ISSN 0101-8991

Associação Nacional de Política e Administração da Educação - ANPAE

Revista Brasileira de Política e Administração da Educação

Municipalização do Ensino: Entre Medos e Esperanças às Vésperas do Terceiro Milênio

Mudanças no Ensino Superior Americano: Um Referencial de Análise para a Universidade Brasileira

Custo Brasil em Educação

La Crisis Manufacturada: El Discurso del Fraude en la Educación Venezolana

ESPAÇO ABERTO

Em Busca da Gestão Estratégica da Educação: Notas para uma Ruptura da Perspectiva Tradicional

RBPAE BRASÍLIA v. 13 n.2 p. 145-288 jul./dez. 1997

Revista Brasileira de Política e Administração da Educação

Associação Nacional de Política e Administração da Educação - ANPAE

@n p a e

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, eqüidade, 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 1ª. 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 à ANPAE, no endereço acima, enviando cheque em nome da Associação no valor correspondente à anuidade: R$ 50,00 (sócios individuais) e R$ 250,00 (sócios institucionais).

A **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** é uma publicação semestral da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) destinada a apresentar e discutir questões teóricas e práticas de política e administração da educação em geral e, mais 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., sala A-108
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
Carlos Roberto Jamil Cury
Fátima Cunha Ferreira Pinto
Jacques 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
Projeto Visual: Denise Cordovil
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

CARTA AO LEITOR: Acertos e erros
Jorge Ferreira da Silva *149*

Municipalização do Ensino: Entre Medos e Esperanças às Vésperas do Terceiro Milênio
João Pedro da Fonseca *151*

Mudanças no Ensino Superior Americano: Um Referencial de Análise para a Universidade Brasileira
Aluizio A. de Barros *185*

Custo Brasil em Educação
Roberto Mario Cunha da Costa *207*

La Crisis Manufacturada: El Discurso del Fraude en La Educación Venezolana
Orlando Albornoz *221*

ESPAÇO ABERTO
Em Busca da Gestão Estratégica da Educação: Notas para uma Ruptura da Perspectiva Tradicional
Paulo Reis Vieira *247*

MEMÓRIA
I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar
(São Paulo, 5 a 11 de fevereiro de 1961)

1. Uma contribuição para a memória da ANPAE
João Gualberto de Carvalho Menezes *261*

2. Discurso de abertura do Simpósio
José Querino Ribeiro *269*

3. Que é Administração Escolar
Anísio Teixeira *273*

RESUMOS / ABSTRACTS / RESÚMENES *279*

AUTORES e CONSULTORES EDITORIAIS *285*

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.

Acertos e erros

Desde 1995, a Associação Nacional de Política e Administração da Educação está vivendo sua terceira fase. Graças ao Plano Estratégico, a ANPAE está pouco a pouco e de maneira contínua ajustando-se, modificando-se, transformando-se para responder às solicitações e corresponder às aspirações dos associados.

As profundas mudanças de fundo e de forma, os novos procedimentos editoriais, a ampliação e diversificação dos temas e problemas considerados, a adoção das atuais estruturas e padrões visuais e gráficos da *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* são conseqüências diretas do movimento desencadeado a partir da formulação e da aprovação do Plano, do Estatuto e do Regulamento vigente.

No número anterior, começamos a caminhar na nova direção e tudo confirma estarmos no rumo certo. É isto, a propósito, que registra a grande maioria das reações e manifestações até o momento, informando animadoramente mais acertos do que erros. Por dever de ofício, digamos assim, entretanto, temos a obrigação de identificar falhas e encontrar modos e meios de superá-las apropriada e oportunamente.

Principiando com os pontos positivos, os sinais são unânimes de que a apresentação visual iniciada no número "zero, 1 ou 24" da *RBPAE* expressa adequadamente a natureza acadêmica e a atualidade da publicação. Mais importante, contudo, são o constante comentário favorável à presença lado a lado de nomes conhecidos e nomes ainda não tanto e de trabalhos da autoria de brasileiros e de colegas sul-americanos ou estrangeiros, de uma forma geral, e, principalmente, as várias e estimulantes observações favoráveis à introdução de questões teóricas e práticas que ainda carecem de maior consideração e tratamento entre nós.

