

Associação Nacional de Política e
Administração da Educação - ANPAE

Revista Brasileira de Política e Administração da Educação

Estado, Sociedade e Gestão da Educação:
Novas Prioridades, Novas Palavras-de-
Ordem e Novos Velhos Problemas

O Nó Górdio e a Ponte de Safena

Evolução da Educação Superior no Brasil:
a Participação do Setor Público e da
Iniciativa Privada

Educación en Argentina: ¿Centralizando la
Descentralización y Reformando la
Reforma?

ESPAÇO ABERTO
As Relações Sociais no Brasil, a Política
Educativa e os Desafios para uma
Educação de Qualidade

Revista Brasileira de Política e Administração da Educação

Associação Nacional de Política e
Administração da Educação - ANPAE

anpae

BRASÍLIA

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

Endereço

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

Presidente

Regina Vinhaes Gracindo

Vice Presidente da Região Sudeste

e 1º Vice-Presidente Nacional

Fátima Cunha Ferreira Pinto

Vice-Presidente da Região Nordeste

e 2º Vice-Presidente Nacional

Vicente de Paulo Carvalho Madeira

Vice-Presidente da Região Centro-Oeste

Jurema Rosa Lopes

Vice-Presidente da Região Norte

Raimundo Martins Ferreira

Vice-Presidente da Região Sul

Marta Luz Sisson de Castro

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

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

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

Redação

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Faculdade de Educação
Av. Pasteur, 250-fds., 2º andar
22290-240 - Rio de Janeiro - RJ

Editor

Jorge Ferreira da Silva

Secretária

Cristiana Machado

Conselho Editorial

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

Abstracts: Cyro Hees de Negreiros

Resúmenes: Juan Francisco Jimenez Silva

Gráficos e Tabelas: Gilberto da Silveira Ferreira

Produção Gráfica: Cauzzi & Rosette Produções

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

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

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

SUMÁRIO

<i>CARTA AO LEITOR: Zero, 1 e 24</i>	05
Jorge Ferreira da Silva	
<i>Estado, Sociedade e Gestão da Educação: Novas Prioridades, Novas Palavras-de-Ordem e Novos Velhos Problemas</i>	07
Regina Vinhaes Gracindo	
<i>O Nó Gordio e a Ponte de Safena</i>	19
Alberto de Mello e Souza e Marly de Abreu Costa	
<i>Evolução da Educação Superior no Brasil: a Participação do Setor Público e da Iniciativa Privada</i>	39
Carlos Roberto Jamil Cury	
<i>Educación en Argentina: ¿Centralizando la Descentralización y Reformando la Reforma?</i>	71
Silvia Novick de Senén González e Aida Arango	
ESPAÇO ABERTO	
<i>As Relações Sociais no Brasil, a Política Educacional e os Desafios para uma Educação de Qualidade</i>	107
Janete Maria Lins de Azevedo	
LEGISLAÇÃO E NORMAS	
<i>Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério</i>	
1. Constituição Federal	119
2. Emenda Constitucional nº. 14	121
3. Lei nº. 9.424	123
RESUMOS - ABSTRACTS - RESUMENES	
<i>Palavras-chave Key-words Palabras-clave</i>	133
AUTORES	141
<i>Instruções aos Colaboradores</i>	143

ISSN 0101-8991

Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.

Associação Nacional de Política e Administração da Educação.

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

Semestral

ISSN 0101-8991

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

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

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

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

CARTA AO LEITOR

Zero, 1 e 24

Esta edição da *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* é ao mesmo tempo um número zero, um número 1 e o número 24.

Número 24, porque, sem dúvida, dá continuidade aos 23 anteriormente publicados. Número 1, porque, efetivamente, com ela se inicia uma nova fase. Número zero, porque, lamentavelmente, ainda apresenta os problemas inevitáveis em um novo periódico. Isso significa, em outras palavras, primeiro, que a *RBPAE* continua, em muitos sentidos, a mesma. Segundo, que, embora a mesma, não é igual. Terceiro, que pretende e deve modificar-se para melhor nos próximos semestres. Como a própria Associação Nacional de Política e Administração da Educação, a *Revista* mantém a sua identidade, renova-se frente às exigências de cada momento e vê-se sempre e necessariamente em aperfeiçoamento.

Para os leitores habituais, é fácil perceber a permanência de, digamos, um certo modo de ser, de um certo estilo e, fundamentalmente, do compromisso com os valores que têm orientado a ANPAE desde sua instituição como Associação Nacional de Professores de Administração Escolar.

Contudo, existem algumas diferenças, que certamente merecem registro. O nome, agora, é *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, e não mais *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Ou seja, *RBPAE* em vez de *RBAE*, por razões óbvias.

Além disso, a *Revista* obedece a uma nova programação gráfica, tendo aumentado de formato e tamanho, adotado novos padrões de apresentação e seguido modelos mais atualizados de titulação, subtítulo e referência bibliográfica.

O mais importante, porém, é o novo esquema editorial, com a substituição do antigo Editorial por esta "Carta ao Leitor", a publicação de artigos de colegas de outros países e em outra língua, a introdução da seção "Espaço Aberto" para a apresentação e discussão mais livre de questões e temas polêmicos, a inclusão e revezamento da seção "Legislação e Normas" com a seção "Memória", com o fim tanto de registrar como de resgatar a história da Associação, da *Revista* e da própria política e administração da educação brasileira, e, sobretudo, a melhoria do processo de avaliação dos artigos submetidos para publicação.

Nesta linha, convém destacar, principalmente, a constituição do novo Con-

selho Editorial, a ampliação do campo e do horizonte dos consultores editoriais, e o aperfeiçoamento da própria sistemática de avaliação. O novo Conselho se distingue estruturalmente dos anteriores, primeiro, por não ser idêntico ao corpo de dirigentes eleitos da ANPAE e, sim, composto por anpacanos conhecidos por sua independência e seriedade, e, segundo, pela possibilidade de reunir dessa maneira um conjunto profissional capaz de expressar consistentemente, por sua competência e experiência individual, a variedade das orientações e interesses que marcam os associados. Com a separação do Conselho Editorial da direção da ANPAE, ainda que envolvendo uma pequena parcela dos seus integrantes, o objetivo é assegurar condições para que a *Revista* expresse o melhor do pensamento teórico e prático na área da política e administração da educação.

A ampliação do campo e horizontes mencionados acima indicam que a avaliação do material submetido à *RBP/AF* não ficará circunscrita ao Conselho Editorial, ainda que a este correspondam as definições de ordem mais geral e freqüentemente a maior parte do trabalho, mas vai envolver — de fato, já envolve — anpacanos que dele não fazem parte e, quando couber, até especialistas não pertencentes aos quadros da Associação. Com isso, o campo da *Revista* se alarga em termos de questões, temas e problemas que podem ser tratados e os horizontes de consideração se estendem, no adequado clima de pluralidade, para que os vários sotaques tenham ocasião de manifestar-se e para que a cobertura de matérias esteja afinada com os interesses dos leitores.

No que diz respeito ao processo de avaliação, intensificou-se o contato entre o Editor, o Conselho Editorial, os comentaristas e os autores, com vistas a aprofundar o diálogo entre os especialistas e os autores em termos produtivos para os dois lados e, mais que tudo, para os leitores. Como informam as "Instruções aos Colaboradores" no final do número, a sistemática é a da chamada *blind review*, pela qual o nome dos autores dos artigos a serem avaliados não é do conhecimento daqueles convidados a avaliá-los, nem o dos que avaliaram é informado aos que escreveram os trabalhos. Havendo, em princípio, pelo menos dois avaliadores em cada caso, tomam-se todos os cuidados, além disso, a fim de que os pareceres sejam preparados sem que um avaliador saiba quem é o outro e sem que possa dispor do parecer do seu colega. Espera-se com este processo mais imparcialidade na seleção dos trabalhos e, graças ao intercâmbio crítico entre os comentaristas e os autores, maior qualidade no que venha a ser publicado.

Apesar de todas as mudanças e do enorme esforço para trazer à luz este número, algumas falhas não puderam ser evitadas. Por exemplo, do ponto de vista da regularidade, houve um atraso superior ao razoável, o que deverá ser corrigido em breve. Embora não seja uma desculpa, a opção diante do Editor foi entre cumprir prazos formais e procurar a melhora e, quem sabe, transformação da *Revista*.

Esperando ter feito a escolha certa,

Jorge Ferreira da Silva - Editor da RBP/AF

ESTADO, SOCIEDADE E GESTÃO DA EDUCAÇÃO: NOVAS PRIORIDADES, NOVAS PALAVRAS-DE-ORDEM E NOVOS-VELHOS PROBLEMAS *

Regina Vinhaes Gracindo

INTRODUÇÃO

Em poucas fases de sua história, a educação brasileira viu-se submetida à necessidade de tanta reflexão como atualmente. A cada dia que passa, novos elementos e dados são trazidos à luz do dia. No entanto, creio, *plus ça change, plus c'est la même chose*. Sob o efeito das mesmas preocupações que atingem a todos os educadores e, particularmente, os que estão voltados para as políticas e a administração da educação, considero que é preciso analisar as teses e propostas que estão sendo colocadas para discussão. No caso deste artigo, a atenção será concentrada nas questões mais candentes na relação entre uma nova sociedade, um Estado em transformação e os seus reflexos e impactos na questão educacional.

ESTADO E SOCIEDADE HOJE

Parto do princípio de que não é possível analisar a gestão da educação sem considerar as políticas educacionais, dado o embricamento existente entre elas. A primeira coloca em prática os ob-

* Versão revista da conferência de abertura do I Simpósio Regional de Administração da Educação do Nordeste (Fortaleza, 29 a 31 de maio de 1996), promovido pela ANPAE/Nordeste e pela ANPAE/Ceará.

jetivos da segunda, isto é, concretiza as direções traçadas.

Também não é possível assumir uma postura crítica diante do atual processo de gestão da educação no Brasil sem situá-lo no contexto do Estado e da sociedade em que vivemos, identificando as relações existentes entre eles. Assim, alguns pontos parecem relevantes para esta reflexão:

- a mudança de paradigma econômico que está ocorrendo no mundo;
- as conseqüências desse novo paradigma para os países capitalistas periféricos, entre os quais se insere o Brasil;
- os deslocamentos de prioridades e os perigos encobertos por esse novo paradigma na prática social da educação e, conseqüentemente, na gestão desse processo.

O paradigma econômico que se vem afirmando em nível mundial - o neoliberalismo - decorre do movimento de renovação inerente a uma economia hegemônica que, em ciclos, muda para se manter no poder.

Isso ocorreu também no pós-guerra, quando a social-democracia, na vigência do welfare state ou capitalismo social, se instalou num espaço construído entre um paradigma liberal em decadência, cuja palavra de ordem era a *liberdade*, e o pa-

radigma marxista, que propunha a *justiça social*. A social-democracia, na tentativa de catalisar os ideais de liberdade e de justiça social, constrói o Estado "necessário", o *Estado do bem-estar social*, que pretende substituir o *Estado mínimo* liberal e o *Estado total* do socialismo.

O que se viu, principalmente na Europa, é que a social-democracia não conseguiu responder às suas contradições, entre elas a da incompatibilidade entre o crescimento econômico e o atendimento às demandas da maioria dos membros da sociedade. Como conseqüência, surge um Estado aparentemente débil, dando força a uma série de interpretações equivocadas sobre sua incapacidade gerencial e criativa.

Numa nova tentativa de manutenção da ordem vigente, emerge agora um novo liberalismo. Não o liberalismo clássico, ressurgido, mas um novo liberalismo, com uma nova roupagem, uma nova construção, um novo paradigma, que se autoproclama, em documento da CEPAL, "contextualizado" (citado por Paiva (1994)). Nessa ótica, o Estado aparece como ator coadjuvante, subjugado a uma sociedade civil forte e consciente.

O novo liberalismo retoma dois dilemas:

- liberdade versus justiça social, colocando-se como o espaço para a construção de uma democracia política com equidade social;
- centralização versus descentralização, enfatizando a segunda e responsabilizando a comunidade local.

Além disso, reacende a busca da competitividade, não mais aquela "espúria" (a do liberalismo clássico?) mas uma competitividade "autêntica", como é chamada por aqueles que esposam esta postura.

Num mundo de economia globalizada, num capitalismo em que as moedas não têm mais fronteiras, no capitalismo dos oligopólios, as relações internas entre as dimensões sociais objetivas ocorrem diferentemente nos países de "centro" e nos países "periféricos", diferenciando, também, as relações que se desenvolvem entre eles.

Nos países ditos desenvolvidos ou centrais, as relações entre as dimensões sociais objetivas - política, cultural e econômica (Sampaio (1982)) - dão destaque significativo à dimensão cultural, apesar

de, por serem capitalistas, privilegiarem a dimensão econômica. Há, de alguma forma, certa harmonia entre estas dimensões e, nesse contexto, a dimensão política responde aos interesses culturais e econômicos.

Nos países de periferia, por força da dependência econômica que os prende aos países de centro, a relação é de subordinação total do sistema político e de sua cultura ao fator econômico. É neste sentido que podem ser compreendidas, de um lado, as dificuldades maiores na implementação de políticas neoliberais por Estados enfraquecidos e, de outro, a estreita ligação, o sentido de subordinação absoluta de todas as facetas do social ao paradigma econômico do mundo globalizado. Desta maneira, mais do que nos países de centro, é muito flagrante a transposição das posturas econômicas para as dimensões política e cultural dos países dependentes, passando tudo e todos a serem "mercadorias", num jogo de interesses do todo-poderoso mercado. Este se torna um "mercado negro", na medida em que se constitui sem a presença do Estado (Smith (1993), citado por Paiva (1994)).

PRIORIDADES E RISCOS PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO

A partir da transposição das regras da economia para o todo social, verifica-

se que inúmeros deslocamentos de enfoques e mudanças de prioridade se

apresentam como consequência dessa nova forma de pensar a sociedade, o Estado e a gestão da educação. Dentre eles, gostaria de destacar os cinco seguintes:

- da quantidade para a qualidade;
- da centralização para descentralização;
- do público para o privado;
- do ensino superior para a educação básica;
- das questões políticas para as questões pedagógicas;

Da quantidade para a qualidade

O primeiro deslocamento de prioridade para a análise das questões educacionais que aflora é a mudança do enfoque quantitativo para o qualitativo.

Cabe ressaltar, inicialmente, que a palavra *qualidade*, em educação, tem sido muito utilizada no momento atual como uma "nova retórica conservadora no campo educacional", revelando a subordinação da educação ao mercado (Gentili (1994)).

Segundo o mesmo autor, na América Latina o discurso da qualidade na educação remonta aos anos 80, como contraface ao discurso até então prevalente da democratização da educação. Em sua nova roupagem, a concepção da qualidade aparece com sentido mercan-

til, de consequências dualizadoras, anti-democráticas e com uma postura contrária à escola das maiorias. Neste sentido, efetiva-se um "duplo processo de transposição": desloca-se o foco da democratização para a qualidade e transferem-se os conteúdos do campo das políticas educacionais para o campo produtivo empresarial e para a análise dos processos pedagógicos.

Com a desconsideração da importância da democratização como política para a educação, com a retirada de sua condição de diretriz básica para a gestão educacional, os dois sentidos básicos de um processo de gestão democrática (ver Gracindo (1995)) também parecem descartados:

- a democratização como processo que garante o *acesso* e a *permanência* de todos na escola;
- a democratização como *prática* democrática que se desenvolve no interior da escola.

A questão do acesso à escola básica (especialmente ao ensino fundamental) tem sido apresentada recentemente como um problema "fora de moda" ou irreal nos discursos e encaminhamentos de muitos intelectuais e dirigentes educacionais. Sua argumentação se fundamenta em pesqui-

sas e levantamentos que apontam a cobertura como já "suficiente", isto é, em demonstrações estatísticas de que temos escolas e salas de aula suficientes para toda a demanda. Argumenta-se, ainda, que, se isso não corresponde à realidade (no sentido de que a demanda não é totalmente atendida), é porque os índices de reprovação são tão altos que retêm os alunos nas séries iniciais, não possibilitando o acesso de novos alunos ao sistema. Deste modo, todos os esforços devem ser canalizados para o problema da repetência.

Ora, a reprovação é, sem dúvida, um grave problema para as políticas e para a gestão do processo educativo. Porém cabe destacar que:

- a certeza de que possuímos escolas e salas de aula suficientes no ensino fundamental está sendo amplamente questionada por estudos recentes, principalmente no tocante às regiões rurais brasileiras, demonstrando que, em inúmeros municípios do interior, a realidade não é bem esta;
- os alunos que estão fora das salas de aula não podem esperar que o problema

da repetência seja resolvido para que possam ter acesso à escola e à plena cidadania;

- há o perigo de que as políticas e a gestão da educação se preocupem exclusivamente com os aspectos pedagógicos, que são importantes, mas não únicos.

As políticas e a gestão da educação não podem se preocupar exclusivamente com os aspectos pedagógicos.

◆

A desconsideração do ensino e da escola como espaços de exercício da cidadania é igualmente minimizada em vários ângulos, em especial no enfoque que privilegia a gestão empresarial em detrimento da gestão democrática. Na medida em que o produto é que é relevante, qualquer consideração a respeito do processo democrático de ação educativa parece deslocada e sem senti-

do. Qualquer defesa, portanto, da importância da existência de colegiados que permitam a participação de todos na tomada de decisões, na implementação de ações e na avaliação do processo educativo, com todas as suas contradições, é simplesmente desconsiderada e muitas vezes entendida como "coisa de palanque", como "democratite" e outros termos similares (ver depoimentos de parlamentares em Gracindo (1994)).

Com base nessa postura neoliberal,

pode-se compreender o surgimento no Brasil de modelos e fórmulas mágicas de gestão do processo educativo que aparentemente viabilizam o sucesso escolar. Como exemplo, cito a "qualidade total" e todas as suas vertentes, que desenvolvem padrões elitistas e excludentes ditados pelo mercado. Esses padrões têm como efeito, se é que não como finalidade, exacerbar o apartheid social já existente no país, pois os novos padrões traçados da relação entre educação e setor produtivo tendem a aprofundar as desigualdades já existentes.

Esse "encantamento fetichista", termo também usado por Gentili (1994) para caracterizar a adesão inegavelmente emocional que hoje em dia muitos apresentam a propósito da gerência para a qualidade total na educação, assim se apresenta por se constituir em um fragmento descontextualizado da realidade.

Da centralização para descentralização

O segundo deslocamento mostra a importância de caminhar de uma gestão centralizada para uma descentralizada. O que ocorre, no entanto, é que essa postura se reveste de um colorido original: a descentralização é promovida não como deslocamento do poder *dentro* do Estado, de um de seus níveis da administração para outro (ex: da União para os estados ou

destes para os municípios), mas como transferência do poder do Estado para a comunidade.

Isto acontece porque a postura neoliberal trata de

"estimular a atividade econômica liberando-a de controles, regulamentos, incentivos e taxaço. A contrapartida política seria o reforço da democracia apoiada numa sociedade civil robusta em suas bases, decidindo localmente a respeito dos problemas comunitários e recusando interferências maiores; a comunidade local teria prevalência sobre os estados e estes sobre a União, evitando-se as artimanhas da centralização" (Paiva (14 : 1994)).

Alguém, neste momento, pode estar pensando: e não é bom este deslocamento de poder? Não seria realmente importante deixar com a comunidade o poder de decidir sobre a educação, já que é ela quem conhece suas reais necessidades? Isto não é exemplo de uma sociedade que se constrói cidadã ?

Sim e não. Sim, porque é fundamental a participação ativa da comunidade nesse processo. Não, porque, ao se tentar identificar as intenções do Estado quando assim se coloca e quais as possíveis consequências da sua ausência nesse processo para a prática social da educação, ve-

rificam-se alguns problemas muito sérios na determinação das políticas educacionais e no processo de gestão escolar.

Em primeiro lugar, parece que o Estado, ao transferir para a comunidade o poder de gerenciar a educação, está "lavando as mãos", está-se desvencilhando de um problema que não consegue resolver. Isso pode gerar um descompromisso estatal para com a educação e acarretar sérios problemas para a grande massa da população.

Em segundo, existe um risco muito sério, caso esta orientação seja levada ao extremo. Corre-se o

"risco de que a escola fique 'colada' a um universo estreito e sujeita às imposições arbitrárias, mesmo que legitimadas em nível local [...] de uma diversidade comunitária particularista em relação aos valores e estreita quanto às competências" (Paiva (33: 1994)).

Em outros termos, o maior risco desta política é que ela venha a gerar um tipo especial de privatização da educação que é a perda do seu sentido público. E este é o terceiro deslocamento a ser analisado.

Do público para o privado

Unindo os dois deslocamentos até aqui analisados e entendendo que a educação é uma prática social cuja qualidade precisa decorrer do desenvolvimento das relações sociais, políticas, econômicas e culturais, podemos inferir que sua gestão

necessariamente precisa localizar a qualidade como um "fator indissolavelmente unido a uma democratização radical da educação e a um fortalecimento progressivo da escola pública" (Gentili (172 : 1994)). Ou seja, é preciso desenvolver uma *democratização com qualidade*. A educação pública, conseqüentemente, torna-se crucial para as políticas em educação e prioridade para a gestão.

No entanto, na visão singular do neoliberalismo, destacada no início deste trabalho, a privatização precisa acontecer em todos os setores, inclusive o da educação. De fato, a

privatização como possibilidade de diminuir o Estado desburocratizando os serviços e conseguindo maior eficiência, apresenta-se também no campo educacional. Lavin (citada por Paiva (1994)), ao

***Ao transferir
para a
comunidade o
poder de
gerenciar a
educação, o
Estado parece
estar "lavando
as mãos" e se
desvencilhando
de um problema
que não
consegue
resolver.***

◆

analisar o projeto educacional chileno como exemplo desta posição na América Latina, chama a atenção para os limites dessa concepção, que denomina de "fantasiosa". Diz ela que

"a privatização por si só não eleva a qualidade; a descentralização pode ter efeitos regressivos sobre a qualidade e a equidade, se o Estado não entra em forma compensatória; a municipalização pode ser apropriada em benefício privado; a flexibilidade pode ser fonte de baixa qualidade e aprofundamento da desigualdade".

O novo paradigma produtivo, transposto para a gestão da educação, não se contenta, aliás, com a privatização, assentando-se em três pontos:

- a *gestão empresarial* como fórmula a ser aplicada à gestão da educação;
- o *pragmatismo* como aspecto fundamental dos objetivos educacionais; e
- a supremacia da *avaliação de produtos*.

Como é fácil perceber, todos estes pontos são geradores de uma das condições fundamentais ditadas pelo mercado: a *competitividade*, em que têm sido apoiados os mais diferentes argumentos em favor do deslocamento examinado a seguir.

Do ensino superior para a educação básica

Se, de um lado, o nítido deslocamento do centro de atenções da educação para o ensino fundamental acertadamente busca dar condições à população de desenvolver o instrumental básico para a construção da cidadania, de outro traz, com a tendência de desqualificar o ensino superior, um perigo apontado por Paiva (24 : 1994):

"se o regresso à ênfase ao ensino básico não estiver combinado com uma política de formação de quadros de alto nível, ele pode, em poucos anos, privar o continente de um tipo de profissional imprescindível a qualquer paradigma de desenvolvimento e para cuja formação são necessários muitos anos".

O ensino superior público passa hoje, de fato, por um de seus momentos mais delicados. Tenta-se demonstrar de forma falaciosa que o setor público precisa dedicar-se mais à educação básica. Para isso, precisaria diminuir os recursos endereçados ao ensino superior, já que estes não são suficientes para atender plenamente a todos os níveis, impu-
tando-se ao ensino superior público uma

má gestão de recursos.

Inúmeros dados têm sido apontados para corroborar estas assertivas. Muitas explicações reveladoras, porém, deixam de ser apresentadas. Entre elas cabe destacar:

- os recursos do Estado existem em abundância para as aplicações consideradas prioritárias. Dentre tantos exemplos, podem-se destacar o perdão de dívidas de empresários e usineiros, a assunção da parte "podre" das vendas das estatais, o auxílio estatal aos bancos privados quebrados etc.;
- historicamente, o ensino superior tem-se mostrado o nível mais eficiente da educação pública, dada a sua importância para a elite brasileira e para a formação de quadros de alto nível. Afirma-se que é perdulário, através da demonstração pura e simples da baixa relação professor-aluno nas universidades públicas, "Esquece-se", contudo, de que a Universidade não é apenas uma escola de 3º grau: ela é responsável por mais de 80% das pesquisas brasileiras, além de prestar inúmeros serviços em suas atividades de extensão. Estes custos não são computados nesse cálculo matemático tendencioso e simplista.

Das questões políticas para as questões pedagógicas

Por vários dos motivos até aqui assinalados, pode-se concluir que os esforços têm sido excessivamente canalizados para as questões pedagógicas internas à escola, em detrimento de questões políticas mais amplas.

As conceituações mais divulgadas sobre qualidade na educação enfatizam apenas a sua dimensão pedagógica, parecendo ter sido construídas como um parâmetro "neutro" para qualquer realidade educacional. Busca-se, hoje, a construção de um novo padrão de qualidade distinto daquele tradicional, que traduziria um "retorno ao passado", nas palavras de Enguita (Gentili e Silva (1994)), e diferente do conceito empresarial sugerido pelo neoliberalismo, mas que seja uma construção social coletiva, por isso mesmo não excludente, não particularizada e com sentido público.

Ao se compreender que a qualidade não retém, em si mesma, um conjunto de critérios que a delimite prévia e necessariamente, percebe-se que ela é o reflexo de uma visão de mundo e de sociedade, retratada na busca da formação de um tipo de indivíduo que seja compatível com aquela concepção. A partir de então é que

a escola pode procurar desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes que irão definir o modo através do qual o indivíduo vai se relacionar com a sociedade, com a natureza e consigo mesmo. Nesse sentido, tanto as dimensões políticas quanto as pedagógicas merecem destaque no desenvolvimento da cidadania.

Quando a dimensão política não está presente na construção da cidadania, o cidadão se revela um sujeito passivo, tendo direitos e deveres descontextualizados, sendo apenas objeto de sua própria história. A escola de qualidade correspondente à visão tradicional ressalta a reprodução das relações sociais. Ao inserir-se a dimensão política na concepção, identifica-se como verdadeiro cidadão aquele com uma participação ativa na sua própria vida e na sociedade, capaz de lutar por seus direitos e cumprir seus deveres, na condição, portanto, de sujeito de sua própria história. Para este, a escola de qualidade é aquela

que o instrumentaliza cultural, antropológica, econômica e politicamente.

Preferir a primeira forma de encarar o cidadão é optar por uma posição de manutenção da realidade vigente. Sob o segundo enfoque, pressupõe-se a sua transformação, e é esse sentido político que a gestão da educação hoje tenta suprimir.

Quando a dimensão política não está presente na construção da cidadania, o cidadão se revela um sujeito passivo.

A gestão da educação pode optar por contribuir ou não para a transformação social, não como ação direta de interferência, mas como formação de cidadãos conscientes, que participem ativamente do cotidiano. Uma das maneiras de a educação se apresentar como instrumento de transformação deriva do processo de gestão democrática que ressalta o sentido político do ser social. Com isso, pode-se melhor compreender Gadotti (1986) quando diz que "...o trabalho educativo é essencialmente político - e é o político que é transformador".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não pretendi demonstrar que a qualidade do processo educativo, a privatiza-

ção de algumas atividades desenvolvidas hoje pela via Estatal, a descentralização

da gestão e a educação básica não são importantes no processo de modernização do Estado. O que aqui procurei destacar é que estes pontos, quando *juntos* e da forma muitas vezes *enviesada* como se apresentam, desconsiderando outras variáveis tão ou mais importantes que as mencionadas, conferem uma conotação muito própria e singular a este momento da nossa história da educação.

Na tentativa de caracterizar um processo de gestão que possa reverter o quadro apresentado, percebe-se a necessidade de destacar algumas prioridades:

- o resgate do sentido *público* na prática social da educação;
- a construção de uma educação cuja *qualidade* seja para todos;
- uma ação democrática tanto na possibilidade de *acesso* de todos à educação como na garantia de *permanência* e *sucesso* dos alunos;
- uma educação democrática que se revele uma *prática* democrática interna;

- uma gestão que situe o *homem*, ser pessoal e social, como centro e prioridade de sua gerência.

Finalmente, por conta desses deslocamentos, hoje alguns termos se apresentam como obsoletos, propiciando uma enorme ascensão e "modernidade" a outros. São palavras-de-ordem do dia: qual-

idade, gestão (com sentido empresarial), repetência, descentralização, comunidade, comunicação, privatização, eficiência, ensino fundamental, questões pedagógicas, avaliação de resultados, pragmatismo, competitividade, cidadania (sem conotação política) e objetivos a curto prazo. Em contrapartida, algumas palavras e expressões caíram em desuso: administração, democratização, quantidade, evasão, centralização, Estado, ensino superior, questões políticas, objetivos a médio e longo prazo.

Por sabermos que "o predomínio de uma expressão nunca é ocioso ou neutro" (Enguita, in: Gentili e Silva (96 : 1994)), ao identificarmos a mudança de enfoque que privilegia ou descarta alguns termos, nós, educadores, temos o dever de parar, analisar

A qualidade é o reflexo de uma visão de mundo e de sociedade, retratada na busca da formação de um tipo de indivíduo compatível com cada concepção.

e adquirir consciência do real significado desses termos, do sentido político a eles subjacente, do motor dessas propostas e dos novos-velhos problemas que estão criando para a nossa sociedade, e só então definir o caminho a seguir.

NOTA:

¹ O termo *modernidade* é aqui entendido como forma de adaptação à nova ordem econômica mundial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GADOTTI, Moacir. *Concepção dialética da educação: um estudo introdutório*. 4. ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1986.
- GENTILLI, Pablo, e SILVA, Tomás T.(orgs.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.
- GRACINDO, Regina Vinhaes. *O Escrito, o dito e o feito: educação e partidos políticos*. São Paulo: Papirus, 1994.
- _____. Democratização da educação e educação democrática: duas faces de uma mesma moeda. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*. Rio de Janeiro: CES-GRANRIO, v. 3, n. 7, p.149-156, abr.-jun. 1995.
- PAIVA, Vanilda (org.). *Transformação produtiva e equidade: a questão do ensino básico*. São Paulo: Papirus, 1994.
- SAMPAIO, Luiz Sérgio C. *Teoria das objetividades*. Rio de Janeiro: EMBRATEL, 1982.

O NÓ GÓRDIO E A PONTE DE SAFENA *

Alberto de Mello e Souza

Marly de Abreu Costa

INTRODUÇÃO

As políticas educacionais dirigidas para o ensino fundamental estão provocando mudanças encorajadoras em seu funcionamento. As reformas em andamento procuram, ao nível do MEC, privilegiar o seu papel normativo, reforçar a sua função redistributiva e delimitar a responsabilidade executiva à tarefa da avaliação externa. Alguns estados, como Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná, e municípios buscam, através de medidas em favor da autonomia da escola, melhorar a qualidade do ensino. Estes movimentos em favor da descentralização educacional, na medida em que se generalizam, criam uma dinâmica nova nas relações inter-governamentais e no controle sobre as escolas, que deixa de ser apenas burocrático e exercido em relação aos insumos escolares para ser também social e preocupado com os resultados da escola.

Entretanto, a nosso ver, as reformas não podem se esgotar nestas medidas para cumprir os seus desígnios. O objetivo deste trabalho é mos-

** Os autores agradecem os comentários dos consultores editoriais.*

trar que as atuais reformas são insuficientes e que apresentam uma visão estratégica falha. Dois pontos são a seguir salientados: primeiro, a escola depende de uma série de atividades de apoio, hoje negligenciadas, que caberia aos estados suprirem; e segundo, a capacidade de gestão de estados e municípios é inferior às novas demandas da sociedade em relação ao ensino fundamental. Além disso, existe o grave problema da formação e do salário do professor, com repercussões perniciosas sobre a aprendizagem do aluno. Assim sendo, é preciso atacar estes flancos descobertos, que caracterizamos como o *nó górdio* da qualidade do ensino.

Enquanto as reformas mencionadas anteriormente estavam voltadas para a superação de distorções, já diagnosticadas, e não envolviam aumento expressivo dos custos educacionais, as medidas aqui sugeridas provocam aumentos dos custos

e têm um impacto diferido no tempo. Na medida em que são imprescindíveis para se universalizar a conclusão do ensino fundamental e que seus ganhos de eficiência amortizem uma parte dos custos, tornam-se também atraentes. Entretanto, por não

terem retorno imediato e por conflitarem com a cultura do clientelismo, os investimentos na qualidade do ensino têm sido inexoravelmente adiados, deixando de gerar os benefícios da inclusão social numa sociedade fortemente desigual.

