 1976.

_____ Os Intelectuais e a Organização da Cultura. São Paulo: Civilização Brasileira, 1978.

LAPALOMARA, J. e WEINER, M. "Political parties. and political development". USA; Princeton Univers., 1966. In: CHARLOT, Jean. Os Partidos Políticos, Brasília: Editora UnB, 1982.

LINS, Fábio Wanderley. "As eleições de 1976 e a lógica do processo eleitoral brasileiro". In: FLEISCHER, David (org). Os Partidos Políticos no Brasil. Brasília: Editora UnB, 1981.

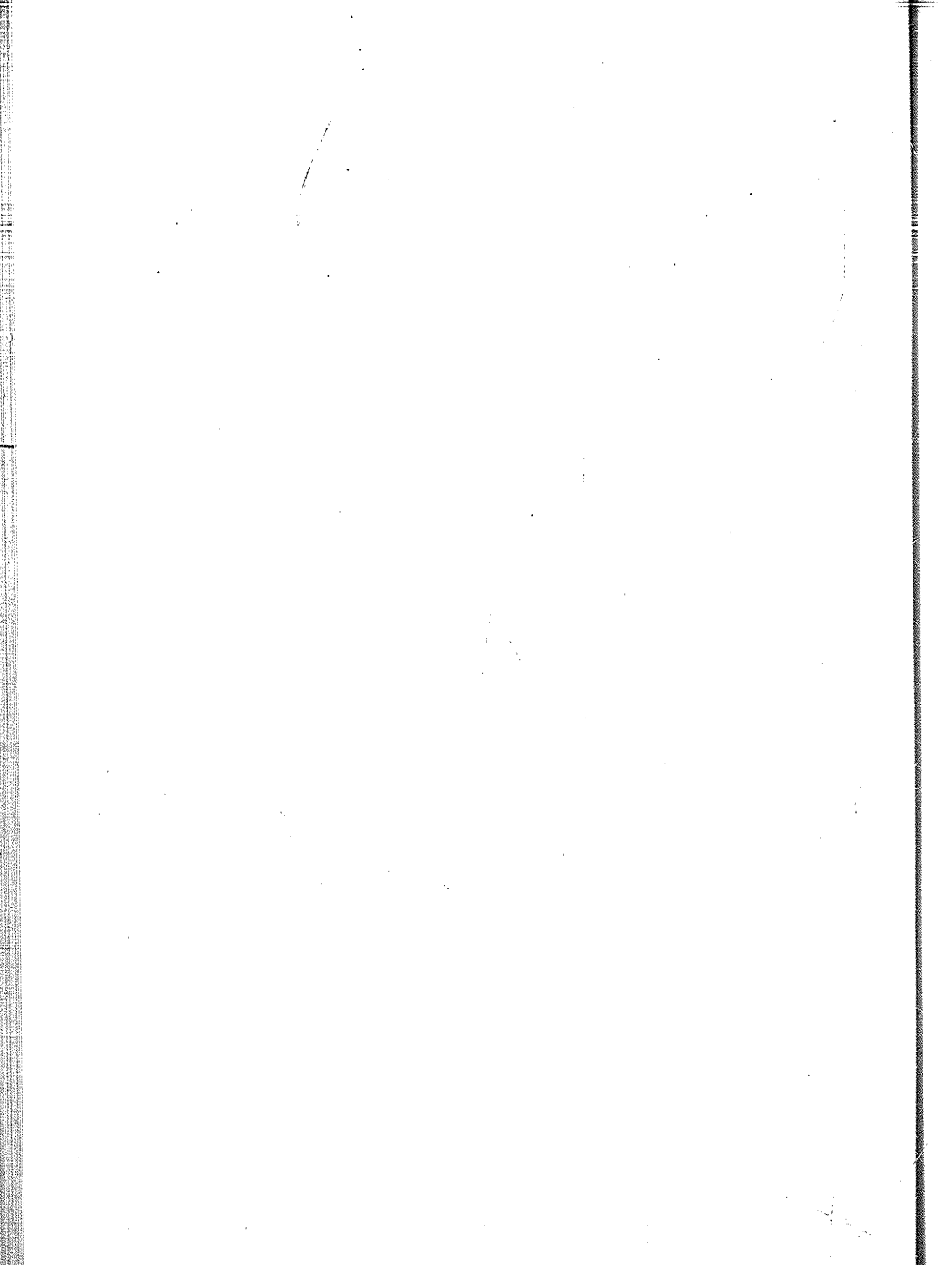
MACHADO, Lia Zanotta. Estado, Escola e Ideologia. São Paulo: Brasiliense,1983.

MORAES, João Quartim . "A política e os políticos brasileiros: notas para um retrato". In: Revista Educação e Sociedade,ano XI, n. 37, dez/90 - p. 99 124.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. As Desventuras do Liberalismo: Joaquim Nabuco, a Monarquia e a República. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1984.

RAYS, Oswaldo. "A questão da metodologia do ensino da didática escolar". In: VEIGA, Ilma. (coord). Repensando a Didática. Campinas: Papirus, 1988.

- SAMPAIO, Luis Sérgio Coelho de .Teoria das Ojetividades e Teoria das Subjetividades. Rio de Janeiro: EMBRATEL, 1983.
- SANDER, Benno . Consenso e conflito: perspectiva analítica na pedagogia e na administração da educação. São Paulo: Pioneira e Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 1984
- SAVIANI, Dermeval . Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1988.
- THIBAUDET, Albert. "Les idés politiques de la France". In: CHARLOT, Jean. Os Partidos Políticos. Brasília: Editora UnB, 1982.



A ESTRUTURAÇÃO DA UNIVERSIDADE EM QUESTÃO: O CASO DA UFSM ¹

Vitor Francisco Schuch Jr²

RESUMO

O presente estudo trata da estrutura organizacional de uma instituição educacional, a UFSM. Em função deste tipo de instituição milenar e universal, o ponto de partida do estudo, fundado em uma orientação dialética, é o conceito de educação que é esboçado em uma perspectiva histórico crítica. Esta orientação conduziu a uma ampla e profunda fundamentação histórica e filosófica. A questão organizacional é abordada procurando desvelar o caráter ideológico da teoria dominante que é centrada na organização empresarial, para ser buscada a especificidade organizacional da universidade. Com base nessa fundamentação teórica, a realidade estrutural da UFSM é analisada e discutida, com a apresentação de alguns delineamentos estruturais aplicáveis, decorrentes de uma concepção organizacional alternativa.

¹ Título original da Tese de Doutorado do autor, elaborada sob a orientação do Prof. Ricardo Rossato, apresentada resumidamente neste artigo.

² Professor Titular da Faculdade de Ciências Administrativas da UFSM, com doutorado em Educação, realizado na UFSM em convênio com a UNICAMP.

INTRODUÇÃO

A Universidade, como instituição formal, existe já há quase nove séculos. Evidentemente ela evoluiu muito desde a fundação de Bolonha, Paris ou Oxford. Tanto influências civis, religiosas, sociais, econômicas quanto o desenvolvimento da ciência inspiraram ou tornaram obrigatória esta evolução. No entanto, todos os sistemas de Ensino Superior ou todos os estabelecimentos não evoluíram com o mesmo ritmo e com as mesmas características.

No Brasil, a Universidade surgiu tardiamente e com características bem peculiares. Surgiu e se consolidou em escolas superiores isoladas com orientação precipuamente voltada para a preparação profissional naquelas áreas mais tradicionais que as elites emergentes do país demandavam. As universidades não foram mais do que a reunião desses estabelecimentos isolados que relutaram em articularem-se numa nova instituição, mantendo seu status particular e características originárias. As reitorias surgiram sem poder acadêmico, relegadas às questões burocráticas e de relações com o Governo para a obtenção de recursos. As poucas tentativas de criação de uma verdadeira Universidade, onde a geração e disseminação do conhecimento não restritamente profissionalizante fosse a orientação principal, logo cederam às pressões vigentes, tornando-se lugar comum com as demais instituições que começaram a se disseminar pelo país.

Nas duas últimas décadas, a Universidade passou a sofrer sérias críticas, tanto internamente, configuradas num significativo "movimento docente", bem como no "estudantil" e no de "servidores", quanto por parte do Governo que vê, na privatização e no ensino pago, segundo muitos de

seus agentes, a forma de mudar e, principalmente, desvinciliar-se dessa instituição ineficiente e onerosa.

Contrapor-se a esse quadro inserido na crise brasileira que é, antes de tudo, uma "crise de suas instituições" é um desafio não só para o militante na política universitária mas, também, para o intelectual que espera poder contribuir não só com o discurso, mas com estudos e propostas operacionalizáveis. A Universidade tem um papel inalienável na geração e disseminação do conhecimento com sérias e irreversíveis influências em todo o Sistema Educacional, pelo seu papel na preparação de seus recursos humanos e geração de alternativas para o desenvolvimento autônomo da nação, com repercussões diretas no ensino de 1º e 2º graus.

A luta pela universidade no Brasil deve também envolver uma questão que tem recebido muito pouca atenção tanto de teóricos e pesquisadores quanto de militantes da política universitária - a questão organizacional. A motivação deste estudo levou ao enfrentamento dessa questão. Objetivou o seu aprofundamento teórico de forma a desvelar e permitir a explicitação da concepção de organização vigente que teve origem na Reforma Universitária de 1968. Motivado, também, pela inconformidade com o sistema vigente, objetivou a discussão de alternativas estruturais mais coerentes com uma concepção mais evoluída de universidade. Essa motivação tinha um direcionamento para uma questão empírica específica - a problemática da estrutura da UFSM.

Em função disso, o problema de pesquisa define-se em duas dimensões. A primeira envolve a questão de como evoluiu a estrutura da UFSM desde a sua fundação até os dias de hoje e quais são as bases teórico-conceituais que fundamentam o sistema vigente?

A problemática motivadora da pesquisa não envolve apenas a dimensão de constatação crítica da realidade mas, também, as

possibilidades de sua transformação. Essa outra dimensão define-se pela questão de se saber qual a concepção de organização que se contrapõe ao sistema vigente e quais os possíveis delineamentos estruturais decorrentes aplicáveis à UFSM?

Para resolver essas questões norteadoras foi realizado um estudo do tipo histórico-crítico, fundamentado numa orientação dialética. Envolveu análise documental de todos os estatutos e respectivos regimentos e organogramas, bem como, as propostas de reestruturação da UFSM.

A inserção no movimento de questionamento e defesa da universidade pública no Brasil e o enfrentamento de sua questão organizacional exigem antes e acima de tudo uma reflexão aprofundada sobre os fundamentos histórico-filosóficos da educação como um todo.

Buscar essa compreensão, como fundamento para abordar a questão organizacional da UFSM, é o que pretende este estudo. O ponto de partida consiste na explicitação do que se entende por educação. Essa concepção para ser mais precisamente configurada envolve a consciência dos condicionantes histórico-sociais da educação. Esta consciência possibilita entendê-la na sua complexa relação com todos os aspectos da vida humana e suas contradições, com a compreensão da problemática atual da educação, destacando, neste quadro histórico, a questão crítica de uma de suas instituições - a universidade. Sem uma profunda consciência histórica não se compreende, em toda a sua complexidade, a problemática educacional e, em especial, a educação superior. Uma sólida base de história e filosofia educacional é indispensável para se apreender plenamente, também, a especificidade organizacional da universidade e poder contrapor-se ao sistemismo funcionalista vigente, tratando-a antes como instituição educacional do que como organização social.

1 - BUSCANDO AS ORIGENS

Esta busca exige uma prévia reflexão sobre o que se entende por educação. Esta reflexão inicia pela noção de natureza humana para, posteriormente, chegar-se a especificidade do processo educativo.

O homem como todo o ser vivo possui uma natureza física e biológica. Possui uma condição natural como todos os animais. Originalmente faz parte da natureza. No entanto, diferentemente dos demais animais não tem sua existência garantida pela natureza. A produção de sua existência que consiste na transformação da natureza para libertá-lo desta sua dependência, sem a qual é inconcebível a sua existência, é conceituada como "processo de trabalho" que configura sua verdadeira essência. Em outros termos, é pelo trabalho, pela transformação intencional da natureza para garantir sua existência, que o homem se distingue dos demais animais.