Sem nenhuma dúvida, os anpaeanos e leitores, em geral, serão atendidos nessa reivindicação. A *Revista,* porém, será o que os leitores desejarem desde e sempre que haja autores que possam corresponder às solicitações. Por isso, não apenas convidamos, mas realmente convocamos todos os associados e colegas de outras áreas a que escrevam sobre novas matérias, sobre os velhos mas candentes problemas que continuam a afligir a política, a gestão, as instituições e a avaliação da educação, sobre possibilidades de solução ou o que mais caiba. Com novos

temas, mas sem autores, os leitores correm o risco de ficar no desejo, embora se pretenda a sua satisfação.

Lamentavelmente, alguns pontos negativos também podem ser relacionados. Nesta lista, devemos incluir em primeiro lugar uma deficiência de impressão que fez com que as páginas nem sempre tivessem a mesma qualidade. Para isso, felizmente, localizada a fonte do problema, já foi definida a solução. Certamente neste segundo número a leitura não enfrentará qualquer obstáculo desta espécie.

Em segundo, algumas soluções não saíram exatamente como previsto, perdendo-se um pouco dos efeitos de legibilidade esperados. Isso aconteceu sobretudo na diferenciação entre o corpo usado no texto e aquele das citações. Acreditamos, no entanto, que estas falhas deverão ter sido igualmente deixadas para trás nesta edição.

Em nosso entendimento, todavia, o defeito mais grave do número anterior foi não ter feito justiça a dois profissionais dedicados, que vêm colaborando intensamente para que se concretizem as desejadas transformações na RBPAE. Estamos nos referindo a Denise Cordovil, a quem se deve o novo projeto visual da *Revista* e que tem acompanhado de perto todas as modificações, e a Carlos Roberto Jamil Cury, cujo nome foi omitido inadvertidamente da lista do Conselho Editorial por azares da digitação e pelo mau humor que de quando em quando acomete os computadores.

A ambos o pedido público de desculpas e os agradecimentos por sua contribuição pessoal naquela e nesta edição.

Jorge Ferreira da Silva – Editor da *RBPAE*

MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO: ENTRE MEDOS E ESPERANÇAS ÀS VÉSPERAS DO TERCEIRO MILÊNIO

João Pedro da Fonseca

INTRODUÇÃO

A municipalização tornou-se importante tema nos debates atuais a respeito da educação no Brasil. Diferentes correntes de opinião têm-se manifestado, ora defendendo a medida, ora tecendo críticas à sua implantação, fazendo aparecerem inquietações, desconfianças, controvérsias e ambigüidades.

De ambos os lados, têm sido apresentados argumentos plausíveis, o que torna desaconselháveis o maniqueísmo, a ligeireza e o simplismo reducionista, frutos da preguiça mental. É preciso ouvir e ter sensibilidade para as ponderações de todos os interlocutores para que tanto os debates quanto as propostas sejam consistentes e se supere o clima apaixonado e belicoso.

Diante da complexidade, abrangência, riqueza e fertilidade do tema, recomendam-se paciência, cautela e clareza de idéias. É preciso determinar o que se está defendendo e o que se está criticando, distinguindo-se claramente conteúdos de métodos, fins de meios. É preciso que se de-

terminem quais as arenas e as causas, quais os aliados e os adversários, para que se evite desperdício de energias em batalhas inúteis. A grande causa que deve unir os educadores é a da universalidade e qualidade da educação nacional, sendo natural a ocorrência de divergências e conflitos quanto aos melhores meios para a conquista dessa meta. É nessa perspectiva que analiso a questão da municipalização e vejo a necessidade de se estimularem reflexões e se promoverem debates para que se reduzam as ambigüidades e contradições presentes nesse tema e se possa concluir com propostas concretas de melhora da escola pública.