Este trabalho se compõe de cinco seções, incluindo a introdução e a conclusão. Na segunda seção, procuramos dar uma visão panorâmica das reformas educacionais ocorridas

nas décadas de 70 e 80. Após, discutimos o provável impacto das reformas em curso. Em seguida, a quarta seção descreve os investimentos em qualidade, que julgamos indispensáveis à normalização do fluxo dos alunos, hoje distorcido por taxas de repetência e de evasão devastadoras.

***A limitada
capacidade de
gestão dos
estados e
municípios e o
desinvestimento
nos professores
são o nó górdio
da educação.***

A DÉCADA PERDIDA E AS REFORMAS IMPRODUTIVAS

Reformas da década de 70

O Brasil convive, de um lado, com

indicadores educacionais que dão conta de uma situação insustentável para um

país que pretende crescer e reduzir os índices de pobreza e de desigualdade social e, de outro, com movimentos de reforma educacional, quase todos frustrados. Apenas metade dos que ingressam no ensino fundamental conseguem completá-lo e, destes, apenas metade consegue concluir o ensino médio, mesmo incluindo os que cursaram o ensino supletivo.

As reformas em curso pretendem atingir um sistema que começou a se consolidar na década de 70, fruto da centralização tributária ocorrida ao final dos anos 60, que empobrecceu estados e municípios e levou o MEC a exercer sua política através das transferências educacionais, quase que só destinadas aos estados. Os estados mais desenvolvidos expandiam a rede estadual nas zonas urbanas, que oferecia aos professores uma carreira atrativa. No Nordeste, onde as zonas carentes eram mais numerosas, o município era forçado a arcar com o ônus de uma oferta de vagas maior. O sistema público era dual, cabendo aos estados o ensino urbano e aos municípios o ensino rural. A urbanização acelerada diminuiu a nitidez deste modelo, especialmente nas periferias urbanas.

Na década de 70, o MEC definiu o modelo de transferências, sendo a aquisição e distribuição do livro didático e da

merenda de responsabilidade da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) e os repasses financeiros realizados mediante a apresentação de projetos pelos estados. O regime autoritário se preocupava com a reforma do ensino superior e a criação dos programas de pós-graduação, não dirigindo ao ensino fundamental as mesmas atenções. Vista grossa era feita à presença do clientelismo na distribuição dos recursos. As estatísticas educacionais equivocadas aliadas a um processo de avaliação incipiente praticamente impediam a retroalimentação no processo de planejamento, o que acabava por prejudicar a formulação das políticas educacionais.

Infelizmente, as críticas não ajudavam na compreensão das falhas existentes. O combate sistemático ao autoritarismo não percebia que muitos dos vícios existentes, como a manipulação de cargos e de verbas, tinha origem na herança colonial e não no regime implantado em 1964. O reprodutivismo, muito em voga na virada dos anos 80, ao atribuir à escola um papel subsidiário na determinação das oportunidades no mercado de trabalho, coincidia com a impressão dominante entre os economistas de que o crescimento da década de 70 rão esbarrou na reduzida escolaridade da mão-de-obra. Como a expressão das demandas sociais

estava prejudicada pelo acesso restrito das classes populares aos canais políticos. o sentimento dominante era o de que a expansão das vagas no ensino fundamental, ainda que com a deterioração da qualidade do ensino, bastava.

Reformas da década de 80

O modelo permaneceu, quase que incólume, na década de 70. Houve iniciativas tibias, como o Pró-Município, que beneficiou, sem a continuidade necessária, poucos municípios em alguns estados. A existência do Pró-Município revelava uma preocupação emergente com as redes municipais, que cresciam desamparadas. Apenas na década de 80 é que surgiu um intenso movimento reformista. O MEC alterou os mecanismos das transferências educacionais aos estados, substituindo a apresentação anual de milhares de projetos por um Plano de Trabalho Anual (PTA), que cada estado deveria apresentar para poder assinar o Convênio Único no início do ano.

Havia duas vantagens nesta sistemática: a definição dos recursos era conhecida antes da elaboração do PTA, sendo destinados a apenas quatro ou cinco programas, e os repasses deveriam ser realizados ao longo do ano, dentro de um

cronograma de desembolsos. Mas havia uma divisão de responsabilidades conflitiva: enquanto cabia à Secretaria de Ensino de Primeiro e Segundo Graus (SEPS), responsável à época pelo ensino básico, a implementação do Convênio Único, a Fundação de Apoio ao Estudante (FAE) gozava, de fato, de autonomia, executando suas políticas independentemente das decisões da SEPS.

Um outro esforço para apoiar os municípios, representado pela distribuição direta de 25% da quota federal do salário-educação, iniciada em 1984, foi prejudicado pela sistemática adotada. Voltou-se à exigência da apresentação de projetos, que favoreceu os municípios alinhados politicamente com o governo e os que dispunham de maior capacidade na sua elaboração. Alguns estados incluíram em suas preocupações as redes municipais e começaram a definir políticas de repasse de recursos para os municípios no início da década. Entre estes, o Paraná, com uma política bem definida e abrangente, Santa Catarina e São Paulo.

A descentralização educacional se tornou uma exigência do processo de redemocratização do país, reivindicada por atores emergentes como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Conselho Nacional

de Secretários de Estado da Educação (CONSED) e facilitada pelo movimento em favor do fortalecimento tributário dos estados e municípios. Embora a reversão da centralização tributária tenha sido iniciada antes, foi em 1983 que, através da Emenda Passos Porto, os percentuais dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios tiveram aumentos expressivos.¹

Entretanto, estas políticas sofreram os efeitos devastadores da inflação e estagnação econômica, acentuados pelo fracasso dos planos de estabilização. A crise fiscal, refletida num crescente endividamento, se refletia nos cortes e atrasos da execução orçamentária da União e dos estados, acabando por reduzir o valor real das verbas e a qualidade dos serviços. Os objetivos do Convênio Único ficaram comprometidos. Os estados, premidos pela crise fiscal, cortaram os repasses para os municípios. Pior ainda, iniciou-se a queda do salário real dos professores da rede estadual, no esforço de contenção de despesas. A alternativa, uma política de racionalização das despesas que reduzisse os focos de desperdício, foi abandonada, face aos custos políticos imediatos e aos efeitos distribuídos no tempo.

Outras propostas de reforma foram implementadas em estados e municípios.

Programas de ciclo básico, que asseguravam a promoção automática dos alunos, a "onda" do construtivismo e a escola de tempo integral são os principais destaques. Têm em comum resultados decepcionantes e a falta de continuidade. Enquanto a promoção automática e a disseminação do construtivismo esbarraram na falta de preparo prévio e na resistência dos professores, a política dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) sofria a dupla rejeição dos dois governos que sucederam ao Governo Brizola em 1987 e 1995.

Deve-se salientar que, com os CIEPs, pela primeira vez os investimentos na qualidade do ensino se tornaram política oficial de governo. Por isso, nos interessa indagar as razões do seu fracasso. Certamente, os custos de construção e de operação dos CIEPs não permitiriam que a escola de tempo integral pudesse ser expandida para todos os alunos da rede estadual. Podemos concluir que a estratégia dos investimentos em qualidade deve consistir em atingir rapidamente a todas as escolas da rede e representar um aumento modesto do custo unitário.

Este aumento do custo deve ser, em parte, contrabalançado pelos ganhos da racionalização dos gastos e da melhoria do fluxo escolar. Quando se alia esta melhoria à queda do crescimento demográfico, cons-

tata-se uma diminuição apreciável nas necessidades de construção de escolas, o que facilita os investimentos na qualidade do

ensino. Independente de quaisquer outras razões, o raciocínio acima mostra o pouco fôlego que a política dos CIEPs teria.

AS REFORMAS ATUAIS: DINAMISMO E LIMITAÇÕES

Autonomia da escola

Se é possível ver a década de 80 como uma década perdida para o ensino fundamental, os anos 90 revelam uma mudança na estratégia das reformas. Em vez de decidi-las no nível da secretaria estadual, buscou-se dar condições, através da autonomia, para as escolas decidirem sobre a melhoria do seu ensino. Ao mesmo tempo, a avaliação externa daria as informações sobre o desempenho das escolas, permitindo desta forma a correção das deficiências apontadas. O exemplo notório destas políticas é Minas Gerais, embora estejam ocorrendo também em outros estados, como Paraná e Rio Grande do Sul.²

Os três pilares da autonomia são a eleição para diretores, o órgão colegiado e os repasses financeiros, movimentados pela Caixa Escolar. A escolha do diretor passa a ser realizada no âmbito da escola, refletindo a preferência dos que trabalham na escola e dos pais dos alunos. O órgão colegiado, com funções normativas

e de controle, é constituído por funcionários e membros da comunidade.

A autonomia da escola é uma política atracente porque seu impacto sobre o custo unitário é modesto; além de permitir uma melhoria do ensino em, praticamente, todas as escolas, em decorrência do seu melhor funcionamento e estimular uma racionalização da máquina administrativa, com a eliminação de certas funções e a criação de outras. Porém, não é capaz de influenciar em questões-chave ligadas à qualidade do ensino, como a política de contratação e remuneração dos professores, a qualidade e o recebimento dos livros didáticos, o excesso de turmas e o congestionamento das salas de aula, o absenteísmo dos professores e a atuação dos serviços de supervisão e apoio pedagógico da secretaria de educação.

A importância da autonomia está na substituição de controles burocráticos formais, geralmente inoperantes ou desnecessários e que focalizam aspectos relacionados com os insumos escolares, por um

processo decisório mais transparente, cujos atores conhecem melhor as necessidades da escola e têm um interesse maior em seus resultados. Entretanto, deve-se reconhecer que comunidades onde os pais têm reduzida escolaridade não atribuem, normalmente, à escola um papel importante e, conseqüentemente, terão uma participação distante e insuficiente nas decisões da escola.

Esta situação é agravada porque, normalmente, as escolas que atendem às comunidades mais pobres oferecem condições precárias, o que estimula o distanciamento desses pais. Claro está que o diretor e seu staff podem superar algumas dificuldades, mostrando operosidade e tornando a escola mais atraente para os alunos. Entretanto, a tolerância ao mau diretor é maior nestas escolas, ou seja, existe uma interação negativa e prejudicial aos seus alunos.

Municipalização

Outra política, comum a muitos estados, é a de municipalizar o ensino fundamental, especialmente o seu primeiro segmento. Tem como razão principal a necessidade de os estados deslocarem recursos para o ensino médio e, portanto, de reduzirem progressivamente as matricu-

las estaduais no ensino fundamental. Representa uma descentralização de encargos, decisões e implementação em favor do município, baseada no princípio segundo o qual governos locais são mais capazes de responder às demandas de seus eleitores. Claramente, isto será o caso quando o gigantismo e o distanciamento da máquina administrativa estadual forem substituídos por uma agilidade e proximidade das administrações municipais.

Avaliação

Os dois movimentos, da autonomia e da municipalização, têm em comum o fato de poderem captar melhor a preferência dos pais dos alunos, revelada pela pressão da comunidade por um ensino melhor. Desta forma, podem atacar um vício, o da falta de retroalimentação, responsável por muitas falhas comuns ao ensino público estadual. A máquina administrativa, embora complexa e com funcionários em excesso, não dispunha de mecanismos flexíveis, capazes de assegurar a sua adaptabilidade às novas exigências educacionais. Não tendo informações sobre as condições de funcionamento e dificuldades existentes na escola, é natural que pouco pudesse ser feito pela administração central. Já a escola era apri-

sionada na camisa-de-força das regras burocráticas e da dependência de decisões administrativas lentas e, amiúde, irrelevantes para a qualidade do ensino.

Outras políticas

As políticas atuais do MEC provocam profundas reformas no modelo de transferências educacionais, visto anteriormente. De um lado, reduzem a função executiva da aquisição do livro didático, que passa progressivamente para os estados capazes de realizar o processo de licitação, e transferem para as prefeituras a responsabilidade maior da compra e distribuição da merenda para as escolas públicas. De outro, ao criar através da Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundo), mudam a sistemática dos repasses financeiros, que deixam de ser um dinheiro carimbado para programas e podem ser gastos para atender às prioridades fixadas pelos estados e municípios. Além disso, reforçam o caráter redistributivo, necessário para assegurar o piso de R\$ 300,00 para o custo-aluno nas escolas públicas.

As mudanças na política do livro didático já trouxeram três tipos de benefi-

cios: realização do primeiro estudo de âmbito nacional sobre a sua qualidade em décadas, maior pontualidade na distribuição às escolas e aumento na eficiência operacional, que permitiu dobrar o número de exemplares comprados. Além disso, ao incentivar a descentralização das compras para os estados, está, indiretamente, forçando-os a fortalecerem seus núcleos de estudos curriculares, imprescindíveis para a escolha adequada do livro didático e vitais para a atualização dos currículos. Seus resultados, a julgar pelos estudos sobre a eficácia da escola, são expressivos na aprendizagem dos alunos.

A política para a merenda escolar, de repasse de recursos para as prefeituras, apenas reafirma a tendência que já vem ocorrendo há anos. Ainda não se iniciou uma discussão sobre a necessidade de se oferecer a merenda indiscriminadamente a todos os alunos. Caso essa função assistencialista seja desnecessária para um grande número de alunos, será possível uma redefinição desta política e a conseqüente liberação de recursos para atender a gastos essenciais para a melhoria do ensino. Hoje, por exemplo, gasta-se três vezes mais com merenda do que com o livro didático.

Esta é uma discussão que deve ser

iniciada, pois as informações existentes sobre os percentuais de deficiências calóricas e protéicas das crianças em idade escolar expressam uma incidência modesta da desnutrição, insuficiente para justificar políticas universais de distribuição da merenda. Estudos sobre o impacto do Plano Real na redução do percentual da população definida como pobre indicam que o problema da desnutrição deve ter sido reduzido nos últimos anos. É provável que boa parte das crianças desnutridas nem esteja freqüentando a escola e, portanto, não se beneficie da merenda.

Fundo

A Emenda Constitucional nº. 14 de 1996 e a lei que criou o Fundo estabelecem subvinculações importantes, beneficiando o ensino fundamental. No caso da União, dos 18% da arrecadação destinados à educação, pelo menos o equivalente a 30% (ou 5,4%) deverão ser destinados à erradicação do analfabetismo e ao ensino fundamental. Para os estados e municípios, a obrigação constitucional de gastar em educação 25% da receita dos impostos e transferências fica acrescida da subvinculação de destinar pelo menos 60% destes recursos ao ensino fundamental.

O Fundo será constituído em cada

estado por 60% da receita de transferências (Fundos de participação) e de dois impostos estaduais e municipais (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS e Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI - exportação). Quando necessário, o Fundo será complementado pela União, de forma a assegurar o patamar de R\$ 300,00 para o custo-aluno. Do total de recursos do Fundo, 60% devem ser utilizados no pagamento do magistério, tendo como meta em suas diretrizes assegurar o piso salarial de R\$ 300,00 por 25 horas de trabalho semanal.

O Fundo define o custo-aluno médio como a divisão da sua receita total em cada estado pelo número de alunos matriculados nas redes públicas. Ao estipular que uma rede receberá recursos equivalentes ao custo-aluno médio multiplicado pelas matrículas, estabelece um jogo de soma zero em que alguns municípios (ou o estado) transferem recursos para os demais. Esta é a razão de ser do Fundo: um mecanismo redistributivo inter-estados para os recursos do MEC e inter-redes para os recursos do Fundo em cada estado.

Esta última redistribuição será proporcional às matrículas de cada rede, como definido pelo § 1º. do art. 2º. da Lei

nº. 9.424 e exemplificado em Fundo (1997), sendo necessários cuidados na fixação das regras para que se evitem distorções. O município que realiza um esforço educacional maior e, em consequência, tem um custo-aluno maior, deverá ser penalizado pela perda de recursos para o Fundo. Isto porque o mecanismo redistributivo do Fundo é do tipo nivelador, ignorando situações em que haja esforços educacionais diferentes.

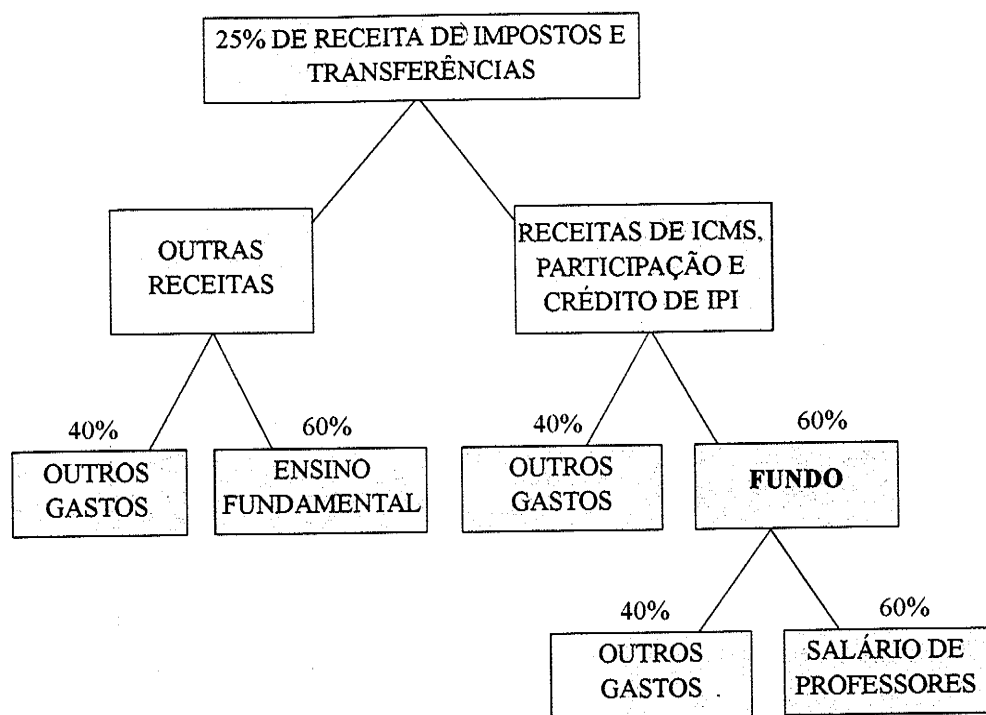
Como o Fundo exclui de sua receita impostos como o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana - IPTU e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI, além da quota estadual do salário-educação, dará aos estados e municípios mais ricos uma margem de manobra em seus gastos educacionais. Ou seja, quanto maior a receita destes tributos, tanto menor será a sua contribuição relativa para o Fundo. De qualquer forma, existe uma rigidez excessiva dos gastos educacionais, como pode-se observar na Figura 1. A obrigação de gastar 60% dos recursos educacionais com o ensino fundamental levará ao problema de como ratear as despesas administrativas entre os níveis de ensino. E não há nada que estimule os estados e municípios a cortarem gastos administrativos perdulários e a ampliarem atividades de administração voltadas para

a melhoria do ensino, pois, mesmo quando são doadores de recursos ao Fundo, só através de um aumento de matrículas será possível reduzir a quantia doada.

Existem dois pontos controversos. Sabe-se que nestes últimos anos os gastos educacionais da União têm sido bastante inferiores ao prescrito pela Constituição e, destes, apenas cerca de 10% destinam-se ao ensino fundamental. Qual é o realismo de se esperar que estes gastos da União, que hoje são inferiores a 2% do seu orçamento, se aproximem de 5% e que para tal seja necessário deslocar recursos que hoje são utilizados nos ensinos médio e superior?

A outra questão refere-se à subvinculação ao ensino fundamental de 60% da obrigação constitucional dos gastos estaduais em educação, que impede os estados de se desobrigarem progressivamente para com este nível de ensino. Neste caso, de onde virão os recursos necessários para a expansão do ensino médio? O tratamento igual de estados e municípios face a responsabilidades diferenciadas causará distorções futuras. Uma fórmula sem esta dificuldade consiste em obrigar o estado a repassar, de acordo com o processo de municipalização, recursos da quota estadual do salário-educação, cuja destinação obrigatória é o ensino fundamental. Sem

Figura 1. Vinculações dos recursos educacionais dos Estados



a subvinculação rígida para o estado, este poderia se concentrar na expansão do ensino médio. Paralelamente, o MEC poderia alocar a parte da quota federal destinada aos municípios de acordo com regras que poderiam ser semelhantes às da quota estadual.

A outra face da expansão do ensino médio, que é a municipalização das ma-

trículas do ensino fundamental, não é estimulada pelo Fundo. Se o estado recebe recursos do Fundo, ou seja, se a sua contribuição ao Fundo dividida pelo número de matrículas na rede estadual é inferior ao custo-aluno médio, será interessante manter as matrículas, por aumentarem a receita. Se o estado é um doador de recursos, a diminuição das matrículas aumen-

tará esta contribuição líquida. Ou seja, em termos do Fundo, não haverá ganhos financeiros para o estado pela redução da sua rede.

Tendência problemática

Pode-se observar uma tendência do MEC de legislar padrões uniformes para situações diferentes, evitando a intermediação dos estados junto às redes municipais e buscando favorecer diretamente as escolas. Assim é com os programas de doações de TVs e de computadores para as escolas e com o Fundo. O governo federal acredita que a perda de eficácia, da falta de flexibilidade e adequação às condições existentes em cada estado será menor do que a que

resultaria de trabalhar com a máquina administrativa de estados e municípios. No curto prazo, esta conclusão é, provavelmente, verdadeira. Entretanto, deixar de se

preocupar com a reformulação dos objetivos e a capacidade de gestão das secretarias de educação estaduais e municipais significa, como argumentaremos a seguir, dificuldades incontornáveis para a melhoria da qualidade do ensino.

A questão que se coloca é menos quanto aos objetivos do MEC, que, em-

***Está em curso
uma estratégia
que mistura
descentralização
centralizada na
escola com
padronização,
rigidez e
imposição.***

bora insuficientes, são meritórios, e mais quanto à estratégia que adota para atingi-los. É uma mistura curiosa de descentralização centralizada na escola e padronização, rigidez e imposição. Como o MEC tem uma reduzida capacidade de avaliação e controle e grandes dificuldades de impor sanções aos estados, acentuadas pela natureza do regime federativo, teme-se que o elo mais fraco, as máquinas administrativas, de fato determinem a eficácia dos programas. Daí, a busca de relações com a escola que possam contornar estas deficiências.

OS PROBLEMAS RECALCITRANTES: PRECARIEDADE DA GESTÃO E DESQUALIFICAÇÃO DO TRABALHO DOS PROFESSORES

Reduzida capacidade de gestão

Deve-se reconhecer que as reformas

dos anos 90 são promissoras por buscarem irrigar a escola com mais recursos e maior

capacidade de decisão, o que constitui uma *ponte de safena* desejável. Entretanto, deixaram de lado questões essenciais e complementares, que devem continuar a frustrar as intenções da nação de dar um salto na qualidade do ensino. Estas questões, abordadas a seguir, são a reduzida capacidade de gestão e o círculo vicioso do desinvestimento nos professores.

As secretarias estaduais e municipais, comumente, sofrem de três males crônicos: o inchamento desqualificado de seu pessoal, a existência de uma moeda política inflacionada - a troca de favores - que redunde no clientelismo e no imobilismo, e a falta de controle e de auditoria gerencial, facilitada pela precariedade das informações. A informatização das informações, a profissionalização dos funcionários, que envolve a substituição de professores por pessoas com a formação específica requerida pelos cargos administrativos, e o enxugamento da máquina são medidas que se impõem para superar os males apontados acima.

O desafio da gestão é ainda maior. Existe a necessidade de uma redefinição dos papéis da secretaria face à substituição parcial dos controles burocráticos por controles sociais e ao deslocamento das preocupações, que anteriormente eram restritas aos insumos e agora devem

abranger os resultados educacionais, em especial o rendimento dos alunos.³ O sucesso desta redefinição está na ampliação da retroalimentação, essencial à tomada de decisões onde o epicentro é a qualidade do ensino. Um exemplo destas dificuldades é o papel negligenciável que as avaliações promovidas pelo Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB) estão exercendo nas decisões das secretarias estaduais.

Um das consequências mais desastrosas do anquilosamento das secretarias estaduais é o desmantelamento do que denominaremos de *núcleo da qualidade*. Fazem parte deste núcleo a supervisão, a formação de professores e os estudos sobre o currículo e a qualidade do livro didático. A supervisão e o apoio pedagógico, essenciais para garantir uma relação fecunda entre a secretaria e a escola, hoje praticamente não existem.

Aos cursos normais, cada vez mais de responsabilidade da iniciativa particular, não são feitas exigências curriculares nem se fiscalizam suas atividades, revelando a pouca importância que o estado dá aos seus futuros quadros. Finalmente, o "vale-tudo" curricular, representado pela multiplicidade de disciplinas no ensino médio e pelo insuficiente cumprimento dos conteúdos no ensino fundamental, acaba

por afetar negativamente a aprendizagem dos alunos. Revitalizar o núcleo da qualidade significa potencializar os seus efeitos, por serem atividades complementares.

Uma forma de viabilizar os estudos e o financiamento necessários para a melhoria da capacidade de gestão é através da obtenção do apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o único banco de desenvolvimento entre seus congêneres (Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, Banco Asiático de Desenvolvimento, Banco Mundial, etc.) que não financia estudos nem concede empréstimos ao setor educacional. Esta singularidade nefasta é cada vez mais incompreensível, quando se sabe que a disponibilidade de mão-de-obra qualificada é uma preocupação crescente dos empresários e uma restrição importante ao crescimento econômico.

Se o BNDES resolvesse dedicar ao ensino básico algo como 1% do valor anual dos seus empréstimos, seria possível, em um decênio, fazer um trabalho de soerguimento da máquina administrativa das secretarias estaduais de educação. O prazo refere-se menos ao vulto dos recursos necessários ao empreendimento e mais à natureza dos projetos de reforma institucional, exigentes em sua formulação e lentos em sua maturação. Desta forma,

seria possível investir na redefinição dos objetivos e da organização das secretarias, bem como na adequação de seu pessoal e disponibilidade de equipamentos para enfrentar os novos desafios.

A importância desta sugestão reside em três aspectos: primeiro, o MEC não tem capacidade de determinar os requisitos e analisar projetos de reforma institucional. Ao BNDES caberia suprir esta função, o que requer o treinamento de alguns funcionários nas especificidades de um projeto educacional, além de estudos para determinar as prioridades e os procedimentos a serem adotados. Em segundo lugar, o BNDES, ao contrário do MEC, tem uma longa tradição e capacidade gerencial para negociar e acompanhar a execução de projetos, necessitando apenas aprender a lidar com as especificidades do setor educacional. E em terceiro, o BNDES dispõe de recursos financeiros. Estes empréstimos geram uma dívida em moeda nacional, que pode ser, em boa parte, paga com a redução dos gastos proveniente dos esforços de racionalização. Seus encargos podem ser menores para os estados mais pobres.

Desinvestimento nos professores

O círculo vicioso do desinvestimento ocorre na formação, no salário e no de-

sempenho dos professores. Os cursos de formação de professores atraem candidatos com um perfil sócio-cultural cada vez mais baixo, possuem currículos mal definidos e professores desmotivados, além de serem, com frequência, cursos noturnos. Estas interações entre aluno, escola e professor resultam numa "ignorância diplomada". Tal situação está diretamente ligada à queda do salário real nas redes estaduais; hoje, estes salários são inferiores aos pagos por alguns municípios.⁴ Outras características do emprego de professor, como veremos adiante, também atuam no sentido de torná-lo pouco atraente.

Se é uma percepção equivocada chamar de década perdida a década dos 80 pela ampliação das liberdades democráticas ocorrida, certamente é uma afirmativa válida para o ensino básico. A elevada inflação, agravada pelo fracasso dos choques heterodoxos, atingiu os mais pobres, através do imposto inflacionário, e desorganizou o ensino fundamental pela queda progressiva do salário real dos professores, especialmente os das redes estaduais, e pela desorganização da compra e

distribuição do livro didático. Esta interação negativa entre renda dos pais e funcionamento das escolas certamente afetou a aprendizagem dos alunos. Enquanto o governo federal dispunha de formas de fi-

nanciamento como o imposto inflacionário e a colocação dos títulos públicos, os governos estaduais tinham limites mais severos para financiarem sua dívida através de títulos (mesmo usando os bancos estaduais), sem terem acesso ao imposto inflacionário, por não emitirem moeda.

A consequência foi inevitável. O mecanismo de ajuste do orçamento estadual passou a ser o salário real dos funcionários, recorde-se que a folha de pagamento dos professores representa, usualmente, metade das despesas

salariais. As greves desencadeadas pelos sindicatos dos professores foram impotentes para conter as perdas salariais, pois os acordos salariais eram rapidamente corroídos pela inflação. Mas essas mesmas greves agravaram a precariedade de funcionamento das escolas públicas. O retorno da estabilidade de preços após 1994 estancou esta sangria e permitiu, em

***Se é um
equivoco
chamar de
década perdida a
década dos 80
pela ampliação
das liberdades
democráticas,
esta é
certamente uma
afirmativa válida
quanto ao
ensino básico.***

alguns casos, ganhos salariais moderados. Entretanto, a questão da recuperação dos salários está longe de resolvida.

Os baixos salários provocaram formas de reação dos professores que acarretaram pesados custos, ainda que pouco visíveis, para a qualidade do ensino. Pode-se citar o elevado número daqueles que cedo abandonam a carreira, a incapacidade de preencher as vagas existentes e o custo do aumento da utilização de licenças, como a de saúde, representado pela utilização de professores substitutos. Esta lista pode ser acrescida da manutenção da aposentadoria especial para os professores do ensino fundamental no projeto da reforma da Previdência, que é vista como sendo um prêmio para aqueles professores que resolvem persistir na carreira escolhida. Também são indicadores destes custos a fuga da sala de aula para cargos administrativos e a desmotivação dos professores no exercício diário de suas funções.

Embora atue no setor formal, por ter carteira assinada, contrato de trabalho e, muitas vezes, estabilidade, o emprego do professor público apresenta fortes traços comuns aos empregos de baixa produtividade existentes no setor informal da economia. Pode-se destacar a elevada rotatividade na busca de melhores empre-

gos, as condições de trabalho que desestimulam esforços para um melhor desempenho, a reduzida exigência de qualificação e uma carreira com perspectivas reduzidas de treinamento adequado e de promoção. Este é o paradoxo vivido pelo professor: praticamente, qualquer emprego que exige o ensino médio oferece um salário maior.

Quanto ao desempenho, pode-se observar absenteísmo, aulas repetitivas, pouco rigor no cumprimento dos horários, pouca atenção às necessidades de aprendizagem do aluno, participação insuficiente nas reuniões da escola e uma atitude de "culpar o sistema" pelo fracasso do aluno. Embora formação, salário e desempenho sejam elos de um círculo vicioso, pensar na sua superação nos leva a usar a sinalização do salário como o elemento principal de rompimento do modelo atual. Isto por causa da dimensão estratégica dos salários na quebra deste círculo.

As consequências são claras: a criação de uma carreira do magistério atraiente, a drástica redução dos custos invisíveis mencionados acima, até como necessária para cobrir uma parcela dos ganhos salariais, a melhoria do perfil dos alunos dos cursos normal e superior de formação para o magistério, o resgate do prestígio social dos professores e a consequen-

te cobrança pela sociedade de uma atuação que, de fato, reflita este prestígio.

O aspecto dramático da atual situação dos professores públicos é a sua crescente miséria, que, distante de profecias marxistas, expressa uma das piores faces da crise fiscal do Estado. Os salários dos professores estão descolados dos ganhos de produtividade da economia, que beneficiam muitas outras ocupações. Em especial, o hiato crescente entre esses salários e os que remuneram pessoas com o mesmo nível educacional chama a atenção para a perversidade do círculo vicioso do desinvestimento.

A correção dos salários dos professores públicos, ainda que gradual, requer, primeiro, a queda do déficit orçamentário, hoje superior a 4% do PIB. Esta diminuição possibilitará maiores taxas de crescimento da economia e, conseqüentemente, da arrecadação de impostos. Mas este processo pode ser excessivamente demorado. Existem ganhos de eficiência na utilização dos professores que podem ser consideráveis e exceder a 20% da folha de pagamentos. Para viabilizar estes ganhos, é necessário realizar uma auditoria gerencial, que seria financiada pelo BNDES

dentro do programa de reformas institucionais já sugerido. Através de acordos plurianuais entre os estados e o MEC, seriam estabelecidos os parâmetros e as metas a serem cumpridos.