Tendo que transformar a natureza para adaptá-la à satisfação de suas necessidades, o homem necessita aprender como transformá-la. Esse esforço consciente de transformação, definido como trabalho, característica essencialmente humana, por não ser instintivamente natural, depende de aprendizagem e constitui a base de definição de educação e indicação mais simples de sua finalidade.

Ao construir a sua existência material, o homem cria o mundo da cultura nele, situando o saber de transformação da natureza para libertá-lo de sua dependência e das formas de transmissão desse saber. É a cultura, entendida como o conjunto da produção humana que historicamente produz o que não é garantido pela natureza, possibilitando ao homem algo como uma segunda natureza.

Nesta perspectiva, entender a educação implica conhecer a história humana. Ao longo do tempo, em diferentes épocas e lugares, o homem foi, aos poucos, inventando diferentes maneiras de garantir a sua existência material. Com cada vez mais novos e complexos modos de produção e toda uma cultura vinculada que iam se superando, possibilitaram gradativamente, com sucessivos avanços e recuos, o progresso da humanidade. Nesse desenvolvimento, que é histórico, a educação sempre esteve presente lhe sendo inerente. Variavam sempre o conteúdo do saber que interessava e as formas de sua transmissão mas sempre cumprindo a sua função e exercendo o seu papel na história. Desvelar este papel histórico é o que se exige para a compreensão da educação em toda a sua extensão e profundidade, para se poder apreender as formas mais complexas e diversificadas de sua finalidade no mundo atual.

A busca da consciência dos condicionantes histórico-sociais da educação tem no primitivismo tribal a base fundamental para a compreensão do caráter que marca a educação ao longo do tempo que, apesar das diferenças de cada época e lugar, sempre esteve presente ao longo de sua história e até hoje configura a problemática educacional. Trata-se do caráter de classe da educação que determina, invariavelmente, a definição de suas finalidades em função da estratificação sócio-econômica vigente. Envolve a divisão dos homens entre os que falam, são cultos, possuem bens materiais e detêm poder e aqueles outros que apenas fazem, produzem e nada possuem, bem como, a luta secular para superar esta divisão. Uma luta da busca, nem sempre esperançosa, da sucessão de eventos em que a história tenta produzir o homem democrático, o homem culto e, ao mesmo tempo, produtivo que Manacorda (1989) indica como o fio condutor da história da educação.

Na sociedade tribal primitiva, totalmente dependente da natureza, todos, homens, mulheres e crianças se obrigavam ao trabalho indiferenciado, ininterrupto, de mera subsistência diária. Em grupos pequenos e com propriedade comum da terra, tudo que era produzido em comum era repartido por todos e logo consumido. Com os instrumentos de trabalho rudimentares, era produzido apenas o necessário para o dia-a-dia. Entendido o desenvolvimento como o domínio sobre a natureza, as comunidades primitivas, totalmente escravas da natureza, estão no mais baixo nível.

A educação das crianças não era tarefa em particular de alguém e sim da vigilância difusa do ambiente. Educavam-se participando, desde cedo, na convivência com os adultos, tomando parte nas tarefas da coletividade. Era uma função espontânea da sociedade como um todo, da mesma forma que a linguagem e a moral. O ideal pedagógico do "dever ser" era sugerido pelo seu meio social desde o momento do nascimento e baseava-se nos interesses e necessidades comuns da tribo, valor supremo desse verdadeiro comunismo tribal, origem pré-histórica de todos os povos.

Com a transformação da sociedade primitiva, em função do incipiente progresso obtido, numa sociedade de classes, fundada na propriedade privada dos meios de produção, esta possibilidade deixou de existir para sempre. Só teve amparo na utopia, tendo chegado até nós com a vã pretensão de Ilich de uma sociedade sem escolas. Parece que, paradoxalmente, o progresso humano, isto é, a capacidade de transformar a natureza para obter níveis mais elevados de garantir a existência material, está, inexoravelmente, vinculado a uma transformação qualitativa de divisão entre os homens e o surgimento de relações de dominação. Tal paradoxo só pode historicamente ser compreendido e bem mais tarde é que foi cientificamente explicado.

Em diferentes culturas, a educação configurou-se com características peculiares mas sempre, invariavelmente, em função da estratificação sócio-econômica vigente. A partir do "comunismo tribal" primitivo, onde a educação era difusa na estrutura total da comunidade, com o surgimento da divisão em classes a educação também diferenciou-se e, daí para a frente, manteve sempre o caráter de classe. Para os dominantes, uma educação mais sistematizada com a preparação para a arte de bem falar e do comando. Para as massas populares dominadas, apenas a imitação pela convivência com os adultos no trabalho, tendo a religião contribuído para mantê-las submissas.

A escola surgiu como um lugar próprio do trabalho educativo, evoluindo para formas mais democráticas, mas, contribuindo sempre para manter e aumentar a diferenciação qualitativa entre os homens. Aquela mais superior, de maior interesse das elites dominantes e que, portanto, no mais alto grau promovia a referida diferenciação, se não se tornou estatal, foi sempre do interesse e esteve sob a proteção e supervisão do estado.

Assim, a universidade surgiu. Sua origem mais remota está vinculada às contradições latentes da economia e cultura feudais. As transformações que a burguesia, laboriosa e pacificamente ia processando na sociedade, garantiram a sua institucionalização e proliferação em diferentes lugares mas numa mesma época. Marcavam o amadurecimento cultural de uma nova sociedade que, com seu novo modo de produção, garantiria mais eficazmente a existência material da humanidade. As transformações econômicas que iam se processando e consolidando, promoviam o surgimento de uma nova ciência e filosofia que, no conjunto, revolucionariam a história da humanidade.

A universidade representou para a burguesia, que de revolucionária logo tornou-se reacionária, a expressão máxima de seus interesses intelectuais. Um título universitário já representava privilégios semelhantes

aos da aristocracia. Decorre daí a importância que passou a ter no mundo inteiro, de forma semelhante à importância que a educação de nível mais elevado sempre teve desde o mundo antigo, na preparação das classes dominantes. A universidade surgiu, pois, sem uma escola básica generalizada. Quando os ideais iluministas de universalização da escola pública, gratuita e laica, influíram no surgimento dos sistemas nacionais de ensino, logo a escola configurou-se na tradicional diferenciação.

Para os filhos do proletariado, uma escola primário-profissional de segunda categoria, pois, a grande indústria não podia prescindir de um exército de trabalhadores com a instrução minimamente necessária para engrossar as fileiras de mão-de-obra disponível para a seleção e consumo no processo de produção e, assim, garantir a reprodução do sistema de produção capitalista. Para os filhos do dinheiro, uma escola secundária-superior, livre da problemática do trabalho, proporcionando-lhes ocupar os melhores postos no governo, na política e no sistema de produção.

No Brasil, a Educação não deixou de seguir, em linhas gerais, o mesmo curso de evolução do mundo ocidental. Muito pelo contrário, o caráter de classe da educação encontra na história da educação brasileira uma de suas melhores ilustrações. Se a educação, sempre e em toda a parte, configurou-se em função da estratificação sócio-econômica vigente aqui isto ficou muito mais bem evidenciado, tendo a escola cumprido muito melhor o seu papel de reprodução das relações de dominação. Trata-se de uma evidência que choca e deixa perplexo quem ainda acredita numa sociedade mais justa e menos desigual e atribui à educação um papel fundamental nesta transformação.

A educação superior que fora proibida, no período colonial, só surgiu com a vinda da família real portuguesa para o Brasil, com a criação de algumas poucas escolas superiores isoladas para atender as novas necessidades da burocracia do Estado. Surge em conformidade com um

modelo de universidade do poder, de acordo com a influência francesa, de atrelamento ao Estado. Longe, portanto, da idéia de universidade como "um ambiente de educação" que a caracterizou na Inglaterra, de "uma comunidade de investigadores", na Alemanha ou de "um centro de progresso", nos EUA, consideradas de acordo com um modelo de universidade do espírito (DREZE & DEBELLE, 1983).

Quando, tardiamente, na segunda década deste século, a universidade surgiu, no Brasil, não era propriamente uma universidade. Tratava-se mais de um arranjo administrativo para reunir faculdades e escolas isoladas que mantiveram a sua independência operacional. A universidade veio a contribuir ainda mais para garantir a difusão da ideologia do Governo, de manutenção da hegemonia das classes dominantes. Ainda que pese esse caráter reprodutor da dominação e, particularmente, no Brasil, a influência da cultura marcada pela submissão e dependência externa, de tradição colonial, este estudo fundamentou-se na crença de que a universidade ainda é a instituição que pode, democraticamente, promover a produção e disseminação do conhecimento universal e de assumir um papel crítico na sociedade.

2 - A QUESTÃO ORGANIZACIONAL

A educação superior que sempre e em toda parte foi do interesse maior das classes dominantes, configurando no mais alto grau o caráter de classe que a educação teve em todas as épocas e lugares, tem na universidade a sua forma de institucionalização própria.

A universidade surgiu em diferentes lugares, mas em uma mesma época, denotando o amadurecimento cultural de uma sociedade que se transformava na esteira das contradições da economia e cultura feudais. As transformações que a burguesia, lentamente, ia processando, garantiriam o

surgimento de um novo modo de produção e de uma nova Filosofia, Ciência e Tecnologia. Essas transformações, no conjunto, revolucionariam a história da humanidade, fazendo triunfar, sobre a velha ordem feudal, uma nova ordem que os ideais libertários do iluminismo e do liberalismo exaltariam, - a nova ordem burguesa.

Quando a burguesia torna-se hegemônica, consolidando as novas relações de dominação inauguradas pelo capitalismo, a educação como um todo passou a exercer uma função preponderante na reprodução de tais relações. Não mais se poderia negar uma educação escolar mínima indispensável para o operário inserir-se no processo de produção fabril, participando da reprodução da força de trabalho, condição geradora da ampliação do capital. A universidade, neste processo, contribuiu, particularmente, com o mais alto nível de sofisticação e, ao mesmo tempo, com a dissimulação da reprodução da ideologia dominante.

Ao assumir, no entanto, a universidade, o livre e universal cultivo da Filosofia, Ciência e Tecnologia e Artes, muitas vezes, contraditoriamente, promove o desenvolvimento de um tipo de conhecimento divergente, contestando as concepções e práticas dominantes. É neste processo dialético de geração universal e disseminação do conhecimento que reside o valor das universidades para o desenvolvimento das nações, tornando-as instituições indispensáveis.

No Brasil, diferentemente do que ocorreu na Europa, a universidade não surgiu do amadurecimento cultural duma sociedade que se transformava. Surgiu a partir de escolas profissionais isoladas que muito pouco ou nada tinham a ver com o cultivo do saber universal. Criadas para atender as necessidades da burocracia estatal, garantiam privilégios profissionais aos filhos das classes dominantes. As tradicionais elites brasileiras, assentadas na escravidão e no latifúndio, símbolos da nobreza nacional, cultivavam o desprezo pelo trabalho e pela educação popular,

influindo para marcar a cultura brasileira com o fenômeno do "bacharelismo" que força a educação superior para o estrito profissionalismo.

A estrutura colonial brasileira marcou profundamente e para sempre a cultura brasileira. Nunca houve na história do Brasil um rompimento radical com as origens coloniais que mudasse a cultura da exploração-submissão e dependência externa. Os movimentos libertários e autonomistas, populares ou de classe média sempre foram rechaçados brutalmente. As classes dominantes brasileiras jamais promoveram um movimento emancipatório sem estar vinculado a algum interesse maior de uma potência externa. Muito pelo contrário, sempre tiveram grandes vantagens econômicas, intermediando e cultivando a dependência externa com a manutenção do país no atraso científico e tecnológico e, conseqüentemente, mantendo a ignorância do povo e a sua miséria.

Neste contexto, uma instituição que promova a produção e disseminação do conhecimento universal, podendo contribuir para o desenvolvimento autônomo da nação, é totalmente supérflua. Quando, tardiamente, as universidades começaram a ser criadas no Brasil, não passaram de formalidades burocráticas, apenas reunindo sob uma única reitoria algumas faculdades. As faculdades mantiveram as suas tradicionais estruturas, representando as reitorias muito mais como uma nova instância de controle ideológico do Estado do que alguma transformação para o desenvolvimento acadêmico.