Ao expor estas reflexões, apresento sugestões de temas para debates a respeito da municipalização do ensino e abordo alguns aspectos que considero mais importantes, na expectativa de que outros estudiosos aprofundem a análise. Optei pela amplitude e não pela profundidade no trato dos temas e decidi apresentar sugestões de leituras, de modo que o leitor enriqueça sua bibliografia, razão do "excesso" de citações, referências e notas.

Tomo como ponto de partida idéias expostas em minha tese de Livre-docência (Fonseca, 1995) e no artigo sobre o mesmo tema que a precedeu (Fonseca, 1990), buscando, evidentemente, avançar e reelaborar o que expus anteriormente, esperando dar alguma contribuição para as reflexões e propostas dos administradores educacionais e escolares.

Estou convencido de que as maiores divergências não se encontram na defesa ou na crítica da idéia da municipalização em si, mas no modo como, às vezes, se dá sua implementação. Mais do que combater o conteúdo, isto é, o substantivo, as críticas visam principalmente aos advérbios e aos adjetivos, isto é, aos métodos de implantação e ao tipo de municipalização proposta ou imposta, indagando-se: como, quando, em que circunstâncias, em que condições, onde, de que maneira municipalizar e que qualidade de municipalização implantar?

Priorizo a discussão instrumental da municipalização do ensino, partindo do pressuposto de que se está falando mais de meio, instrumento, ferramenta, mediação do que de fim em si mesmo. Desse ângulo de análise, rigorosamente, pouco vale a municipalização ou seu contrário. Importa, isto sim, se ela será fator positivo ou negativo para a qualidade e a universalização do ensino.

O debate a respeito da municipalização comporta uma abordagem multi e interdisciplinar, além de interessar a equi-

pes multiprofissionais, principalmente das áreas da educação e da saúde. Uma atitude dialógica e de mentes e corações abertos, antidogmática e antipreconceituosa, poderá contribuir para que as políticas públicas para os setores sociais sejam consistentes, congruentes e adequadas às demandas da população e às exigências do mundo moderno.

Com a abertura e a flexibilidade requeridas pelo momento atual e pelo tema da municipalização, com a recusa ao reducionismo, simplismo, maniqueísmo, pensamento dicotômico, à mistificação, à ingênua crença em panacéias e às teorias conspiratórias, comecemos pelos principais argumentos favoráveis e contrários à municipalização do ensino.

DEMOCRATIZAÇÃO, GOVERNABILIDADE E PRIVATIZAÇÃO

Um dos aspectos que chama a atenção do pesquisador da municipalização do ensino é a antigüidade do tema. Ao buscarmos as raízes históricas desse objeto de estudo e darmos um passeio pela história da educação no Brasil, constatamos a presença de referências à municipalização ainda no tempo do Império e nos primeiros anos da República.

Primitivo Moacir (1939, p. 282), referindo-se à revisão de leis, comenta:

> "Escolas municipais custeadas pelos municípios, mediante impostos de capitação, já aconselhado por um dos meus antecessores e a municipalização de alguns impostos, sem prejuízo dos subsídios em casos especiais...".

Em outra obra sua, referindo-se à educação paulista, diz o mesmo autor:

> "A direção e fiscalização das escolas cabem à Inspetoria Geral e às Câmaras Municipais. As Câmaras serão agentes diretas do governo nos serviços de ensino nos municípios. No começo de cada ano, nomearão as Câmaras um inspetor escolar encarregado de todos os serviços de ensino nas escolas de 1°. e 2°. graus. Terão preferência para este cargo as pessoas que tiverem título científico e aptidão". (1942, p. 378-379)

Na década de cinqüenta, o educador Anísio Teixeira, cujo interesse pela municipalização do ensino merece uma dissertação ou tese, faz a defesa dessa medida, acreditando que sua adoção possa ser importante instrumento de democratização e classificando-a como uma reforma política e não apenas pedagógica e administrativa.