A rapidez da recuperação dos salários dos professores, por ser crucial, demandará um aumento dos gastos educacionais. Seus efeitos benéficos na quali-

As atuais reformas da educação são promissoras, mas de pouco alcance.



dade do ensino reduzirão outros gastos. Esta substituição de gastos, ainda que apenas a médio prazo, não pode ser esquecida. Quaisquer outras medidas que não enfrentem o cerne do problema serão apenas paliativas. O imediatismo e a miopia dos governantes, cevados pela cultura do clientelismo, fez com que sacrifi-

cassem a qualidade do ensino no altar da barganha política.

O MEC vem acenando com três medidas para atacar a questão salarial dos professores: um piso salarial nacional, a vinculação de 60% dos recursos do Fundo para o pagamento de salários e a exigência do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério. São medidas bem intencionadas, mas de pouco alcance. A desvantagem do piso é que, por não estar relacionado com os mercados de trabalho,

pode ser excessivo em alguns casos e inoperante em muitos outros. A vinculação dos recursos nos parece excessivamente baixa, não devendo redirecionar gastos, pois a proporção do custo do docente no custo da escola é superior a 80%. Finalmente, o Plano de Carreira tem sido uma exigência predominantemente formal no passado, o que nos torna céticos quanto ao seu uso no presente.

A alternativa proposta tem a vanta-

gem de ser adaptável às condições reinantes em cada estado, atuando no enxugamento de formas de desperdício e na redução progressiva do diferencial de salários, que penaliza os professores públicos. O chamariz de regras nacionais é a facilidade na definição das políticas e a sua validade automática, através de lei. A ilusão é achar que, definidas, as regras serão cumpridas e, se cumpridas, terão o impacto desejável.

CONCLUSÃO

O propósito deste trabalho foi discutir a estratégia das reformas educacionais propostas para o ensino fundamental desde a década de 70. Indicamos razões para o fracasso registrado nas reformas feitas até o final dos anos 80, considerando tanto as políticas de âmbito estadual como aquelas definidas pelo MEC. Já o início da década atual apresenta modelos de reformas que nos parecem atacar problemas crônicos da qualidade do ensino relacionados com a capacidade de decisão da escola e com a retroalimentação do sistema.

Estas medidas equivalem a uma *ponte de safena*, que irriga a escola com recursos e proporciona uma gestão em mai-

or consonância com a comunidade. Entretanto, o *nó górdio*, representado pela gestão das secretarias de educação, incapaz de racionalizar os gastos e implantar o *núcleo de qualidade*, e pelo círculo vicioso do desinvestimento nos professores, não é enfrentado nas medidas recentes do MEC, consubstanciadas pela criação do Fundo.

O Fundo tem um papel, predominantemente, de natureza redistributiva, pois só ocorrerá um aumento de recursos para o ensino fundamental na medida em que as subvinculações assim o exigirem. Espera-se que a melhoria de qualidade do ensino decorrente da garantia de um patamar mínimo de 300 reais para o custo-

aluno seja superior à perda dessa qualidade nas escolas que tiveram seus recursos diminuídos em consequência desta redistribuição. Entretanto, nada garante que haverá ganhos na eficiência alocativa, o que seria fortemente desejável. Existem outras maneiras mais diretas e proveitosas para aumentar a eficiência dos gastos educacionais. Neste sentido, foi aqui proposto que o BNDES financie projetos de reformas institucionais nos estados.

Outra deficiência do Fundo é a subvinculação de recursos do estado para o ensino fundamental, dificultando a expan-

são do ensino médio e desfavorecendo a municipalização do ensino fundamental. Finalmente, colocamos em dúvida as medidas do Fundo em prol de uma melhoria salarial dos professores. Sugerimos que sua efetivação depende da redução do déficit fiscal e de ganhos de eficiência na gestão dos professores, complementados por um aumento dos recursos educacionais públicos. A definição de suas fontes é uma decisão política que a sociedade fará quando compreender que o homem intelectualmente capaz é, cada vez mais, indispensável para um desenvolvimento sustentado e justo.

NOTAS:

¹ Uma discussão sobre a importância da Emenda Passos Porto é encontrada em Moreira, Castro e Silva (1986).

² Uma descrição de reformas em diferentes Estados aparece em Xavier, Mello, Sobrinho e Silva (1995).

³ Uma discussão mais ampla sobre as reformas educacionais pode ser vista em Mello e Souza (1995).

⁴ O salário real do professor estadual de São Paulo no biênio 1995-96 foi apenas 20% daquele relativo ao período 1980-81 (V. *Folha de São Paulo*, 5-maio-96). No Rio de Janeiro, a queda salarial entre 1986 e 1994 foi superior a 2/3 (V. *O Globo*, 4-set.-96).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Emenda Constitucional nº. 14. *Diário Oficial da União*, 13 set. 1996.
- Brasil. Lei nº. 9.424. *Diário Oficial da União*, 26 dez. 1996.
- FOLHA DE SÃO PAULO. 5 maio 1996.
- MELLO E SOUZA, Alberto. Gestão da escola e qualidade da educação. In: Reis Velloso, J. P. , Cavalcanti de Albuquerque, R. e Knoop, J. (coords.). *Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade*. Rio de Janeiro: INAE/ILDES, 1995, p.149-185.
- MOREIRA, Roberto, CASTRO, Luís Felipe Meira de, e SILVA, Jorge Ferreira da. Emendas Constitucionais 23/83 (Passos Porto) e 24/83 (João Calmon): problemas e consequências da compatibilização. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: Carlos Chagas, n. 58, 1986, p.3-14.
- NEGRI, Barjas. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, s. d. Mimeo.
- O GLOBO, 4 set. 1996.
- SÃO PAULO. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério: guia para sua operacionalização*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima-CEPAM, 1997.
- XAVIER, Antônio Carlos R., MELLO, Guiomar Namó de, SOBRINHO, José Amaral, e Silva, Rose Neubauer da (orgs.). *Gestão educacional: experiências inovadoras*. Brasília: IPEA, 1995.

EVOLUÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: A PARTICIPAÇÃO DO SETOR PÚBLICO E DA INICIATIVA PRIVADA*

Carlos Roberto Jamil Cury

INTRODUÇÃO

A evolução do ensino superior no Brasil, considerando-se os setores público e privado, para um entendimento mais amplo, não pode ser vista apenas do ponto de vista estatístico ou técnico. Ela deve ser vista também sob uma perspectiva social e política.

Embora não se pretenda focar a perspectiva social, nunca é demais recordar que o acesso ao ensino superior conhece barreiras sociais postas por uma formação colonial-escravocrata e por uma formação econômica de base agrária. Além disso conhece as barreiras de uma secundarização do ensino fundamental. As consequências dessas barreiras determinaram um ensino superior elitizado, não apoiado nem na igualdade de oportunidades e nem na equidade social, mas em privilégios de ordem sócio-econômica.¹ Com isso reforçou-se a dimensão organicista e hierárquica de um sistema social onde o "outro" existente fora dos espaços das elites jamais foi considerado como um "igual".

** Versão revista de conferência apresentada no Seminário "Direito Educacional e Ensino Superior Privado no Brasil" (Rio de Janeiro, 16 de setembro de 1997)*

Por outro lado, já há múltiplos estudos sociológicos, inclusive com dados de ordem estatística, que apontam para o jogo oscilante entre tempos de expansão e de contenção, como os trabalhos de Cunha. Sabe-se, por exemplo, que a década de 70 favoreceu a expansão das instituições privadas de ensino superior com caráter não universitário.

Sabe-se também que o Estado Federal praticamente estagnou no que se refere à expansão de sua rede de ensino superior. É verdade que a Constituição Federal, na redação original, antes da Emenda 14/96, dizia no parágrafo único do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que "as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional". Conquanto a Emenda 14/96 haja cortado este dispositivo, foi sob sua redação que muitas Constituições Estaduais determinaram a criação de universidades públicas estaduais. Assim, se há um espaço para o crescimento do Setor Público, além de um maior aproveitamento das instituições oficiais existentes,

esse está localizado nos estados. É do conhecimento geral que muitas Constituições Estaduais incluíram em seus dispositivos a criação, a expansão e o financiamento de universidades estaduais. A Constituição do Estado de São Paulo optou pela "otimização" do seu potencial universitário. Outras constituições de estados sem universidades estaduais públicas optaram pelo mecanismo da criação. (Oliveira e Catani (1993))

O crescimento do ensino superior, hoje, para dar conta da demanda que continua reprimida, certamente seguirá tendencialmente o caminho já anteriormente percorrido.²

Sem ignorar, pois, o caráter discriminatório dessas barreiras, sem deixar de considerar a trama mais ou menos expansiva dos diferentes momentos das décadas passadas, pretendo enfocar o tema através da dimensão política, com ênfase em aspectos normativos da legislação condicionadores da evolução do ensino superior.

A recuperação dessa tradição histórica pode nos auxiliar a pensar com maior rigor os dilemas e problemas do presente.

COLÔNIA E IMPÉRIO

Primeiras instituições de ensino superior

Nossa formação colonial-escravocrata, sob a dominação portuguesa, dife-

riu daquela levada adiante pela dominação espanhola em terras da América. A Espanha não obstaculizou a fundação de universidades nos territórios coloniais de seu mando, embora tais instituições fossem basicamente presididas por organizações religiosas. Nosso país, ao invés, conheceu todos os obstáculos para a entronização de escolas de ensino superior, inclusive da parte dos pontífices papais. Em 1592, o Papa negou à Companhia de Jesus o pedido de instalação de uma universidade e, em 1675, até mesmo a equiparação dos estudos do Colégio da Bahia com os de Évora foi negada pelos agentes da metrópole. A possibilidade de uma formação superior ficava, então, contingenciada por idas dos filhos das elites aos países da Europa, máxime em Portugal. O que se podia ter aqui era apenas uma preparação para fazer fora o que era proibido no Brasil.³ Debalde foram os esforços de nacionalistas, como os inconfidentes, que aspiravam à fundação de uma universidade.

Tais "inaugurações" do sistema social, tendo em vista a inexistência de uma verdadeira rede escolar, marcam duas dimensões que afetarão a construção de uma sistema de ensino superior: o elitismo e a centralização.⁴

E não deixa de ser curioso que, quan-

do o centro do poder português se vê obrigado a deslocar-se para a Colônia (Vice-Reino), em 1808, ele se veja também contrungido a estabelecer as primeiras escolas de ensino superior, museus, bibliotecas e outras escolas estratégicas.

Somente em 1813 é que são criadas as Academias de Medicina e Cirurgia da Bahia e do Rio de Janeiro, as quais só em 1832 passarão a se denominar Faculdades de Medicina. As Faculdades de Direito de Olinda e de São Paulo datam de 1827, a de Farmácia é de 1839, a Escola Politécnica e a Escola de Minas de Ouro Preto datam, respectivamente, de 1874 e 1875. Em 1875, cria-se a Escola de Agricultura em Cruz das Almas (BA) e, em 1883, a de Pelotas (RS).

Trata-se de iniciativas do poder real ou imperial, sob cuja jurisdição elas se estabelecem.

Comentando a relação entre o poder instituído e a burocracia escolar do ensino superior, Cunha aponta:

"As faculdades faziam parte da burocracia do Estado, mas localizavam-se na sua periferia, tendo seus integrantes maior autonomia do que aqueles situados no núcleo. Desse modo, montou-se um sistema de relações entre o núcleo da burocracia do Estado, representado pelo imperador e o ministro do

Império, e a periferia (os professores), a fim de que as atividades da periferia pudessem ser controladas pelo núcleo, mantendo-se, entretanto, certa autonomia." (Cunha (108:1980))

Constituição de 1824

Não se pode, contudo, ignorar que o art. 179 da Constituição Imperial garantia "a inviolabilidade dos Direitos Cíveis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade". Tal base se definia constitucionalmente pela liberdade de expressão e de pensamento (inciso IV), pela liberdade de profissão (inciso XXIV), pela instrução primária gratuita (inciso XXXII) e "[por] Collegios e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras e Artes" (inciso XXXIII).

A gratuidade ficava restrita ao ensino primário e assim mesmo nas cidades mais povoadas, de acordo com o mesmo artigo 179.

Estes dispositivos são reforçados pela Constituinte, de cujo teor nos dá notícia o historiador Almeida no final do século passado:

"[...] a Assembléia Constituinte adotou, em 20 de outubro de 1823, uma lei se-

melhante àquela que fora votada em 28 de junho de 1821, pelas Cortes Constituintes de Portugal. Em virtude desta lei, todo o cidadão poderia abrir uma escola elemental sem obrigação de exame, nem licença ou autorização." (Almeida (57:1989))

Reforma Leôncio de Carvalho

Estes dispositivos jamais deixaram de existir em Constituições proclamadas e, já no final do Império, o Decreto nº. 7.247, de 19 de abril de 1879, de Leôncio de Carvalho, dizia, em seu art. 1º: "É completamente livre o ensino primário e secundário no município da corte e o superior em todo o Império, salva a inspeção necessária para garantir as condições de moralidade e hygiene."⁵

O art. 8º, permitia subvenção às escolas particulares, desde que, não havendo escolas públicas por perto, "[...] inspirem a necessária confiança e mediante condições razoáveis se prestem a receber e ensinar gratuitamente os meninos pobres da freguesia".

Esse mesmo Decreto previa que o uso do termo "livre", associado às escolas superiores, pelo qual uma escola se equipararia às oficiais, era, explicitamente, uma *concessão* do poder legislativo.

Já o Ato Adicional de 1834, ao dispor sobre as competências das Assembleias Provinciais, negava-lhes a possibilidade de legislar sobre "as faculdades de Medicina, os Cursos Jurídicos, Academias actualmente existentes e outros quaesquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem creados por lei geral." (art. 10, § 2º)

O § 7º, do mesmo art. 10 deixa claro que os funcionários dessas escolas eram funcionários do poder central.

Mas esse artigo não impedia que as Assembleias Provinciais pudessem também legislar sobre as escolas que viessem a criar, desde que no âmbito de sua competência, sem jurisdição sobre a esfera já constituída ou a ser instituída em nível geral (nacional).

Também a lei não vedava aos particulares a iniciativa de abrir escolas livres. Sobre o assunto diz Cunha:

"A extensão da liberdade de ensino ao grau superior vinha sendo defendida pelo menos desde a década de 1860. A partir da década de 1870, liberais, conservadores e positivistas convergiam na aspiração genérica da liberdade de ensino." (Cunha (82:1980))

A princípio, a Igreja Católica não partilhava desta aspiração, na medida em que

ela era uma burocracia do Estado enquanto religião oficial do Império. Mas, um pouco mais tarde, ela alterou seu ponto de vista:

"A liberdade de ensino passou a ser vista pela Igreja como vantajosa por lhe propiciar desligar-se da ingerência do Estado e, também, por lhe proporcionar um meio vantajoso para competir com iniciativas particulares, confessionais ou não. (Cunha, (83:1980))

Corroborando esta afirmação, Fávero aduz:

"É também com o advento da República que se inicia na Igreja Católica a discussão da necessidade de ser criada, no país, uma universidade ou faculdade católica." (Fávero (35:1980))

Portanto, só uma lei geral (diríamos hoje, federal), via Assembleia Geral do Império, poderia criar cursos de ensino superior cujos títulos tivessem validade nacional. E a iniciativa da criação dessas escolas superiores (digamos, isoladas) via de regra era do Imperador. Assim, lentamente, vai-se gestando a idéia de reconhecimento como instrumento pelo qual as entidades de ensino superior criadas pela iniciativa privada ou pelas assembleias provinciais pudessem pleitear a validação geral (nacional) de seus diplomas.

De todo modo, a criação de universidades sempre foi bastante complexa. Desde a Constituinte de 1823⁶ deputados se empenharam na criação de universidades, porém sem êxito. Foram 42 tentativas, entre as quais o projeto do Visconde

de Goiânia em 1847 e o projeto do Ministro Paulino de Sousa em 1870. O próprio Pedro II, em sua última fala do trono, já em 1889, fez alusões à criação de universidades e faculdades e de um ministério voltado para a instrução pública.

REPÚBLICA VELHA

Constituição de 1891

A República, mercê da Constituição de 1891, determinou, no art. 34, inciso XXX, que seria competência privativa do Congresso Nacional a criação de escolas de ensino superior na capital da União e, embora de modo não privativo, a de instituições de ensino superior nos estados. E, como, pelo art. 65, era facultado às unidades federadas "todo e qualquer poder, ou direito que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição", seguia-se a possibilidade de os estados poderem criar instituições próprias de ensino superior. Por outro lado, o art. 72, § 24, assegurava "o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial".

Estes dispositivos definirão, durante a República Velha, o caráter paradigmático do "ensino oficial" da União, frente

ao qual se verificará um movimento pendular de mais ou menos oficialização do ensino público estadual e do ensino particular livre.

Decreto nº. 1.159

A despeito das pressões dos positivistas, o Decreto nº. 1.159, de 3 de dezembro de 1892, assinado pelo Marechal Floriano e pelo Ministro Fernando Lobo, aprova "para as instituições de ensino superior dependentes do Ministério da Justiça e Negócios Interiores" um código que mantém o ensino oficial superior da União como parâmetro de qualquer instituição congênere.⁷ Diz o art. 1º, do referido código:

"Para difusão da instrução pública superior manterá o Governo duas Faculdades de Direito, uma em São Paulo e outra em Pernambuco; duas Faculdades de Medicina e Pharmacia, uma

na Capital Federal e outra na Bahia: uma escola Polytechnica na Capital Federal; uma Escola de Minas em Minas Geraes."

Com 317 artigos no corpo permanente e mais três nas Disposições Transitórias, o código reserva o Título II para as instituições de ensino superior e secundário fundadas pelos Estados ou por particulares, com artigos que vão do art. 309 até o 320. Diz o art. 309:

"É licito aos Estados federados fundar estabelecimentos de ensino superior: mas, para que os graus por elles conferidos tenham os mesmos effeitos legais que os dos estabelecimentos federaes, é mister:

1º., que as habilitações para matriculas e exames, e os cursos, sejam idénticos aos dos estabelecimentos federaes:

2º., que se sujeitem à inspecção do Governo Federal, que para esse fim nomeará delegados que tenham o grau de doutor ou bacharel pelos estabelecimentos que devam fiscalizar ou por outros aquelles equiparados."

Os cursos e estabelecimentos fundados por particulares são normatizados pelo art. 310:

"É permitido a qualquer individuo ou associação de particulares a fundação

de cursos ou estabelecimentos, onde se ensinem as materias que constituem o programma de qualquer curso ou estabelecimento federal, salva a inspecção necessaria para garantir as condições de moralidade e hygiene."

Esclareça-se que prestar todas as informações requisitadas pelas autoridades públicas e abrir os estabelecimentos à visita das mesmas autoridades fazem parte das exigências, entre outras, para a *permissão* de abertura destes estabelecimentos.

O art. 311 regula as faculdades ou escolas livres.

Respeitado o § 2º. do art. 309, o código permite ao Governo "conceder o título de Faculdade ou Escola Livre com todos os privilégios e garantias de que gosarem todos os estabelecimentos federaes".

Se os estatutos destes estabelecimentos fossem aprovados pelo governo, se as matérias ensinadas fossem pelo menos iguais às dos estabelecimentos federais e se os exames fossem elaborados de acordo "com as leis, decretos e instruções" válidos para os estabelecimentos federais, esses poderiam conferir aos seus estudantes os respectivos graus acadêmicos.

Os condicionantes estabelecidos pelo

Decreto são claros: o ensino oficial é o parâmetro. O Estado assume a educação superior como sua função. A equiparação é possível, desde que respeitados os condicionantes sob a égide da permissão e da concessão. Mais do que isso, o Estado é o sujeito maior da educação superior. Ele é um sujeito docente.

Decreto nº. 3.890/01

O Decreto nº. 3.890, de 1º, de janeiro de 1901, assinado pelo Presidente Campos Salles e por Epiácio Pessoa, Ministro da Justiça e Negócios Interiores, estabelece um outro Código dos Institutos Oficiais do Ensino Superior e Secundário. Com 384 artigos e mais três nas Disposições Provisórias, o Título II regula a criação de estabelecimentos de ensino superior e secundário nos Estados ou por particulares. Diz o art. 361:

"Aos estabelecimentos de ensino superior ou secundário fundados pelos Estados, pelo Distrito Federal ou por qualquer associação ou indivíduo, poderá o Governo conceder os privilégios dos estabelecimentos federais congêneres."

Esse *conceder*, que implicava o reconhecimento, a equiparação e o gozo de tais *privilégios*, importava em múltiplas

e minuciosas condições, como a aquisição de individualidade própria como *sociedade* civil, um conjunto de informações documentadas e a submissão à inspeção permanente. Quando não conformes às condições, as prerrogativas eram *suspensas ou cassadas*. Explicita-se mais: quem tem o poder de conceder, tem o de suspender ou cassar. Nos arts. 361 até 384, estão presentes tais especificações.

Vai, pois, consolidando-se a centralização do ensino superior nas mãos da União como parâmetro oficial desse nível.

Reforma Rivadávia

A ânsia pela liberdade de ensino defendida por vários próceres leigos e religiosos e a penetração do ideário positivista no governo central são alguns dos condicionantes pelos quais o Marechal Hermes da Fonseca, Presidente da República, e o Ministro Rivadávia Correia assinam o Decreto nº. 8.659, de 5 de abril de 1911. Inspirada na doutrina positivista, a Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República, com 140 artigos, será o primeiro documento onde a *desoficialização* do ensino é explicitamente assumida.

A expressão do art. 1º, é emblemática-

ca: "A instrução superior e fundamental, difundidas pelos institutos criados pela União, não gozarão de privilégio de qualquer espécie".

A figura jurídica dos institutos muda, de acordo com o art. 2º:

"Os institutos, até agora subordinados ao Ministério do Interior, serão, de ora em diante, considerados corporações autônomas, tanto do ponto de vista didático, como do administrativo".

O art. 3º, já tendo os estabelecimentos federais como corporações, lhes facultava personalidade jurídica

"para receberem doações, legados e outros bens e administrarem seus patrimônios, não podendo, contudo, sem autorização do Governo, aliená-los".

A Lei Orgânica, pelo art. 5º, cria o Conselho Superior do Ensino, cuja principal atribuição será a de substituir a função fiscal do Estado. De acordo com o mesmo artigo, o Conselho Superior de Ensino

"estabelecerá as ligações necessárias e imprescindíveis no regime de transição, que vai da oficialização completa do ensino ora vigente, à total independência futura, entre a União e os estabelecimentos de ensino".

Deliberativo e consultivo, o Conse-

lho fiscalizaria os institutos de modo a, progressivamente, ir repassando a função fiscal aos próprios estabelecimentos, conforme os arts. 138 e 139.

Assim, pelos arts. 6º e 40, os institutos, como corporações, são dotados de autonomia didática completa e, pelo art. 7º, cabe-lhes a autonomia gerencial de seus patrimônios. Os recursos de manutenção dos institutos, além de legados, doações, ensino pago, contariam também "com as subvenções votadas pelo Congresso federal".

A Lei cria, pelo art. 65, o exame de admissão ao ensino superior. Mais tarde, outros decretos denominarão de vestibular este exame. Contudo, as matérias dos institutos deveriam não só ser seriadas (art. 74), quanto, em seu conteúdo, serem estabelecidas pelo "nexo científico que as ligarem, indo do mais simples ao mais complexo", de acordo com o método positivista de aproximação da ciência.

A desoficialização propiciada pela Reforma Rivadávia oportunizou a abertura de escolas de todos os tipos. Surgiram escolas sérias e, sob o impacto de um mercado propício, surgiram também as famosas "academias elétricas". Ora, esta face mercantilista de que também se recobriu a reforma Rivadávia reconduz os novos governantes à *reinstauração da*

oficialização, com o retorno do instituto da equiparação.

Reforma Carlos Maximiliano

Com 201 artigos, dos quais 144 no corpo permanente, o Decreto nº. 11.530, de 18 de março de 1915, assinado pelo Presidente Wenceslau Braz e por Carlos Maximiliano, Ministro da Justiça e Negócios Interiores, "reorganiza o ensino secundário e o superior na República" e, com isto, reoficializa o ensino. Os cinco institutos federais de ensino superior e o Colégio Pedro II voltam a ser mantidos e controlados pela União, com o apoio do Conselho Superior de Ensino. "Quando achar oportuno", diz o Decreto no seu art. 6º, o governo poderia reunir seus institutos funcionando no Rio de Janeiro, sob a figura de Universidade.

A iniciativa privada não perde a liberdade de atuação junto ao ensino, mas agora é denominada de *academia* e volta a ser regrada pelo instituto da equiparação, sendo controlada e fiscalizada pelo Conselho Superior do Ensino, conforme o art. 28.

Diz o art. 11:

"As academias que pretenderem que os diplomas por ellas conferidos sejam registados nas repartições federaes,

afim de produzirem os fins previstos em leis vigentes, requererão [...]".

Retornam os controles minuciosos para autorização de funcionamento, equiparação, possibilidade de cassação (arts. 14 a 20) "e na falta de qualquer dos requisitos enumerados no artigo antecedente, o inspetor concluirá por aconselhar que *não se conceda* a pretendida equiparação [...]" (art. 14).

Tanto é assim que o art. 20 diz: "julgada digna de equiparação às federaes uma academia, será essa regalia outorgada pelo Ministro [...]".

O art. 24 proíbe a equiparação ao Pedro II de qualquer instituto público estadual ou particular de ensino secundário que se estabeleça "com intento de lucro ou de propaganda filosófica ou religiosa".

Já o art. 25 proíbe a equiparação de qualquer academia em cidades com menos de 100.000 habitantes, salvo se capital de estado, o qual, por sua vez, possua mais de 1 milhão de habitantes e desde que seja tal instituto "fortemente subvencionado pelo governo regional".

Reforma Rocha Vaz

A reforma João Alves, Ministro da Justiça e Negócios Interiores, mais conhecida como Rocha Vaz, assinada pelo Pre-

sidente Artur Bernardes, data de 13 de janeiro de 1925, é também referida pelo Decreto nº. 16.782 que a estabeleceu. O Decreto contém 310 artigos.

Embrião do futuro Ministério da Educação, o Decreto cria o Departamento Nacional de Ensino, revoga o Conselho Superior de Ensino e institui o Conselho Nacional de Ensino. Dele poderiam fazer parte também os representantes dos estabelecimentos equiparados escolhidos pelos seus representados.

Pelo art. 22, cabia a este Conselho, entre outras atribuições, a de "dar parecer sobre a equiparação de institutos de ensino particulares ou dos Estados aos oficiais... propor a cassação ou suspensão das regalias da equiparação".

O Decreto, no seu art. 42, reconhece as associações de estudantes para "fins científicos, literários ou de assistência escolar [...]".

Todo o Capítulo X do Decreto é voltado à equiparação, com uma série de condicionantes. De acordo com o art. 262, ela "*será concedida* [grifo nosso] depois de prévia fiscalização do instituto durante dois anos [...]", sendo então a faculdade "obrigada a submeter o seu regimento interno à aprovação do Ministro [...]" (art. 264). Os diplomas de qualquer instituto, oficial, oficializado ou equiparado, seriam registrados junto ao Departamento Nacional de Ensino.

O Decreto nº. 5.616, de 28 de dezembro de 1928, após a revisão constitucional de 1926, regula a criação de universidades nos estados. A autonomia destas, objeto de concessão por parte da União, deveria preencher uma série de requisitos, entre os quais a comprovação de "quinze annos de effectivo funcionamento" de "pelo menos tres das escolas de que se compuzer a universidade".

REPÚBLICA NOVA

Estatuto das universidades brasileiras

Outro momento importante é o impacto trazido para a educação quando da Revolução de 30. Na Exposição de Motivos do Decreto nº. 19.851, de 11 de abril de 1931, assinado por Getúlio Vargas,

Francisco Campos, Ministro da Educação e Saúde Pública, diz que o "estatuto das Universidades brasileiras se limita a instituir, em linhas geraes, o *modelo* de organização administrativa e didactica para as Universidades federaes e equiparadas, admittindo, porém, variantes [...]" (p. 61)

O Decreto volta-se só para o ensino superior, com 116 artigos, e estabelece um Estatuto das Universidades Brasileiras e dá preferência a um *sistema universitário*, ainda que permitindo a oferta de ensino superior em *institutos isolados*. Mas é importante assinalar que aqui se estabelece uma relação entre este *modelo* e o que viesse a ser criado como educação superior.

O art. 6º. do Estatuto é claro: "As universidades brasileiras poderão ser criadas e mantidas pela União, pelos Estados ou, sob a forma de fundações ou de associações, por particulares, constituindo universidades federais, estaduais e livres".

Mas a denominação Universidade (denominação essa regrada pelo art. 113 do Estatuto), nos aspectos organizacionais e institucionais, teria regras válidas e obrigatórias para qualquer modalidade de administração, pública ou privada, constituindo-se o Estatuto em *padrão único de referência*, ainda que o art. 3º. admita "variantes regionais no que respeita à administração e aos métodos didáticos". De todo modo, são apenas variantes dentro do mesmo modelo.

O Conselho Nacional de Educação, criado pelo Decreto nº. 19.850, de 11 de abril de 1931, teria funções muito claras

na organização administrativa e didática de qualquer instituição que viesse a se chamar universidade (art.4º.). Um membro das universidades equiparadas teria assento no Conselho Nacional.

O Capítulo II do Estatuto trata da equiparação das universidades. A equiparação das universidades livres e estaduais, "para efeitos da concessão de títulos, dignidades e outros privilégios universitários", de acordo com o art. 12, exigiria a inspeção prévia, da qual constariam "elementos mínimos". Elas estariam sujeitas à fiscalização federal, com conseqüências relativas à manutenção da prerrogativa ou sua suspensão e cassação.

O art. 17, versando sobre a escolha de reitores das universidades equiparadas, condicionava a posse do escolhido ao "prévio assentimento do Ministro da Educação e Saúde Pública, que poderá vetar a nomeação quando o candidato não oferecer garantias ao desempenho de tão altas funções". Este dispositivo mereceu, em 22 de maio de 1934, uma regulamentação especial, quando este poder de veto do Ministro foi eliminado pelo Decreto nº. 24.279.

Constituição de 1934

A Constituição de 1934, inspirada em Weimar, mas fruto interno de uma

verdadeira guerra civil, e respondendo às realidades motivadoras da denominada Revolução de 30, entendeu que "traçar as diretrizes da educação nacional" seria uma competência privativa da União, de acordo com o art. 5º, inciso XIV. Finalmente a educação no Brasil teria, legalmente, dimensões nacionais, ainda que por grandes linhas.

Além de outros dispositivos inovadores, o art. 150, ao atribuir à União a fixação do Plano Nacional de Educação, determinava que este abrangeria "todos os graus e ramos do ensino", e que ela coordenaria e fiscalizaria sua execução.

A alínea b do mesmo artigo reza que a competência da União determinará "as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização." Mas o parágrafo único do mesmo artigo, alínea c, reconhece "a liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual".

Estamos agora em plena constitucionalização do reconhecimento oficial, da liberdade de ensino e da relação entre ambos.

Nessa mesma direção, o art. 113, inciso XIII, da Constituição, ao listar os

direitos civis, diz que "é livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade técnica e outras que a lei estabelecer, ditadas pelo interesse público".

Ainda que esses dispositivos viessem a ser mais especificados em legislação infra-constitucional, a trajetória do grau superior, quer público, quer privado, continua na mesma direção, já vinda a República, diferenciada apenas pela reforma Rivadávia. A direção dada, de acordo com a própria evolução anterior, dava competência à União nessa matéria sobretudo através dos mecanismos de autorização e de fiscalização.

Importante é assinalar que foi sob esta legislação que se deu a criação da Universidade São Paulo (USP), em 25 de janeiro de 1934. O decreto estadual de criação foi referendado pelo Decreto Federal nº. 39, de 3 de setembro de 1934, aprovando os estatutos da mesma universidade. Também a criação da Escola Livre de Sociologia e Política em São Paulo vai representar uma iniciativa tendente à efetivação das *variantes regionais* de ensino superior.

Entre 1931 e 1937, vários são os decretos que criam escolas nacionais, autorizam o funcionamento de escolas superiores, oficializam estatutos e regula-

mentos, concedem a inspeção preliminar a várias faculdades e *concedem* equiparações. Assim, por exemplo, a Universidade de Minas Gerais mantém as prerrogativas de universidade equiparada e livre em 26 de março de 1934.

Digna de toda a importância é a Lei nº. 452, de 5 de julho de 1937. Por ela se cria a Universidade do Brasil, como reorganização da Universidade do Rio de Janeiro de 1920. A Universidade do Brasil passa a representar um modelo padrão deste tipo de instituição.⁸ O ato que a instituiu contém dentro de si, de modo explícito, os padrões autoritários que viri-

am se alargar com o Estado Novo. Próprios de um padrão indiciador da ditadura, a Lei que criou a Universidade do Brasil retira a liberdade plena de expressão que faz da universidade um centro de reflexão antidogmática. A dimensão da liberdade de ensino como liberdade de expressão e de consciência perde espaço para os controles advindos com o golpe de 1937.