As tentativas para se criar, no Brasil, uma universidade que não fosse a mera justaposição de escolas profissionalizantes foram todas frustradas. Somente nas últimas décadas, como reação ao autoritarismo dos governos militares e impulsionado pelo "movimento docente", começou a florescer o senso crítico necessário a uma universidade. A luta pela democratização, contra a privatização e pela autonomia, tem levado ao

desenvolvimento de uma consciência crítica, tornando a universidade não só reprodutora da ideologia hegemônica, mas, em muitos de seus segmentos, também contestadora das relações de dominação, denunciando o papel ideológico do aparato escolar.

A universidade, ainda que pese seu caráter de aparelho ideológico do Estado e, particularmente no Brasil, a influência de uma cultura marcada pela submissão e dependência, é a instituição que melhor pode, democraticamente, promover a produção e disseminação do conhecimento e assumir, no mais alto nível, um papel crítico na sociedade. Esta instituição, a universidade, objeto deste estudo é, contudo, uma organização. Como organização, significa que um conjunto de pessoas se organizou em uma unidade social - uma organização - estabelecida com o propósito explícito de chegar a certas finalidades.

Estas unidades sociais com finalidades científicas e educacionais assumem o caráter de uma organização ou, melhor, como afirmam Prestes Motta e Bresser Pereira (1981) - uma organização burocrática - que são indiscutivelmente o tipo de sistema social predominante das sociedades industriais. Enquanto organizações, demandam também ser estudadas para a apreensão de sua totalidade e compreensão do processo de sua transformação.

As organizações que, cada vez mais, aumentam em número e tamanho, foram a forma necessária para a expansão do capital bem como o sistema social indispensável para a reprodução das condições necessárias para tal expansão. Buscam não só novas máquinas e técnicas de produção, mas também mecanismos para melhorar seu funcionamento. Vinculam-se, portanto, e são uma das expressões mais significativas da sociedade de classes, decorrendo daí o seu caráter ideológico.

Buscar tais questionamentos implica uma reflexão que, numa abordagem necessariamente histórica, encontra as inegáveis origens de tal

sociedade que esta "ciência" procura escamotear. A reflexão chega logo na questão ideológica, identificando os interesses a que ela está vinculada. O não reconhecimento dos fatos históricos, relacionados com o surgimento destas teorias, pretende levar ao entendimento de que suas regras são inerentes à ordem natural das coisas ou à natureza humana e que as organizações evoluíram natural e necessariamente para serem o que são. Não reconhece que são construções sociais criadas para atender determinados interesses, em determinadas épocas, portanto históricas, nada tendo de naturais.

Os estudos sobre as organizações e sua administração, como abordagens microindustriais, foram rotuladas por um de seus pioneiros, Frederic W. Taylor, de "Administração Científica". Acrescida da contribuição de seus contemporâneos e outros que o sucederam, formando um todo sistemático e coerente de conhecimentos, é hoje conhecido por Teoria da Administração, Teoria Geral da Administração e envolve também o que é conhecido por Teoria Organizacional.

Com a Administração Científica de Taylor, a Teoria Anatômica de Fayol, as Relações Humanas de Mayo e a Teoria da Burocracia, os alicerces da ideologia empresarial que tomou a forma de Teoria Administrativa e Organizacional havia se completado. "O processo de ideologização da Teoria Administrativa fundada na reprodução do trabalho simples e na industrialização extensiva, é sistematizado na teorias de Taylor, Fayol, Mayo e Weber" (Tragtenberg, 1974: 212).

Daí para a frente, a partir da metade deste século, novos enfoques surgiram, normalmente fazendo uma crítica aos clássicos. As abordagens que tiveram mais aceitação e repercussão no corpo teórico e mais divulgadas nas escolas de administração que treinam os administradores e divulgam a teoria, fazem uma crítica onde se destacam as limitações daquelas abordagens, demonstrando a necessidade de ampliação do

enfoque com a inclusão de outras variáveis ou então de modificação de abordagem, dando mais ênfase a outros novos aspectos e colocando os tradicionais, dos clássicos, em segundo plano.

Esses novos enfoques tornaram-se mais descritivos e analíticos, abandonando, muitos, a característica prescritiva dos clássicos que tornava mais explícito o seu caráter ideológico que passou a ser muito mais sutil. Todos eles são, no entanto, complementações, correção de distorções e ampliações de uma mesma concepção de empresas, organizações e suas finalidades para um mesmo tipo de sociedade. Um mesmo corpo teórico evoluiu gradativamente de elaborações simples, limitadas e prescritivas para noções mais amplas, complexas e analíticas.

As noções de racionalização do trabalho e da organização, de relações humanas e de burocracia estão presentes, estruturam e determinam a dinâmica de todo e qualquer tipo de empresa, em toda a parte, e na maior parte das organizações da Sociedade e do próprio Estado. Muitas delas buscam uma melhor articulação com a complexidade crescente do mundo econômico, adotando os preceitos das novas abordagens atualizadoras.

Tais abordagens, iniciando pelo comportamentalismo e passando pelo enfoque estruturalista até chegar à abordagem sistêmica tiveram sua manifestação mais abrangente e atual na Teoria da Contingência. Essas novas abordagens atualizadoras tomam por base inicial as ciências do comportamento o que torna o seu caráter ideológico muito mais significativo. É a partir de então que a teoria, com a postura crítica e aparato científico, passou a explicar melhor e aperfeiçoar o sistema de relações de dominação-submissão vigentes, como ideologia empresarial.

Como procurou-se aqui demonstrar, a Administração surgiu com uma orientação prescritiva e normativa, indicando o que "deve ser", sem maiores reflexões e fundamentação teórica, não passando de algumas

regras práticas elementares e taxonomias muito simples. O seu caráter ideológico era explícito nas declarações de seus pioneiros. Evoluiu para abordagens mais descritivas e analíticas de caráter mais científico e melhor articulada com as demais ciências sociais, das quais passou a buscar os seus fundamentos. O caráter ideológico destes novos estudos passou a ser muito mais sutil, mas, à luz de um questionamento e reflexão mais aprofundados, pode ser desvelado, indicando plenamente a sua natureza.

Estudar a questão organizacional da universidade exige, também, um esforço sistemático e aprofundado de revisão e discussão das mais significativas abordagens da literatura administrativa que enfocam a especificidade organizacional da universidade. Buscar tais especificidades, de forma a não se conformar com a visão predominante para o estudo da transformação da realidade concreta de uma universidade, é o que pretende este estudo.

Alguns estudiosos das organizações, particularmente estruturalistas, desenvolveram abordagens objetivando demonstrar como algumas organizações diferem entre si. Destaque especial é dado à universidade como um tipo singular de organização que exige uma concepção própria, diferenciada da maioria das organizações que são empresariais. Estes estudos, embora poucos, são suficientes para se demonstrar que a universidade exige uma concepção organizacional específica diferenciada das demais organizações empresariais ou burocracias públicas, bem como, que existe um corpo de fundamentos conceituais que permitem o delineamento de uma estrutura organizacional diferenciada.

Amitai Etzioni (1973) é um dos mais destacados teóricos estruturalistas dedicado ao estudo das organizações que tem uma significativa contribuição sobre a especificidade organizacional da universidade.

Como estruturalista destaca-se pela atenção que deu à questão do conflito na organização. Sua abordagem sobre o conflito entre a autoridade administrativa e a autoridade de especialista ajuda a compreender-se melhor a universidade.

Mintzberg (1983), num estudo particularmente dedicado ao problema do desenho de estruturas organizacionais, apresenta uma abordagem didaticamente muito bem elaborada. Seu enfoque, muito embora fundamentado no sistemismo contingencialista, apresenta algumas contribuições significativas para a discussão da especificidade organizacional da universidade. A abordagem de Mintzberg, ainda que contestando-se o caráter "burocrático" da Burocracia Profissional, que, segundo ele, caracteriza a universidade, presta uma grande contribuição para o estudo da estrutura da universidade. Particularmente, porque a diferencia das burocracias em geral e delineia uma configuração própria para ela. Isto será utilizado posteriormente para se discutir um questão empírica - a reestruturação da UFSM.

Um dos estudos mais destacados e que mais influenciou a literatura especializada que trata da especificidade organizacional da universidade é o de J. Victor Baldrige. Seu trabalho original foi baseado em uma pesquisa sobre a New York University (NYU), publicado em 1971 sob o título "Power and Conflict in the University". Propõe que a universidade seja concebida como um "sistema político" em oposição ao "modelo burocrático" dominante e ao "colegial ou colegiado" tradicional.

Com base nessas abordagens pode-se, então, conceituar a universidade como uma organização que tem sua especificidade decorrente das características do seu nível operacional. Essa singularidade do nível operacional faz com que a universidade diferencie-se radicalmente de todos os outros tipos de organizações, particularmente diferenciando-a das modernas burocracias tanto públicas como empresariais.

- Na universidade, as suas atividades-fim são realizadas por um tipo muito especial de profissional e sob determinadas condições completamente diferentes de qualquer outro tipo de organização. Nela os agentes do nível operacional - os operários - são profissionais altamente especializados que possuem o mais alto nível de qualificação. Essa característica faz com que comumente, no nível operacional, encontrem-se profissionais com maior qualificação do que em outros níveis mais elevados da estrutura, inclusive nos mais altos cargos da instituição, profissionais estes que fazem parte da elite técnico-científica de uma nação.

Outra característica fundamentalmente diferenciadora é que esses profissionais, os "operários" da universidade, foram treinados para exercerem suas atividades com autonomia. O caráter pedagógico das atividades desse tipo de organização destaca a complexa dinâmica de interação interpessoal inerente a todo o processo de ensino-aprendizagem tanto nas atividades propriamente de ensino como nas de pesquisa.

No nível operacional a realização de um trabalho dependente de conhecimento altamente especializado que se realiza sob condições de autonomia e clima liberal de criatividade e dependente de intensa interação inviabiliza a supervisão direta que configura o nível gerencial, bem como torna impossível a racionalização e standartização dos processos de trabalho que caracterizam as burocracias em geral.

Essas características do processo operacional acadêmico geram um clima marcadamente igualitário que repercute em processos eletivos entre pares para a escolha de chefias, na transitoriedade de mandatos e em processos colegiados de tomada de decisões que configuram a organização muito mais como um sistema político do que burocrático.

Trata-se de uma estrutura social complexa que gera múltiplas pressões e inúmeras formas de poder atuando sobre a tomada de

decisões. Os estágios legislativos transformam as pressões em políticas e a fase de execução de políticas faz, por sua vez, surgir novos conflitos que permanentemente realimentam o processo político. O conflito não é só fundamental como assume uma característica estratégica. Diferentes grupos de interesse estão disputando e ao mesmo tempo cooperando entre si. A essência do conflito é a negociação e a ampliação de vantagens para a obtenção de prestígio e influência institucional. Os processos de negociação e a formação de coalizões se dão em complexas redes de decisão. Trata-se da mais difusa estrutura legislativa pois não existe um único corpo legislativo e sim uma ampla rede de colegiados que permeia toda a instituição, destacando-se ainda que as funções legislativas e executivas se sobrepõem.

Uma forma particular de conflito institucional é o conflito do acadêmico com o administrativo. Trata-se de duas perspectivas distintas e antagônicas. Uma centrada no grupo com critérios de autonomia e democracia cujos interesses articulam-se e forçam a formulação de políticas de baixo para cima. Aqui a participação e o consenso são mais importantes que a busca de eficiência em questões complexas e controvertidas o que faz com que as decisões sejam mais demoradas em função da necessidade dos participantes manifestarem suas idéias e tratarem das divergências. A outra centrada em regulamentos, normas e rotinas com critérios de eficiências e produtividade, comuns às burocracias, mais afeta à execução das políticas, segue a hierarquia de autoridade de cima para baixo.

A estrutura social é, portanto, fragmentada, dividida e complicada por redes interrelacionadas de autoridade, status, visões profissionais e interesses especiais. O poder é frouxo e ambíguo, em grande parte devido à estrutura social complexa e também pela noção de "autoridade", tão

importante nas burocracias, que na universidade fica diluída numa relação igualitária.