Essa defesa era conseqüência de seu entusiasmo pelo sistema americano de ensino, no qual a comunidade sempre desempenhou papel fundamental. O funcionamento do *board of education* deve ter impressionado Anísio, que talvez quisesse ver implantado no Brasil um modelo em que a comunidade local tivesse efetiva participação no planejamento, execução e avaliação do processo educativo.

Fazendo uma apreciação da idéia de Anísio Teixeira sobre o tema da municipalização, Azanha encontra um "conjunto coerente de idéias" e diz que "nele a municipalização tinha um propósito claro: a melhoria do ensino primário". Ressalva, entretanto, que "essa visão era um pouco simplista e algo romântica porque ignorava, deliberadamente, toda a complexidade do jogo político que cerca o traçado de uma política educacional de dimensões tão amplas" [1].

Jayme Abreu (1968, p. 140) analisa a influência de Anísio Teixeira na educação baiana e diz:

> "Na área do administrador educacional, a Lei nº. 1846, de 14 de agosto de 1925, e o Decreto nº. 4312, de 30 de dezembro de 1925, a primeira reformando a Instrução Pública do Estado da Bahia e o segundo aprovando o Regulamento do Ensino Primário e Normal, como documentos inteiriços e acabados, dentro do estilo latino de legislação, marcam positivamente a passagem de Anísio Teixeira de tal modo que, salvo legislação sobre aspectos parciais e fragmentários, constituíram a lei educacional básica da Bahia por trinta e dois anos, até que o mesmo Anísio a viesse reestruturar fundamentalmente, no governo Otávio Mangabeira, em 1947".

O que chama a atenção nessa legislação de 1925 é a idéia de *localismo* no ensino, tendo sido previstos fundos municipais de educação, conselhos escolares municipais, lei orgânica municipal etc.

Luce (1992, p. 72) encontra na cultura européia dos primeiros habitantes do Rio Grande do Sul e nos sentimentos emancipacionistas e de autonomia da região a explicação para a idéia de municipalização naquele estado brasileiro:

> "Vale lembrar que, já em 1947, o Governo do Estado propõe e regulamenta a criação de Conselhos Municipais Escolares (Decreto Estadual 5044), um espaço para o processo de administração local. Na década de 60, sob o signo do desenvolvimentismo, organiza-se o SEDEP - Serviço de Expansão e Descentralização (ou de Expansão Descentralizada) do Ensino Primário, pelo qual a Secretaria da Educação vai estimular

> as Prefeituras Municipais a abrirem escolas primárias, especialmente nas zonas rurais. Esta idéia institucionaliza-se a seguir através da DIMEP - Divisão de Municipalização do Ensino Primário (Decreto Estadual 17.750/65), que oferece apoio aos governos municipais para o desenvolvimento do ensino primário rural e a titulação de seu quadro docente...".

Um estudo histórico da municipalização do ensino no Brasil, por estados ou por regiões, revelaria um rico quadro de idéias, experiências e tentativas descentralizadoras, com motivações e inspirações diversas. A diversidade, a heterogeneidade do País e a existência de muitos Brasis manifestam-se na pluralidade de concepções e opções de políticas e tornam difícil dizer-se onde está a ortodoxia, a única verdade ou o melhor caminho.

Boaventura (1996, p.12) afirma:

> "Os sistemas municipais vêm crescendo bastante nas últimas décadas, principalmente no Nordeste, impulsionados por fatores os mais diversos, tais como, situação financeira do Estado, urbanização, pressão direcionada às prefeituras e expressa destinação de recursos, conforme as Constituições de 1934 e 1946".

Na década de 80, ocorreu a defesa da municipalização a partir do processo de abertura política, principalmente após as eleições estaduais de 1982, quando muitos governadores eleitos adotaram formas de gestão descentralizadas.