Outro momento digno de nota é a instituição da Universidade do Distrito Federal, por iniciativa de Pedro Ernesto, Prefeito interventor, e Anísio Teixeira, em 4 de abril de 1935.⁹

ESTADO NOVO

Constituição de 1937

A partir de novembro de 1937, o instrumento dessas equiparações, concessões e outras medidas afins será o decreto-lei, sob a égide do golpe instaurador do Estado Novo. Aí surgirá, na prática, a efetivação da cassação de autorização de funcionamento e a proibição de funcionamento de escolas superiores. E será por este instrumento legal que a União, em 15 de janeiro de 1946, reconhecerá a constituição da primeira universidade livre do país, no Rio de Janeiro, sob a égide da Igreja

Católica: a Universidade Católica do Rio de Janeiro, seguida da de São Paulo em agosto do mesmo ano.

Contudo, em 11 de maio de 1938, Vargas, junto com o Ministro Gustavo Capanema, assina o Decreto-lei nº. 421, pelo qual o funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior é regulado. O Decreto-lei reconhece a liceidade da fundação de tais estabelecimentos tanto da parte dos poderes públicos quanto das "pessoas naturais e [d]as pessoas jurídicas de direito privado" (art. 1º.), desde que respeitem os preceitos estabelecidos. E o

art. 2º, exige a autorização prévia do governo federal para a organização e funcionamento de qualquer curso de ensino superior, cujo pedido e trâmite implicavam o Ministro, o Conselho Nacional e a Presidência da República. A concessão da autorização, além de condicional, exigia uma série de pré-condições, desde capacidade financeira até a organização didática fixada pelo governo federal. A fiscalização prévia e permanente era também condição da concessão do reconhecimento, bem como instrumento de cassação de prerrogativas.

Este Decreto-lei fazia jus ao espírito do Estado Novo, todo ele baseado no regime ditatorial implantado no país, com as liberdades civis praticamente suspensas.

Apesar disso, o art. 125 da Constituição outorgada de 1937 introduz o dever de educar, tornando o Estado subsidiário do dever primeiro e natural dos pais, e complemento das lacunas deixadas pela

educação particular. Nesse sentido, cumpre citar o art. 129, que diz:

“À infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.”

Este dispositivo se reforça com o art. 128, que garante o ensino livre à iniciativa individual, particular e pública, impondo como “dever do Estado o contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e outras [...]”.

À liberdade de ensino, como expressão da iniciativa de abrir escolas, se sobrepõe a determinação de uma profunda limitação na liberdade de expressão e de crítica. A primeira é condicionada pela segunda.

REDEMOCRATIZAÇÃO

Constituição de 1946

A Constituição de 1946, marco da redemocratização do país, repõe a liberdade de exercício profissional, dentro de

critérios da lei, de acordo com o art. 141, § 14, e art. 161. O art. 167 abre os “diferentes ramos” de ensino à liberdade da “iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem”

Será sob esta Constituição liberal-democrática que a Lei nº. 1.254, de 4 de dezembro de 1950, disporá sobre o sistema federal de ensino superior. Essa Lei possibilitava que, gradativamente, estabelecimentos subvencionados pelos poderes públicos, fossem estaduais ou particulares, viessem a ser incluídos na categoria de públicos federais.

Nasce então um processo gradativo de federalização de estabelecimentos de ensino superior e que, lentamente, vão-se constituindo nas universidades federais. Pela importância de se ter uma universidade federal, pelo reconhecimento do valor implícito de se ter a presença da União nas unidades federadas, cada Estado passou a contar com, pelo menos, uma universidade federal. Como nos ensina Oliven (65 : 1990):

"[...] o período populista de 1945/64 caracterizou-se como uma fase de integração do ensino superior. Isto se deu tanto pela federalização de grande parte dos estabelecimentos de ensino de terceiro grau, quanto pela criação de universidades através da vinculação administrativa de faculdades preexistentes."

É importante ressaltar que não vigia o estatuto da gratuidade nos estabelecimentos públicos federais, secundários e superiores. Este estatuto só veio a ser es-

tabelecido formalmente com a Constituição Federal de 1988.¹⁰

Lei de Diretrizes e Bases de 1961

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 1961, de nº. 4.024, continha um Título especial para a liberdade de ensino¹¹, o qual, ao lado do seu reconhecimento, postulava "adequada representação", nos conselhos estaduais, dos estabelecimentos "legalmente autorizados". Pelo art. 14, o *reconhecimento e a inspeção* do sistema particular de ensino superior continua sendo competência da União, e, pelo art. 9º., a decisão do reconhecimento de universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior é competência do Conselho Federal de Educação, com a devida *homologação ministerial*. Logo a criação dos cursos e sua respectiva expansão, respeitada a liberdade de iniciativa, teria de ser chancelada pelo Conselho Federal ou, quando fosse o caso, pelos Conselhos Estaduais de Educação.¹² Além disso, o art. 19 é claro: "Não haverá distinção de direitos, entre os estudos realizados em estabelecimentos oficiais e os realizados em estabelecimentos particulares reconhecidos".

O modo de dizer agora do que antes

se chamara de equiparação muda de tom. O *não haverá distinção* significa uma

isonomia, uma vez reconhecido um determinado estabelecimento.

REGIME MILITAR

Constituição de 1967/1969

A implantação do regime militar, com todo o cerceamento às liberdades, trouxe uma profunda remodelação no sistema político, aprofundando um modelo de desenvolvimento atrelado ao crescimento econômico então vigente.¹³

Entre as alterações constitucionais de 1967 e 1969 sofridas pela Lei Maior de 1946, ditadas pelos Atos Institucionais, situa-se a Lei nº. 5.540/68. Mais conhecida como Reforma Universitária de 1968, ela busca adequar o ensino superior às mudanças sofridas pelo país de modo a fazê-lo adequado aos tempos vigentes.¹⁴

A Carta de 1967 desvinculou os recursos voltados para a educação vigentes nas Cartas de 1934 e de 1946, ampliou o tempo da educação obrigatória, mantendo outros dispositivos da Constituição de 1946. A Emenda da Junta Militar retorna, para os municípios, a vinculação de recursos vindos dos seus impostos e restringe "a liberdade de comunicação de conhecimento no exercício do magistério" (art. 176, § 3º, inciso VII).

Lei nº. 5.540/68

A Lei nº. 5540/68 traz alterações significativas no âmbito do ensino superior, como distritos geo-educacionais, extinção da cátedra, instituição dos departamentos/colegiados, a pós-graduação, o ciclo básico, os institutos, o regime de dedicação exclusiva, entre muitas outras. Além disso, seu art. 2º, dá preferência a que a expansão do ensino superior se faça através de universidades e "só excepcionalmente em estabelecimentos isolados".

Por esta Lei, continuam a vigor tanto a liberdade de ensino quanto o regime de autorização e de reconhecimento para as instituições privadas, para cuja efetivação o art. 47 exige a homologação ministerial. Estas instituições, organizadas sob qualquer modalidade, deveriam registrar seus diplomas junto às universidades públicas, de acordo com o art. 27, § 1º, e § 2º.¹⁵

Expansão

E foi sob esta Lei que se deu a grande expansão do ensino superior no Brasil, de tal modo que já em 1980 coube "ao

sistema particular formar a expressiva maioria dos alunos de graduação do sistema" (Braga e Tramontin (22:1984)).

Também é nessa conjuntura, mercê do próprio crescimento quantitativo, que se definem com maior clareza, dentro do setor privado, os ramos confessionais e leigos no ensino superior:

"[...] o novo ensino privado se distinguiria de modo significativo das instituições particulares que já vinham desenvolvendo suas atividades no campo pedagógico, desde um período anterior à sua expansão. Estes estabelecimentos eram basicamente mantidos pelas universidades confessionais, principalmente pelas universidades católicas, e, enquanto tendência, não se pautavam como empresas capitalistas regidas pela lógica da acumulação do capitalismo econômico." (Martins, C. (39:1989))

Assim é que

"Os proprietários de escolas e colégios, percebendo a evolução crescente das

matriculas nos estabelecimentos públicos, no ensino elementar e secundário, e, ao mesmo tempo, a existência de uma demanda reprimida no ensino superior, assim como uma atitude favorável, por parte dos governantes de então, à entrada da iniciativa privada para neutralizar a questão dos "excedentes", passaram a transferir parte de seus investimentos para a abertura de novas instituições em sua grande maioria de faculdades isoladas [...]" (Martins, C. (37:1989))

É certo que algumas iniciativas legais do Governo e de normatização do Conselho Federal de Educação vieram no sentido de impor uma racionalidade na expansão, quanto a estabelecimentos, cursos e vagas, que já se instalara. É expressiva, sobretudo na metade dos anos 70, a produção de pareceres e resoluções visando a esta racionalidade em termos da relação demanda/vaga, proposta pedagógica, adequação ao mercado de trabalho, necessidades sócio-regionais.¹⁶

ABERTURA POLÍTICA

Pós-graduação

O período compreendido pelos anos 80 significará a tentativa de controle da expansão do ensino superior, consideran-

do-se a quase estagnação do setor público federal na graduação.

Será no campo da pós-graduação que o setor público investirá seus esfor-

ços no sentido da qualificação de recursos humanos, visando à consolidação de uma comunidade científica no país que fosse compatível com os avanços da ciência em todo o mundo. Diz Rezende Martins (94:1991):

“Se a política econômica enfatizava a necessidade de recursos externos para investimentos básicos no país, oferecendo inclusive grandes facilidades para importação de tecnologia, a política de formação de recursos humanos obedecia a duas linhas fundamentais: a necessidade futura de mão-de-obra especializada para preencher os novos empregos criados pelo desenvolvimento econômico previsto e a necessidade de cientistas, pesquisadores e técnicos aptos a desenvolver a pesquisa indispensável para a mudança, ao longo dos anos, do eixo de origem e sustentação do desenvolvimento, do exterior em direção ao próprio país.”

Mas esta estagnação do setor público, ainda que com a ressalva da pós-graduação, se cruzará com as tentativas de redemocratização do país em vista da obtenção de um Estado Democrático de Direito. As várias mobilizações da sociedade civil, tendo em vista o caráter democrático da política e o chamado “resgate da dívida social”, trouxeram à cena uma nova correlação entre Estado e sociedade. O tema

da cidadania passa a ocupar o cenário dos anos 80 culminando na nova ordem jurídica trazida pela Constituição de 1988.

Avaliação

No caso do ensino superior e da universidade em especial, um tema se tornou importante quando da assim chamada *abertura política*. Era a avaliação, inicialmente entendida como reforma da reforma de 1968, com marcante presença do movimento docente. A universidade, penosamente, buscava se conhecer através da diagnose de si própria tanto quanto buscava legitimar-se perante a sociedade sequiosa de democracia.

O termo *avaliação* vinha para ficar. Algumas iniciativas, no início dos anos 80, foram importantes nesse momento. Pode-se dar destaque, no início dos anos 80, ao Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU). Apesar de seu fracasso, ele determinou a entronização da temática da avaliação. O governo da Nova República, pretendendo recolocar a universidade como parceira na busca de uma nova legitimidade, cria a Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior, da qual resultaria, em 1986, o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (GERES).¹⁷

Instaura-se então um discurso sobre a avaliação, discurso múltiplo e conflitivo, sem que a ele correspondesse uma prática institucionalizada, exceto no nível da pós-graduação, sob a administração da CAPES/MEC.

Constituição de 1988

Estas iniciativas se deram concomitantemente à convocação da Assembleia Nacional Constituinte, a qual se dedicaria também à educação. Aprovada em outubro de 1988, várias foram as inovações trazidas pela Lei Maior. Fica mantida, contudo, pelo inciso II do art. 206, a "liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber", até mesmo como consequência do art. 5º., inciso XIII, que diz ser "livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer".

Sobre este assunto, há uma mudança que caracteriza a coexistência de instituições públicas e privadas de tal modo que a passagem da escola livre para a regular se faça na obediência às diretrizes da educação nacional (art. 22, inciso XXIV) e aos constrangimentos normativos próprios do instituto da autorização e da avaliação (art. 209). Nesse sentido já

em outro texto dissemos:

"A liberdade como ausência de coerção jurídica, como ausência de coerções sociais que impeçam o exercício da cidadania e como possibilidade de opções expressa-se no pluralismo (cf. inciso III do art. 206) O pluralismo também se expressa tanto negativamente como positivamente. Ele não é a monocultura ou a redução do múltiplo ao único, é o reconhecimento do diverso e o direito de conflito entre os diferentes, já que o plural é o reconhecimento de que nem todas as concepções são iguais e nem partem do mesmo lugar social. O pluralismo manifesta-se também na "coexistência de instituições públicas e privadas de ensino". Esta coexistência procede pelo fato de que o art. 213, ao reconhecer uma nova modalidade de privatismo na educação, uma espécie de propriedade privada não-capitalista, reconhece então a presença da escola tipicamente capitalista congruente com a livre iniciativa do art. 1º., inciso IV, e o art. 5º., incisos IV e XXII. Reconhece-se, pois, a educação assim gerida como mercadoria, especificamente no art. 209, desde que satisfeitas as normas gerais da educação nacional, a autorização de funcionamento e a avaliação de qualidade pelo poder público." (Cury (9:1989))

Outro ponto inovador encontra-se no art. 207, o qual se refere à universidade como já dotada de autonomia e para cuja identidade a indissociabilidade entre ensino, pesquisa, e extensão torna-se essencial. Ao lado da temática sobre a avaliação¹⁸, instaura-se uma outra complementar a essa: a autonomia universitária.

O foco desta discussão será o perfil das universidades públicas, sobretudo as federais. O modelo da "grande universidade" será posto em causa por administradores dos sistemas, que porão em questão os custos de sustentação das universidades.¹⁹

Lei de Diretrizes e Bases de 1996

Após longa e difícil tramitação, o

Congresso aprovou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, versão 1996. Trata-se da Lei nº. 9.394/96, de 23 de dezembro de 1996, assinada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso e pelo Ministro da Educação e do Desporto Paulo Renato Souza, com 92 artigos.

Nela, avaliação e autonomia, entre outros temas, são diretamente retomados. O projeto de lei que se tornou vencedor na disputa parlamentar terminou por incorporar como dispositivo central a avaliação, e como elemento-chave da universidade a autonomia, em importantes artigos.

Mais recentemente, este quadro histórico se completa com o Decreto nº. 2.306, de 19 de agosto de 1997, Decreto esse que remodela o Decreto nº. 2.207/97.

RUPTURAS CONSTITUCIONAIS E DA LDBEN/96

Dar a devida dimensão à LDBEN e aos decretos do governo supõe uma consideração mais detida sobre os dispositivos constitucionais. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma categorização quanto à natureza da educação escolar. Ela rompe, de modo triplice, com os padrões vigentes em nossa história da educação superior, através da coexistência, da lucratividade e da avaliação.

Coexistência

A coexistência é a compartilha de um objeto, no caso o ensino, por dois ou mais entes, ao mesmo tempo. Na coexistência, a existência de um dos entes não só permite a do outro, como o próprio conceito contém em si o respeito à diferença. A hipótese anteriormente sugerida entre não-lucratividade e ensino indica que a partilha atual, conseqüente à coexistência, se

vê precedida do caráter público do ensino, em cuja integralidade aí residente estaria a base das distinções anteriores.

No caso, a educação regular, como expressão do direito de aprender, é um serviço público não privativo do Estado. A figura da *coexistência* faz cessar a da *concessão*, na medida em que, de acordo com o art. 209 da Constituição, aos particulares tanto permanece a liberdade de ensino, quanto permanece a figura da *autorização*. A novidade é a substituição da noção de fiscalização pela de avaliação. A autorização é o modo pelo qual o poder público faculta uma prática para a qual se necessita de "prévia expedição do ato em causa", sem que esta prática seja, em si mesma, privativa do Estado.

A livre iniciativa, ao adentrar-se na educação, entra tanto no espaço do "direito de ensinar" quanto no do "direito de aprender". Ocorre que o "direito de aprender" é serviço público. E a educação escolar sob a iniciativa privada, pela autorização, se insere na prestação de um serviço público.

Nesse caso, o serviço prestado (direito de aprender) é público enquanto sa-

tisfaz uma necessidade geral e cada vez mais essencial para o desenvolvimento social. Mas as instituições que oferecem tal serviço podem ser públicas ou privadas. Estas últimas, na condição de instâncias prestadoras da educação regular, devem preencher os requisitos legais necessários que comprovem sua adequação para a oferta de tal serviço.

Assim, com a Constituição Federal de 1988, elas deixam de ser terceiros concessionários para se tornarem terceiros autorizatórios. Segundo Bandeira de Mello (256:1996), "Autorização - é o ato unilateral pelo qual a Administração, discricionariamente, faculta o exercício de atividade ma-

terial, tendo, como regra, o caráter precário." [grifo nosso] Desta forma, o poder público credencia os executores deste bem, autorizando-o e exercendo adequada fiscalização sobre ele.

Assim, de acordo com Bandeira de Mello (1969), as escolas particulares são

"pessoas jurídicas de direito privado, que agem em nome e por conta própria, paralelamente ao Estado, no exercício de atividades havidas como públicas.

**A livre
iniciativa na
educação entra
tanto no espaço
do "direito de
ensinar"
quanto no do
"direito de
aprender".**

que legalmente lhes são *facultadas*, e com poder de império específico, *atribuído pelo Estado* para consecução de tais cometimentos, coadjuvantes de sua ação." [grifos nossos].

Ora, já vimos que nem sempre foi assim. Exceto durante a Reforma Rivadávia, o Estado tem reservado a si a competência para atribuir aos entes privados no ensino, sob as modalidades de concessão, permissão, associadas à autorização, tanto a equiparação como a atuação regular na oferta de educação escolar.

A equiparação, tal como vimos, era uma concessão que o poder público avocava a si e fazia com que esses estabelecimentos imprimissem, em sua organização, uma função social que não lhes preexistia.

A educação escolar, considerada como instrumento de efetivação do direito de aprender, é posta como função do Estado. E, como tal, goza de reconhecimento implícito na destinação universal e na capacidade de controle.

O sujeito privado, detentor do impeto possessivo, pode entregar-se ao sistema contratual de mercado com a liberdade que lhe é inerente. Já o gozo do reconhecimento oficial, pela equiparação, exige a figura da concessão, sendo o poder público o concedente.

Tomada genericamente, a concessão "é a transferência, a outorga de terceiros dos poderes, ou de alguns poderes, vantagens, utilidades que pertencem ao concedente e que por efeito da própria concessão, passam ao concessionário, reservando-se, entretanto, o concedente alguns dos direitos, vantagens ou utilidades." (Naufel, p. 306 (1988))

Essa transferência é privativa do concedente, dentro de determinadas condições que, no caso de serviço público, incluem sempre a idéia de interesse coletivo.

Na trajetória histórica vista, sempre houve uma tensão entre a liberdade de ensino e a função docente do Estado, cujos pólos materiais de institucionalização foram o ensino nos estabelecimentos oficiais e nos livres. As condições foram enucleadas em torno da equiparação, previstos os casos de cassação e de suspensão.

A figura da concessão, presente desde o Império, aparece, por exemplo, com a Reforma Leôncio de Carvalho. Durante toda a República até 1961, excetuada a Reforma Rivadávia, todas as outras reformas incluem a concessão da equiparação.

Uma mudança neste quadro é dada pela Reforma Francisco Campos, na qual

surge a figura da oficialização dos currículos.

Tudo indica que é com a Lei nº. 4.024/61 que o termo concessão se esvai em proveito da permanência, até hoje, da autorização.

Lucratividade

A lucratividade é a segunda ruptura.

A Constituição de 1988 explicita um gênero de escola e, ao fazê-lo, deixa um outro implícito. Trata-se da dualidade de escolas regulares e escolas livres. As regulares submetem-se às diretrizes da educação nacional, em conformidade com o art. 209. Por sua vez, elas se dividem em duas espécies: as escolas públicas e as escolas privadas (art. 206, inciso III). As primeiras são oficiais por sua natureza de abertura geral, por sua função social e pela natureza jurídica (art. 206, inciso IV; art. 211 e art. 213, § 1º.). A educação é dever do Estado.

As segundas, sob a égide da autorização, também são regulares. Mas a Constituição redefine a situação anterior. Com efeito, aquele ensino privado (art. 209), voltado para o lucro (por oposição à letra

do art. 213), é, no seu teor, tipicamente capitalista. E isto é novo, na medida em que se reconhece, na liberdade de ensino, uma área de lucratividade sob o sistema contratual de mercado. Em oposição a ele, as outras modalidades indicadas (art. 213 e art. 150, inciso VI, alínea c) teriam uma presença não tipicamente capitalista dentro de uma economia de mercado. Parece estarmos lendo o que já aparecia na Lei Orgânica do Ensino Secundário de 1942:

“As pessoas naturais e as pessoas jurídicas de direito privado, que mantenham estabelecimentos de ensino secundário, são consideradas como no desempenho de função de caráter público. Cabem-lhes, em matéria educativa, os deveres e as

responsabilidades inerentes ao serviço público.”

A escola filantrópica é aquela altruísta, no sentido de buscar compensar os entraves ao desenvolvimento de indivíduos “portadores de necessidades especiais”. Trata-se aqui, como diz Bobbio (25: 1987), de “uma norma ou regra que, eliminando uma discriminação, introduz uma relação de igualdade onde antes havia uma relação de desigualdade”.

A escola comunitária busca estes ou

*No Brasil,
sempre houve
uma tensão
entre a
liberdade de
ensino e a
função docente
do Estado.*



outros caminhos (por exemplo, o da manutenção de formas artesanais de produção, via ensino), mas sempre dentro de uma vertente que combina gestão coletiva, pequenos pagamentos, voluntariado e serviços dentro de grupos, bairros ou regiões marginalizados.

A escola confessional será objeto da não-lucratividade, menos pela inexistência de herdeiros ou pelo voto de pobreza, quando for o caso, e mais pela indicação de prática inerente à fraternidade e à solidariedade, em princípio oposta ao "individualismo possessivo".

Em síntese, por circularem no interesse geral, elas herdaram a tradição de uma escola privada que, por comprovar "finalidade não lucrativa", obtém tanto o reconhecimento oficial como escolar regular, quanto a possibilidade de obtenção de recursos públicos, na forma do art. 213 da Constituição Federal.²⁰

Ora, o ineditismo se dá por conta de uma tradição legal, implícita ou explícita, da não lucratividade no âmbito deste ensino. O estatuto da não lucratividade, por sua vez, dentro da mesma tradição legal, não.

Na Velha República, as menções favoráveis à gratuidade ou à concessão de bolsas são múltiplas.

Nos anos 40, do ensino secundário ministrado pela iniciativa privada, dizia-

se na Lei Orgânica nº. 4.244, de 19 de abril de 1942, no art. 70:

"As pessoas naturais e as pessoas jurídicas de direito privado, que mantenham estabelecimentos de ensino secundário, são consideradas como no desempenho de função de caráter público. Cabem-lhes, em matéria educativa, os deveres e as responsabilidades inerentes ao serviço público."

Este entendimento também se estendeu ao ensino superior, sobretudo após as Leis nº. 4.024/61 e 5.540/68.

A Resolução 29/74 do CFE, de 16 de junho de 1974, assinada pelo Conselheiro Roberto Santos, ao se debruçar sobre criação de universidades, estabelece no art. 2º, parágrafo único: "as associações criadas para a manutenção de universidades não poderão ter fins lucrativos".

Este foi o entendimento doutrinário do CFE, como pode ser visto no Parecer 780/79, do Conselheiro Caio Tácito:

"Tornou-se tradicional, na jurisprudência do Conselho, a afirmativa de que a atividade educacional deve ser, necessariamente, uma atividade não lucrativa. É certamente razoável a concepção de que a educação e a cultura não são artigos de comércio, em que a perseguição do lucro é a finalidade legítima e precípua do empresário, sujeito às li-

mitações legais ou administrativas cabíveis. Todavia, o conceito não se pode extremar a rigores do absolutismo, a ponto de tornar cada empreendimento de ensino superior um complexo de benevolência e liberalidade, senão mesmo de prodigalidade. Temos para nós que o assunto, em todos os seus graus, é um serviço de utilidade pública, cuja exploração, dependente de autorização estatal, deve ficar sujeita, em sua prestação, a rigoroso controle de disciplina, que não lhe permita ares de mercancia."

Embora seja uma hipótese, pode-se conjecturar uma associação, no âmbito da legislação de 1931 até a Constituição de 1988, entre a liberdade de ensino e a não lucratividade e em que graus esta associação teria se efetivado.

Avaliação

A avaliação talvez seja a mais profunda ruptura estabelecida. Ela entra na

Constituição e de certo modo substitui o conceito de concessão.

A LDBEN avança e explicita esta ruptura estabelecendo critérios mais flexíveis no processo de abertura de entidade educacional, pública ou privada. Ainda que mantida a autorização, a avaliação é uma espécie de "exame de saída"

das instituições, conforme o art. 9º, da LDBEN. Por ela, entra em cena a variável "qualidade", cuja mensuração parece ser dividida entre o poder autorizador do poder público e o grau de impacto aferido pelo mercado. E é dela que o dirigente extrairá a matéria para reafirmar ou não a autorização de funcionamento e, com ela, o possível recredenciamento institucional, conforme o art. 46 da mesma Lei.

Mas isto já é assunto para uma discussão especial, a partir da LDBEN e dos decretos que lhe deram maior especificidade, assunto não atingido pelo presente artigo.

A avaliação é talvez a mais profunda das rupturas trazidas pela nova LDB.



CONCLUSÃO

Em síntese, pode-se concluir:

- na legislação brasileira, sempre houve o reconhecimento da liberdade de ensino;
- a legislação educacional sempre firmou o Estado como poder fundante, concedente ou autorizatório da educação escolar;
- a legislação brasileira revela uma certa dose de restritividade com relação à liberdade de ensino, a depender de conjunturas históricas específicas. No caso dos regimes autoritários ela sofre restrições no que concerne à liberdade de expressão, mantidas as reservas gerais quanto à sua expansão;
- a legislação ganhou novos contornos com a Constituição de 1988 através dos dis-

positivos relativos à coexistência, lucratividade e avaliação;

- a avaliação, no modo como inserida na LDB, muda o foco da qualidade do ensino superior (e de todos os níveis) da entrada do processo para o produto final.

Finalizando, pode-se dizer que o presente e o futuro do ensino superior público e privado estarão determinados pelo modo como se efetivarem os processos de avaliação do rendimento escolar, de avaliação institucional e de avaliação do desempenho docente. E esta projeção, por sua vez, estará subordinada a como for considerada a educação superior: um serviço público ou serviço em geral.

A legislação educacional sempre firmou o Estado como poder fundante, concedente ou autorizatório da educação escolar, e o ensino oficial como parâmetro.



NOTAS:

¹ Não discuto a seletividade inerente ao ensino superior, mas, sim, o caráter discriminatório do sistema social que privilegia apenas destinatários provindos dos estratos sociais das elites econômicas.

² Cf. Souza (1994) e Franco (1994).

³ Cf. em Teixeira (1969) a original hipótese que associa tal postura a uma resistência ao ornamentalismo.

- ⁴ Sobre esse período, cf. Souza Campos (19-33 : 1940).
- ⁵ Comenta Almeida Jr.: "Como a Reforma Rivadávia de 1911, o 'ensino livre' de Leôncio de Carvalho foi uma grande aventura a que o governo brasileiro arrastou nosso ensino superior".
- ⁶ Cf. Fávero, Osmar (org.) (1996), estudo "dois" e estudo "três" sobre o assunto. Cf. Souza Campos (v. V (1940)).
- ⁷ Muitas disposições já haviam sido tomadas pela Reforma Benjamin Constant de 1891, Decreto nº. 1.232 G.
- ⁸ Sobre o assunto, consultar Fávero (1980) e Cunha (1980).
- ⁹ Sobre esta "utopia vetada", cf. Fávero (1980).
- ¹⁰ Sobre o assunto, consultar o Parecer de 3 de agosto de 1981 de Esther de Figueiredo Ferraz.
- ¹¹ Sobre "liberdade de ensino", cf. Maciel de Barros (1960).
- ¹² Cf. Parecer nº. 92/63.
- ¹³ Sobre esse modelo face à universidade, cf. Rodrigues (1982).
- ¹⁴ Para uma visão não-conspiracionista desta Lei, cf. Cunha (1988) e Nicolato (1986).
- ¹⁵ Cf. Decreto-lei nº. 464/69, especialmente o art. 2º.
- ¹⁶ Cf. Braga e Tramontin (34-37:1984). Sob o enfoque sociológico, cf. Cunha (1975).
- ¹⁷ Sobre as instituições federais de ensino superior nos anos 80, cf. Vieira (1990).
- ¹⁸ Cf. revista *Avaliação*, gerida pela Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior, UNICAMP.
- ¹⁹ Cf. Durham (1993).
- ²⁰ Para uma visão mais político-filosófica desta distinção, cf. Cury (1992b).

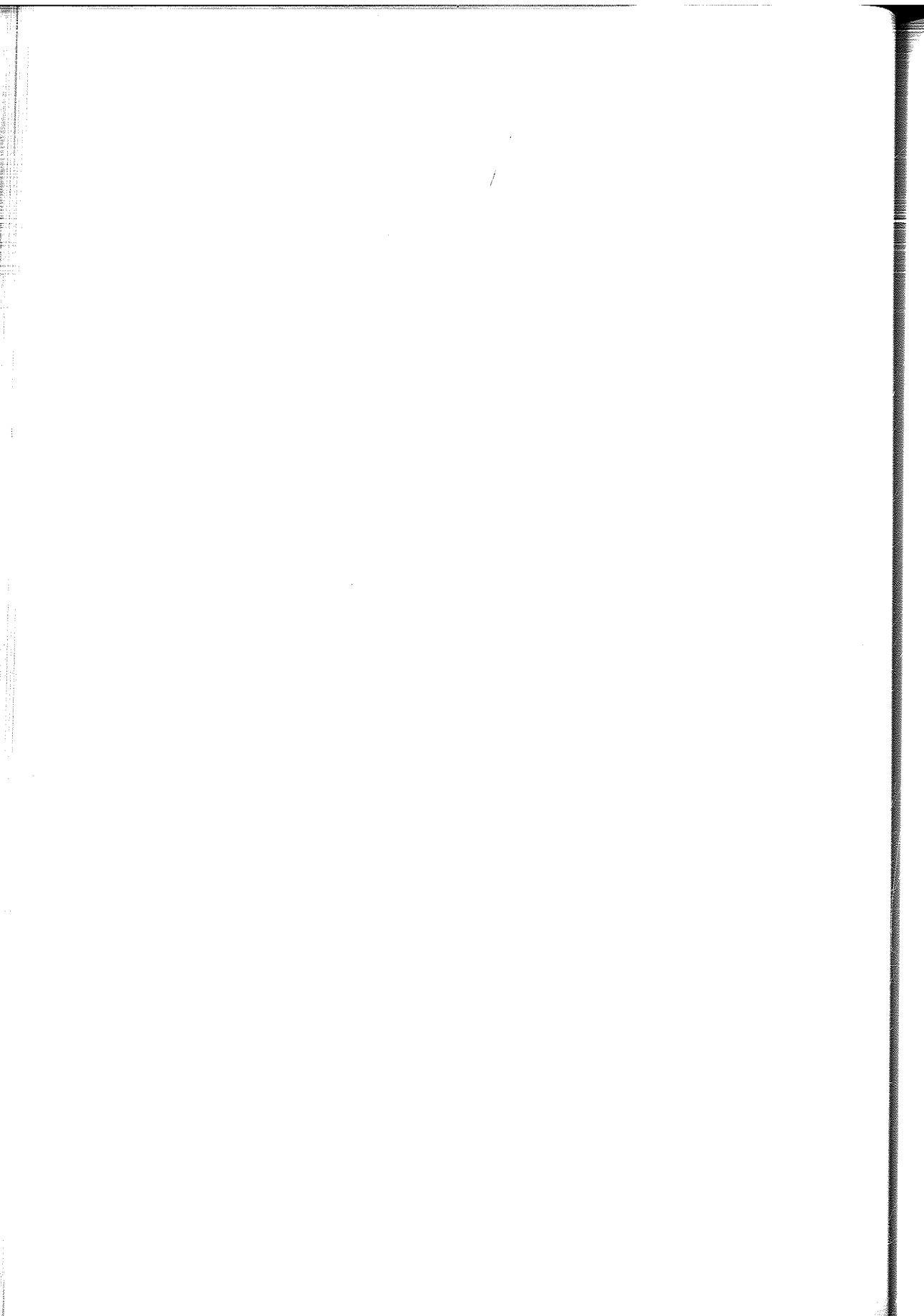
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA Jr. Antes do "ensino livre". *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro: INEP, n. 15, v. 41, p. 5-42, jan.-mar. 1951.
- ALMEIDA, José Ricardo Pires de. *História da instrução pública no Brasil, 1500-1889*. São Paulo: EDUC; Brasília: INEP/MEC, 1989.
- BANDEIRA DE MELLO, Antonio Oswaldo. *Princípios gerais do Direito Administrativo*. São Paulo: Forense, 1969-1974, 2 v.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1996.
- BARROS, Roque Spencer Maciel de. Liberdade de ensino. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro: INEP, v. 79, n. 34, p. 16.033, jul.-set. 1960.
- BOBBIO, Norberto. Reformismo, socialismo e igualdade. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo: CEBRAP, n. 19, dez. 1987.
- BRAGA, Ronald, e TRAMONTIN, Raulino. Ensino superior privado no Brasil: traços de um perfil. In: CASTRO, C. M., e MENDES, C. (orgs.). *Qualidade, expansão e financiamento do ensino superior privado*. Rio de Janeiro: ABM/EDUCAM, 1984.
- CUNHA, Luiz Antônio. A expansão do ensino superior: causas e conseqüências. *Debate e Crítica*. São Paulo: Hucitec, n. 5, 1975.
- _____. *A Universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.
- _____. *A Universidade temporã: o ensino superior da colônia à era Vargas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação e a nova ordem constitucional. *Revista ANDE*. São Paulo, n. 14, 1989.
- _____. A Educação como concessão. *Em Aberto*. Brasília: INEP, n. 50-51, 1992 a.
- _____. O público e o privado na educação brasileira contemporânea: posições e tendências. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Carlos Chagas, n. 81, maio 1992 b.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. O sistema federal de ensino superior: problemas e alternativas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS, n. 23, out. 1993.