Concluindo, o caráter pedagógico do processo de produção e disseminação do conhecimento acarreta em termos organizacionais para a universidade a preponderância do corpo operacional. Tal preponderância configura a sua especificidade organizacional em três aspectos fundamentais - o desenho estrutural, a formulação de políticas e o conflito meios-fins.

Em termos estruturais é congruente a existência de um grande número de variadas unidades operacionais, como uma federação, ligadas diretamente ao nível superior de caráter colegiado o que torna incoerente e desnecessário a existência de uma administração intermediária para exercer uma função de supervisão direta e de controle que por supérflua transforma-se em ritualismo burocrático.

Em termos de formulação de políticas a preponderância do corpo operacional invalida a noção geral de que as organizações possuem um nível estratégico (administração superior) onde as políticas e decisões maiores são tomadas, um nível tático (administração intermediária) onde as decisões são transformadas em metas e orientações para a sua execução no nível operacional (nível inferior de execução). Na universidade é no nível operacional que a articulação de inúmeros e variados grupos de interesse acontece disputando e articulando-se, exercem as mais diversas formas de poder, para influenciar a estrutura acima na tomada de decisões numa complicada rede de órgãos colegiados. Nesta estrutura o poder é difuso com um processo gerencial marcado pela sobreposição das funções executivas, legislativas e fiscais.

As diferenças de perspectivas das atividades acadêmicas das administrativas marca o conflito estrutural essencial da universidade. O permanente esforço para manter a preponderância do acadêmico sobre a

estrutura administrativa mantém permanente o conflito, o que induz a concepção da universidade muito mais de acordo com um modelo político do que como as modernas burocracias públicas ou empresariais.

3 - A ESTRUTURAÇÃO DA UFSM

A Universidade Federal de Santa Maria foi criada por Lei do Governo Federal de Nº 3.834-C, em 14 de dezembro de 1960, sancionada pelo então Presidente da República Juscelino Kubitschek. No ano seguinte, o Presidente Juscelino criava o Quadro de Pessoal da USM, pelo Decreto Nº 49.439/61. Logo em seguida, em 1962, o seu Conselho Universitário aprovava os Estatutos da nova instituição nascente. Estava de fato e de "juri" instituída a Universidade de Santa Maria que recebeu, mais tarde, em seu nome, como todas as demais, o adjetivo "federal".

Tratava-se da primeira universidade criada em uma cidade do interior que não fosse uma capital. Esta cidade interiorana, pela sua situação geográfica era o centro cultural e econômico da extensa fronteira sudoeste do Estado do Rio Grande do Sul e de grande parte da depressão central e da região serrana. Representava, portanto, uma posição estratégica no extremo sul do Brasil que a coloca também numa posição privilegiada em situação aos países do Prata. Essa posição estratégica de Santa Maria foi utilizada pelas lideranças da UFSM da época para enaltecer a sua importância como centro geo-cultural no Rio Grande do Sul.

A estrutura da UFSM, em sua criação, já no início da década de 60, adotou uma solução que equacionava o problema do isolacionismo das faculdades com a conseqüente duplicidade de atividades de ensino semelhantes e respectivos laboratórios para carreiras profissionais correlatas. Esta solução estrutural favorecia o desenvolvimento dos estudos

básicos e gerais sem, contudo, desestabilizar a orientação profissional das faculdades tradicionais. Além deste aspecto eminentemente acadêmico, a criação de institutos equacionava um outro problema prático - a economicidade. Não poderia uma universidade nova, a primeira a ser criada numa cidade de interior que não fosse capital, lutando para obter os recursos indispensáveis para se firmar como instituição e construir o seu campus, dar-se o luxo de ficar criando, em cada nova unidade, laboratórios e atividades de ensino semelhantes. Um instituto, como o de Química, por exemplo, centralizava todos os laboratórios e ministrava o seu ensino para a Faculdade de Medicina, Farmácia, Agronomia, etc.. Ministrava Química para todos os cursos da Universidade que necessitassem do seu ensino. Estava, assim, operacionalizado o tão decantado princípio da "não duplicação de meios para fins idênticos", sem a criação de outros problemas estruturais. Foi este mesmo princípio um dos fundamentos justificadores da estrutura imposta às universidades nos últimos anos da década de 60.

A estrutura organizacional composta de faculdades e institutos diferenciou o processo de criação da nova universidade da maioria das demais, aproximando-a das idéias que nortearam o projeto da Universidade de Brasília, UnB.

Com a estrutura de institutos que são "materiocêntricos", diferentemente das faculdades "carreirocênticas", é possível o desenvolvimento do conhecimento descomprometido de questões profissionais imediatas e corporativas decorrentes. Assim, os institutos são organizados por campo de conhecimento e não por profissões. Neles se realiza a pesquisa em função de um campo de conhecimento que tem caráter universal, independentemente das aplicações práticas que as mais variadas e diferentes profissões possam adotar.

Ao centralizar todo o ensino de uma área de conhecimento, com os respectivos laboratórios, um instituto além da questão da economicidade, pela não duplicação de meios, garante um ensino básico e geral enriquecido. Os professores que atuam em diferentes faculdades, mantêm uma vinculação necessária com a sua vertente de conhecimentos e não apenas com a área profissional de sua aplicação. Esta interação "materiocêntrica" estimula-os a se aperfeiçoarem e a desenvolverem o seu próprio campo de conhecimento. Desta forma a formação básica e geral, essencialmente caracterizadora da educação universitária, sai do anonimato de dentro das faculdades onde as atenções maiores são para as disciplinas profissionalizantes, para assumirem autonomia organizacional e terem o status institucional que lhes garante os recursos necessários ao desenvolvimento do campo de conhecimento, da mesma forma que as faculdades sempre tiveram.

Isto poderia ser obtido paralelamente à estrutura de faculdades, como os fundadores da UFSM imaginaram e realizaram. Nelas ocorre a formação do profissional, cujo ensino necessita do peso institucional para promover a integração curricular e zelar pela sua qualidade mínima, o que é garantido por uma comprometida interação de docentes entre si e deles com os alunos, bem como, de todos eles com as entidades de classe e profissionais de uma categoria. Esta unidade, que dá vida ao currículo, exige condições organizacionais específicas para tanto.

Esta noção de estrutura dual, diferenciada, no entanto, contraria o tecnicismo burocratizante que a partir da segunda metade deste século passou a influenciar a sociedade brasileira e contaminou totalmente a sua educação.

Para o técnico da burocracia, toda a diferenciação estrutural, para atender a necessidades particularizadas deve ser eliminada e evitada. Está na essência da noção de burocracia a uniformização, a padronização, a

standartização. Tudo o que se refere à diferenciação, particularização, individualização só complica e prejudica a organização devendo ser, sempre, combatido.

Nesta linha de raciocínio, o tão influente técnico americano que o Governo brasileiro trouxe dos EUA, na década de 60, para assessorar os estudos da Reforma Universitária, Rudolph Atcon, manifesta-se muito claramente.

Referindo-se aos "centros" como unidades que consubstanciassem, necessariamente, uma administração intermediária, bem a gosto da concepção burocrática de organização, que não consegue conceber uma estrutura organizacional que não seja da forma piramidal, afirma:

"Estruturalmente: pode incluir outras unidades vinculadas ao mesmo setor - tais como institutos, escolas ou faculdades - no caso em que a universidade as tenha ainda e até que consiga a sua estruturação completamente homogênea." (ATCON, 1974: 27)

O Organograma do anexo nº 1 ilustra a estrutura organizacional da UFSM que foi concebida na sua fundação, de acordo com o seu primeiro estatuto aprovado em 1962.

Esta estrutura, para ser apresentada graficamente, não permite que se desenhe um organograma bem de acordo com a concepção burocrática de organização. Isto deve-se à inexistência de uma administração intermediária com um grande número de grandes unidades operacionais ligadas diretamente ao nível superior.

Tal estrutura aproxima-se daquela que Mintzberg, algumas décadas após, afirmaria ser a principal característica das universidades, quando referia-se à preponderância do corpo operacional e da desnecessária linha intermediária e tecnoestrutura.

Lamentavelmente a UFSM, ao adaptar-se às imposições da reforma renegou as suas iniciativas originais que as teorias mais significativas indicam serem mais coerentes com a especificidade organizacional da universidade, para abraçar incondicionalmente os preceitos da referida reforma.

Com o advento da Reforma Universitária que culminou na Lei 5.540 de 1968, todas as universidades federais tiveram que se adaptar às suas imposições. A extinção das cátedras e a criação de departamentos para agregar disciplinas afins, como a menor fração da estrutura foi uma das medidas mais significativas.

A UFSM, conforme seu Estatuto de 1970, extinguiu as faculdades e institutos, criando oito centros, constituídos como unidades que congregavam departamentos de áreas afins e respectivos cursos.

Com esta estrutura a UFSM passou a ter os três níveis de administração - superior, intermediário e inferior - claramente estabelecidos. Agora, sim, passou a ter uma estrutura homogênea e com os três níveis organizacionais bem definidos, tudo perfeitamente de acordo com os melhores preceitos da concepção burocrática de organização.

Toda a questão do ensino para a formação de um determinado profissional que antes era feito pelas faculdades, ficou diluído entre coordenadores de curso e departamentos.

Em 1978 um outro Estatuto modificaria um pouco esta estrutura. As mudanças introduzidas pelo Estatuto de 1978 foram apenas reajustes necessários em função das incoerências e limitações como normalmente ocorre em toda mudança imposta. Os reformadores internos da UFSM, assimilando a reforma não só no seu conteúdo mas, também, na sua metodologia, como foi feito em todo o país, impuseram uma nova estrutura sem a necessária reflexão e participação dos envolvidos.

Ao longo destes sucessivos ajustes deve ser destacado como evoluiu a noção de coordenação de curso e departamento didático, o que permite depreender-se, ou pelo menos especular, sobre a concepção que havia destes órgãos que viriam, de acordo com os reformadores, redimir a universidade brasileira de seus males tradicionais.

Na estrutura original da reforma, adotada pela UFSM, o órgão responsável pela coordenação de um curso não passava da pessoa do coordenador. O próprio estatuto dizia que o órgão era o coordenador o que demonstra a importância deste órgão. Com o Estatuto de 78 a noção mudou e o "órgão-pessoa" evoluiu para um "colegiado". Algo semelhante ocorreu com os departamentos. Estes eram, propriamente, os órgãos operacionais da universidade, com recursos humanos e materiais, instalações, chefias etc. No entanto, só foram ter seus "colegiados" estabelecidos à partir do Estatuto de 1983.

Estes fatos, que muitos ignoram, demonstram com uma clareza cristalina o tipo de concepção de universidade que tinham os reformadores assimilado, tanto a nível de Governo, quanto internamente e que até hoje persiste sem mudança substancial.

Muitos fatos são convergentes para uma mesma conclusão. Numa universidade, onde as atividades fim da instituição são decididas e executadas sob a autoridade de uma pessoa, inexistindo a "colegialidade" no seu nível operacional, demonstra que o modelo organizacional idealizado é o burocrático. Esta concepção afasta-se, portanto, do "modelo colegial", mais tradicional, defendido por Millet (1977). É o modelo, sem dúvida, mais de acordo com uma orientação política autoritária, que dominava o país na época e que persiste na estrutura de suas instituições.

Trata-se da mesma estrutura que resultou de uma concepção de universidade dominante na época da Reforma Universitária, que culminou na Lei 5.540, do Governo Militar dos idos de 1968. Deve ser lembrado que

a UFSM foi uma daquelas universidades que renegaram suas iniciativas anteriores, mesmo aquelas inovadoras, para abraçar, incondicionalmente os preceitos da reforma, chegando não só a seguir as orientações de Rudolph Atcon, como também a adotar, inclusive, a sua nomenclatura.

Com os estatutos de 1978 e 1983 muitas mudanças foram introduzidas. Todas elas foram, no entanto, reajustes necessários para aperfeiçoar a estrutura originalmente criada com a reforma e com a mesma concepção de universidade.

Foram mudanças de nomenclatura e relotação de órgãos, desdobramentos e principalmente inclusões que, ao longo do tempo, foram sendo necessárias para dar o suporte para o ensino que continuou crescendo e se diversificando. Não houve, portanto, nenhuma mudança substancial que se fundamentasse em uma concepção de universidade diferente daquela da reforma.