No Estado de São Paulo, André Franco Montoro adotou como lema de governo "descentralização e participação". Na área da educação, implantou o programa de municipalização da merenda escolar e das construções escolares, visando a maior eficácia e eficiência, redução de custos, respeito à cultura local e valorização da economia do município e da região. As medidas descentralizadoras objetivavam combater o desperdício de recursos, reduzir as oportunidades de fraudes e corrupção e, conseqüentemente, maior economia de recursos.

O pressuposto da municipalização do ensino era o da democratização, promovendo-se maior aproximação entre governantes e governados e condições para maior participação, cobrança, fiscalização e controle social das ações de governo. Uma sociedade civil organizada e mobilizada poderia participar das decisões de governo e assumir maiores responsabilidades na condução de seu destino, na busca de soluções para seus problemas.

Franco Montoro sintetizava a doutrina da municipalização que adotava:

"As ditaduras preferem a posição estatista. *Nada sem o Estado, nada fora do Estado, nada contra o Estado* (grifos do autor), sentenciava Mussolini. Essa a concepção fascista do Estado-Providência, do Estado-Faz-Tudo. Bem outra é a filosofia democrática: Não faça o governo o que pode ser feito pela comunidade. E se o poder público tiver de interferir para a solução de um problema, que atue primeiro o poder público municipal. Quando o município não puder realizar determinada atividade, caberá ao estado realizá-la. E só quando o estado não tiver condições para essa realização, aí pode e deve interferir a União. É a inversão da pirâmide autoritária, é a descentralização estimulando a participação da comunidade, apoiando o município, devolvendo ao governo estadual poderes que lhe foram tirados. Cabe à União decidir a respeito de política externa e da ordem interna, redistribuindo atribuições e recursos para que as desigualdades sociais e regionais sejam corrigidas e o país se desenvolva de forma harmônica e justa". (In: São Paulo, Governo do Estado, 1996, p. 12)

Na defesa da municipalização está implícita a crença na população e em sua capacidade de mobilização e organização

♦

Montoro defendia a seguinte distribuição de tarefas entre as três esferas da administração pública:

" ...tudo que puder ser feito razoavelmente pelo Município, que está perto, não deve ser atribuído ao Estado ou à União, que estão muito longe. E tudo que puder ser feito pelo Estado não deve ser atribuído à União, que deverá ficar exclusivamente com as grandes tarefas de direção, ordenamento e serviços realmente nacionais. Uma das exigências fundamentais da vida pública brasileira é a valorização do município como célula básica da nossa organização política e instrumento insubstituível de interiorização do desenvolvimento. Sem municípios desenvolvidos, não há nação desenvolvida. Ou descentralizamos o desenvolvimento, dando apoio e cooperação aos governos locais, ou transformamos o País num gigante com pés de barro". (*Folha de São Paulo*, 1-set.-85, p. 3)

Está implícita na defesa da municipalização a crença na população e em sua capacidade de mobilização e organização. Acredita-se que a população seja capaz de se autogerir e se libertar de tutelas e

amarras impostas pela estrutura hierárquica e tecnoburocrática. Somente a confiança no aprendizado da democracia explica que se proponha a renúncia às soluções centralizadas, uniformes e padronizadas e se defenda o caminho da descoberta, pelas municipalidades e regiões, de suas "vocações", em busca de soluções criativas e inovadoras para seus problemas.

O princípio da subsidiaridade, originário da doutrina social cristã, explica a crença nas pequenas comunidades e nas instâncias mais próximas dos indivíduos e o novo papel atribuído ao governo, como explica Marinho (1995, p. 80):

> "A palavra subsidiaridade vem de subsidiário, do latim *subsidium*, e significa ajuda. Este princípio regula as relações do Estado - aos poderes públicos, em geral, representados pelas instâncias superiores de decisão - [de] ajudar os membros do corpo social a fazer o que podem realizar por si mesmos, sem substituí-los. Isto chama-se desempenhar um papel subsidiário. O fundamento deste princípio está na origem natural das pessoas e das comunidades sobre o Estado. A este cabe, ..., a tarefa de administrar o bem comum".