- FAVERO, Maria de Lourdes. *Universidade & Poder: análise crítica/fundamentos históricos: 1930-45*. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980.
- FRANCO, Edson. A expansão do ensino superior e a criação de novas universidades: universidade privada. *Educação Brasileira*. Brasília: CRUB, v. 16, n. 33, jul.-dez. 1994.
- HORTA, José Silvério Bahia. Expansão do ensino superior. *Revista de Cultura Vozes*. Petrópolis: Vozes, n. 6, 1975.
- MARTINS, Carlos Benedito. O novo ensino superior privado no Brasil (1964-1980). In: MARTINS, C. B. (org.). *Ensino superior brasileiro: transformações e perspectivas*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- MARTINS, Ricardo C. de Rezende. A pós-graduação no Brasil: uma análise do período 1970-90. *Educação Brasileira*. Brasília: CRUB, v. 13, n. 27, 1991.
- NAUFEL, José. *Novo dicionário jurídico brasileiro*. São Paulo: Ícone, 1988.
- NICOLATO, Maria Auxiliadora. *A caminho da Lei 5.540/68: a participação de diferentes atores na definição da reforma universitária*. Belo Horizonte: UFMG, 1986. 2. v. (Dissertação, mestrado)
- OLIVEIRA, Romualdo Portela, e CATANI, Afrânio. *Constituições estaduais brasileiras e Educação*. São Paulo: Cortez, 1993.
- OLIVEN, Arabela Campos. *A paroquialização do ensino superior*. Petrópolis: Vozes, 1990.
- RODRIGUES, Neidson. *Estado, educação e desenvolvimento econômico*. São Paulo: Cortez e Associados, 1982.
- SILVA, De Plácido. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1991.
- SOUZA CAMPOS, Ernesto. *Educação superior no Brasil*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação, 1940.
- SOUZA, Edson Machado de. A questão da expansão do ensino superior brasileiro: um desafio para o curto prazo. *Educação Brasileira*. Brasília: CRUB, v. 16, n. 33, jul.-dez. 1994.
- TEIXEIRA, Anísio. Uma perspectiva de educação superior. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro: INEP, 1969.
- VIEIRA, Sofia Lerche. *A universidade federal nos anos 80: o jogo da política educacional*. São Paulo: PUC-SP, 1990. (Tese, doutorado)

BIBLIOGRAFIA ADICIONAL

- ABMES - Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior. *Catálogo geral das instituições de ensino superior*. Brasília: ABM, n. 2, 1997.
- BARBOSA, Rui. *Obras completas*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947. v. 10, t. 4.
- BRASIL. MEC. *Desenvolvimento da educação no Brasil*. Brasília: MEC, 1996.
- BRASIL. MEC/INEP. *Evolução das estatísticas do ensino superior no Brasil*. Brasília: MEC/INEP, 1996.
- CANUTO, Vera Regina. *Políticos e educadores: a organização do ensino superior no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- CHAGAS, Valnir. A luta pela universidade no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro: INEP, n. 83, jul.- set. 1961.
- DURHAM, Eunice Ribeiro, e SCHWARTZMAN, Simon (orgs.). *Avaliação do ensino superior*. São Paulo: EDUSP, 1992.
- HORTA, José Silvério Bahia. Exposição do ensino superior. *Revista de Cultura Vozes*, n. 6, 1975.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MENDES, Dumerval Trigueiro. Expansão do ensino superior. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro: INEP, n. 108, out.- dez. 1967.
- TEIXEIRA, Anísio. A expansão do ensino superior no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro: INEP, n. 83, jul.- set. 1961.



EDUCACIÓN EN ARGENTINA: ¿CENTRALIZANDO LA DESCENTRALIZACIÓN Y REFORMANDO LA REFORMA?

*Silvia Novick de Senén González
Aída Arango*

INTRODUCCIÓN

Desde la organización del Estado nacional en 1853, la educación en Argentina ha sido una responsabilidad conjunta del gobierno central y de las provincias, y un campo propicio para los conflictos ideológicos y la puja por los recursos. El régimen federal está constituido por el nivel nacional, 23 jurisdicciones provinciales y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires.

Conviene introducir algunos datos básicos que darán una idea de las características del país y del sistema educativo:

Población y territorio

- Población: 33 millones de habitantes
- Porcentaje de población urbana: 88%
- Extensión: 3,7 millones de km², con 9.376 km de fronteras y 5.117 km de costas

Economía

- Producto Bruto Interno: US\$ 275.700 millones
- Producto Bruto *per capita*: US\$ 8350
- Contribución de los sectores productivos al PBI:
 - Primario: 7%
 - Secundario: 37%
 - Terciario: 56%

Régimen de coparticipación de impuestos

- Una agencia del gobierno nacional recauda los principales impuestos en todo el territorio (Impuesto al Valor Agregado, a las Ganancias y Seguridad Social), que luego redistribuye en el nivel nacional y provincial.
- El régimen legal vigente otorga el 44% a la Nación y el 56% al conjunto de las jurisdicciones. Sin embargo, estos parámetros han sido frecuentemente alterados por legislaciones específicas y constituyen un permanente campo de conflicto.

Sistema educativo

- Tasas de escolarización:
 - Primaria:
Neta, 95,7%; Bruta, 108,5%
 - Secundaria:

Neta, 53,7%; Bruta, 62,4%

- Superior no universitaria ¹ :
Neta, 14,4%

- Tasas de retención:
 - Primaria: 80,8%
 - Secundaria: 53%
- Cantidad de alumnos (Sector Público: 76%; Sector Privado: 24%):
 - Inicial: 1.014.027
 - Primaria: 5.126.307
 - Secundaria: 2.238.091
 - Superior no universitaria: 310.997
- Cantidad de docentes:
 - 596.213 (Sector Público: 70%; Sector Privado: 28%)

A partir de la recuperación de la democracia en 1983, pueden identificarse sucesivas etapas en materia de reforma educativa en las que Nación y provincias han ido asumiendo diferente protagonismo. En cada una de ellas, ha tenido relevancia la presencia o ausencia de un contexto de reforma del Estado y de la administración.

El gobierno del Presidente Carlos Menem, que asumió el cargo en 1989 y lo retendrá hasta 1999, emprendió una reestructuración del Estado nacional, a través del achicamiento y reorganización de su aparato, la privatización de empresas

públicas y la transferencia de servicios a los gobiernos provinciales. En ese marco se inscribió una reforma educativa que aún se encuentra en implementación.

En este proceso pueden distinguirse a su vez dos fases. En la primera, se devolvieron a las administraciones provinciales las escuelas medias y técnicas y los Institutos de Formación Docente que gestionaba la Nación. En la segunda, con la sanción de la Ley Federal de Educación, se propone reconstruir un sistema federal educativo con énfasis en la calidad y la equidad, a través de la ampliación de la educación obligatoria de siete a diez años,

el incremento de los recursos financieros para el sector, una nueva estructura académica basada en tres ciclos de educación obligatoria y un nivel multimodal, y la definición de nuevas funciones para el nivel central nacional.

Esta política podría analizarse desde al menos tres perspectivas:

- como reforma educativa;
- como política fiscal, en el contexto de la reforma del Estado;
- como proceso de descentralización, en la medida en que el discurso oficial pivotó en ese concepto para fundamentar la transferencia.

UNA TRANSFERENCIA SIN OPOSICIÓN

Sin que hubiera mediado una etapa de transición y adaptación, y sin el auxilio de apoyo técnico efectivo para resolver los problemas de coyuntura, la transferencia forzó a las jurisdicciones a una reasignación de recursos para continuar con la prestación y financiamiento de los servicios de educación secundaria y formación terciaria que pasaron a su órbita. El volumen implicaba al 73% de la matrícula total del nivel medio y el 62% del terciario (Ministerio de Educación y Justicia (1987)).

Para financiar el traspaso, la Nación retuvo, de la masa coparticipable de

impuestos que correspondía a las provincias, un monto equivalente a la sumatoria del costo que significaría la transferencia en la totalidad de las jurisdicciones. Este cálculo incluía las mayores erogaciones que se derivaban de las diferencias existentes entre las remuneraciones vigentes en los dos niveles de gobierno. La retención se distribuyó posteriormente entre las provincias conforme al costo calculado para cada una de ellas por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (Morduchowicz (1995))².

El gasto en educación fue paralelamente afectado por el ajuste financiero y

administrativo que afrontaba el sector público provincial, a través de medidas como la reducción de salarios, fusión y cierre de grados y cursos, modificación del régimen de licencias, reducción de cargos docentes y horas cátedra etc.

Pese a la gravedad de estas circunstancias, la transferencia se realizó en sólo dos años y sin mayores conflictos. Además, y salvo protestas aisladas por incumplimiento de los compromisos financieros que asumió la Nación según lo establecido en la Ley 24.049, las provincias no plantearon a posteriori ningún reclamo, ni trascendieron amenazas o gestos de devolución, contrariamente a lo que ocurrió en circunstancias similares en las décadas del 60 y 70 (Aguerrondo, s/f).

El objetivo de este artículo es refle-

xionar sobre las causas de la finalmente mansa aceptación de la transferencia por parte de las provincias, en un marco signado por la indiferencia de la sociedad. Para ello se discutirá su validez como política de descentralización, ya que no parecen cumplirse muchos de los requisitos que debería reunir un proceso de esas características. Se planteará también la importancia de su vinculación con la política fiscal, en desmedro de las consideraciones de política educativa. Asimismo, se analizará la transferencia en el marco de las características históricas de la relación Nación-provincias, y su conexión con el desmantelamiento del Estado de Bienestar, sin olvidar el papel que jugaron los organismos financieros internacionales.

LA TRANSFERENCIA COMO POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

Según Borja,

"la descentralización [...] supone [...] el reconocimiento de la existencia de un sujeto - una sociedad o colectividad de base territorial - capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político administrativa y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y re-

ursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente" (Borja (1988)).

En un sentido similar, Arocena (1989) afirma que "la hipótesis de una descentralización viable reposa totalmente sobre [...] la existencia de actores que la hagan no solamente posible y efectiva, sino necesaria".

Existencia del "sujeto"

Un posible indicador de la existencia del "sujeto" a que hace referencia Borja sería la verificación de una voluntad de hacerse cargo de las competencias a transferir, o más aún, la existencia de un reclamo histórico en tal sentido.

No es éste el caso argentino. Según Aguerrondo, los traspasos de servicios educativos nunca fueron "iniciativa de las provincias [...]". Por el contrario, a partir de 1957, cuando se empieza a hablar de transferir las escuelas, "fue siempre el gobierno central el que lo planteó". La autora agrega que "la descentralización no se concibe como una federalización, sino como una reorganización burocrático administrativa cuya cabeza sigue siendo la misma: la Nación" (Aguerrondo, s/f).

En los ochenta, las preocupaciones provinciales se enfocaban en la debilidad del financiamiento del Estado y en encauzar las relaciones con la Nación. En 1988 se había sancionado el Régimen de Coparticipación, que eliminaba la discrecionalidad de los Aportes del Tesoro Nacional. Según Pírez (1986), "en (esos) años [...] predominó la discusión en torno a la coyuntura", lo que implicó dejar para el futuro el tratamiento de las cuestiones más trascendentes. De este modo, la devo-

lución de servicios nacionales a las provincias no figuraba en la agenda pública.

Contrariamente a este desinterés, las provincias parecían más preocupadas en reclamar el traspaso de las empresas de servicios públicos a la respectiva jurisdicción, en abierta disidencia con la posición de los sindicatos involucrados. Un ejemplo de esto lo constituye el caso de la ex Gas del Estado. Los pedidos provinieron no solamente de las provincias con gobiernos a cargo del Partido Justicialista que se oponían al de nivel nacional, como La Rioja y Mendoza, sino también de una independiente (Neuquén). De este modo, durante la gestión del Doctor Alfonsín las provincias reclamaron el traslado al ámbito local de los servicios de comercialización del gas, decisión que no se concretó. Más aún, el CIMOP (Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas) adhirió en tal sentido (Arango (1989)).

El reclamo era indudablemente comprensible, ya que la recaudación, disposición de cargos públicos y la relación con los proveedores que implicaba en ese momento la posesión de las hoy privatizadas empresas públicas significaba para las provincias una cuota de poder no despreciable.

En cambio, sobre la posible trans-

ferencia de los servicios educativos pesaba el recuerdo del impacto negativo que provocó el traspaso de las escuelas primarias realizada en 1978 por el gobierno militar (Fanelli (1986); Kisilevsky (1990)).

Debe señalarse que, pese a algunos intentos de discusión que no alcanzaron mayor trascendencia, existía una cuestión de fondo que no se abordó entonces y que tampoco se dilucidó posteriormente: la distribución de funciones entre Nación y provincias. Esta es una asignatura pendiente en el régimen federal que desde el inicio del Plan de Estabilización del gobierno de Menem³ se deslizó a través de los sucesivos pactos fiscales sin resolverse, ya que estos acuerdos revistieron carácter transitorio y coyuntural.

Capacidad de gestión

Como se recordará, la definición de Borja que se citó más arriba hace referencia a la transferencia al "sujeto" de la descentralización, no solamente de competencias sino de "un conjunto de [...] recursos (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene [...]". Asimismo, conviene introducir algunos requisitos que menciona Borja con relación a los procesos descentralizadores, a fin de discutir si la transferencia tuvo como base

alguna evaluación previa de su factibilidad o de las mejoras que podría acarrear, o si como se sostiene más adelante, fue fruto de otras consideraciones o restricciones.

En este sentido, Borja afirma que no solamente es necesaria "una normativa que regule cómo se realizará cada una de las transferencias de competencias y funciones", sino "establecer un PERT que especifique cuáles son los servicios, medios materiales y personales y recursos financieros que requiere cada una de esas transferencias". Afirma además que la descentralización supone "modernizar los procedimientos de elaboración de las decisiones y de gestión administrativa como 'técnicas de programación' e 'incorporación de la tecnología informática'". Como puede verse, los requisitos a que se refiere Borja tienen estrecha relación con la capacidad de gestión.

Una precaución desechada por el Estado nacional - Las precauciones a que se refiere Borja no parecen haber sido un ejercicio histórico del gobierno nacional con respecto a las situaciones educativas provinciales, sobre todo desde 1978. En este sentido, y en relación a la transferencia de las escuelas primarias que se realizó bajo el proceso, Kisilevsky (1990) señala "la ausencia de un seguimiento y

un cuidado por parte de la Nación con el fin de mantener un mínimo de homogeneidad en el proceso, lo cual aumentó la segmentación del sistema educativo argentino", y que esa situación se trasladó también a los primeros años del período democrático.

La investigación citada mostró la inoperancia del Estado nacional para sostener un sistema de estadística educativa, para asistir a las provincias en la renovación curricular y para atenuar las desigualdades existentes.

La falta de estudios debe agregarse a la de asistencia técnica. Solamente ha podido detectarse un único análisis sobre la posibilidad de transferir los servicios de educación media, que se realizó durante la gestión radical, siendo Ministro de Educación y Justicia el Dr. Rajneri. El trabajo fue dirigido por un experto muy próximo al que posteriormente asumiría como Ministro de Economía, el Dr. Domingo Cavallo (Sánchez (1987)).

Las conclusiones indicaron cuatro áreas para profundizar el trabajo – relaciones financieras Nación-provincias, efectos sobre el sistema previsional y laboral, marco legal y reglamentario de la organización escolar, y consecuencias sobre la estructura organizativa del Ministerio de Educación – y recomendaron

una estrategia "imaginativa y variada", que incluyera altos grados de negociación y compatibilización de intereses.

Se aconsejaba la provincialización de los establecimientos de nivel medio, y la permanencia de los de formación terciaria en manos de la Nación. El énfasis no estaba puesto en las dimensiones técnico pedagógicas de la descentralización sino sobre las financieras y normativas. Además, el estudio careció de un diagnóstico de la capacidad de gestión que poseían las provincias, aspecto con el que se vinculan estrechamente las recomendaciones de Borja en materia de descentralización a que se hizo referencia más arriba.

De este modo, puede concluirse que no se detecta mayor interés por parte del Estado nacional por conocer, previo a la transferencia, la capacidad de las jurisdicciones para lograr una mejor calidad de la educación en los establecimientos nacionales. Esto implicó dejar de lado un factor crítico de éxito del proceso descentralizador: las posibilidades del aparato estatal provincial para llevar adelante las políticas educativas.

La situación de los sistemas educativos provinciales – En 1994, a más de diez años de la recuperación de la democracia en

1983, poco había cambiado en la organización, conducción y gestión de los sistemas educativos provinciales (Aguer-rondo y Senén González (1988); Arango (1994)). Los diagnósticos recientes confirman los estrechos márgenes de su capacidad de gestión para procesar las dificultades que surgirían de la transferencia.

En este sentido, es notable la resistencia de las organizaciones educativas para modernizar las estructuras organizativas. Un ejemplo de esto lo constituyen las conducciones duales: en 13 provincias, la dirección del sistema se comparte entre el Ministerio de Educación o similar y el Consejo Provincial o General de Educación, un órgano colegiado que se integra habitualmente con delegados de la comunidad educativa ⁴.

En la mayor parte de los casos los Consejos son figuras constitucionales, lo que en principio hace comprensible su permanencia a causa de las dificultades para su eliminación. Sin embargo, muchas de las provincias en las que existe esta instancia reformaron sus Cartas Básicas ⁵ pero mantuvieron el Consejo, aunque nunca hayan podido dar la respuesta adecuada a la representación de la comunidad. Esto da una idea del poder que han acumulado estos organismos.

Tampoco se ha modificado la modalidad decisoria, que aunque se concentra en los niveles superiores, se contraponen con una virtual autonomía de las instituciones escolares, en la medida en que la conducción no consigue desarrollar políticas que incidan sobre ellas. A esto contribuye que, salvo escasas excepciones, los intentos de reforma que se generan tienen carácter fragmentario y son fácilmente afectados por los cambios políticos, y la restringida mediación que realiza la supervisión escolar.

Este cuerpo no cuenta con recursos ni con conocimientos actualizados para operar con eficacia sobre instituciones escolares en crisis. La acumulación de normas y regulaciones y su falta de sistematización lleva a una sobreestimación de lo administrativo. De este modo, las instancias intermedias están fuertemente burocratizadas y se han apropiado de la normativa y de su aplicación, relegando a un segundo plano la tarea de asesoramiento pedagógico.

Por otra parte, la democratización de la gestión se ve dificultada por la mayoritaria ausencia o inexistencia de mecanismos de participación.

Las estructuras de los presupuestos educativos son de carácter centralizado y global y no permiten una programación

según regiones y zonas, por lo que no es posible orientar el gasto en función de las necesidades específicas de cada comunidad. En el marco de la debilidad o inexistencia de los equipos de planeamiento⁶, no existe una vinculación adecuada entre la planificación educativa, la presupuestación y la asignación efectiva de recursos.

Los sistemas de información han padecido retrocesos en los últimos años, y en varios casos se verifica el desmantelamiento de los sistemas provinciales de estadística. No solamente se carece de indicadores eficientes de gestión, sino que se desconoce la cantidad y calidad del personal⁷.

Tampoco han habido mayores modificaciones en los modelos de administración de la educación, al persistir los patrones de gestión centralizada y burocrática. Como revela un estudio realizado en 1987, "recién a casi diez años de la transferencia de las escuelas nacionales a las provincias, algunas de ellas están encarando formas organizativas descentralizadas, aunque predominan las que mantienen una fuerte centralización" (Sánchez (21, 1987), apéndice). Aunque a la fecha muchas provincias han establecido algún tipo de regionalización, en buena parte de ellas no se ha comple-

tado el traspaso de competencias y recursos a las instancias creadas a tal efecto.

Asimismo, no se registran mayores cambios en los aspectos que se refieren a la organización y gestión escolar. Las escuelas mantienen en general un modelo tradicional, que un documento oficial describe como una institución

"que se percibe a sí misma como la única depositaria del rol de enseñar, que se entiende como transmisión de información, ante un alumno que se considera un mero receptor. Es una institución cerrada o con escasa relación con el contexto, con procesos de toma de decisiones centralizados, estricta división del trabajo, sin evaluación de procesos y productos, comunicación lateral, y acentuada estandarización de las tareas. En el aula, esto se manifiesta en el trabajo frontal y solitario del docente, escasa variedad de estrategias de enseñanza y disposición de materiales, rígida división en materias, dificultades para atender grupos diferenciados, falta de armonización y coordinación de los grupos docentes, utilización uniforme del tiempo y el espacio" (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1995))

Este panorama presenta algunas luces en el tratamiento curricular. Con la participación de los docentes, algunas

provincias comenzaron a revisar sus currícula en los primeros años de la democracia. También se renovaron algunas

modalidades de trabajo en el aula, dando lugar a ricas experiencias de recuperación de prácticas pedagógicas innovadoras.

LA TRANSFERENCIA COMO POLÍTICA FISCAL

Entre los años 1989 y 1990 la Argentina atravesó un período de hiperinflación que sometió a la sociedad a un proceso en el cual la moneda corriente se esfumaba y desaparecía, y que puso en evidencia el debilitamiento de la capacidad de gobierno del Estado nacional.

Durante la primer gestión de Carlos Menem en la Presidencia de la Nación (1989-1995), y en respuesta a esta crisis, se produjo una profunda redefinición del alcance de la intervención estatal, que apuntó a limitar su ingerencia en el campo económico y a trasladar a los gobiernos provinciales responsabilidades en la prestación de servicios sociales básicos. Los colegios secundarios y los institutos terciarios⁸ fueron uno más entre los variados organismos - cárceles, hospitales, puertos, ferrocarriles - que pasaron a funcionar en la órbita de los estados federados.

Estas decisiones implicaron importantes cuerpos legales, como la Ley de Reforma del Estado y la de Emergencia Económica, y si bien fueron generadas por

el gobierno nacional, debió obtenerse la aprobación de ambas Cámaras en el Congreso. Además del acuerdo del justicialismo, esto implicó la anuencia de la oposición, que prestó quorum para el tratamiento de estas leyes, y la de las provincias, a través de sus representantes en el Senado.

El apoyo de la oposición se logró mediante el acuerdo político que enmarcó la difícil transición de Alfonsín a Menem. Cabe preguntarse sobre los mecanismos que permitieron obtener la aprobación de las provincias en temas, como la transferencia de servicios educativos, que las afectaban profundamente.

Para esto, conviene introducir algunos aspectos que podrían arrojar alguna luz sobre este proceso, y que se refieren al reconocimiento del papel de las provincias en la crisis fiscal, la construcción de la nueva estatidad neoliberal por parte del Estado nacional y el papel de los organismos internacionales de financiamiento.

Las provincias y la crisis fiscal: el nacimiento de la cuestión

El papel de las provincias en la crisis fiscal ingresó a la agenda pública con posterioridad al restablecimiento de la democracia.

Las políticas del gobierno militar habían tenido fuerte efecto sobre las jurisdicciones, a través de la disminución de los montos de coparticipación⁹ y el traspaso de servicios - establecimientos de educación primaria, sistemas de saneamiento, hospitales y organismos de generación eléctrica. De este modo, era lógico que en 1983 las provincias no fueran percibidas como objeto de políticas de ajuste sino como obligados sujetos de un proceso de reparación de una suma de injusticias históricas.

En este sentido, Pirez (1986), al interpretar los cambios en la coparticipación que se produjeron durante el gobierno militar afirma que éstos

"constituirían, al parecer, un efecto del "disciplinamiento" de las provincias dentro del contexto de la política económica nacional [...] así como se impuso una política que tendió a producir importantes cambios en la estructura social e institucional del país, se impuso una transformación al régimen de coparticipación que había

sido generado en forma relativamente concertada con las provincias [...] el gobierno decide mejorar la situación de las empresas al disminuir la carga de los costos salariales eliminando los aportes para previsión social y FONAVI [...] y financiar esos gastos con fondos obtenidos de la recaudación tributaria y así, destina parte del monto recaudado en coparticipación, pero al proceder con una suerte de liquidación previa, hace compartir a las provincias la carga de financiar los gastos del FONAVI y la previsión social".

Asimismo, al explicar la situación en 1983, señala que

"frente a la crisis de las producciones regionales los gobiernos provinciales se encontraban sin los recursos necesarios no solamente para enfrentar esa crisis económica, sino aún para mantener funcionando la administración. Es muy fácil pensar que, debido a la disminución de las actividades, en la mayoría de las zonas "extrapampeanas" los gobiernos de las provincias verían disminuir los recursos originados en la imposición de esas actividades. De todas partes, al parecer, las finanzas provinciales estaban cercadas".

Por otra parte, sobrepasado por los problemas de la deuda externa y la cuestión militar, el gobierno que asumió

el poder en 1983 tampoco tenía mayor claridad sobre la gravedad de la crisis fiscal ni del papel que en ella jugaban los estados provinciales. Carciofi (1990), integrante del gobierno radical, afirma que el equipo económico que asume en 1983 no llegaba a la administración "con un conocimiento adecuado y de detalle de los mecanismos que operan sobre el desequilibrio efectivo y potencial de las cuentas públicas".

En la medida en que la oposición no demostró mayor lucidez, parece válida la explicación que brinda el mismo Carciofi, y que se refiere a las dificultades para el conocimiento de los asuntos públicos que significó el largo gobierno militar, en un período durante el cual muchos de los cambios que habían tenido lugar no habían trascendido a la opinión pública, y no se contaba con bases de información confiable.

Es interesante observar cómo fue cambiando la explicación sobre las causas de la crisis del Estado, y la de la responsabilidad de las provincias con relación a ésta en los Mensajes del Poder Ejecutivo al Congreso en los Proyectos de Presupuesto desde 1986 hasta 1989. Debe tenerse en cuenta que en 1984 venció la Ley de Coparticipación y que hasta 1988 en que se sancionó la nueva Ley, las

provincias, mayoritariamente opositoras, debieron negociar cada año con la Secretaría de Hacienda, a través de los denominados Acuerdos Financieros Transitorios. Mientras tanto, en 1985 se lanzaba el Plan Austral.

En el primer Mensaje, al señalar los factores que explicaban el crecimiento del gasto público en los últimos años, se destacaba en primer lugar los intereses de la deuda; luego, las mayores transferencias para afrontar las erogaciones por jubilaciones; y por último, los montos que debían destinarse a cubrir el desequilibrio corriente de las empresas del Estado. Si bien el gasto en personal " [...] no sería [...] donde debe buscarse la causa del aumento del gasto público [...]", el documento informaba, aunque sin mayor insistencia, que mientras había disminuído levemente el personal de la administración nacional y caído en un 22% el de las empresas públicas, el empleo público de provincias y MCBA había aumentado en un 53.3% entre 1970 y 1983 (Secretaría de Hacienda (1989)).

Al año siguiente, el tema provincial ya mereció un tratamiento especial, con el título de "El gasto público nacional y provincia: necesidad de un replanteo estructural". Se destacaba la necesidad de completar la reforma del Estado incorpo-

rando la relación entre la Nación y las provincias:

"no hay ninguna duda de que si los esfuerzos del gobierno nacional por mejorar la eficiencia en el manejo de la hacienda pública no son acompañados por los gobiernos provinciales, será difícil cambiar estructuralmente el rol y funciones del Estado [...] debido a la importancia adquirida por el gasto público provincial tanto en su nivel absoluto como en su incidencia sobre las transferencias del gobierno nacional".

A juicio del PEN, era necesario

"responder a la pregunta de si las actuales dificultades financieras en las provincias se deben, tal como ellas aseguran, a que la Nación no les transfiere recursos, o si por el contrario, las provincias han aumentado el gasto y el empleo público más allá de lo posible, incurriendo en mayores déficit presupuestarios".

Debe recordarse que buena parte de los gobiernos provinciales estaban en manos de la oposición.

A partir de estos primeros reconocimientos del papel de los estados provinciales en la crisis fiscal, la relación Nación-provincias fue convulsionándose hasta la conflictiva negociación de la nueva Ley de Coparticipación en 1988.

Esta visión de las provincias como parcialmente responsables de la crisis fiscal no sólo no se interrumpe con el menemismo, sino que se acentúa. Una muestra de esto es la frase del Presidente de la Nación en el Foro de la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), al calificar a las provincias "como uno más de los grupos de presión que acudían al Estado nacional para obtener los recursos o las regulaciones que les aseguraban la supervivencia económica". Esto lo considera superado "de una vez y para siempre" con la firma del Pacto Fiscal de 1992, posterior a la transferencia de servicios (Menem (1992)).

La construcción de la nueva estatidad neoliberal del Estado nacional: los mecanismos de cooptación

Se ha señalado más arriba que la transferencia de los servicios educativos fue parte de la reformulación del Estado nacional, en lo que se refiere al abandono de aquellos ámbitos que se consideraba podían atender los particulares y las provincias. En la búsqueda de los mecanismos que se utilizaron para concretar esta deconstrucción y reestructuración de su estatidad en relación a las jurisdicciones provinciales, parece conveniente repasar el

análisis que realiza Oszlak (1985) del proceso de constitución del Estado nacional que siguió a la batalla de Caseros, a efectos de iluminar algunas modalidades históricas de la relación Nación-provincias.

En contraposición al actual recorte de competencias, el naciente Estado nacional debió encarar en 1853 un "verdadero proceso de expropiación social, en el sentido de que su creación y expansión implicó la conversión de intereses 'comunes' de la sociedad civil en objeto de interés general y, por lo tanto, en objeto de acción de ese Estado en formación".

Así, el accionar del Estado nacional consistió en "invadir ámbitos de acción propios de los 'particulares', convirtiendo sus intereses en objeto de atención de interés 'público' ", y "adquirir el monopolio de ciertas formas de intervención social reservadas hasta ese momento a las provincias". El servicio educativo, por ejemplo, era en 1853 un ámbito de acción que compartían provincias y particulares, y que la acción estatal incorporó a la esfera de lo público.

Oszlak señala también que el avance del Estado nacional sobre las provincias no estuvo exento de conflictos, por lo que debió apelarse a la coerción para someter a las más discolos. Sin embargo, la Nación

puso en juego una variedad de tácticas y recursos, y no descuidó de ningún modo la búsqueda del consenso, que se manifestó a través de tres modalidades: material, cooptativa e ideológica.

Mientras que la primera se expresó a través de obras, servicios y regulaciones en territorio provincial, la ideológica apeló a una creciente capacidad de creación y difusión de valores, conocimientos y símbolos de sentimientos de Nación para legitimar el sistema de dominación establecido. La modalidad cooptativa, en cambio, se concretó a través de la captación de apoyos entre los sectores dominantes y gobiernos del interior, mediante "la formación de alianzas y coaliciones basadas en compromisos y prestaciones recíprocas".