Tentativas de mudar substancialmente esta situação já existiram no passado e ainda hoje existem em estudo. Lamentavelmente a primeira delas foi abandonada ao primeiro embate de uma discussão pública. Uma outra que surgiu no Centro de Ciências Sociais e Humanas, CCSH, fruto de ampla discussão nas bases, enfrentou a reação passiva de dirigentes da UFSM, com os desgastes que o tempo e a omissão acarretam.

A proposta do CCSH não é propriamente um projeto de reestruturação completo e suficientemente delineado. Trata-se de uma experiência de reestruturação específica do Centro tendo em vista uma estrutura geral para a UFSM que, futuramente se pretende obter, após os necessários debates e amadurecimento das alternativas que deveria culminar nas discussões da estatuinte.

Esta estrutura geral para a UFSM que se espera obter é apresentada apenas nos grandes delineamentos, com os princípios norteadores da mesma e a explicitação de algumas formas de como eles

podem ser operacionalizados em termos de estrutura, bem como, as implicações e decorrências dos mesmos.

Serão destacadas apenas algumas idéias que configuram uma concepção de estrutura, a fim de analisá-la à luz das principais teorias que tratam da especificidade organizacional da universidade, objetivando demonstrar a sua adequação.

Faculdades e Institutos são as unidades integradoras que equacionam a dicotomia coordenação X departamentos.

A recuperação da unidade nas atividades básicas dá-se com a existência destes órgãos operacionais, com uma direção única e com um conselho que é a instância única e máxima de decisão de todas as questões da respectiva área de conhecimento, cabendo deliberação em instância superior somente em grau de recurso. Desta forma, estas unidades assumem autonomia, característica inerente à educação superior, em todas as suas dimensões e não apenas da universidade como um todo em relação ao governo. Para que esta autonomia seja efetiva não poderá haver nenhuma instância intermediária como a direção de um centro, nem a subordinação pessoal direta como ao Diretor ou mesmo ao Reitor. As faculdades e institutos subordinam-se diretamente ao órgão colegiado máximo, a Câmara Universitária, cujo presidente é o Reitor. A subordinação ao Reitor, dá-se, portanto, indiretamente e não numa relação pessoal direta do tipo burocrática.

É a autonomia e esta subordinação indireta e colegiada que justifica a existência de um grande número de unidades no nível operacional, sem uma administração intermediária subdividindo o exercício da autoridade e diminuindo a amplitude do controle, numa hierarquia escalar. É precisamente esta uma das principais características da organização universitária, segundo Mintzberg. É esta uma das características que diferenciam a universidade das "burocracias mecânicas", onde a

supervisão direta impõe a redução da amplitude de controle, com a introdução de um nível gerencial intermediário. Em outros termos, a burocracia não admite um grande número de unidades operacionais sob uma única direção. Para que isto não ocorra, cria níveis intermediários, os níveis administrativos propriamente ditos, que dão à organização a forma piramidal. Isto, no entanto, não se aplica à universidade, em função das características de seu processo de trabalho que torna inadequado o modelo burocrático de organização, como destacam, indistintamente, todas as teorias de Administração que tratam da especificidade organizacional da universidade.

A Câmara Universitária é o grande e supremo órgão colegiado da instituição. É ela que garante a constituição da universidade articulando as áreas entre si e elas com a estrutura de suprimento de meios.

A Câmara Universitária é o órgão máximo e único da administração superior, a ela vinculando-se todas as unidades acadêmicas e a Direção Administrativa Geral. Inexiste, portanto, uma Reitoria, com a responsabilidade administrativa e poder burocrático sobre um conjunto de órgãos da chamada administração central que centralizam os serviços administrativos, dos quais dependem todas as unidades acadêmicas. O Reitor, como presidente desta câmara, exerce uma função política e não burocrática. Para tratar do suprimento de meios, deve existir uma outra estrutura, também subordinada indiretamente ao Reitor.

A participação na Câmara Universitária obedece ao princípio da separação das funções executivas das legislativas e fiscais, como todos os demais órgãos colegiados, o que faz com que nenhum dirigente participe do órgão máximo da instituição. Isto garante uma mais efetiva participação da comunidade acadêmica, minimizando a influência da cooptação burocrática e das artimanhas do poder nas decisões.

A Câmara Universitária é um grande órgão colegiado com representação de todas as unidades acadêmicas, servidores, estudantes e comunidade local. Com a representação direta de todas as unidades e não apenas dos oito centros atuais, e com a não participação de quem exerce funções de direção em qualquer nível, cria-se a possibilidade de romper com a oligarquia conservadora, conforme afirma Baldrige, que tendem a ser os conselhos atuais das universidades.

Uma vez que todas as questões internas de cada área sejam decididas definitivamente nos respectivos conselhos, à Câmara Universitária caberá apenas a resolução dos conflitos. Com a maioria dos problemas resolvidos a nível das unidades, a Câmara pode, como órgão deliberativo superior, dedicar-se principalmente às questões relacionadas com a definição da política institucional que é a função precípua deste nível.

Assim, a administração superior perde o caráter de organização burocrática para assumir uma estrutura mais de acordo com o "modelo político" destacado por Baldrige. É também coerente com esta concepção de universidade a existência de um único colegiado superior com representação direta de todas as unidades da instituição, ao invés do sistema de representação indireta, atual, onde uns poucos elementos de um centro representam todo o centro no CEPE, Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão e um "executivo" do centro, comprometido com a estrutura de poder, representa todo o centro no Conselho Universitário.

Certamente a Câmara Universitária, em função de seu tamanho deverá ter comitês deliberativos como a proposta prevê. Terá, também, secretaria, consultorias, auditoria, bem como, as tão influentes Pró-Reitorias. Estes órgãos, particularmente os últimos, deixam de ser de assessoramento e subordinação direta ao Reitor. Na medida que são órgãos vinculados à Câmara Universitária, são, também, ao reitor, mas passam a ser órgãos que assessoram, realizam serviços especiais e

estudos especializados e de fiscalização, à serviço de toda a Câmara e seus diversos comitês.

Os Comitês Consultivos são órgãos vinculados à Câmara Universitária e tem por função informar a Câmara sobre a política institucional de cada área de conhecimento o que hoje correspondem aos conselhos de centro. Aqui, nestes comitês consultivos, participam os diretores das faculdades e institutos. Os executivos participam deste órgão colegiado porque ele não tem poder deliberativo. Quem delibera são os comitês deliberativos ou a Câmara plena. Os comitês consultivos, por área de conhecimento, promovem a coordenação entre as faculdades e institutos da área e elaboram uma proposta de política com o respectivo orçamento para ser aprovado pela Câmara.

Estes comitês sendo órgãos precipuamente de coordenação e de política institucional podem realizar esta função que hoje os colegiados da estrutura intermediária não realizam satisfatoriamente. A problemática da política institucional como fator de articulação entre as áreas e delas como um todo constituinte da universidade deve ser a atividade preponderante dos conselhos. Na estrutura atual o processamento burocrático "sufoca" os conselhos, impedindo-os de desempenhar sua principal função - a política.

Os Centros Administrativos são os órgãos que descentralizadamente realizam, próximo a um conjunto de faculdades e institutos, o processamento de todas as atividades administrativas. São como uma secretaria geral aonde tudo, em termos administrativos, deve acontecer para determinadas áreas fisicamente próximas. Os órgãos administrativos da Reitoria deixam de ser órgãos de atendimento e processamento de atividades, para serem "centrais de sistemas", onde os procedimentos são padronizados em função da compatibilização do conjunto num todo integrado e para realizarem controle e auditoria. Todo o

atendimento, que deve ser próximo dos usuários, imediato e eficiente, exige a descentralização dos serviços dos atuais órgãos.

Nas unidades acadêmicas, o pessoal técnico-administrativo deve dedicar-se ao apoio às atividades fim e não ao processamento administrativo que deve ser realizado nos centros administrativos, localizados próximos das mesmas.

Com esta estrutura administrativa paralela à acadêmica é possível que venham surgir conflitos entre as faculdades e institutos e os centros administrativos, uma vez que estes centros não estão subordinados hierarquicamente às unidades acadêmicas. Esta poderá ser uma das grandes objeções a este tipo de proposta.

Esta proposta, no entanto baseia-se numa concepção de conflito organizacional e na forma de resolvê-lo que difere daquela da concepção burocrática de organização. Esta concepção baseia-se na análise de Etzioni sobre o conflito entre o acadêmico e o burocrático, característica essencial da universidade e diferenciadora das demais organizações.

Indiscutivelmente este conflito poderá ocorrer. O que não pode ser admitido é que o conflito meios X fins seja resolvido em função de valores, preferências e interesses de uma pessoa que exerce uma função diretiva. Se o conflito existe e é inevitável, deve ser planejado um sistema organizacional que faça com que ele apareça e que seja tratado por quem tem legitimidade para tanto. Na universidade isto não pode ser competência de um burocrata e sim da "colegialidade" da instituição.

Assim, o risco da preponderância do burocrático sobre o acadêmico, que tão bem destaca Etzioni e adverte Mintzberg, e, no dia-a-dia, tanto desgasta professores e pesquisadores, poderá ser minimizado.

Com os centros administrativos é possível que as unidades acadêmicas venham a ter o necessário apoio administrativo e desta forma a Universidade venha a aproximar-se daquele ideal de universidade

enaltecido por Wuitehead no que se refere à organização administrativa característica da universidade americana, a universidade do progresso, como Dréze e Debelles chamaram.

O Papel de Reitor fica essencialmente modificado nesta proposta de estrutura. O reitor deixa de ser um administrador para ser o grande articulador político da Universidade. Como afirma Baldrige, o Reitor deve ser uma espécie de "homem de estado", pois sua função, neste tipo específico de organização, é muito mais político do que burocrático.

Para que isto aconteça deve haver uma Direção Administrativa Geral à qual ficarão subordinados os centros administrativos, bem como os órgãos centrais de sistemas, como Recursos Humanos, Contabilidade, Material e Patrimônio, etc.

Diretamente desvinculado da problemática do processamento burocrático, o Reitor poderá melhor realizar a sua principal função que se relaciona com a definição da política institucional e com a articulação de todas as pessoas, em todos os níveis para a sua implementação. Os órgãos de assessoria superior ajudarão, mais diretamente, nesta tarefa, bem como, no controle da implementação das políticas estabelecidas.

O Organograma do anexo nº 2 apresenta graficamente a estrutura geral para a UFSM proposta. Muito embora não tenha todos os detalhes de um organograma completo, serve para dar uma idéia dos delineamentos estruturais aqui defendidos.

Estas são as idéias principais que configuram uma estrutura geral para a UFSM e que serviram de modelo de referência para a proposta do CCSH, que, aqui, foram retomadas para demonstrar seu acerto e adequação à luz da discussão teórica.

CONCLUSÃO

A UFSM, quando foi criada, no início da década de 60, já tinha institutos em sua estrutura, paralelamente às faculdades tradicionais. Esta

estrutura de institutos, dedicados ao ensino básico ou geral para as faculdades e à pesquisa descomprometida profissionalmente, resolvia o problema crônico de origem da Universidade Brasileira, do profissionalismo restrito e isolacionismo das faculdades, evitando a duplicação de meios para idênticos fins. Este princípio tornou-se o apanágio justificador da estrutura departamental, como foi implantada na época da Reforma Universitária, imposta pela ditadura militar no final da mesma década de 60. Esta idéia de institutos, para esta mesma finalidade, notabilizaria, mais tarde, o célebre projeto da Universidade de Brasília.

Com a Reforma, a UFSM adotou a estrutura de "centros" como unidades, renegando sua experiência original inovadora, para abraçar, incondicionalmente, o "espírito" da reforma e conformar-se às orientações de seu principal consultor, o americano Rudolph Atcon.

Como o modelo adotado corresponde, plenamente, a uma concepção burocrática de organização, este estudo procurou demonstrar a sua inadequação, fundamentada na crítica ideológica de suas bases teóricas - o sistemismo funcionalista. São estas bases que sustentam o sistema empresarial dominante e que hegemonicamente impõe sua concepção de mundo e modos de agir a todas as esferas da vida humana, unidimensionalizando o homem e suas instituições.