Si se intenta trasladar el análisis al reciente proceso de reestructuración del Estado nacional, parece razonable acordar que, mientras la modalidad ideológica y la material han perdido peso relativo, la cooptación fue el mecanismo que utilizó extendidamente la Nación para concretar en 1992, entre otras políticas, la transferencia de los servicios educativos.¹⁰

La hipótesis que se expone no resulta fácil de probar. En su apoyo, cabe mencionar el hecho sorprendente de que la Ley

de Transferencia fue rechazada por el bloque radical en la Cámara de Diputados y obtuvo la aprobación de sus correligionarios en el Senado. Un comentario periodístico, aunque reciente, puede brindar alguna explicación: al señalar que "un mandatario (provincial) no oficialista goza siempre de menos beneficios", extrac como conclusión que "el gobierno (nacional) consigue con este calvario algo muy conveniente: tener a los gobernadores de la oposición presionando a sus diputados para que sean dóciles frente a las iniciativas oficiales" (Fahler López (1996)).

Debe señalarse que, después del restablecimiento de la democracia, las provincias sea cual fuere su color político, adquirieron cierta impunidad para incurrir en déficit presupuestarios, en el supuesto de que la Nación no las dejaría libradas a su suerte. Esta lógica comenzó a resquebrajarse a partir de la Ley de Convertibilidad.

En este sentido, la caída de dos gobernadores de la oposición, que debieron abandonar anticipadamente su cargo a causa de la crisis financiera y social de sus provincias luego de haber solicitado en vano el auxilio de la Nación, adquirió carácter ejemplificador.

En otro orden de cosas, cabría preguntarse si la modalidad cooptativa a que

hemos hecho referencia se funda exclusivamente en un estilo histórico de la relación Nación-provincias o si su ejercicio está potenciado por las características del menemismo. Al respecto, es interesante la afirmación de Fraga, quien señala que "en términos sociológicos, lo que ha tenido Menem es una enorme capacidad de cooptación. Esto es, cuando alguien absorbe un elemento y lo incorpora al sistema" (Margulis (1995)). Pero a su vez, debe recordarse que durante el gobierno de Alfonsín, el radicalismo también recurrió a este mecanismo para conseguir votos en el Senado, donde era minoría, en especial con respecto a las jurisdicciones gobernadas por partidos provinciales y aún a La Rioja, en ese momento a cargo del actual Presidente de la Nación.

Por último, con referencia nuevamente a la transferencia de los servicios educativos, debe señalarse que si se tiene en cuenta la baja conflictividad gremial del proceso, la cooptación no parece haberse utilizado solamente en la negociación con los gobiernos provinciales.

El papel de los organismos de financiamiento internacional

El papel de los organismos de financiamiento internacional en la promoción

de procesos de descentralización educativa responde a una racionalidad basada en una lógica política de reducción de la acción pública en favor del mercado. Un estudio que compara las experiencias de descentralización educativa en Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México (Malpica (1993)) señala que

"de una concepción de "Estado de bienestar", de larga tradición en los cinco países, se ha venido produciendo una rápida transición hacia decisiones destinadas a reducir el Estado, provincializar o municipalizar los servicios públicos - especialmente los sociales -, crear nuevos sistemas de asignación de los recursos públicos, reorientar la gestión de la educación ya no como un servicio público, sino como un servicio que debe sujetarse a criterios de mercado y empresariales. Esto se debe, a la vez, a fuertes condicionamientos externos y a tensiones internas que han obligado a una serie de adecuaciones, modificando sustancialmente la imagen, el papel y la eficacia de la acción pública".

Continúa señalando que

"en los cinco casos se observó que los procesos de descentralización de la educación fueron impulsados principalmente desde fuera del sistema educativo con muy distintos objetivos o

motivaciones, pero casi todos ellos ligados a criterios de 'austeridad' y 'eficiencia' ".

Por otra parte,

"el sector educación respondió a estas demandas y exigencias externas planteándose a sí mismo como cuestiones fundamentales las que se ligaban a criterios de 'equidad' en el usufructo de los servicios de educación, y de 'calidad' en los resultados de la enseñanza-aprendizaje" (Senén González y Kisilevsky (1993))

En el caso particular de Argentina, entre los años 1989 y 1991, la necesidad de reducir el déficit fiscal para acceder a tramos de crédito de los organismos internacionales que permitieran mejorar la situación financiera de la Nación, llevó al Ministerio de Economía de la Nación a comprometer diversas medidas ante el Fondo Monetario Internacional. Estas se referían a la reducción de planteles y estructuras de la administración nacional, que implicaban la privatización y provincialización de diversos servicios, entre ellos el educativo. El compromiso de transferir las escuelas secundarias a las provincias se reiteró a lo largo del tiempo en los diversos "Memorandum de Entendimiento" que se firmaron con ese organismo (Senén González y Kisilevsky (1993), ob. cit.)

El 7 de diciembre de 1989 la medida logró el consenso de los gobiernos provinciales, quienes a través de sus representantes en el Consejo Federal de Cultura y Educación prestaron su adhesión en forma unánime a la iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional, aunque condicionada a la "disponibilidad de los recursos necesarios para el eficaz funcionamiento del sistema educativo".

La incidencia de las consideraciones fiscales en la decisión de transferir estos servicios a las provincias fue puesta simbólicamente de manifiesto por el Ministerio de Economía al incorporarla en el Proyecto de Presupuesto para 1992, en dos breves artículos y sin mayores referencias a la especificidad y complejidad

del tema. Los representantes provinciales en el Consejo Federal de Cultura y Educación consideraron "inaceptable que un hecho educativo de tanta trascendencia formara parte de una Ley de Presupuesto y no tuviera envergadura jurídica propia". Entre octubre y noviembre de 1991 varios legisladores nacionales trataron de encontrar una salida rápida al conflicto, a partir de una propuesta elaborada por la Senadora por Tucumán, Olijela del Valle Rivas, y por el Senador por Corrientes, José Romero Feris, que logró compatibilizar las propuestas del Ministerio de Economía con las posturas del de Educación, del sector privado y de las administraciones provinciales (Senén González y Kisilevsky, 1993, ob. cit.).

LA TRANSFERENCIA Y EL DESINTERÉS DE LA SOCIEDAD

Los procesos de descentralización implican la existencia e interacción de actores sociales - individuos, grupos y organizaciones de base territorial - que ponen en juego fuerzas e intereses contradictorios y contrapuestos.

En este sentido, Borja afirma que "el análisis de los sujetos centralizadores y descentralizadores no permite establecer equivalencias simples de carácter social o político" que pudieran servir para gene-

ralizar acerca de la presencia y posiciones de estos actores. Asimismo, propone diferenciar los que están legítimamente preocupados por la democratización del poder de los que tienen motivaciones menos generosas. Además, al sostener que "la tensión centralización-descentralización está presente en los distintos grupos sociales y corrientes políticas", indica que habrá en cada uno de estos grupos tanto detractores fervorosos como partidarios

acérrimos de estas políticas.

En Argentina, la transferencia educativa no despertó estas pasiones: por el contrario, podría decirse que nunca formó parte del temario de la agenda de la sociedad. Como se verá más adelante, la población se mantuvo indiferente, con excepción del caso puntual de la defensa de las escuelas normales nacionales localizadas en las grandes ciudades, que pivoteó más sobre un discurso conservador del statu quo que desde una posición transformadora.

Se analizarán a continuación las posiciones de los distintos actores involucrados.¹¹

El establishment

Conviene comenzar por la posición de los grupos de presión que constituyen el establishment. Estos grupos operan instalando ciertos temas en los medios de comunicación, para favorecer la adopción de determinadas decisiones públicas.

Desde tiempo atrás los voceros del liberalismo insistían en la necesidad de eliminar el déficit presupuestario. Con respecto al tema educativo, la propuesta más explícita y difundida surgió poco después de sancionada la Ley de Transferencia, impulsando la descentralización,

pero dándole un sesgo particular al orientarla hacia el sector privado o los gobiernos municipales. El escenario elegido para el lanzamiento fue la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), quien dedicó su reunión anual de 1993 al análisis de la situación educativa.

La ocasión permitió mostrar las bondades de la descentralización en su versión más ortodoxa, con la presentación de un libro encomendado por el Consejo Empresario Argentino a FIEL, en el que se propone la municipalización de la educación pública y la transferencia a ese nivel de los recursos tributarios.

El documento proponía financiar la educación a través de un apoyo por alumno que el gobierno municipal otorgaría a las escuelas de modo de permitir la elección del establecimiento por parte de los padres. La propuesta ya había sido rechazada desde 1990 por algunas provincias - Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, y aún por el entonces Ministro de Economía de la Nación que la acusó de falta de realismo - pero había sido considerada por otras - Tucumán, Corrientes -, lo que demuestra una vez más la heterogeneidad de las posturas provinciales. Hasta el propio Consejo Federal de Cultura y Educación emitió un comunicado a tra-

vés de la Resolución CFCyE Nro. 29 de agosto de 1993, en la que afirmaba que

"es erróneo identificar en nuestro país la descentralización y el estímulo a la capacidad de gestión escolar con la transferencia de servicios a los municipios [...] la descentralización de los servicios educativos de la Nación a las provincias y a la MCBA no significa - como política global - la intención de transferir las escuelas a sus respectivos municipios o distritos" (FIEL (1993)).

De todos modos, la Nación continuó impulsando la transferencia a las jurisdicciones provinciales.

Iglesia Católica

En cuanto a la Iglesia Católica, de fuerte influencia en el sistema educativo, no se opuso a la transferencia pero focalizó su preocupación en la suerte que podría correr el sistema privado.

La Nación subsidiaba parcialmente los servicios educativos en manos de los particulares, por un monto mensual aproximado de US\$ 23 millones. Este financiamiento era equivalente a la mitad del monto que la Nación destinaba al pago de salarios de las escuelas públicas de nivel medio de todo el país (CFI (1991)).

lo que explica en buena parte la inquietud de la Iglesia. Así, la Comisión Episcopal de Educación se pronunció en septiembre de 1991 a favor de la transferencia de servicios, pero siempre que estuviera encuadrada en una programación minuciosa "con el fin de conservar la necesaria unidad del sistema". Una declaración suscripta por más de un millar de directivos de escuelas primarias católicas prestó su acuerdo a la transferencia siempre que se preservara la libertad de enseñanza y la permanencia del financiamiento (*Clarín*, 16/9/91). También reclamaron la continuidad de más de 150 planes de estudio de carácter experimental que estaban oficialmente reconocidas, y exigieron "intervenir, dialogar, participar y aportar" en los sucesivos pasos del proceso.

Sindicatos docentes

Según McGinn y Street (1986), el análisis de las descentralizaciones en Latinoamérica señala a los sindicatos docentes como uno de los grupos más perjudicados, por la debilidad que les genera la dispersión del sistema de negociación salarial.

Conviene introducir un breve panorama de las entidades que agrupan a los

docentes de todo el país para dar una idea de la complejidad de las estructuras sindicales. La CTERA tiene como afiliados a docentes de escuelas "nacionales" - es decir, aquéllos que prestaban servicios en establecimientos de ese carácter - y "provinciales", y es la única cuya base territorial cubre todo el país. Sólo dos entidades incluyen exclusivamente docentes "nacionales": AMET, que agrupa profesores de enseñanza técnica, y UDA (Unión Docentes Argentinos), que afilia maestros, profesores secundarios y algunos universitarios en todo el país (Senén González, Santiago (1989)).

Estas diferencias en la composición de sus representados motivaron reacciones disímiles frente a la política de transferencia y distintas estrategias de negociación. En general, no hubo enfrentamientos activos con las autoridades nacionales ni provinciales. Si bien los sindicatos suscribieron manifestaciones en las que pusieron en duda los efectos de la decisión del gobierno nacional, pero no pasaron a acciones de hostigamiento o huelgas.

Al defender intereses homogéneos, las dos organizaciones puramente "nacionales" (AMET y UDA) trataron de buscar caminos de negociación. En cambio la CTERA, al cobijar a docentes provinciales y nacionales, con intereses transi-

toriamente enfrentados debido a diferencias en las condiciones laborales, careció de una estrategia unificada de lucha. De este modo, el único actor que quizás podría haberse opuesto activamente a la política de transferencia, se vió neutralizado por su conflicto interno.

Los sindicatos no podían desconocer los peligros de fragmentación y consecuente pérdida de poder que para ellos implicaba la descentralización, de la que podía derivarse la atomización de la negociación salarial y la desarticulación de las medidas de acción colectiva. Es posible que, ante esta perspectiva, las entidades hayan intentado obtener réditos corporativos de corto plazo en la negociación más que inducir al conflicto, que, por otra parte, no hubiera encontrado eco favorable en la opinión pública.

El Estado nacional no desaprovechó este resquicio, como lo demuestra la Ley de Titularización de 1991, que otorgaba estabilidad a un gran número de docentes nacionales a punto de ser transferidos a las provincias. Este instrumento legal benefició a muchos docentes, y no parece injusto considerarlo el fruto de una negociación en la que se defendieron intereses profesionales particulares.

El panorama se completó en 1993 con la sanción de la Ley 24.226 de titulari-

zación de supervisores y directivos de los establecimientos, que dejó sin efecto los concursos para ascender a cargos directivos y titularizó masivamente los que ocupaban tal posición (Romera (1993)). Pero el caso paradigmático es que esta Ley titularizó a 51 supervisores del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación que pertenecían al área de supervisión de escuelas privadas, que pasaron masivamente a prestar servicios en las jurisdicciones provinciales (Senén González (1994)).

Es interesante incluir una reciente explicación de Marta Maffei, titular de la CTERA. A cuatro años de la transferencia, señala que

"nos parece una injusticia dejar libradas a las provincias a sus propias posibilidades, al azar de lo que les sea posible hacer, y no garantizar en todo el territorio nacional que haya equidad en la distribución de los conocimientos. Sobre todo pensando que la reforma educativa y los cambios curriculares se pensaron hace tres años, en el '92, cuando las finanzas en el país no tenían grandes conflictos, la inversión internacional era buena, la deuda externa todavía no se había abultado tanto, la recaudación impositiva funcionaba mejor y se creía posible la duplicación del presupuesto educativo".

Partidos políticos

No menos complicado fue el panorama de los partidos políticos, divididos en su interior entre impulsores y detractores de la descentralización.

La postura del partido gobernante - el justicialismo - fue oscilante. La plataforma programática que aprobó este partido previo a su llegada al gobierno en 1989, en el capítulo referido a "Federalismo y Educación", expresaba que

"para complementar la federalización de la educación se pondrá en marcha un proceso de transferencia gradual de los servicios nacionales de educación media y superior a las respectivas provincias asegurando previamente las condiciones institucionales, financieras y técnicas necesarias".

Esto fue analizado y discutido en noviembre de 1989 durante una "Jornada de Reflexión Justicialista" sobre la transferencia de los servicios educativos de jurisdicción nacional, en la que se resaltaron sus aspectos más críticos.

El Dr. Antonio Cafiero, entonces Presidente del PJ, advirtió sobre "el peligro de que el peronismo por querer "modernizarse" pueda comenzar a tratar de modificar algunas de sus esencias más profundas", y se refirió a la "ofensiva de ideas que podríamos llamar neo liberal".

El encuentro permitió discutir cuestiones centrales desde el punto de vista conceptual: "Transferir, ¿realmente democratiza? ¿realmente federaliza? ¿realmente descentraliza? ¿No se confunde a la Nación con el gobierno central? ¿Qué se transfiere realmente? ¿Son los restos de un sistema muerto? ¿O se transmite un sistema vivo, pujante, adecuado, apetecible? ¿No tenemos presente que los funcionarios de educación cuando comienzan su gestión nos afirman que el sistema educativo es obsoleto, permitido e inadecuado? ¿Por qué entonces transferir lo obsoleto y perimido? ¿Es la transferencia una variante disimulada (o inconsciente) de privatización? ¿No es un claro intento de 'desestatizar'? ¿Acaso el Estado nacional responsablemente transformará primeramente las escuelas de nivel medio en danza, para entregarle a las provincias un sistema educativo cero kilómetro?"

Asimismo, otro expositor se refirió a la necesidad de afirmación de perfiles culturales y educativos "vinculados con la voluntad del pueblo y la realidad cotidiana de su gente". Pero también destacó que "no podríamos aceptar que se transmitiera a las provincias lo obsoleto de las escuelas de administración estatal y la jurisdicción nacional se hiciera cargo sola-

mente de las escuelas de administración privada".

Convencida de que "la federalización debe perseguir una mayor coherencia en la oferta educativa", una asesora alerta sobre tres intenciones que podrían ocultarse detrás de la decisión de transferir: disminuir el gasto educativo imputable a la Nación, traspasándolo a las provincias; atomizar el conflicto gremial, derivándolo a las instancias locales; y tender a nuevas formas de financiamiento, discriminando sectores de menores recursos.

Finalmente y pese a esas vacilaciones iniciales, la acción de algunos legisladores impulsó la legalización de la transferencia mediante un cuerpo legal específico (Ley 24.049), imponiendo su criterio con apoyo de los gobernadores provinciales, al del Ministerio de Economía de la Nación que pretendía incluirlo en un artículo del Presupuesto Nacional para 1992.

En cuanto a la Unión Cívica Radical, el principal partido de oposición, dividió su voto en el momento de aprobarse la Ley de Transferencia, tal como se señaló anteriormente. Mientras en la Cámara de Diputados rechazó el cuerpo normativo, en la de Senadores dió su voto favorable. Como dice Borja, "la tensión centralización descentralización está pre-

sente en los distintos grupos sociales y corrientes políticas".

Gobierno nacional

La iniciativa estuvo en todo momento en manos del gobierno nacional, el actor más comprometido con la propuesta.

Las hiperinflaciones de 1989 y 1990, la convertibilidad a partir de abril de 1991 y la coyuntura general por la que atravesaba el país derivaron en el predominio de la lógica económica en las decisiones que se relacionaban con lo político y social, con la consecuente preeminencia de la postura del equipo económico sobre la del resto del gabinete. Los otros ministros se veían arrastrados a poner paños fríos en sus respectivos sectores a fin de amortiguar el efecto de las decisiones económicas.

La cartera de Educación concentró sus esfuerzos en abrir espacios de negociación con los actores involucrados para facilitar la aceptación y posterior implementación de esta política.

Por otra parte, el ajuste del gasto público produjo un fuerte desfinanciamiento en todos los servicios nacionales. En el sector educativo se congelaron los salarios con el consecuente distanciamiento de los que regían en algunas

provincias, se eliminaron partidas para mejoramiento de edificios y se redujo el mantenimiento edilicio y la adquisición de equipos. Esta situación, que contribuyó a empeorar las condiciones en que finalmente se transferirían los servicios, derivó en que el gobierno nacional considerara impostergable la concreción del proceso, por lo que aceleró su tramitación.

Gobiernos provinciales

Pese a los diferentes colores políticos, y aunque con matices en cuanto a los límites de la negociación, los gobiernos provinciales presentaron una postura homogénea de adhesión a la propuesta nacional, pero condicionada a la "disponibilidad de los recursos necesarios para el eficaz funcionamiento del sistema educativo".

Las dudas sobre la real disposición de los fondos necesarios para financiar el traspaso estuvieron siempre presentes en los funcionarios provinciales. La única garantía que recibieron al respecto - y que aceptaron - fueron las palabras del Secretario de Hacienda de la Nación, en el sentido de que "la situación fiscal iba a mejorar, y que los recursos excedentes alcanzarían a las provincias para solventar los mayores costos derivados de la

recepción de los servicios" (Senén González (1994)).¹²

Las jurisdicciones presentaban situaciones muy diferentes, que variaban entre aquéllas con alto porcentaje de servicios nacionales, hasta las provincias de constitución más reciente, donde la educación media era atendida en mayor medida por el gobierno local. Esto hacía presumir que la transferencia produciría impactos diferenciales.

También la situación financiera implicaba diferentes grados de compromisos, actuales y futuros, y políticas salariales diversas. Como se ha señalado más arriba, la administración educativa en algunas provincias adolecía de profundas debilidades que se arrastraban de largo tiempo atrás.

No obstante, en la larga negociación que precedió a la sanción de la Ley (1990-92), algunas voces se alzaron para reclamar rectificaciones a la política nacional, y sobre todo, para cuestionar la disponibilidad real de fondos que tendrían las provincias para financiar los compromisos derivados de la descentralización.

Las críticas y reclamos más explícitos provinieron de las provincias gobernadas por el radicalismo, en especial, la Ministra de Educación de Córdoba. Su gobernador entrevistó varias veces al Pre-

sidente de la Nación para asegurar la continuidad del financiamiento.

Sin embargo, esas voces no arrasaron una oposición firme ni impulsaron la formación de bloques, como podría haber ocurrido. Las inquietudes se manifestaron con la intervención directa de muchos gobernadores en las etapas de la negociación y derivaron en varias reuniones especiales de los Ministros de Educación de las jurisdicciones con el Presidente Menem.

Consejo Federal de Cultura y Educación

Este era el ámbito sectorial propicio para la discusión, al estar integrado por los Ministros de Educación jurisdiccionales. El organismo fue creado en 1972 y sus decisiones sólo tienen carácter de recomendaciones a los estados que lo integran.

El Consejo quedó prácticamente paralizado durante la gestión del Dr. Alfonsín, a causa del enfrentamiento entre 12 provincias encabezadas por el justicialismo y 7 a cargo del radicalismo. Los cambios en el mapa político que emergieron de las elecciones nacionales de 1989 y la gravedad de la crisis permitió reunir nuevamente al Consejo y lo convirtieron en caja de resonancia de la

negociación por la transferencia entre la Nación y las provincias. Pese a la mayoría oficialista en el Consejo, en dos oportunidades el Ministro nacional debió suscribir despachos en disidencia frente a la postura unánime de los representantes provinciales, lo que da cuenta de la existencia de algunos forcejeos.

La opinión pública

En un país convulsionado por la crisis del Estado, que arrastraba la moneda por el tobogán de la hiperinflación, la opinión pública no se conmovió - posiblemente no pudo conmoverse - ni a favor ni en contra de la transferencia.

Solamente pueden destacarse algunos episodios que ocurrieron en la Capital Federal y que se extendieron a diversas capitales de provincias. Un Instituto Nacional de dicha jurisdicción asistió impotente a la renuncia de la mayoría de sus docentes, que dejaban sus cargos para incorporarse a otras jurisdicciones con mejores sueldos. El hecho derivó en un pedido gremial de equiparación salarial que contó con el apoyo de los alarmados padres. La protesta fue extendiéndose a otros establecimientos y gradualmente pareció abando-

nar su tradicional indiferencia frente a la cuestión educativa, a tal punto que el 3 de julio de 1992 la Plaza de Mayo ¹³ presenció una masiva marcha en defensa de la escuela pública cuya concurrencia se estimó en el orden de las 70.000 personas.

En la ciudad de Buenos Aires, la estructura sindical fue superada por las cooperadoras - en general de posturas afines al radicalismo - y los centros de estudiantes, como lo reconocieron los titulares de un diario de la Capital: "Estudiantes y padres, los grandes protagonistas" (*Clarín*, 4/7/92). El conflicto inicial se convirtió también en crítica al proyecto de Ley General de Educación que en ese momento contaba con la sanción del Senado. Las principales objeciones se referían a las garantías de gratuidad y de la fuente de financiamiento (Arango y Kleiman (1992)).

Como se ha señalado más arriba, las protestas se extendieron a varias capitales de provincia, donde se registraron "abrazos" de padres, docentes y alumnos a las tradicionales escuelas normales nacionales y a otros establecimientos.

Sin embargo, el suceso se diluyó sin mayores consecuencias.

***En un país
convulsionado
por la crisis del
Estado, la
opinión pública
no se conmovió
ni a favor ni en
contra de la
transferencia.***



CONCLUSIONES

La provincialización de los subsistemas de educación media y terciaria que ha sido objeto de este análisis involucró a una importante porción del alumnado y a una masa significativa de recursos financieros y humanos. Si se considera exclusivamente el nivel medio, la transferencia abarcó 3500 establecimientos, 90.000 cargos docentes y más de 70 millones de pesos mensuales (CFI, 1991) que se destinaban al pago de salarios y subsidios.

Los problemas que enfrentaría el proceso no se derivaban solamente de su relevancia cuantitativa, sino también de sus complejidades operativos financieros y administrativos y, fundamentalmente, como hecho político. Sin embargo, tal como se señaló más arriba, el traspaso se llevó a cabo sin que trascendieran mayores conflictos y en el marco de la indiferencia de la sociedad. Esta baja conflictividad signó todo el proceso de achicamiento del Estado nacional.

Más que una descentralización en la que un sujeto activo reclama y es capaz de asumir con éxito nuevas competencias,

el proceso argentino se limitó a una "devolución" a los actores provinciales, quienes aceptaron hacerse cargo administrativamente del servicio sin que existiera la capacidad de gestión ni los recursos humanos y financieros necesarios.

***La
transferencia
abarcó 3.500
establecimientos,
90.000 cargos
docentes y más
de 70 millones
de pesos
mensuales.***



La transferencia fue motorizada por el Ministerio de Economía de la Nación, sobre la base de consideraciones de política fiscal, en el marco de las restricciones financieras que resultaron de las hiperinflaciones de 1989 y 1990 y los acuerdos con el FMI sobre el ajuste de las cuentas públicas. Las intenciones de provincializar servicios como el educativo, de alto costo, difícil gestión y

baja eficiencia, se hicieron presentes desde el inicio del gobierno menemista, a cargo de un Estado que incumplía no solamente las funciones de bienestar sino aún las referidas al sostenimiento de la moneda.

Esta inexistencia de objetivos de política educativa desde el origen de la decisión explica la escasa consideración que tuvieron los aspectos curriculares y

pedagógicos, así como la integración y coordinación de planes y programas nacionales y provinciales o las modalidades de supervisión.

Sin embargo, no puede dudarse que una importante consideración de política educativa enmarcó la posición de todos los actores. No escapaba a la comprensión de nadie que las escuelas medias habían sido abandonadas a su suerte: las competencias provinciales no las incluían, y las instancias nacionales, inmersas en la hiperinflación, habían renunciado de hecho a gobernarlas. En este sentido, la transferencia sirvió al menos para "blanquear" el abandono e iniciar una nueva etapa.

Las posturas que se opusieron a la transferencia operaron fundamentalmente en el nivel discursivo, y los conflictos pivotaron sobre intereses sectoriales y particulares más que en el logro de mejores resultados educativos.

Las provincias no solamente no formaron un frente homogéneo, sino que sus estrategias individuales fueron vaci-

lantes, y esto puede aplicarse tanto a las gobernadas por los distintos matices del oficialismo como por la oposición. La

aceptación unánime puede explicarse en parte por la salida de las crisis de 1989 y 1990, ya que el crecimiento de la recaudación incrementó los recursos coparticipados, con la consiguiente mejora de la situación del Tesoro Nacional y de las provincias. El argumento del Ministerio de Economía de la Nación se basó justamente en que las mayores disponibilidades de recursos permitirían a los gobiernos provinciales hacerse cargo de los nuevos servicios.

Pese a esta explicación, que ha sido recogida recientemente por la misma CTERA para justificar su aceptación del traspaso, parece válido suponer que el

acuerdo de sindicatos y provincias no se logró sin concesiones. Las leyes de titularizaciones masivas, el congelamiento salarial a los docentes nacionales previo a la transferencia y las beneficiosas diferencias que se produjeron después, son una

Más que una descentralización, el proceso argentino se limitó a una "devolución" a los actores provinciales, quienes aceptaron hacerse cargo administrativa-mente del servicio sin que existiera la capacidad de gestión ni los recursos humanos y financieros necesarios.



muestra de las ventajas corporativas que se obtuvieron a través del proceso. Aunque más difícil de probar, no puede menos que suponerse algo similar en el caso de las provincias. Por otra parte, los convenios para la transferencia pusieron en evidencia las diferencias en la capacidad de negociación: mientras unas provincias lograron mayores recursos para finalizar obras edilicias o mejor acceso a la información de que disponía la Nación, otras quedaron rezagadas en sus demandas y debieron cerrar rápidamente el trato.¹⁴

Cao (1993) ha señalado que las transferencias de servicios han incorporado a los estados provinciales funciones de vital importancia en cuanto a su capacidad de incidir sobre su futuro. A la vez, se trata de actividades dirigidas a obtener consenso social y legitimidad política, que demandan amplia capacidad de gestión y previsión, por reunir características de gran complejidad.

En el mismo sentido, Lerner (1992) destaca que esta nueva división de tareas entre el Estado nacional y las jurisdicciones locales

"desplaza hacia la órbita provincial aquellas funciones cuya gestión es más complicada, ya que requiere acciones vinculadas con la calidad de las prestaciones, la eficiencia, la gestión de recursos humanos y materiales".

Es decir, que mientras el gobierno nacional opera como "agente de transferencia de ingresos", acción ésta "de menor complejidad y que demanda principalmente racionalidad administrativa", las provincias se convirtieron en *proveedoras directas de servicios sociales*, y se hallan a cargo de sistemas que, como salud y educación, son intensivos en personal calificado, con fuerte incidencia en los gastos corrientes, baja productividad y grandes necesidades de capacitación y formación para hacer frente a nuevas prácticas y modalidades de trabajo. A esto debería agregarse que se trata de servicios con gran incidencia en la opinión pública, por su cercanía con las necesidades de la población.

De este modo, Lerner infiere que la gestión del gasto tiene en las provincias un carácter más sofisticado y complejo y que la puesta en marcha de los cambios requiere de procesos más lentos y graduales que la reforma del Estado nacional.

A estas dificultades globales deben agregarse las particularidades de los niveles educativos que se transfirieron, en especial las escuelas medias que constituyen el segmento más vulnerable y negligente del sistema educativo, al arrastrar la triste y bien ganada fama de ineficiencia, obsolescencia y burocratismo (Aguerrondo (1992)).

Si se recuerda la frase de Cao en el sentido de la importancia de las nuevas funciones que reciben las provincias en cuanto a su capacidad de incidir sobre el futuro regional, de lo expuesto hasta ahora parece concluirse que el proceso de transferencia está derivando en el acentuamiento de las inequidades. Sin embargo, el MCE podría jugar ahora el papel que no pudo asumir antes de la transferencia: analizar la diversidad de las situaciones provinciales¹⁵ y generar políticas diferenciadas para equilibrar las capacidades de aquellas jurisdicciones que presenten rezagos relativos, asumir el "pilotaje estratégico" del sistema y transferir a los ámbitos locales la cooperación y los conocimientos técnicos disponibles para su aprovechamiento y actualización. A su vez, los gobiernos locales deberían abandonar su visión tradicional e inercial, y encarar con decisión las reformas curriculares y organizacionales, así como la instalación y el aprendizaje de tecnologías que acompañen la gestión. Una peligrosa inmovilidad parece dominarlas y les impide generar sus

propios aportes al modelo educativo que impulsa la Ley Federal de Educación a la vez que las subordina a las decisiones de la Nación, sin oponer resistencias ni proponer alternativas.

***La
"Transferencia
Educativa"
implica un
nuevo diseño
institucional, se
caracteriza como
política pública
y produce
cambios en las
relaciones
sociales como
proceso
sociopolítico.***

Rivas (1996) explica la descentralización en tres dimensiones: como "diseño institucional"; como "política pública", es decir, el conjunto de decisiones y acciones políticas que llevan adelante la descentralización; y como "proceso sociopolítico", los resultados y consecuencias que esas políticas públicas han generado sobre la sociedad y las instituciones. Esto es, los cambios en las relaciones que se establezcan entre los actores sociales, entre éstos y las organizaciones políticas, entre ambos y el Estado, y entre las diversas

instancias estatales.

Si se analiza la transferencia en esas tres perspectivas, podría concluirse que la situación actual implica un diseño institucional en el que los estados provinciales quedan a cargo de las funciones más complejas y de mayor conflictividad social, como es la gestión de las escuelas y

las relaciones con los gremios, mientras que la Nación ha quedado liberada de la carga administrativa, ha flexibilizado y profesionalizado buena parte de sus recursos humanos y se encuentra en condiciones de operar con mayores grados de libertad. Aunque discutida, su presencia en las provincias es indudable: sus documentos son apreciados, ya que en el marco de las restricciones presupuestarias provinciales poco pueden ofrecer las jurisdicciones: irrumpe en los establecimientos, por ejemplo, a través de programas que financian proyectos escolares. También ha tomado a su cargo la capacitación en temas de organización y gestión (en forma directa a los supervisores, y como capacitación a capacitadores para directores).

Las características del traspaso como política pública se han explicado a lo largo de este trabajo. En cuanto a su análisis como proceso sociopolítico, es decir, a los cambios producidos en las relaciones sociales, puede concluirse que si bien en principio surgen una variedad de situaciones diferenciales, el Estado nacional es el actor que hasta el momento ha resultado fortificado.

Si bien es muy difícil avanzar en la evaluación, a causa de la ausencia de estudios sistemáticos y de la imposibilidad

de separar las consecuencias de la transferencia de las escuelas medias de las que se derivan de la reforma educativa en marcha, quizás puedan intentarse algunas pocas reflexiones.

En principio, y aunque las supuestas ventajas de la descentralización parecen haberse diluido en una recentralización de las capacidades, podría aceptarse la verificación de una cierta mejora relativa si se tiene en cuenta la extrema inoperancia de todas las instancias estatales en la situación de origen.

Por otra parte, en un sistema educativo cristalizado e inmóvil, si bien las dificultades del proceso de transferencia y las complejidades de la reforma educativa que se intenta concretar están profundizando la incommensurable crisis de la educación argentina, también la han puesto afortunadamente en evidencia.

En otro sentido, se avecina un nuevo peligro: la autonomía escolar. Los organismos de financiamiento internacional están impulsando esta estrategia, del mismo modo que lo hicieron con la descentralización. En Argentina, la autonomía constituye un principio fundamental de la Ley Federal de Educación y en consecuencia del MCE nacional. Sería deseable que no se repita la masividad indiferenciada y la improvisación que caracterizó

la transferencia de las escuelas medias. Los errores de la experiencia no habrían sido inútiles si pudiéramos aprender de ellos.

Lamentablemente, no se vislumbran capacidades sociales - y en consecuencia estatales - para lidiar con estas situaciones.

Asimismo, no puede olvidarse que el factor crítico de éxito de la reforma son indudablemente los recursos humanos. Los importantes cambios en los actuales modelos de organización y gestión escolar que implica la propuesta, no solamente significan cruciales modificaciones en los comportamientos y actitudes de los docentes, sino nuevos esfuerzos de coordinación y negociación, y seguramente más conflictos. En resumen, mucho más trabajo, con iguales - y muy bajos - salarios (Arango (1997)).

Hargreaves (1995) afirma que

“no es posible forzar a los maestros al cambio y sólo raramente puede sobornárseles para que lo hagan [...] Los

maestros son producto de sus respectivos entornos de trabajo en el presente y en el pasado [...]. Sus modos de enseñar evolucionan como estrategias que persiguen unos 16 propósitos importantes para ellos. A la vez, también ellos van evolucionando como medio para ajustarse a unas presiones, contingencias y expectativas propias de su entorno. Si estas presiones son extremadas, las estrategias de los maestros pueden llegar a ser desesperadas, a convertirse en una cuestión de mera supervivencia”.

En resumen, es razonable prever que la “reforma educativa” se verá altamente “reformada” durante la larga y trabajosa implementación de la propuesta.

Por último, la construcción de relaciones y espacios federales sostenibles, no pasa sólo por lo educativo, sino por la consolidación de vínculos intergubernamentales estables que definan parámetros solidarios y reglas de juego equitativas para entrar al siglo XXI.

***El factor
crítico de éxito
de la reforma
son los recursos
humanos.***

◆

NOTAS:

¹ Incluye Institutos de Formación Docente y carreras técnicas con duración inferior a cuatro años.

² Los términos de la Ley 24.049, Cap. IV, art. 14, son los siguientes: "A partir del 1 de enero de 1992 y hasta tanto se modifique la Ley 23.548, la SH de la Nación retendrá de la participación correspondiente a las provincias en el régimen de la citada Ley, previamente a la distribución secundaria, un importe equivalente al monto total que se incluye en Planilla Anexo I" (es decir, \$ 711 millones). La Ley 23.548 es la que establece el régimen de coparticipación de impuestos entre Nación y provincias.

³ El pilar fundamental del Plan, que se lanzó en abril de 1991, fue la llamada Ley de Convertibilidad. Sus disposiciones incluían el cambio de moneda con la creación del "peso argentino" y un tipo de cambio fijo (1 \$ = 1 US\$), aun en vigencia.

⁴ Más aun, una provincia creó el Consejo en enero de 1994, aunque Tucumán y Salta lo eliminaron.

⁵ Es decir, las constituciones provinciales.

⁶ Debe señalarse que en la década del '60, las provincias crearon generalizadamente áreas de planificación, estadística y aun investigación. La rotación que se generó por la inestabilidad política y el reclutamiento clientelar de los técnicos derivó en el debilitamiento y/o desmantelamiento de estos equipos.

⁷ Esta situación es extensible a la Nación, ya que entre 1988 y 1994 se discontinuaron las series de estadística educativa cuyo procesamiento estuvo históricamente a su cargo. Esto demuestra la escasa importancia que se dió a la planificación y a los instrumentos para la gestión. No obstante, la Nación realizó un esfuerzo encomiable al concretar el Censo Nacional Educativo en 1994.

⁸ Institutos de Formación Docente.

⁹ Como se ha explicado en páginas anteriores, se trata del régimen de distribución de impuestos entre Nación y provincias.

¹⁰ Conviene recordar que, tal como se explicó en páginas anteriores, el costo de la transferencia se solventó con fondos provenientes de la porción de los impuestos coparticipables que correspondía a las provincias.

¹¹ El análisis de la posición de algunos actores ha sido tomado del artículo Senén González y Kisilevsky (1993).

¹² Como se ha explicado en páginas anteriores, para financiar el traspaso, la Nación retuvo, de la masa coparticipable de impuestos, un monto equivalente a la sumatoria del costo que significaría la transferencia en la totalidad de las jurisdicciones. Este cálculo incluía las mayores erogaciones que se derivaban de las diferencias existentes entre las remuneraciones vigentes en los dos niveles de gobierno. La retención se distribuyó posteriormente entre las provincias conforme al costo calculado para cada una de ellas por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (Morduchowicz (1995)).

¹³ La Plaza de Mayo se encuentra en la ciudad de Buenos Aires, frente a la Casa de Gobierno, y es el ámbito tradicional de las manifestaciones populares.

¹⁴ Un ejemplo de esto es que la Provincia de Buenos Aires, la jurisdicción de mayor peso político y económico, fue la última en firmar el convenio con la Nación que concretaba el traspaso.

¹⁵ En este sentido, debe señalarse que no se tiene conocimiento de que el MCE y las jurisdicciones hayan acordado un seguimiento sistemático de las situaciones provinciales. Senén González (1997) propone la creación en el Congreso Nacional de una Comisión de Seguimiento de la Ley Federal de Educación. Esto significa involucrar a la instancia responsable de la sanción de la Ley, de manera que la sociedad "sepa en qué momento de la transformación se encuentra cada jurisdicción, cómo se compatibilizan los distintos cronogramas para llegar a cumplir los compromisos adoptados en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación, qué obstáculos y qué estrategias se están adoptando y cuál es el pronóstico para lograr superar los problemas actuales y avanzar en una educación de calidad [...]"

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUERRONDO, I. *El centralismo en la educación primaria argentina*. Cuadernos N° 15. Centro de Investigaciones Educativas. S/f.
- _____. *La escuela media transformada: una organización inteligente y una gestión efectiva*. Buenos Aires, ago. 1992. (Mimeo)
- _____. y SENÉN GONZÁLEZ, S. *La educación en los estados provinciales*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones. 1988.
- AMBITO FINANCIERO. Distintas ediciones.

- ARANGO, A. *Algunas características de los sistemas educativos provinciales*. Buenos Aires. 1994. (Mimeo)
- _____. *Descentralización y empresas públicas*. II Congreso Internacional de Ciencia y Política Energética - CONERGIA 89. Buenos Aires. 1989.
- _____. *Un problema "perverso"*. III Simposio Nacional de Análisis Organizacional, y I del Cono Sur. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, jun. 1997. (Mimeo)
- _____ y Kleiman, C. *Participación ciudadana en la gestión pública: los Consejos de Escuela de la provincia de Buenos Aires de la República Argentina*. Primer Concurso de Investigación sobre Reforma del Estado y Desarrollo de la Gerencia Pública en los Países de América Latina, el Caribe y España.. 1992. (Mimeo)
- AROCENA, J. *Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria*. Cuadernos del CLAEH. Montevideo, n. 51, 1989.
- BORJA, J. *Estado y ciudad*. Barcelona: PPU. 1988.
- CAO, H. *La reforma del Estado en provincias "periféricas" en el marco de la reasignación espacial de incumbencias generada por la crisis del Estado del Bienestar*. II Conferencia Internacional El Rediseño del Perfil del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio. Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Toluca (México), jul. 1993.
- CARCIOFI, R. *La desarticulación del Pacto Fiscal: una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas*. Documento de Trabajo n. 36. Buenos Aires: CEPAL Buenos Aires, mar. 1990.
- CLARÍN. *Estudiantes y padres, los grandes protagonistas*. Buenos Aires, 4 jul. 1992.
- _____. *Distintas ediciones*.
- CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (1991). *Servicios educativos nacionales en las provincias: información básica sobre aspectos financieros y edilicios*. Serie Estado y Administración. Buenos Aires, ago. 1991.
- FAHLER LÓPEZ, G. *Gobernadores: para actuar como rebelde hace falta billetera*. *Ambito Financiero*, 6 feb. 1996, p. 10.
- FANELLI, Ana María. *Burocracia pública y educación en el estado subsidiario - Argentina (1976-1983)*. Buenos Aires: CEDES-CONICET. 1986.

- FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS LATINOAMERICANAS. *Descentralización de la escuela primaria y media: una propuesta de reforma.* Buenos Aires: FIEL/Consejo Empresario Argentino. 1993.
- HARGREAVES, A. La reforma curricular y el maestro. *Cuadernos de Pedagogía*. Barcelona. n. 211. 1994.
- KISILEVSKY, Marta. *El gasto público social y la educación: políticas públicas y puja distributiva en el marco del proceso de reforma del Estado - Informe preliminar*. FLACSO/IDRC.dic. 1995.
- _____. *La relación entre la nación y las provincias a partir de la transferencia de servicios educativos del año 1978*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones. dic. 1990.
- LERNER, E. *Cambios recientes en la relación fiscal Nación provincias*. IX Congreso de Administración Pública. Mendoza, oct. 1992.
- LA MAGA. El comienzo de las clases es incierto. 7 feb. 1996. p. 2 y 3.
- MALPICA, Carlos (comp.) *Descentralización y planificación de la educación: experiencias recientes en países de América Latina - Informe de Investigación n. 102*. París: IIEPE. 1994.
- MARGULIS, A. Menem: la oposición en casa. *La Nación*. 27 ago. 1995. Suplemento. p.13-17.
- MCGINN, N., y STREET, S. Descentralización educacional: política nacional o lucha de facciones?. *La Educación: Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*. Washington, D.C.: OEA, v. 30, n. 99, 1986.
- MENEM, C. *Discurso de clausura del Sr. Presidente de la Nación, Dr. Carlos S. Menem*. VIII Convención de Bancos Privados Nacionales - ADEBA. Documento n. 18. Buenos Aires. 7-9 sept. 1992.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN. Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI. *Propuesta de variables para una primera aproximación a un instrumento de evaluación de la institución escolar*. Buenos Aires. 16-17 jun. 1995.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y JUSTICIA. *Principales cifras del sistema educativo nacional*. Buenos Aires: Dirección General de Planificación Educativa. 1987.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA NACIÓN. Secretaría de Hacienda. *Política para el cambio estructural en el sector público: mensaje de los proyectos de leyes de Presupuesto Nacional 1986-1989*. Buenos Aires.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. *El financiamiento educativo argentino en un contexto de teter-
na) restricción de recursos*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.
Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo. oct. 1995.

LA NACIÓN. Distintas ediciones.

OSZLAK, Oscar. *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Belgrano. 1985.

PÁGINA 12. Distintas ediciones.

PIREZ, P. *Coparticipación federal y descentralización del Estado*. Biblioteca Política Argen-
tina. n. 165. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. 1986.

RIVAS, Guillermo. *La descentralización: buscando una salida al laberinto analítico*. 1996.
(Mimeo)

ROMERA, Elvira. *Memos sobre la Ley de titularización del personal docente*. 1993. (Mimeo)

SÁNCHEZ, Carlos y otros. *Descentralización, federalización y financiamiento del sistema
educativo - Informe final*. Buenos Aires: Proyecto PNUD Arg/87/012. nov. 1987.

SENÉN GONZÁLEZ, Santiago. *Características generales de las organizaciones sindicales
de empleados nacionales*. Buenos Aires: Proyecto PNUD ARG/86/R01.

SENÉN GONZÁLEZ, Silvia. Una nueva agenda para la descentralización educativa. *Revista
Iberoamericana de Educación*. Madrid. n. 4. ene.-abr. 1994.

_____. *Ajuste y Reforma Educativa: dos lógicas en pugna*. Buenos Aires. mayo 1997. (Mimeo)

_____. *Federalismo y descentralización del sistema educativo: aspectos comparados de la
realidad canadiense y argentina*. En colaboración con Marta Kisilevsky. Programa de
investigación sobre Estudios Canadienses. Gobierno de Canadá. mar. 1994.

_____. y KISILEVSKY, Marta. De la nación a las provincias: el tránsito hacia la descen-
tralización educativa. *Revista Argentina de Educación*. Buenos Aires. n. 20. p. 39-56. oct.
1993.

AS RELAÇÕES SOCIAIS NO BRASIL, A POLÍTICA EDUCACIONAL E OS DESAFIOS PARA UMA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE*

Janete Maria Lins de Azevedo

**Espaço
Aberto**

INTRODUÇÃO

Ao tomar a política educacional como fenômeno investigativo, a exemplo do que ocorre com a análise de outras políticas públicas, o pesquisador pode privilegiar uma gama infinita de dimensões e relações que, de modo explícito ou subjacente, a condiciona, influenciando a sua configuração e o seu padrão, seus rumos e seus resultados. Dentre estas múltiplas dimensões, neste trabalho pretendemos problematizar a articulação existente entre as estruturas de poder próprias da realidade brasileira, o nosso universo cultural e simbólico e o padrão que historicamente vem sendo assumido pela política educacional. Isto tendo por preocupação subjacente os resultados desta política, notadamente no que se refere à negação da escola básica, como um direito, para uma significativa parcela da população, e as medidas de política em curso que, nas intenções proclamadas, são colocadas como mecanismos para superação desta situação.

Nesse sentido, a preocupação central que nos move é o entendimento dos processos que acabam

** Este texto integra a pesquisa "A qualidade do ensino e a política educacional no Nordeste", que está sendo realizada com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq.*

por produzir os baixos índices de escolaridade encontrados no país, malgrado a existência, há mais de 60 anos, de uma política educacional pública ou estatalmente regulada, com o fim específico de garantir a todos o acesso e o usufruto à escola fundamental, bem como os ajustes em curso na atualidade, cujos propósitos expressam a intenção de superar tal quadro.

Privilegiar a articulação entre as estruturas de poder próprias de uma determinada realidade, o seu universo cultural e simbólico e o padrão assumido por uma determinada política significa considerar a importância de se apreender o *referencial normativo de uma política pública* como um dos caminhos para melhor compreendê-la e analisá-la (Muller (1985)). E, por sua vez, implica, antes de tudo, ter presente que as políticas públicas são fruto da ação humana e que, portanto, como qualquer ação humana, desenvolvem todo o seu processo através de um sistema de representações sociais.¹

Assim, quando as políticas são definidas, formuladas, implementadas, refor-

muladas ou desativadas, têm por base a memória da sociedade que estão a integrar, guardando, por isto, estreita relação com as representações sociais que cada

sociedade desenvolve sobre si própria. Nesta perspectiva, as políticas públicas são construções informadas pelos valores, símbolos, normas, enfim, pelas representações sociais que integram o universo cultural e simbólico de uma determinada realidade.

Por conseguinte, quando os fazedores da política tomam decisões que conduzem à sua definição e implementação, estão sempre se apoiando em algum tipo de definição social da realidade, que é, quase sempre, a compreensão predominante sobre as causas de determinados problemas e sobre

suas soluções. Por isto, toda ação constitutiva de uma política setorial tem subjacente um referencial normativo que se articula diretamente ao *referencial normativo global*, ou seja, a representação social de toda a sociedade, ou melhor, o "projeto de sociedade em torno do qual as distintas representações setoriais vão ser ordenadas e hierarquizadas" (Muller 172:1985).

***As políticas
públicas são
construções
informadas pelos
valores, símbolos,
normas, enfim,
pelas
representações
sociais que
integram o
universo cultural
e simbólico de
uma determinada
realidade.***



Ao adotarmos essas sugestões analíticas, não podemos deixar de levar em conta as três dimensões que se interligam para compor os referenciais normativos das políticas públicas. A primeira delas - a dimensão cognitiva -, além de relacionar-se com o conhecimento técnico-científico, relaciona-se também (e fortemente) com as representações sociais dos fazedores da política. Ou seja, trata-se da dimensão que contém os elementos para a interpretação das causas dos problemas a serem resolvidos, o que implica a predominância de um significado particular para estes problemas. Por meio desta dimensão é que se elabora um esquema causal ou uma leitura específica da realidade social, leitura que é própria daqueles que estão comandando, num determinado momento, o setor concernente à política em questão. Este esquema, por seu turno, relaciona-se diretamente com os instrumentos pelos quais as políticas devem ser implementadas e, portanto, com a segunda dimensão dos referenciais: a dimensão instrumental (Jobert, 377-378:1989).

A dimensão instrumental refere-se, pois, à série limitada das medidas que se concebem para atacar as causas dos problemas. Incluem-se aí instituições, princípios, normas, critérios e demais instrumentos de política. Tais normas, instituições e

critérios fazem a articulação entre os dados técnicos e os valores que, por sua vez, se interligam através da terceira dimensão, que é a dimensão normativa. Esta vai exprimir a relação entre as políticas, os valores e as práticas culturais e sociais prevaletentes. Portanto, trata-se da dimensão que articula as políticas ao projeto mais global em curso na sociedade, garantindo que, nas soluções concebidas para os problemas, sejam respeitados e preservados os valores dominantes. Isto porque:

“Os modelos de política não são independentes da política cultural e dos valores. Suas relações são duplas. Primeiramente o modelo da política deve dar forma aos conceitos e aos valores mais gerais da ordem social. Segundo, deve estar em harmonia com as concepções dominantes do governo e com as formas de interação entre o Estado e a sociedade” (Jobert, 378:1989).

Desta maneira, ao considerarmos este caminho analítico, devemos também ter presente que o processo pelo qual se define e se implementa uma política não se descarta do universo simbólico e cultural próprio da sociedade em que tem curso. E, como consequência, que este processo articula-se às características do seu sistema de dominação e, portanto, ao modo como se processa a articulação dos

interesses sociais neste contexto.

Em síntese, adotar a perspectiva analítica destacada acima implica ter presente que, nos processos que engendram a construção e a reconstrução do referencial normativo de uma política pública, subjaz um conjunto de elementos que se articulam às especificidades da realidade social em que tem curso. A estruturação destes elementos, neste contexto, baseia-se nas representações sociais que predominam nesta realidade, integrando o seu universo cultural e simbólico e, portanto, o sistema de significações que lhe é próprio. Tais representações fornecem os valores, normas e símbolos que regem as relações sociais, fazendo-se presentes nas práticas cotidianas dos indivíduos e dos grupos e, por conseguinte, no sistema de dominação peculiar àquela realidade. Des-

te modo, guardam intrínseca relação com a maneira pela qual se articulam os interesses sociais e, portanto, com o padrão que se configura numa política.

Assim, as relações de poder e o sistema de dominação correspondente, ao mesmo tempo em que se nutrem do universo simbólico próprio de uma dada sociedade, lhe servem de alimento, com repercussões nos caminhos e soluções concebidos para o enfrentamento de determinados problemas.

À luz destas indicações é que desejamos problematizar a possível articulação entre características do universo cultural e simbólico brasileiro e o padrão assumido pela política educacional, cujos resultados se exprimem nos baixos níveis de escolaridade encontrados entre a nossa população.

O PADRÃO AUTORITÁRIO DAS RELAÇÕES SOCIAIS NO BRASIL E A POLÍTICA EDUCACIONAL

Considerando as questões anteriormente destacadas, desejamos sublinhar aqui uma característica própria da realidade brasileira, observada consensualmente pelos diversos autores e correntes que têm-se ocupado da sua interpretação: o inegável caráter autoritário que, historicamente, vem marcando as relações sociais no país.

Com efeito, o "autoritarismo brasileiro" como um problema analítico foi tratado em inúmeros trabalhos, em suas distintas manifestações e por diferentes enfoques teóricos. Embora a análise do fenômeno seja mais freqüente entre cientistas políticos, o autoritarismo, por se constituir num referente para os estudos sobre as desigualdades, a exclusão, o tipo de

cidadania que nos é peculiar, a questão democrática, enfim, sobre o próprio substrato das relações de poder e de dominação, tem sido recorrentemente abordado em trabalhos oriundos dos vários campos das ciências sociais e humanas.²

O nosso interesse não é problematizar aqui a complexa noção de "autoritarismo" e a maneira do seu emprego nestes diferentes estudos. Tomamos esta noção no seu sentido mais corrente, consensual e mais simples, ou seja: "autoritário" como sinônimo de "antidemocrático". O modo como a questão é abordada, todavia, ultrapassa os limites de um dado regime político ou de determinadas instituições. A intenção é a de se tomar o fenômeno como um elemento que permeia o processo relacional. Isto significa tratá-lo como um dos aspectos presentes nas práticas sociais, compondo o próprio universo cultural brasileiro e, por conseguinte, o seu sistema de significações.

Assim, o que pretendemos destacar são formas de pensar e de apreender o real encontradas em nossa sociedade que se estruturam com base em valores antide-

mocráticos. Desta perspectiva, o autoritarismo é uma marca que não se restringe apenas à cultura política. Sua presença nas relações políticas exprime a conexão

entre estas e o sistema de significados predominante no contexto social mais amplo.

No concreto, as práticas sociais que se orientam pelos valores antidemocráticos constituem-se na base em que repousam as profundas desigualdades sociais e que as alimentam, situando-se entre elas as desigualdades educacionais, preocupação que subjaz a estas nossas reflexões. Numa dinâmica perversa, o fosso profundo que separa os grupos e classes, a fragmentação e a desarticulação sociais, ca-

***Os valores
autoritários têm
suas raízes no
tipo de
colonização
empreendida
pelo Estado-
patrimonialista
português, que
forneceu as bases
em que se
assentaram o
Estado-nação e a
sociedade livre.***

racterísticos da sociedade brasileira, ao mesmo tempo em que são produtos dessas relações (regidas pelos valores autoritários) são por elas alimentados numa causação circular.

Os valores antidemocráticos, como sabemos, têm suas raízes no tipo de colonização empreendida pelo Estado patrimonialista português, que forneceu as bases em que se assentaram os fundamen-

tos do Estado-nação e da sociedade livre. Os clássicos estudos de Faoro (1975), Prado Junior (1966) e Fernandes (1977), embora com enfoques nem sempre convergentes, dão conta, com propriedade, do processo mediante o qual foi gestado este fenômeno.

O poder privado dos grandes proprietários e as formas do seu exercício numa ordem escravocrata constituíram-se no substrato destes valores. Um traço particular da nossa evolução social, a partir deste contexto, foi sempre a conciliação entre o novo e os velhos interesses, como demonstram os estudos que se ocuparam do processo de desenvolvimento do capitalismo entre nós (Silva (1976); Furtado (1976); Fernandes (1977) e Mello (1982)). Deste modo, a manutenção de elementos do sistema colonial de dominação traduziu-se na conservação de determinados valores e práticas como um legado que persiste até os dias atuais, muito embora adaptados e contextualizados à sociedade que evoluiu.

O legado das relações escravistas de trabalho trouxe consigo o desconhecimento do outro em sua alteridade. As representações sociais que se fazem dos pobres ou das classes subalternas tendem sempre a destacar a condição de sua inferioridade. Permanece nos dias de hoje a som-

bra da imagem da "coisa" e da "propriedade particular" obscurecendo o reconhecimento do outro em sua diversidade.

As formas de exercício do poder pessoal sobre os homens livres e pobres, analisadas no clássico estudo de Franco (1976), deixaram traços que revigoram este obscurecimento. O mandonismo, a instituição da "prática do favor", o clientelismo político, as práticas populistas, o estreitamento e a conservação dos laços pessoais de dependência continuam a predominar, no Brasil desta era pós-moderna, como modos de articulação dos interesses sociais nas relações sociais mais amplas, muito embora revistam-se com as fantasias que a modernidade lhes conferiu.

Nas práticas cotidianas, nada mais exemplar desta permanência do que o significado que se atribui à expressão "você sabe com quem está falando?", cuja análise foi exaustivamente desenvolvida por DaMatta (1979). Os processos que forjaram a integração social no país apoiaram-se nestes procedimentos excludentes. Este é o modo como aqui se institucionalizaram os direitos de cidadania. Uma "cidadania regulada", na noção de Santos (1978), ou, como prefere conceituá-la Sales (1992), uma "cidadania consentida".

Qual tem sido o significado disto para o processo de definição e implemen-

tação das políticas públicas e, particularmente, da política educacional? Qual a articulação que podemos estabelecer entre a negação da escola básica, os rumos tomados pela política educacional e os valores autoritários?

Dado que esse processo implica sempre uma definição social da realidade articulada diretamente às representações sociais que se fazem de determinados problemas, certamente que esta definição deve vir-se apoiando nos valores anti-democráticos que se cristalizaram em nossa cultura e sendo por eles filtrada. Desta maneira, são estes valores que devem estar norteando o referencial normativo das políticas de educação.

Neste sentido, é importante ter presente que uma consequência do legado antes mencionado é que os mecanismos de representação de interesses não se enraizaram e continuam a inexistir para amplos setores da população. Os subalternos perdem, assim, um espaço legítimo de negociação e de acordos, em que poderiam lutar pelo atendimento das suas demandas. Como destaca O'Donnell, as marcas do arcaísmo estão sempre pre-

sentes. Não há reconhecimento de sujeitos coletivos, ou sequer se considera a existência de sujeitos e, por conseguinte, a negociação com eles (O'Donnell, 77:1988).

Aqui não se estruturou a arena pública da regulação estatal, tal como se deu em outros modos de desenvolvimento do capitalismo. Em decorrência, os processos pelos quais as políticas públicas são definidas e implementadas, quase sempre, têm-se dado sem que se considerem os espaços de representação da maioria da população. Neste contexto, público e privado tendem a se confundir, impossibilitando que se consolidem o terreno e as regras do jogo democrático, o que é alimentado pelo não reconhecimento dos outros (os subalternos)

em sua alteridade e sim pela sua condição de inferioridade.

Assim, o que desejamos enfatizar nestas reflexões é que a análise dos processos que têm engendrado a política educacional brasileira e, sobretudo, os seus resultados não deve se descurar dos elementos analíticos aqui destacados, sobretudo no que se refere ao desvelamento das

***Os processos
pelos quais as
políticas
públicas são
definidas e
implementadas
têm-se dado sem
que se
considerem os
espaços de
representação da
maioria da
população.***

formas de articulação/incorporação dos valores e práticas autoritários aos seus referenciais normativos.

Neste sentido, não podemos perder de perspectiva que, mais do que nunca, o usufruto da escola básica é um pressuposto fundamental no presente, seja pela ótica do direito de cidadania, seja pela ótica dos novos requerimentos que estão sendo postos pelo sistema produtivo, óticas que, em princípio, não devem ser dissociadas. Em tal contexto, urge a busca da construção de novos padrões de regulação dos serviços de educação, objetivando o seu usufruto pela maioria.

Isto, por seu turno, supõe conhecer e dissolver os obstáculos que entravam aquelas ações. Provavelmente, no lugar do caráter estatal da regulação - historicamente construído com base nos valores e práticas antidemocráticos -, há que se considerar e possivelmente buscar a construção do que seja o espaço público, o qual necessariamente, em nossa realidade, não pode ser confundido com o estatal. E entender e empreender estas práticas significa desvelar e enfrentar os caminhos que a própria realidade objetiva, em sua dialeticidade, começa a nos apontar.

Como bem sabemos, um espectro amplo de medidas de política está em curso no país, indicando as tentativas de

resposta do governo aos desafios sócio-educacionais contemporâneos. Portanto, são tentativas de atendimento às demandas contraditórias dos distintos grupos sociais e classes que, de acordo com seus projetos específicos de sociedade, têm reivindicado o redirecionamento da ação do Estado no setor educacional. Isto de modo a que se forje outro padrão de atendimento das necessidades de escolarização da população, segundo cada gama de interesses.

Neste contexto, subjacente às inovações em curso, é possível identificar traços predominantes de uma filosofia de ação conservadora que, em certa medida, vem orientando reformas educacionais no espaço capitalista internacional, de acordo com a própria filosofia de ação que tem presidido a regulação nestes espaços, particularmente nos países periféricos: referimo-nos às orientações de cunho neoliberal, presentes, fortemente, nas agências internacionais de desenvolvimento, como é o caso do Banco Mundial (Melo e Costa (1995)).

Não obstante, temos que considerar que se trata de uma filosofia de ação que vem de fora, como já ocorreu em outros momentos de reformas de nosso sistema de ensino. Como tal, esta filosofia aqui tem sido reelaborada e redimensionada.

segundo as especificidades brasileiras, dentre elas as presentes no nosso universo cultural e simbólico.

Assim, ao voltarmos o foco das nossas preocupações para as inovações em curso no nível fundamental de ensino, facilmente identificamos uma noção de qualidade que, dentre outros aspectos, baseia-se na crença da sua direta articulação e dependência com (de) uma gestão democrática da educação. Tal visibilidade manifesta-se, por exemplo, em medidas que pretendem descentralizar as decisões, na ênfase à autonomia da escola, na criação/implementação do seu projeto pedagógico, no estímulo à participação ativa da comunidade em que ela se insere por meio do estabelecimento de parcerias, da criação/ação de inúmeros conselhos etc.

É verdade que essas medidas encontram nexos com postulados neoliberais que vêm orientando a reforma do Estado. Neste sentido, o processo de descentralização administrativa, um determinado tipo de valorização dos espaços locais, o apelo à participação das instâncias ci-

vis na execução das políticas, dentre outros aspectos, não deixam de constituir estratégias para que o Estado redirecione sua ação de modo a se desobrigar de responsabilidades em relação ao implemento

de políticas públicas, principalmente as de cunho social (Melo e Costa (1995); Melo (1997)).

Não obstante, os espaços de participação que as medidas sugerem não podem deixar de ser olhados, também, como uma condição de possibilidade para que se reverta a histórica condição de desarticulação social da nossa população, possibilitando, assim, que os valores autoritários que têm orientado o processo de formulação e implementação das políticas comecem a ser dissolvidos.

Ao considerarmos que a abertura para a participação da população nas decisões e a descentralização das políticas públicas constituem de há muito bandeiras das forças progressistas que lutam pela vigência da democracia entre nós, poderemos visualizar tais espaços também como um meio de exercitar a participação democrática. Sendo assim, o

***No bojo das
inovações no
ensino
fundamental,
identifica-se
uma noção de
qualidade que se
baseia na crença
da sua
articulação e
dependência da
gestão
democrática da
educação.***



modo de concretização daquelas medidas - no sentido de se atingir uma educação/ ensino de qualidade - irá depender da direção que a elas imprimam os atores e as forças sociais em presença no cotidiano escolar.

NOTAS:

¹As representações sociais são uma forma de saber prático que permite ao homem a apreensão, a apropriação e a atribuição de significados a objetos do real. Constituem-se num modo "de conhecimento socialmente elaborado e partilhado, tendo um objetivo prático e concorrendo à construção de uma realidade comum a um conjunto social" (Jodelet, 188:1989). Desta forma, não se confundem com a noção de ideologia, visto que "a ideologia tem um caráter geral e aí está sua fluidez, sua ambigüidade e, por isso mesmo, sua força. A representação, ao contrário, se constrói e articula em torno de objetos definidos" (Madeira, 137:1991). Conforme Abric, a representação "é determinada ao mesmo tempo pelo próprio sujeito (sua história, seu vivido), pelo sistema social e ideológico no qual ele se insere e pelo vínculos que o sujeito mantém com este sistema social" (197:1989).

²Entre eles os seguintes: Leal (1975), Faoro (1975), Queiróz (1976), Martins (1976), Franco (1976), Fernandes (1977), Medeiros (1978), DaMatta (1979), Santos (1978 e 1979), Schwarz (1981), Schwartzman (1982), Moraes (1986) e O'Donnell (1986 e 1988).