A inconformidade com o modelo burocrático dominante e sua bases teórico-ideológicas, leva ao encontro de teorias que abordam a especificidade organizacional da universidade, cujos enfoques foram apresentados e discutidos a fim de identificar alguns delineamentos estruturais alternativos aplicáveis à reestruturação da UFSM.

Tais delineamentos estruturais representam uma forma de operacionalização, dentre outras possíveis, de alguns aspectos das teorias abordadas e que serviram, no conjunto, para a elaboração da proposta de estrutura geral para a UFSM, vinculada à proposta de reestruturação do

CCSH que, neste estudo, foram defendidos como modelo estrutural alternativo para a UFSM

Os referidos delineamentos envolvem a retomada da "unidade" nas atividades básicas, com a criação de faculdades e institutos, como originalmente existiam na UFSM, antes da Reforma de 68 e a eliminação dos centros, criados como unidades acadêmicas, como tanto insistiu Atcon.

Envolvem, também, a criação de um único órgão de deliberação superior - a Câmara Universitária - com a participação direta de representantes de todas as unidades, além de estudantes e funcionários. Obedecendo ao princípio da separação entre as funções executivas das legislativas e fiscais, neste colegiado, como em todos os outros com função deliberativa, não participam os executivos de qualquer nível, minimizando os riscos da cooptação burocrática nas decisões.

Com centros administrativos para, descentralizadamente exercerem o processamento das atividades de pessoal, material e patrimônio, registros, etc., com mais eficiente apoio às unidades acadêmicas e sob a responsabilidade de uma direção administrativa geral, a Reitoria deixa de existir como um órgão administrativo. O Reitor como presidente da Câmara Universitária passa a exercer um papel, preponderantemente político ao invés de burocrático.

Com comitês consultivos, por área, o que hoje corresponde aos conselhos de centro, realiza-se a coordenação dos diferentes institutos e faculdades de uma área, bem como, a proposição da política institucional setorial e respectiva proposta orçamentária para a Câmara Universitária.

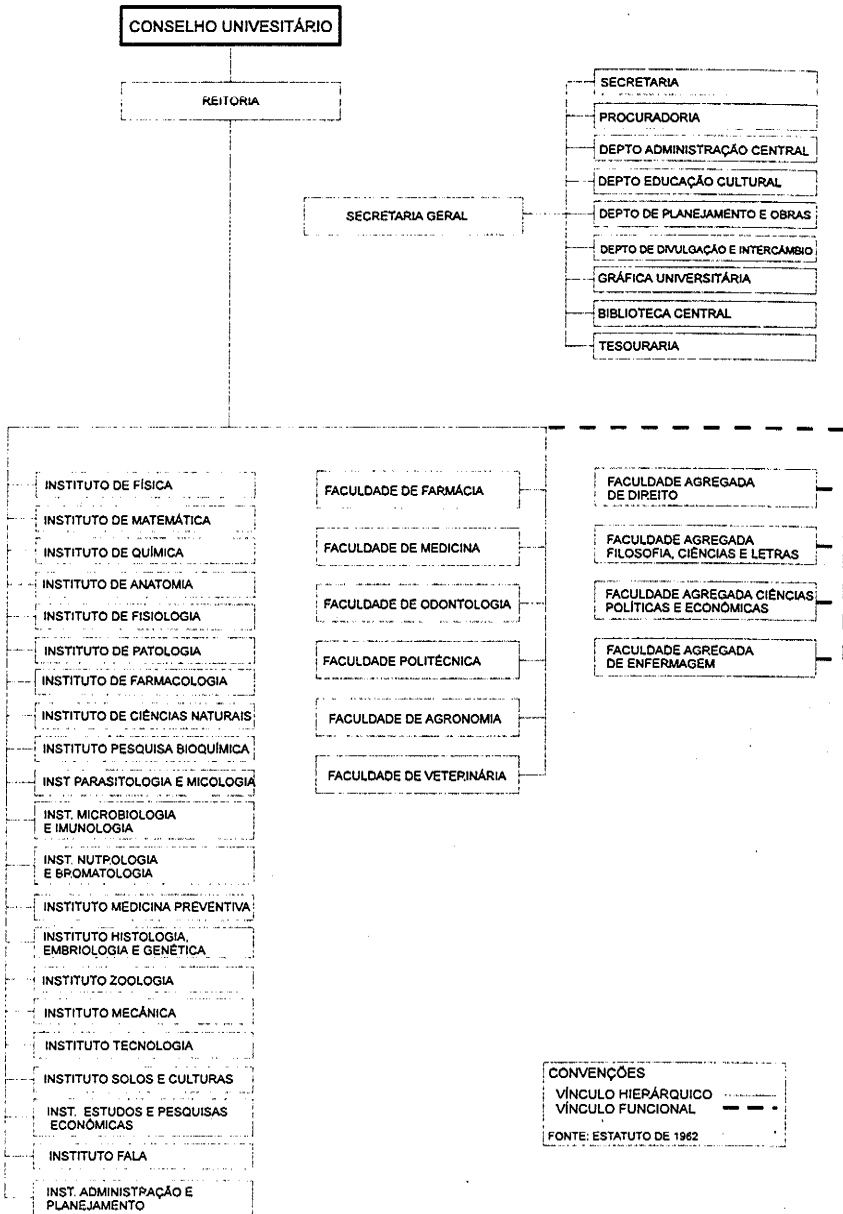
Estes são alguns delineamentos estruturais propostos, mais de acordo com um modelo político de organização que se contrapõe ao modelo burocrático dominante. A transformação da Universidade brasileira passa, grandemente, pela questão organizacional. Enquanto ela não recuperar a força do poder acadêmico, pulverizado no sistema atual que

cede espaço à instância burocrática, a instituição estará vulnerável a interesses corporativos menores e ataques de interesses privatistas e de grupos que não querem ver a Universidade como uma instituição forte e de alto reconhecimento público.

BIBLIOGRAFIA

- MANACORDA, Mário Alighiero. *História da Educação, da Antiguidade aos nossos dias*. São Paulo: Cortez, 1989.
- DRÉZE, Jacques e DEBELLE, Jean. *Concepções da Universidade*. Fortaleza: UFC, 1983.
- MOTTA, Fernando C. e PEREIRA, Luiz C. Bresser. *Introdução à Organização Burocrática*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- TRAGTENBERG, Mauricio. *Burocracia e Ideologia*. São Paulo: Ática, 1974.
- ETZIONI, Amitai. *Organizações Modernas*. São Paulo: Pioneira, 1973.
- MINTZBERG, E. *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1983.
- BALDRIDGE, J. Victor. *Power and Conflict in the University*. New York: John Wiley & Sons, 1971.
- ATCON, Rudolph. *Administração Integral Universitária*. Rio de Janeiro: MEC/PREMESU(ex-CEPES), 1974.
- MILLET, John D. *The Academic Community, An Essay on Organizations*. Westport: Greenwood, 1977.

ANEXO1. Organograma da UFSM de 1962



REITOR PRESIDENTE
CÂMARA UNIVERSITÁRIA

ÓRGÃOS DE
ASSESSORIA SUPERIOR
SECRETARIA
PRO-REITORIAS
CONSULTORIA
AUDITORIA

COMITÊS DELIBERATIVOS

TÉCNICO CIENTÍFICO
ADMINISTRATIVO

COMITÊS CONSULTIVOS

ARTES E LETRAS

EDUCAÇÃO

EDUCAÇÃO FÍSICA

SAÚDE

NATURAIS E EXATAS

RURAIS

TECNOLOGIA

SOCIAIS E HUMANAS

DIREÇÃO
ADMINISTRATIVA GERAL

SECRETARIA

ASSESSORIA

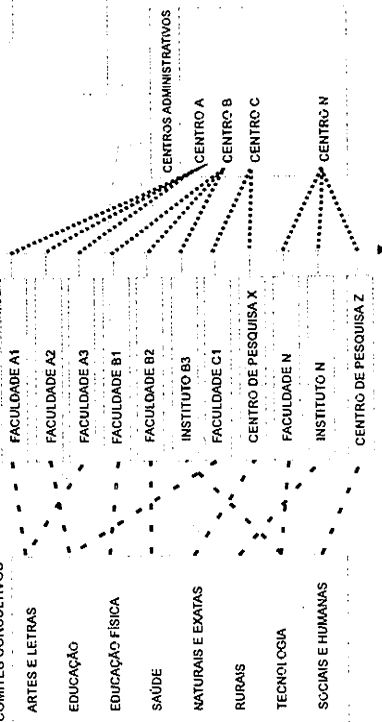
COPLACON

IMPRESSA

RÁDIO

ÓRGÃOS DE
SISTEMAS CENTRAIS

RM
RCE
DEMAPA
PREFEITURA
DERCA
NPD
ARQUIVO
BIBLIOTECA
CHD
CDD
COPIN
COPRES
COORD 2º GRAU



CONVENÇÕES

VÍNCULO HIERÁRQUICO

VÍNCULO FUNCIONAL

VÍNCULO DE COORDENAÇÃO
E DE POLÍTICA INSTITUCIONAL

A QUALIDADE TOTAL NA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO: afinal, do que se trata?

Rinalva Cassiano Silva

RESUMO

O presente trabalho aponta desafios que indicam a necessidade de novos paradigmas para a educação na superação do modelo e linguagem empresarial, especialmente quanto ao discurso da qualidade total empregado com bastante ênfase pelo mundo empresarial. A educação e a qualidade bem como a administração da educação são tratados de forma ainda que suscinta com o cuidado necessário para não se criar a ilusão de que o assunto é de fácil discussão. Aponta como a administração e a gestão da educação devem orientar-se por conteúdos substantivos e éticos de validade geral, capazes de promover a permanente realização do ser humano.

INTRODUÇÃO

Há diversas maneiras de se abordar os aspectos conceituais da qualidade. À guisa de introdução, podemos enumerar alguns conceitos trabalhados por teóricos da Teoria Geral da Administração, segundo os quais a qualidade pode ser considerada como uma característica, propriedade ou estado que torna um produto ou um serviço plenamente aceitável.

No caso, a qualidade seria apenas observável, mas não poderia ser descrita. A qualidade pode, também, ser vista sob uma perspectiva mais prática entendidas "as diferenças de qualidade" como equivalentes às

"diferenças observáveis e passíveis de medição de alguns atributos ou elementos desejados" (Cerqueira Neto, 1992).

Pela lógica desta abordagem é possível avaliar a qualidade de um produto ou serviço fixando-se um padrão com unidades de medida que integram uma escala contínua e bem definida. Qualidade seria o grau com que um produto ou serviço específico se conformaria a um projeto ou a uma especificação.

Qualidade poderia ainda ser pensada em função da fixação, primeiro do que o consumidor ou o cliente ou usuário deseja e, a partir daí, procurar-se-ia desenvolver um produto ou serviço que o atendesse. Apesar de simples, ela representa muito bem o sentido da qualidade.

Ainda segundo Cerqueira Neto, qualidade é "algo que deve ser construído" a partir de um diagnóstico do estado atual, do planejamento do nível de qualidade que se pretende e de um projeto de programa de desenvolvimento e aprimoramento. Qualidade é um objetivo estratégico. Todo o futuro da qualidade será, então, de gestão estratégica para manter e aprimorar, constantemente, os níveis da qualidade de vida para as pessoas, estejam elas onde estiverem.

De acordo com Juran e Gryna (1991), a definição mais clara e simples que se poderia formular é que qualidade é a adequação ao uso. Nesta definição, estariam incluídas as características que levam à satisfação com o produto ou serviço e, além disso, a ausência de defeitos ou falhas nesses produtos ou serviços (Xavier, 1992). A qualidade, nesse caso, seria a aptidão de um produto ou de um serviço de satisfazer as necessidades daqueles que os utilizam. E aí, é claro, o cliente ou usuário está no centro das atenções, tudo se definindo com relação ele; a qualidade é, assim, uma noção dinâmica, pois que as necessidades também o são. A qualidade não pode ser dissociada do seu custo para o cliente.

As definições de Cerqueira Neto e Juran e Gryna, aqui apresentadas e tantas outras que poderiam ainda ser elaboradas, revelam o conceito empresarial que se têm de qualidade. Aliás, qualidade, competitividade e produtividade são termos hoje dominantes no meio empresarial.

Dentre os princípios de administração estabelecidos por Deming para a transformação da indústria norte-americana, dois nos parecem interessantes para a análise do texto. São eles: "Melhore constantemente o sistema de produção e de prestação de serviços, de modo a melhorar a qualidade e a produtividade e, conseqüentemente, reduzir de forma sistemática os custos". O outro princípio é "institua um forte programa de educação e auto-aprimoramento".

Com base em tal princípio, entre os empresários brasileiros já se fala em Pedagogia da Qualidade. Sem dúvida alguma, o novo enfoque dado ao conceito de qualidade se liga muito ao fenômeno do neoliberalismo que ocorre no mundo inteiro - qualidade se liga a lógica do mercado, à economia de mercado, à livre concorrência, ao individualismo etc. A idéia central é a de que o cliente seja bem atendido. É quase o seu endeusamento. Ele é o centro de tudo e tudo gira para sua satisfação. E, para que isso aconteça, toma-se por empréstimo a postura da pedagogia.

Ester Buffa diz com muita precisão, que ainda que seja possível caracterizar-se os tempos modernos a partir da construção de um novo saber com novos fins, novos métodos, novos conceitos e novas categorias, a partir da elaboração de uma outra religião ou ainda a partir da formação dos Estados Nacionais, o fundamental, isto é, o que permite compreender todas as transformações, produzidas pela manufatura, é que os homens começam a produzir de outra forma sua vida material. Essa nova forma de vida material engendra, por sua vez, formas de relações sociais entre os homens. (Euffa, 1991)

Depreende-se daí que as relações sociais na presente década estão de certa forma permeadas pelas novas relações de produção. Em outras palavras, a lógica do mercado lidera as relações. E embora as grandes potências preguem o neoliberalismo, o mercado aberto, no fundo elas estão cada vez mais fechadas para o resto do mundo numa super proteção. Basta observar o ocorrido na última reunião das sete maiores potências no Japão em julho de 1993.

Chomsky diz com muita precisão que Adam Smith observou que, no decorrer da história, nos deparamos com as maquinações da "vil máxima dos senhores da humanidade: tudo para nós, e nada para as outras pessoas".¹

Vamos ao que interessa. Como fica essa lógica na educação quando se fala em qualidade total ou administração com qualidade?

EDUCAÇÃO E QUALIDADE

Poucos assuntos tem-se tornado tão comuns na literatura educacional quanto os que tratam de qualidade de ensino ou qualidade de educação. Fala-se em qualidade do sistema educacional de excelência na educação, de qualidade de ensino, da qualidade dos serviços prestados na escola sem contudo atentar para as diversas variáveis que deveriam ser analisadas para maior rigor no entendimento do fenômeno educacional. A qualidade torna-se a vilã de muitas mazelas que ocorrem em todos os

¹ Na época de Smith, os senhores da humanidade eram os "mercadores e manufatureiros", que eram os "principais arquitetos" da Política do Estado, utilizando seu poder para levar "desditas terríveis" aos vastos reinos que subjugavam e para prejudicar também o povo da Inglaterra, embora seus interesses próprios fossem "particularmente bem atendidos". Em nossa época os senhores são, cada vez mais, as corporações supranacionais e as instituições financeiras que dominam a economia mundial, incluindo o comércio internacional, um termo dúbio para designar um sistema no qual cerca de 40% do comércio dos EUA ocorrem no interior de empresas, administradas centralmente pelas mesmas mãos altamente visíveis que controlam o planejamento, a produção e o investimento (Folha de S Paulo, 25/04/93)

níveis do sistema, no dizer de Xavier. Vale dizer que não somos favoráveis ao estudo dos processos de qualidade em educação e lembramos que ela é base e não fim. O fim da educação somente será conseguido se ela se estruturar tendo por base a qualidade.

Sem dúvida, sabemos que as definições acima mencionadas podem ser aplicadas à educação. Entretanto, algumas considerações devem ser feitas quando tratamos do fenômeno educacional. A grande ênfase dada às definições de qualidade é a tentativa de centrar o cliente e sua satisfação com o produto ofertado.

Na escola, quem garante que o aluno-cliente exprime suas necessidades de acordo com algum tipo de critério que seja socialmente adequado ao que ele deseja? Como ajustar os objetivos dos alunos aos do sistema escolar e aos da sociedade? Quem será o intérprete dos desejos e necessidades do cliente? O educador? Os pais? O sistema? A sociedade?

Segundo Xavier, pode-se afirmar que, num dado momento histórico, é sempre possível definir, em determinado contexto social, a quantidade e a qualidade mínimas de educação que a sociedade julga como aceitáveis. A grande questão que levantamos é a de que, na maioria das vezes, mesmo esses mínimos são definidos sem a participação efetiva dos usuários, seja porque a definição dos mesmos procede de mecanismos alternativos de expressão social, seja porque os usuários são incapazes de assim proceder. Até poder-se-ia dizer que eles (os mínimos) são expressão do contexto global. Dificilmente pais, alunos, educadores, e até administradores são chamados para definir objetivos, currículos, critérios de avaliação, custos de ensino, etc. Os pacotes vêm sempre prontos de cima para baixo.

Seja qual for a forma assumida para essas discussões, há que se ter em mente que não se pode falar em educação de qualidade, sistema de qualidade, se, no âmbito de cada sistema, os aspectos mencionados na

definição de qualidade não forem considerados. Em outras palavras, qualidade ampla tem a ver com uma boa especificação do que se quer, com custos adequados e com atendimento compatível, tudo isso com o objetivo de satisfazer os clientes internos e externos ao longo do processo educacional. Isto significa que não adianta falar em qualidade se a escola nem sabe o que quer, ou melhor, não tem projeto, não sabe de que qualidade se fala.

Outro problema sério que se enfrenta ao se discutir o tema é a relação entre quantidade e qualidade da educação. Como garantir essa qualidade num sistema educacional em constante expansão e, freqüentemente, com custos crescentes? Que dizer para justificar o declínio, em qualidade e quantidade dos insumos disponíveis por aluno, quando se observa a grande proporção de professores sem qualificação ou insuficientemente qualificados, classes superlotadas, turnos de fome, baixos salários e a penúria de material didático na maioria das escolas oficiais e, por vezes, o uso de processos de ensino e aprendizagem totalmente defasados? Quando a sociedade passa por transformações tecnológicas tão grandes, a escola continua presa à velha ordem.

Vale lembrar a historinha narrada por alguém: conta que um homem morreu há muitos anos. Depois de alguns arranjos, já no céu, resolveram mandá-lo de volta para a terra. Aqui chegando, ele estranhou muito o mundo terreno, tudo parecia muito diferente, tudo havia mudado. Ao invés de burros puxando as carroças, ele via automóveis correndo pelas avenidas. Ao invés das pequenas quitandas e dos armazéns ele via os grandes shoppings. Ao invés das casas pequenas com jardins via os grandes arranha-céus. Achava que não estava na Terra. Tudo era tão diferente. Então pensou: irei a uma escola. Lá chegando viu crianças sentadas numa sala, uma atrás da outra em fila nas carteiras e tendo na frente o quadro negro diante de uma mesa e a professora com o giz na

mão discursando. Diante da cena tão familiar, o homem constatou que estava realmente na Terra. Se quisermos educação com qualidade precisamos agir agora. Não adianta fechar os olhos ao que acontece fora. A modernidade e pós-modernidade estão aí e ficar alienado delas é simplesmente estúpido.

Seguindo essa mesma linha, outros argumentos poderiam ser lembrados, para evidenciar por que as discussões sobre qualidade da educação tomaram tanta importância nos últimos anos. O sucateamento das escolas públicas, a evasão escolar, as taxas de reprovações são motivos suficientes para o interesse pelo controle de qualidade total na educação.

Apesar dos grandes investimentos efetuados para a expansão do sistema educacional, verifica-se que as escolas continuam ineficientes. As pesquisas sugerem que têm sido limitados os benefícios econômicos de anos adicionais de escolarização, devido aos baixos níveis de qualidade e de desempenho escolar. Essa é uma afirmação de Fuller (1986). Resta lembrar que um dos grupos mais afetados pelo problema da qualidade é o constituído pela população que vive em condições de pobreza, o que, além de excluir milhões de pessoas dos benefícios do desenvolvimento econômico cria-lhes um limite, a médio e longo prazos, ao inviabilizar um bom investimento dos resultados do progresso tecnológico que é gerado nos países desenvolvidos.

É oportuno notar o interesse que associações de empresários, governo e outras instâncias têm demonstrado, nestes últimos anos, com referência ao problema da qualidade de ensino ou na educação. Do discurso do senador Albano Franco, presidente da Confederação Nacional da Indústria, pronunciado pelo Dr Arthur João Donato, na sessão solene de instalação do Encontro Nacional Indústria-Universidade sobre a pedagogia da Qualidade, alguns trechos merecem ser citados:

"Para que a ciência e tecnologia efetivem o desenvolvimento e a melhoria de condições de vida, é necessário que segmentos sociais influentes, entre eles empresas, universidades e governo, debatam questões éticas de interesse comum, e busquem alternativas capazes de gerar atitudes que permitam eliminar a arrogância, promover a justiça, aceitar o pluralismo, cultivar a solidariedade e reabilitar a dignidade humana."

Os segmentos sociais chamados para estes desafios de tamanha magnitude precisam exercitar ao extremo o desafio da excelência. A importância da interação entre eles é evidenciada pela responsabilidade da tarefa. Esse é um discurso de quem está com os pés no chão, seguro de que se não houver interação de empresas, governo e agências de educação estaremos longe da conquista da qualidade. Devemos entender excelência como sinônimo da qualidade. Continuando o seu discurso, o senador assim se expressa:

Para as empresas a excelência é expressa, através da rotatividade de inventários, qualidade de produtos, custo da produção, satisfação do cliente, tempo de entrega, custos de garantia e consertos, custos de prevenção, relações de trabalho e outros indicadores (...). No que se refere ao sistema de ensino, a excelência significa a busca da qualidade, expressa segundo parâmetros próprios.

Sabemos que os custos da falta de qualidade são elevados demais. É o caso da evasão escolar. Há que se observar, contudo, que muitas reprovações e evasões, tanto no ensino superior quanto no primeiro e segundo graus, estão diretamente ligados ao problema da fome e do emprego. Uma análise do documento do IPEA, de março de 1993, nos fornece subsídios para uma reflexão sobre a questão.

"Trinta e dois milhões de brasileiros - uma população equivalente à da Argentina - defrontam-se, diariamente, com o problema da fome. São

nove milhões de famílias, cuja renda mensal lhes garante, na melhor das hipóteses, apenas a aquisição de uma cesta básica de alimentos capaz de satisfazer as suas necessidades nutricionais" (p. 2).

Esse foi o limite utilizado para determinar a população que apresenta condições mais graves de insuficiência alimentar: a metade dos brasileiros, cuja renda não permite sequer acesso a uma quantidade adequada de alimentos, localiza-se nas cidades. A parcela mais significativa desses - cerca de 7,2 milhões de indigentes - está no Nordeste. Outra parcela apreciável dos famintos urbanos está nas regiões metropolitanas - 4,5 milhões de pessoas (cerca de 30% do total de indigentes que vivem nas cidades brasileiras). Apesar da concentração no Nordeste e nas grandes cidades, a fome urbana dissemina-se por todo o território nacional.

Como falar em qualidade de educação diante de tal quadro? Para atenuar o problema, pelo menos no que diz respeito ao ensino de primeiro grau, o governo pensa na descentralização da merenda escolar. Entretanto, sabe-se que a merenda é apenas um paliativo e não resolve definitivamente o problema, pois sua raiz não está aí. Aliás, a merenda escolar não passa de assistencialismo barato, criado para, de certa forma, mascarar a desigualdade social, a marginalização e a falta de educação para os mais carentes.