³Dentre estas medidas, poderíamos citar a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, a reforma do ensino médio, a proposta de emenda à Constituição que visa a redefinir a autonomia das universidades, as implicações decorrentes da aplicação do conjunto de normas e diretrizes contidas na nova LDB, a implantação de um sistema nacional de avaliação das instituições escolares, além de inúmeros programas e projetos que estão atravessando o sistema educacional nos seus diversos níveis e modalidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRIC, J. C. L. étude expérimentale des representations sociales. In: JODELET, D. (ed.). *Les représentations sociales*. Paris: PUF, 1989.
- DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- FAORO, Raimundo. *O donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1975.
- FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- FRANCO, Maria Sylvia de C. *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo: Ática, 1976.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1976.
- _____. The normative frameworks of public policy. *Political Studies*, n. 37, 1989.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.
- MADEIRA, Margot. Representações sociais: pressupostos e implicações. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília: MEC-INEP, v. 72, n. 172, 1991.
- MARTINS, Luciano. *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Anthropos, 1976.
- MEDEIROS, Jarbas. *Ideologia autoritária no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1978.
- MELLO, João Manuel C. de. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MELO, Marcus André, e COSTA, Nilson do R. A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais. In: REIS, E., MELO, M. H. T., e FRY, P. *Pluralismo, espaço social e pesquisa*. São Paulo: Hucitec, 1995.
- MORAES, João Quartim de. Ideólogos autoritários e teorias sobre o autoritarismo. *Filosofia e Política*, Porto Alegre/São Paulo: L&PM, n. 3, 1986.
- MULLER, Pierre. Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. *Revue Française de Science Politique*, v. 35, n. 2, 1985.
- O'DONNELL, Guilherme. *Contrapontos, autoritarismo e democratização*. São Paulo: Vértice, 1986.

- _____. Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In: REIS, Fábio W., e DONNELL, G. (orgs.). *A democracia no Brasil, dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.
- PRADO JUNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Brasiliense, 1966.
- QUEIROZ, Maria Isaura P. de. *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- SALES, Tereza. *Trama das desigualdades, drama da pobreza no Brasil*. Campinas: UNICAMP, 1992. (Tese, Livre docência)
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.
- _____. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1982.
- SCHWARZ, Roberto. *Ao vencedor as batatas*. São Paulo: Duas Cidades, 1981.
- SILVA, Sérgio. *Expansão cafeeira e origens da industrialização no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

BIBLIOGRAFIA ADICIONAL

- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, 1996.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins de. *A política educacional como política pública*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- _____. *Rumos da educação democrática sob o signo do autoritarismo: um estudo sobre a política educacional no Brasil*. Campinas: UNICAMP, 1994. (Tese, Doutorado)
- BRZEZINSKI, IRIA (org.) *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1997.
- JOBERT, Bruno. *Codes, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques*. Grenoble: CERAT, Université des Sciences Sociales, 1988.
- OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor. *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, n. 22, 1988.

LEGISLAÇÃO E NORMAS

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

1. CONSTITUIÇÃO FEDERAL (5 de outubro de 1998)

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

.....
VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

.....
d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

.....
III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;

.....
Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

.....
III - renda e proventos de qualquer natureza;

.....
Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir:

.....
II - adicional de até cinco por cento do que for pago à União por pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas nos respectivos territórios, a título do imposto previsto no art. 153, III, incidente sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade, ao ensino médio;

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

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

§ 2º. Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante

de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

.....
§ 5º. O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o poder público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, 50% dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

.....

2. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº.14, de 12 de setembro de 1996

Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º, do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. É acrescentada no inciso VII do art. 34, da Constituição Federal, a alínea c, com a seguinte redação:

“c) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Art. 2º. É dada nova redação aos incisos I e II do art. 208 da Constituição Federal nos seguintes termos:

“I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito”;

Art. 3º. É dada nova redação aos §§ 1º, e 2º, do art. 211 da Constituição Federal e nele são inseridos mais dois parágrafos, passando a ter a seguinte redação:

“Art. 211

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”

Art. 4º. É dada nova redação ao § 5º, do art. 212 da Constituição Federal nos seguintes termos:

“§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei”.

Art. 5º. É alterado o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e nele são inseridos novos parágrafos, passando o artigo a ter a seguinte redação:

“Art. 60 Nos 10 (dez) primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de 60% (sessenta por cento) dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, 15%

(quinze por cento) dos recursos a que se referem os arts. 155, II; 158, IV; e 159, I, a e b, e II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º. A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de 5 (cinco) anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º. Uma proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) dos recursos de cada Fundo referido no § 1º, será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º. A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a 30% (trinta por cento) dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º. A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.

Art. 6º. Esta Emenda entra em vigor em 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua promulgação.

Brasília, 12 de setembro de 1996.

*Mesa da Câmara dos Deputados: Deputado Luis Eduardo -
Presidente - e outras assinaturas.*

*Mesa do Senado Federal: Senador José Sarney - Presiden-
te - e outras assinaturas.*

3. LEI Nº. 9.424, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1996

Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art.1º. É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o qual terá natureza contábil e será implantado, automaticamente, a partir de 1º de janeiro de 1998.

§ 1º. O Fundo referido neste artigo será composto por 15% (quinze por cento) dos recursos:

I - da parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, devida ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios, conforme dispõe o art. 155, inciso II, combinado com o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal;

II - do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e dos Municípios - FPM, previstos no art. 159, inciso I, alíneas a e b, da Constituição Federal, e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966, e

III - da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do art. 159, inciso II, da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 2º Inclui-se na base de cálculo do valor a que se refere o inciso I do parágrafo anterior o montante de recursos financeiros transferidos, em moeda, pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar nº. 87, de 13 de setembro de 1996, bem como de outras compensações da mesma natureza que vierem a ser instituídas.

§ 3º. Integra os recursos do Fundo a que se refere este artigo a complementação da União, quando for o caso, na forma prevista no art. 6º.

§ 4º. A implantação do Fundo poderá ser antecipada em relação à data prevista neste artigo, mediante lei no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal.

§ 5º. No exercício de 1997, a União dará prioridade, para concessão de assistência financeira, na forma prevista no art. 211, § 1º, da Constituição Federal, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios nos quais a implantação do Fundo for antecipada na forma prevista no parágrafo anterior.

Art. 2º. Os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu Magistério.

§ 1º. A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim:

I - as matrículas da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental;

II - (VETADO)

§ 2º. A distribuição a que se refere o parágrafo anterior, a partir de 1998, deverá considerar, ainda, a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo com os seguintes componentes:

I - 1ª a 4ª séries;

II - 5ª a 8ª séries;

III - estabelecimentos de ensino especial;

IV - escolas rurais.

§ 3º. Para efeitos dos cálculos mencionados no § 1º., serão computadas exclusivamente as matrículas do ensino presencial.

§ 4º. O Ministério da Educação e do Desporto - MEC realizará, anualmente, censo educacional, cujos dados serão publicados no Diário Oficial da União e constituirão a base para fixar a proporção prevista no § 1º.

§ 5º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, no prazo de trinta dias da publicação referida no parágrafo anterior, apresentar recurso para retificação dos dados publicados.

§ 6º. É vedada a utilização dos recursos do Fundo como garantia de operações de crédito internas e externas, contraídas pelos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, admitida somente sua utilização como contrapartida em operações que se destinem, exclusivamente, ao financiamento de projetos e programas do ensino fundamental.

Art. 3º. Os recursos do Fundo previstos no art. 1º. serão repassados, automaticamente, para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos

Municípios, vinculadas ao Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 93 da Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966.

§ 1º. Os repasses ao Fundo, provenientes das participações a que se refere o art. 159, inciso I, alíneas a e b, e inciso II, da Constituição Federal, constarão dos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal, e serão creditados pela União em favor dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, nas contas específicas a que se refere este artigo, respeitados os critérios e as finalidades estabelecidas no art. 2º., observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação adotados para o repasse do restante destas transferências constitucionais em favor desses governos.

§ 2º. Os repasses ao Fundo provenientes do imposto previsto no art. 155, inciso II, combinado com o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal, constarão dos orçamentos dos Governos Estaduais e do Distrito Federal e serão depositados pelo estabelecimento oficial de crédito, previsto no art. 4º, da Lei Complementar nº. 63, de 11 de janeiro de 1990, ao momento em que a arrecadação estiver sendo realizada nas contas do Fundo abertas na instituição financeira de que trata este artigo.

§ 3º. A instituição financeira, no que se refere aos recursos do imposto mencionado no § 2º., creditará imediatamente as parcelas devidas ao Governo Estadual, ao Distrito Federal e aos Municípios nas contas específicas referidas neste artigo, observados os critérios e as finalidades estabelecidas no art. 2º., procedendo à divulgação dos valores creditados de forma similar e com a mesma periodicidade utilizada pelos Estados em relação ao restante da transferência do referido imposto.

§ 4º. Os recursos do Fundo provenientes da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados, de que trata o art. 1º., inciso III, serão creditados pela União, em favor dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, nas contas específicas, segundo o critério e respeitadas as finalidades estabelecidas no art. 2º., observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação previstos na Lei Complementar nº. 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 5º. Do montante dos recursos do IPI, de que trata o art. 1º., inciso III, a parcela devida aos Municípios, na forma do disposto no art. 5º, da Lei Complementar nº. 61, de 26 de dezembro de 1989, será repassada pelo respectivo Governo Estadual ao Fundo e os recursos serão creditados na conta específica a que se refere este artigo, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação do restante desta transferência aos Municípios.

§ 6º. As receitas financeiras provenientes das aplicações eventuais dos saldos das contas a que se refere este artigo em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública, junto à instituição financeira depositária dos recursos, deverão ser repassadas em favor dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nas mesmas condições estabelecidas no art. 2º.

§ 7º. Os recursos do Fundo, devidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, constarão de programação específica nos respectivos orçamentos.

§ 8º. Os Estados e os Municípios recém-criados terão assegurados os recursos do Fundo previstos no art. 1º, a partir das respectivas instalações, em conformidade com os critérios estabelecidos no art. 2º.

§ 9º. Os Estados e os respectivos Municípios poderão, nos termos do art. 211, § 4º, da Constituição Federal, celebrar convênios para transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros nos quais estará prevista a transferência imediata de recursos do Fundo correspondentes ao número de matrículas que o Estado ou o Município assumir.

Art. 4º. O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei.

§ 1º Os Conselhos serão constituídos, de acordo com norma de cada esfera editada para esse fim:

I - em nível federal, por no mínimo seis membros, representando respectivamente:

- a) o Poder Executivo Federal;
- b) o Conselho Nacional de Educação;
- c) o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;
- d) a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- e) a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- f) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental; e

II - nos Estados, por no mínimo sete membros, representando respectivamente:

- a) o Poder Executivo Estadual;

- b) os Poderes Executivos Municipais;
- c) o Conselho Estadual de Educação;
- d) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental;
- e) a seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- f) a seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- g) a delegacia regional do Ministério da Educação e do Desporto - MEC;

III - no Distrito Federal, por no mínimo cinco membros, sendo as representações as previstas no inciso II, salvo as indicadas nas alíneas b, c, e g.

IV - nos Municípios, por no mínimo quatro membros, representando respectivamente:

- a) a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;
- b) os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental;
- c) os pais de alunos;
- d) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental.

§ 2º. Aos Conselhos incumbe ainda a supervisão do censo escolar anual.

§ 3º. Integrarão ainda os conselhos municipais, onde houver, representantes do respectivo Conselho Municipal de Educação.

§ 4º. Os Conselhos instituídos, seja no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, não terão estrutura administrativa própria e seus membros não perceberão qualquer espécie de remuneração pela participação no colegiado, seja em reunião ordinária ou extraordinária.

Art. 5º. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos, à conta do Fundo a que se refere o art. 1º, ficarão, permanentemente, à disposição dos conselhos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização, no âmbito do Estado, do Distrito Federal ou do Município, e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo.

Art. 6º. A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º, sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 1º. O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por

ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e II.

§ 2º. As estatísticas necessárias ao cálculo do valor anual mínimo por aluno, inclusive as estimativas de matrículas, terão como base o censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto, anualmente, e publicado no Diário Oficial da União.

§ 3º. As transferências dos recursos complementares a que se refere este artigo serão realizadas mensal e diretamente às contas específicas a que se refere o art. 3º.

§ 4º. No primeiro ano de vigência desta Lei, o valor mínimo anual por aluno, a que se refere este artigo, será de R\$ 300,00 (trezentos reais).

§ 5º. (VETADO)

Art. 7º. Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público.

Parágrafo único. Nos primeiros cinco anos, a contar da publicação desta Lei, será permitida a aplicação de parte dos recursos da parcela de 60% (sessenta por cento), prevista neste artigo, na capacitação de professores leigos, na forma prevista no art. 9º, § 1º.

Art. 8º. A instituição do Fundo previsto nesta Lei e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade de aplicar, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal:

I - pelo menos 10% (dez por cento) do montante de recursos originários do ICMS, do FPE, do FPM, da parcela do IPI, devida nos termos da Lei Complementar nº. 61, de 26 de dezembro de 1989, e das transferências da União, em moeda, a título de desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar nº. 87, de 13 de setembro de 1996, de modo que os recursos previstos no art. 1º, § 1º, somados aos referidos neste inciso, garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) destes impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;

II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.

Parágrafo único. Dos recursos a que se refere o inciso II, 60% (sessenta por cento)

serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, conforme disposto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 9º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar:

I - a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério;

II - o estímulo ao trabalho em sala de aula.

III - a melhoria da qualidade do ensino.

§ 1º. Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos.

§ 2º. Aos professores leigos é assegurado o prazo de cinco anos para obtenção da habilitação necessária ao exercício das atividades docentes.

§ 3º. A habilitação a que se refere o parágrafo anterior é condição para ingresso no quadro permanente da carreira conforme os novos planos de carreira e remuneração.

Art. 10. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar:

I - efetivo cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal;

II - apresentação de plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de acordo com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação, no prazo referido no artigo anterior;

III - fornecimento das informações solicitadas por ocasião do censo escolar, ou para fins de elaboração de indicadores educacionais.

Parágrafo único. O não cumprimento das condições estabelecidas neste artigo, ou o fornecimento de informações falsas, acarretará sanções administrativas, sem prejuízo das civis ou penais ao agente executivo que lhe der causa.

Art. 11. Os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da Constituição Federal e desta Lei, sujeitando-se os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à

intervenção dos respectivos Estados, nos termos do art. 34, inciso VIII, alínea c, e do art. 35, inciso III, da Constituição Federal.

Art. 12. O Ministério da Educação e do Desporto realizará avaliações periódicas dos resultados da aplicação desta Lei, com vistas à adoção de medidas operacionais e de natureza político-educacional corretivas, devendo a primeira realizar-se dois anos após sua promulgação.

Art. 13. Para os ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino a ser definido nacionalmente e previsto no art. 60, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão considerados, observado o disposto no art. 2º, § 2º, os seguintes critérios:

- I - estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;
- II - capacitação permanente dos profissionais de educação;
- III - jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;
- IV - complexidade de funcionamento;
- V - localização e atendimento da clientela;
- VI - busca do aumento do padrão de qualidade do ensino

Art. 14. A União desenvolverá política de estímulo às iniciativas de melhoria de qualidade do ensino, acesso e permanência na escola promovidos pelas unidades federadas, em especial aquelas voltadas às crianças e adolescentes em situação de risco social.

Art. 15. O Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso I, da Lei nº. 8.212, de 24 de julho de 1991.

§ 1º. A partir de 1º de janeiro de 1997, o montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, observada a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma:

- I - Quota Federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será desti-

nada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras:

II - Quota Estadual, correspondente a dois terços do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental.

§ 2º. (VETADO)

§ 3º. Os alunos regularmente atendidos, na data da edição desta Lei, como beneficiários da aplicação realizada pelas empresas contribuintes, no ensino fundamental dos seus empregados e dependentes, à conta de deduções da contribuição social do Salário-Educação, na forma da legislação em vigor, terão, a partir de 1º de janeiro de 1997, o benefício assegurado, respeitadas as condições em que foi concedido, e vedados novos ingressos, nos termos do art. 212, § 5º, da Constituição Federal.

Art. 16. Esta lei entra em vigor em 1º de janeiro de 1997.

Art. 17. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 24 de dezembro de 1996.

175ª da Independência e 108ª da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Paulo Renato Souza

RESUMOS / ABSTRACTS / RESÚMENES

ESTADO, SOCIEDADE E GESTÃO DA EDUCAÇÃO: NOVAS PRIORIDADES, NOVAS PALAVRAS-DE-ORDEM E NOVOS-VELHOS PROBLEMAS

Regina Vinhaes Gracindo

Resumo: O artigo parte da premissa de que a gestão da educação no Brasil e as políticas que lhe dão sentido não podem ser compreendidas fora do contexto do Estado e da sociedade e discute os reflexos e impactos de um Estado em fase de reorganização sobre a sociedade e sobre a prática social da educação. O trabalho considera a mudança de paradigma econômico em curso no mundo, suas consequências nos países capitalistas periféricos e os deslocamentos de prioridades e perigos do novo paradigma para a gestão da educação.

Palavras-chave: Neoliberalismo - Paradigma produtivo - Democratização da educação - Descentralização da educação - Qualidade da educação.

GOVERNMENT, SOCIETY AND EDUCATION MANAGEMENT: NEW PRIORITIES, NEW MOTTOES AND NEW-OLD PROBLEMS

Regina Vinhaes Gracindo

Abstract: The author assumes that education management in Brazil and the policies which give sense to it cannot be understood outside the context of State and society, and discusses the reflexes and impacts on society and on the social practice of education in a State which is being reorganized. The paper considers the ongoing switch in economic paradigm in the world, its consequences in the peripheral capitalistic countries, as well as the dislocation of priorities and dangers of the new paradigm for education management.

Key words: Neoliberalism - Paradigms of production - Democratization of education - Decentralization of education - Quality of education.

ESTADO, SOCIEDAD Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN: NUEVAS PRIORIDADES, NUEVAS PALABRAS-DE-ORDEN Y NUEVOS-VIEJOS PROBLEMAS

Regina Vinhaes Gracindo

Resumen: El artículo parte de la premisa de que la gestión de la educación de Brasil y las políticas que le dan sentido no pueden ser comprendidas fuera del contexto del Estado y de la sociedad y discute los reflejos e impactos de un Estado en fase de reorganización sobre la sociedad y sobre la práctica social de la educación. El trabajo considera el cambio de paradigma económico en curso en el mundo, sus consecuencias en los países capitalistas periféricos y los desplazamientos de prioridades y peligros del nuevo paradigma para la gestión de la educación.

Palabras-clave: Neoliberalismo - Paradigma productivo - Democratización de la educación - Descentralización de la educación - Calidad de la educación.

O NÓ GÓRDIO E A PONTE DE SAFENA

Alberto de Mello e Souza e Marly de Abreu Costa

Resumo: O artigo analisa o provável impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, considerando as restrições que impõe para a expansão do ensino médio, o seu modesto impacto sobre os salários dos professores e a precariedade dos incentivos que introduz em favor da maior eficiência dos gastos educacionais. O trabalho considera, ainda, as reformas educacionais mais recentes em contraste com as implementadas na década de 80. A conclusão é de que, embora as últimas reformas sejam mais adequadas para a melhoria da qualidade do ensino, os defeitos do Fundo terão consequências prejudiciais não contempladas na sua formulação, o que leva a sugerir políticas alternativas.

Palavras-chave: Financiamento do ensino fundamental - Valorização do magistério - Secretarias de educação - Descentralização da educação - Reformas da educação.

THE GORDIAN KNOT AND THE CORONARY BYPASS

Alberto de Mello e Souza and Marly de Abreu Costa

Abstract: The authors analyze the likely impact of the Fund for the Development and Maintenance of Elementary School and for the Improvement of the Working Conditions of Teachers, considering the restrictions it imposes to the expansion of middle schools, its modest impact on the teachers' wages, and the scarce incentives it introduces to favor a greater efficiency in education expenses. The work also considers the recent education reforms in contrast with those implemented in the eighties. The conclusion is that, although the latest reforms are more adequate to improve the quality of education, the Fund's defects will have harmful consequences which have not been considered when it was conceived. This leads the authors to suggest alternative policies.

Key words: Elementary school financing - Improvement of teachers' working conditions - Local education authorities - Decentralization of education - Education reforms.

EL NUDO GÓRDIDO Y EL PUENTE DE SAFENA

Alberto de Mello e Souza y Marly de Abreu Costa

Resumen: El artículo analiza el probable impacto del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valoración del Magisterio, considerando las restricciones que impone para la expansión de la enseñanza media, su modesto impacto sobre los sueldos de los profesores y la precariedad de los incentivos introducidos en favor de la mayor eficiencia de los gastos educativos. El trabajo considera, todavía, las reformas educativas más recientes en contraste con las implementadas en la década del 80. La conclusión es de que, aunque las últimas reformas sean más adecuadas para la mejoría de la calidad de la enseñanza, los defectos del Fondo tendrán consecuencias perjudiciales que no han sido contempladas en su formulación, lo cual es motivo para la sugerencia de políticas alternativas.

Palabras-clave: Financiación de la enseñanza fundamental - Valorización del magisterio - Secretarías de educación - Descentralización de la educación - Reformas de la educación.

EVOLUÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: A PARTICIPAÇÃO DO SETOR PÚBLICO E DA INICIATIVA PRIVADA

Carlos Roberto Jamil Cury

Resumo: O artigo analisa a evolução da educação superior no Brasil desde a sua origem, na época do Império, até os dias de hoje, enfatizando os aspectos normativos da legislação que condicionaram o seu desenvolvimento. Na perspectiva de que a recuperação da tradição histórica numa dimensão política torna possível pensar com maior clareza e rigor os dilemas do presente, o trabalho identifica e discute as diretrizes que marcaram a criação e expansão do ensino superior no país, as suas modificações em decorrência da constante transformação da conjuntura política e as tendências para o futuro.

Palavras-chave: Legislação e normas - Reformas da educação - LDB - História da educação - Qualidade do ensino superior.

EVOLUTION OF HIGHER EDUCATION IN BRAZIL: PARTICIPATION OF PUBLIC AND PRIVATE SECTORS

Carlos Roberto Jamil Cury

Abstract: The author analyzes the evolution of higher education in Brazil since its origins, from the Empire to the present days, emphasizing the normative aspects of legislation which defined the conditions of its development. From the perspective that the recovery of the historic tradition in a political dimension allows a clear and more rigorous thought on the present dilemmas, the paper identifies and discusses the principles and guidelines which mark the creation and expansion of the Brazilian higher education and its changes as a consequence of the constant transformations of the political scenario, as well as future trends.

Key words: Legislation and norms - Education reforms - LDB (Principles and guidelines for National education Law) - History of education - Quality of higher education.

EVOLUCIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN BRASIL: LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y DE LA INICIATIVA PRIVADA

Carlos Roberto Jamil Cury

Resumen: El artículo analiza la evolución de la educación superior en Brasil desde su origen, en la época del Imperio, hasta hoy, enfatizando los aspectos normativos de la legislación condicionadores de su desarrollo. En la perspectiva de que la recuperación de la tradición histórica en una dimensión política hace posible pensar con mayor claridad y rigor los dilemas del presente, el trabajo identifica y discute las directrices que marcaron la creación y expansión de la enseñanza superior en el país, sus modificaciones en el decorrer del constante cambio de coyuntura política y las tendencias para el futuro.

Palabras-clave: Legislación y normas - Reformas de la educación - LDB (Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional) - Historia de la educación - Calidad de la enseñanza superior.

EDUCAÇÃO NA ARGENTINA: CENTRALIZANDO A DESCENTRALIZAÇÃO E REFORMANDO A REFORMA?

Silvia Novick de Senén González e Aida Arango

Resumo: O artigo descreve a transferência do financiamento e gestão do ensino médio e técnico do nível nacional para as províncias recentemente promovida na Argentina. Esta medida faz parte da reforma da educação atualmente em curso naquele país e se inscreve no quadro político e jurídico da reforma do Estado proposta pelo atual governo (Carlos Menem). O trabalho apresenta o contexto e a fundamentação da transferência e analisa suas características como política fiscal, sua validade como processo de descentralização e suas consequências para a reforma educacional.

Palavras-chave: Reforma da educação - Financiamento da educação - Descentralização da educação - Opinião pública e educação - Sindicatos de professores.

EDUCATION IN ARGENTINA: CENTRALIZING THE DECENTRALIZATION AND REFORMING THE REFORM?

Silvia Novik Senén Gonzalez and Aída Arango

Abstract: The authors describe the recent transference of financing and management of middle-school and technical courses from the national level to the provinces in Argentina. This measure is part of the ongoing education reform in that country and is an element of the State reform proposed by the present government (Carlos Menem). The paper presents the context and the grounds of the transference and analyzes its characteristics as fiscal policy, its validity as decentralization process and its consequences to education reform.

Key words: Education reform - Education financing - Decentralization of education - Public opinion and education - Teachers' Unions.

EDUCACIÓN EN ARGENTINA: ¿CENTRALIZANDO LA DESCENTRALIZACIÓN Y REFORMANDO LA REFORMA?

Silvia Novick de Senén González y Aída Arango

Resumen: El artículo describe la transferencia del nivel nacional para las provincias de la financiación y gestión de la enseñanza media y técnica promovida recientemente en Argentina. Esta medida hace parte de la reforma de la educación actualmente en curso en aquel país y se inscribe en el cuadro político y jurídico de la reforma del Estado propuesta por el actual gobierno (Carlos Menem). El trabajo presenta el contexto y el fundamento de la transferencia y analiza sus características como política fiscal, su validez como proceso de descentralización y sus consecuencias para la reforma educativa.

Palabras-clave: Reforma de la educación - Financiación de la educación - Descentralización de la educación - Opinión pública y educación - Sindicatos de maestros.

AS RELAÇÕES SOCIAIS NO BRASIL, A POLÍTICA EDUCACIONAL E OS DESAFIOS PARA UMA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

Janete Maria Lins de Azevedo

Resumo: O artigo discute a presença de valores autoritários nas relações sociais no Brasil e sua influência na política e nos padrões historicamente assumidos pelos programas educacionais. O trabalho destaca, entre as inovações na atual conjuntura, a descentralização administrativa, os mecanismos de participação popular na gestão das escolas e as propostas e tentativas em favor da autonomia escolar. A conclusão é de que, apesar de suas raízes conservadoras, tais inovações podem ser apropriadas para a ampliação dos espaços públicos, pelas possibilidades democráticas de controle e implementação da política educacional e conseqüente melhoria da qualidade do ensino.

Palavras-chave: Política da educação - Autoritarismo - Neoliberalismo - Gestão democrática da educação - Qualidade da educação.

THE SOCIAL RELATIONS IN BRAZIL, THE EDUCATION POLICY AND THE CHALLENGES TO AN EDUCATION OF QUALITY

Janete Maria Lins de Azevedo

Abstract: The author discusses the presence of authoritarian values in Brazilian social relations and their influence on politics and on the standards historically assumed by the educational programs. Among the innovations in the present scenario, the paper emphasizes the administrative decentralization and the mechanisms of popular participation in school management, as well as the proposals and attempts towards school autonomy. The conclusion is that despite their conservative grounds, such innovations can be appropriate to widen the public spaces, due to the democratic possibilities of control and implementation of the educational policies and the consequent improvement of teaching quality.

Key words: Education policies - Authoritarianism - Neoliberalism - Democratic management of education - Quality of education.

LAS RELACIONES SOCIALES EN BRASIL, LA POLÍTICA EDUCATIVA Y LOS DESAFÍOS PARA UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD

Janete Maria Lins de Azevedo

Resumen: El artículo discute la presencia de valores autoritarios en las relaciones sociales en Brasil y su influencia en la política y en los patrones históricamente asumidos por los programas educativos. El trabajo destaca, entre las innovaciones en curso en la actual coyuntura, la descentralización administrativa, los mecanismos de participación popular en la gestión de las escuelas y las propuestas e intentos en favor de la autonomía escolar. La conclusión es de que, a pesar de sus raíces conservadoras, tales innovaciones pueden ser apropiadas para la ampliación de los espacios públicos, por las posibilidades democráticas de control e implementación de la política educativa y consecuente mejoría de la calidad de la enseñanza.

Palabras-clave: Políticas educativas - Autoritarismo - Neoliberalismo - Gestión democrática de la educación - Calidad de la educación.

AUTORES

AÍDA ARANGO: Professora da Universidade de Buenos Aires e da Universidade Católica de Santa Fé. Professora e pesquisadora do Instituto del Conurbano da Universidade Nacional de General Sarmiento. Economista, Magister Scientiarum em Administração Pública. Foi funcionária do Ministério de Cultura e Educação da Argentina.

ALBERTO DE MELLO E SOUZA: Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, e Coordenador do Laboratório de Estudos sobre Planejamento e Política Educacional e de convênios com o Instituto Internacional de Planejamento da Educação - IIPE e com o Instituto de Pesquisa sobre Economia da Educação - IREDU. Mestre e Ph.D. em Economia pela Universidade de Michigan. Foi membro do Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro e Consultor do Banco Mundial e da UNESCO.

CARLOS ROBERTO JAMIL CURY: Presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação - CNE., e Professor da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Mestre e Doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Foi membro do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais e Pró-Reitor Adjunto de Pesquisa da UFMG.

JANETE MARIA LINS DE AZEVEDO: Coordenadora do Mestrado em Educação da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE e Secretária Adjunta da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPED. Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Campinas - UNICAMP.

MARLY DE ABREU COSTA: Professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Foi Coordenadora do Projeto Avaliação do Ensino de 1º. Grau no Município de Duque de Caxias, Assessora Pedagógica da Secretaria Extraordinária do 2º. Programa Especial de Educação do Estado do Rio de Janeiro e Professora da Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ.

REGINA VINHAES GRACINDO: Presidente da Associação Nacional de Política e Administração da Educação - ANPAE e Professora da Universidade de Brasília - UnB. Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo - USP e Mestre em Educação pela UnB. Foi Chefe de Departamento da UnB.

SILVIA NOVICK DE SENÉN GONZÁLEZ: Professora da Universidade de Buenos Aires. e Consultora em gestão da educação. Socióloga. Foi consultora da UNESCO.

Instruções aos Colaboradores

A Revista Brasileira de Política e Administração da Educação aceita para publicação trabalhos inéditos de autores nacionais e estrangeiros, em língua portuguesa ou espanhol, e estimula e agradece antecipadamente o envio de artigos, colaborações e material para qualquer de suas seções. Os originais devem versar sobre temas pertinentes à política e à administração da educação em geral, ou sobre políticas públicas e institucionais de educação, planejamento da educação, gestão de sistemas, instituições e processos de educação, e avaliação de políticas educacionais ou de instituições educativas.

Os trabalhos devem ser remetidos ao editor da RBPAE e serão recebidos com o entendimento de que a ANPAE terá o direito de publicá-los com exclusividade. Caso se enquadrem no escopo e padrões editoriais da Revista, serão encaminhados a consultores ou especialistas para avaliação, recomendações ou solicitações de atualização ou modificação. Os nomes dos autores dos textos a serem avaliados não serão do conhecimento dos avaliadores, nem os dos avaliadores serão informados aos autores (*blind review*). Para serem publicados, os originais poderão sofrer alterações de natureza editorial.

Instruções especiais para o envio de artigos

- Os originais devem ser digitados ou datilografados em espaço duplo. No caso de trabalhos digitados, solicita-se o envio do texto também em disquete, em programa compatível com o padrão PC-IBM.
- Os textos devem ser acompanhados de resumos de cerca de 10 linhas em português e, se possível, em inglês e em espanhol, e de, no máximo, cinco palavras-chave.
- As notas devem ser numeradas, sintéticas e apresentadas ao final do trabalho.
- As referências bibliográficas devem ser indicadas no fim do artigo, depois das notas, e obedecer aos seguintes formatos básicos:

1. Livro: Último sobrenome (em CAIXA ALTA) e nome do autor. Título (em *itálico* ou sublinhado) e subtítulo, se houver. Edição (indicar só se não for a primeira, antes de ed.). Local de publicação: editora, ano de publicação e número da página (indicar apenas se necessário, antes de p.).

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. *Educação no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

2. Artigo: Último sobrenome (em CAIXA ALTA) e nome do autor. Título. Nome do periódico (em *itálico* ou sublinhado). Local da publicação: organização responsável pelo periódico, volume (indicar depois de v.), número (indicar depois de n.), número das páginas inicial e final (indicar depois de p.) e dia, mês e ano da publicação.

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. Natureza e função da administração escolar. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Rio de Janeiro: ANPAE, v. 27, n. 3, p. 29-41, set.-dez. 2005. (Exemplo fictício)

- As tabelas, gráficos, ilustrações etc. devem ser acompanhados dos respectivos títulos e legendas. Solicita-se que venham separados do texto, com a indicação das localizações desejáveis em cada caso para efeito de publicação.

- Junto com o material enviado, o autor deve encaminhar as seguintes informações: atual cargo ou função, instituição a que está vinculado, titulação acadêmica e endereço, telefone, fax e e-mail para contato.