As raízes desse e de outros problemas sociais estão, se quisermos ser honestos, no perverso sistema de distribuição de renda, nas desigualdades sociais, na economia de mercado, que não garante acesso à vida melhor para a maioria da população brasileira, deixando que persistam essas desigualdades, e em consequência, a falta de escolaridade para boa parte da população. Como falar em modernidade, quando nem conseguimos acabar com a miséria? Como falar em qualidade de educação, quando vemos o caos em que vive a maioria das escolas

públicas e o ensino comercializado em grande parte da rede privada? Como falar em qualidade de ensino, quando boa parte da população estudantil (em parte, menores de idade) precisa trabalhar, restando para estudo as horas noturnas, quando já cansados, e muitas vezes famintos, vão assistir às aulas. Qualidade é, antes de tudo, base e não fim. Pensar em qualidade é fixar primeiro o que se quer e pode oferecer ao cliente ou usuário e, a partir daí, procurar desenvolver um serviço que o atenda nas suas aspirações. A escola está longe de atender esse cliente porque no quadro descrito nem ela sabe o que quer.

E o que dizer do ensino universitário na relação universidade-empresa? O assunto está empolgando empresários, associações, governo e universidade. Aliás, essa relação não é nova e é bastante necessária. A universidade tem obrigação, pela sua missão de pesquisadora, de ser a geradora de inovações tecnológicas. Entretanto, algumas considerações são necessárias. Um dos documentos da plenária do CRUB, realizada em março de 1993 em Manaus, traz à tona o problema da universidade diante da vocação científica e da vocação política, assunto que foi tema de mesa redonda. O autor do documento, a certa altura, discorre com muita precisão sobre as incompatibilidades entre as duas vocações. Ele aponta pelo menos três incompatibilidades: a primeira surge quando examinamos a diferença da temporalidade que rege o ensino e a pesquisa e a que rege a política. Para ele, o tempo da política é o aqui e agora. O planejamento político, mesmo quando distingue o curto, o médio e o longo prazo, o faz com um calendário completamente diferente do planejamento científico, pois o tempo de ação e o tempo de pensamento são completamente diferentes.

A segunda incompatibilidade decorre da natureza da política democrática, fundada na alternância periódica dos ocupantes do poder. Essencial à democracia, essa alternância leva muitas vezes à falta de

continuidade das políticas de planejamento e, em consequência, à descontinuidade de projetos e programas de formação e de pesquisa. A terceira incompatibilidade, entre as duas vocações, para o autor, vem aumentando à medida em que crescem e se expandem a ideologia e a política neoliberal, uma vez que deixa por conta do mercado a definição das prioridades de formação e de pesquisas científicas, de sorte que a privatização do saber entra em choque com uma política de abertura e expansão da universidade ou, em lugar do choque, produz a compatibilidade de vocações, submetendo a vocação política da universidade à privatização imposta à sua vocação científica. O estreitamento do campo público e o alargamento do espaço privado - isto é, o neoliberalismo - cria um fosso entre as duas vocações da universidade e tende a fazer com que esta última aceite a regra do jogo e proponha uma política neoliberal para a formação e pesquisa científica (59ª Reunião Plenária do CRUB, Manaus, 1993).

O problema não para por aí. Quando se fala em qualidade, a primeira impressão que vem à mente é algo relacionado à produção industrial, atividade comercial ou a serviço prestado por empresa ou pessoas. Qualidade, nestes termos, refere-se principalmente a uma relação que envolve, de um lado, um produto/serviço e de outro o cliente (que precisa ser conquistado e mantido motivado pela excelência da oferta).

E na universidade, pode-se agir da mesma forma? Será que aí vende-se um produto para atender determinada clientela? Acreditamos que não. A universidade oferece um serviço aos seus clientes - a formação profissional condizente com os anseios individuais e necessidades sociais. Mas muito mais que isso, é competência da universidade a formação do cidadão crítico, criativo, que se sinta autor da sua história e nunca instrumento nas mãos dos exploradores. O escopo da educação, nessa dimensão, é a qualificação permanente de pessoas numa postura

ético/pedagógica, através de um processo autônomo e integrado com o compromisso histórico, geo-político e social.

Qualidade na universidade não pode ser vista somente como um programa de administração eficiente, que alcance resultados numericamente expressivos que tragam satisfação à clientela ávida de produtos novos e modernos. Não é campo de comercialização. É algo mais que isso.

A problemática da qualidade de educação entra mais em nosso meio, e de modo geral na América Latina, quando se fala em processo de expansão, massificação, seletividade, etc. Aí se busca sua definição, tentando fundir-se qualidade ao processo de ampliação educativa. Os primeiros questionamentos e considerações do tema se realizam a partir de modelos quantitativos, de processos estatísticos que darão lugar a uma constelação de propostas sobre a qualidade e as diferentes possibilidades de analisá-la. Magendzo (1980) observa criticamente que as analogias com as quais a educação é comparada, à base ótica da racionalidade, provêm de uma série de metáforas que ligam a qualidade da educação com a empresa, o aluno com o cliente, a mente com a máquina, as idéias com os produtos, o currículo com artigos de consumo, etc. Daí se entende o sentido das mesmas expressões com "qualidade de educação", "qualidade de produto", "controle de qualidade", "qualidade competitiva". É a linguagem empresarial, instrumental-racional penetrando no mundo educativo, ou seja, a lógica do mercado. Mais do que isso é o fetiche do mercado adentrando no mundo da escola e tentando mercantilizar a educação.

Mais uma vez perguntamos: qualidade é fundamento ou fim? Será que não se está caindo, de certa forma, no tecnicismo da década de 60? Que a universidade deve trabalhar coesa no desenvolvimento do país não resta a menor dúvida, o que implica sua aliança com a empresa. O receio que se tem é que, a exemplo do que aconteceu na década de 60, quando a

educação esteve a serviço do governo na sua política de desenvolvimento e segurança e a escola foi usada com aparelho ideológico do Estado, o mesmo aconteça na presente década com relação ao pacto universidade-empresa. Até que ponto a educação caminha na construção da cidadania ou se está deixando levar pelo modelo neoliberal, que tenta "vender seu peixe" em nome da qualidade e cidadania? Vale pensar um pouco e procurar paradigmas e linguagem própria para a educação.

ONDE FICA A ADMINISTRAÇÃO

Em sua grande maioria, os estudos sobre a administração educacional e, em consequência, sobre a administração escolar, sustentam-se na produção teórica da administração empresarial. Não é casual a grande ênfase posta atualmente no controle da qualidade na educação, encarada com a mesma importância que se está atribuindo ao controle da produção industrial.

Há, sem dúvida, um transplante acrítico para a administração da educação dos postulados da Teoria Geral da Administração. Foi visível esse fato na década de 60, através dos teóricos funcionalistas, que trataram da administração da educação. Quase todos seguiam uma linha que tomava como equivalentes o processo de produção pedagógica e a administração em geral, enquanto uma atividade exclusivamente técnica. A administração não pode ser vista fora do seu contexto global, isto é, não pode ser isolada da realidade onde se situa. Caso contrário, procede-se de forma abstrata e nunca se alcançará os objetivos para os quais a escola existe (Reis, 1992).

Na medida em que uma instituição escolar expressa a totalidade social mediada pela educação, de maneira geral, a administração escolar deve ser entendida como um "movimento político-administrativo", que é,

por sua vez, o resultado do embate entre os diversos segmentos institucionais, representados por professores, alunos, funcionários, pais, poder institucional, comunidade, etc. Qualidade do ensino, enquanto tema a ser discutido envolve enormes complexidades, pois o próprio conceito é vago e ainda mal definido no campo do ensino e da educação. Para melhor compreensão, duas variáveis são de suma importância. A primeira diz respeito à qualidade da oferta do serviço educativo, isto é, as condições de funcionamento das escolas. A segunda trata dos perfis de desempenho que os alunos devem apresentar para que a ação da escola possa ser considerada bem sucedida.

Professor presente e capacitado para o seu trabalho, jornada do aluno de, no mínimo, um turno, existência de equipamentos básicos, instalações físicas decentes, salários, etc, são insumos, sem dúvida, importantes. Entretanto, não se pode esquecer que o poder de decisão tem força vital, até porque é a partir dele que se estabelece quais insumos adicionais são necessários em função de seu próprio projeto pedagógico. Não é por acaso que o governo Fleury propõe hoje autonomia de decisão para a chamada "escola padrão".

O enfoque na organização escolar, sem diminuir a importância dos insumos, desloca a ênfase para as características dessa organização que, sendo diversas, demandam estratégias diferenciadas. Disso são exemplos o poder de decisão para definir prioridades nos insumos, quando e que tipo de insumos e qual o melhor momento de introduzi-los (Nemo, 1992).

A qualidade na escola pode ser aferida pelo grau de satisfação das pessoas de sua comunidade e aí a direção tem papel chave no processo de inclusão dessas pessoas. O programa de qualidade na universidade implica em mudança de mentalidade e, ainda mais, numa transformação da cultura educacional onde se procuravam respostas previamente prontas na configuração tradicional, fechada por sua própria natureza em início meio

fim. Será que foi atingido um padrão de qualidade suficientemente satisfatório nesse caminho estreito? Essa é uma indagação que merece ser pensada. Por outro lado, deve-se ter cuidado para não cair em análises fragmentadas do todo. A visão global deve nortear a reflexão.

Sem dúvida, a administração e a gestão da educação devem orientar-se por conteúdos substantivos e éticos de validade geral, capazes de promover a permanente realização do ser humano, que participa da tarefa transformadora do sistema educacional com espírito de equidade e responsabilidade social. Não se pode aceitar sem reservas e sem muito cuidado a propalada qualidade total da educação, quando os pressupostos teóricos dela são todos do mundo empresarial. Ela precisa criar seus próprios pressupostos. Em educação, qualidade é base e nunca fim. Ela norteia para o fim.

Concluindo, tomamos, por empréstimo dois parágrafos de um texto de Wittmann (1992):

"Se a educação era importante para fabricar o homem sob a ética do trabalho burguês, neste momento ela passa a ser desafiada para uma contribuição mais profunda e substantiva. As demandas para a produção da existência humana de uma sociedade do não-trabalho são mais rigorosas e exigentes" (p. 4)

A administração da educação, numa linha de ação para o progresso e para a crítica terá como tarefa básica acabar com a reestruturação reacionária com seu caminho de modernização conservadora. Se o não fizer estará abrindo caminho para o liberalismo, neoliberalismo, clientelismo e oportunismo (Cf. p. 13 a 15). Em outras palavras, em educação, não se deve descuidar do futuro, e a tese defendida não é a negação do progresso, mas em nome de que e de quem ele atua. Fica o desafio: qualidade na educação: de que se fala?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BUFFA, Ester, NOSELA, Paolo, ARROYO, Miguel. *Educação e cidadania*. São Paulo: Cortez, 1991.
- CERQUEIRA NETO, E. P. *Gestão de qualidade princípios e métodos*. São Paulo: Pioneira, 1991.
- CHOMSKY, Noam. Novos senhores da humanidade. *Jornal Folha de S. Paulo*, 25/04/93
- CRUB. A universidade diante da vocação científica e da vocação política. 59ª reunião do CRUB, Manaus, 1993.
- DEMING, W. E. *Qualidade: a revolução da administração*. Rio de Janeiro: Marques Saraiva. 1990.
- FRANCO, Albano. Pedagogia da Qualidade. Discurso proferido na Sessão solene de instalação do Encontro Nacional Indústria-Universidade sobre Pedagogia da Qualidade. Brasília, 1992.
- FULLER, B. Is primary school quality eroding in the third world? Em: Xavier, A. C. R., loc cit.
- IPEA Mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Brasília, março 1993, p. 2.
- JURAN, J. M. Juran. *Planejando para a qualidade*. São Paulo: Pioneira, 1992.
- MAGENDZO, A. Preguntas y respuestas desafiantes en torno a la calidad de la educación. Em: SBROVSKY, Diana Levin. *La pedagogia universitaria*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1993.
- MELO, G. N. Autonomia da escola: possibilidades, limites e condições. Em: *Estado e Educação*. Campinas: Cedes/Papirus, 1992.
- REIS Silva Jr., João. Comunicação apresentada em seminário interno do Programa de Doutorado da UnimeP. 1992.

XAVIER, A. C. R. Reflexões sobre a qualidade da educação e a gestão da qualidade total nas escolas. *Estado e Educação*. Campinas: Cedes/Papirus, 1992.

WITTMAN, Lauro C. A mediação administrativa, na prática social da educação, entre a velha e a nova ordem. Trabalho apresentado na XV Reunião Anual da Anped. Caxambu, setembro 1992.