Um país com 8.500.000 km², uma população de 160.000.000 habitantes e mais de 5.000 municípios não pode ser administrado apenas centralizadamente, sob pena de colocar em risco a governabilidade. A complexidade, heterogeneidade e diversidade do Brasil, chamado de país-continente, parecem oferecer forte argumento para a defesa da descentralização, desde que se preserve, obviamente, a unidade nacional, que não deve ser colocada em risco nem ameaçada por esfacelamentos nem fragmentações.

Além de mais democrática, a municipalização é apresentada como medida de racionalidade, necessária num país diversificado e heterogêneo. Dowbor (1994a, p. 111) é um dos que argumentam favoravelmente à descentralização como meio de facilitar a governabilidade:

> "Muitos se preocupam com a eventual perda de capacidade do governo central que a descentralização representaria. A nossa visão é inversa: quando o governo central se vê entulhado por milhares de pequenos pedidos locais, passa a gerir interesses fisiológicos em vez de governar o país, *ocasionando a perda de governabilidade* (grifo meu). Apenas descentralizando de forma decidida, poderá a União "limpar a mesa" de milhões de pequenas causas e problemas burocráticos, e se concentrar no que efetivamente devem ser as suas preocupações: os equilíbrios macroeconô-

micos, os desequilíbrios regionais, os grandes equilíbrios sociais, as políticas tecnológicas de longo prazo, as grandes redes nacionais de infra-estrutura de transporte, energia e telecomunicações, a inserção do país no espaço econômico internacional".

Com a aproximação de governados e governantes, de problemas e soluções, com a eliminação de intermediações desnecessárias, acredita-se que a tendência seja o aumento da racionalidade e a redução dos desperdícios, o emprego dos recursos em atividades-fim em detrimento das atividades-meio, o aperfeiçoamento da prestação de serviços, tornando-a mais eficiente e eficaz e maximizando os resultados e os recursos.

Mais recentemente, um outro argumento tem estado presente nas discussões a respeito da municipalização, agora para chamar a atenção para os seus perigos, muitos se referindo à "ameaça" da municipalização. Defensores e militantes da escola pública manifestam o temor de que a municipalização possa se transformar no caminho mais curto para a privatização dos serviços sociais. Como decorrência da municipalização, poderíamos ter, ao invés da democratização, a desoficialização do ensino e sua privatização.

Rosar (1995) denomina esse processo de "desconstrução do sistema educacional brasileiro", enquanto Felicíssimo (1994) aponta dois modelos de municipalização - o democratizante e o privatizante - e Davies (1992) indaga se a municipalização serve à democratização ou à privatização.

Muitos vêem na municipalização o perigo de o Estado renunciar às funções sociais e ceder lugar para o mercado e temem que *direitos* do cidadão, como educação e saúde, sejam transformados em *mercadorias*. Ao invés de cidadãos de direitos, passaríamos a compradores e consumidores de bens e serviços. A oferta e o acesso à educação e à saúde seriam uma operação de venda e compra. Em lugar da Constituição Federal que estabelece "dever do Estado e direito dos cidadãos", teríamos contratos de compra e venda de mercadorias como sabonete, educação, feijão, margarina, segurança, automóvel e saúde.

A "mão invisível do mercado" se encarregaria de estabelecer os preços das mercadorias, oferta e procura determinariam o funcionamento perfeito do mercado, sem necessidade de interferência do Estado, que se tornaria um Estado mínimo. Soluções individuais substituiriam soluções coletivas, o espaço privado tomaria lugar do espaço público, reduzin-

do-se a esfera deste e ampliando-se a daquele.

Como se pode notar, existem elementos de contradição no debate a respeito da municipalização, encontrando-se tanto defensores quanto opositores em todas as correntes ideológicas. Ao mesmo tempo que se identificam possibilidades de que a administração pública possa se tornar mais democrática e eficiente, teme-se que as conseqüências sejam a privatização e elitização do ensino e a transformação de direitos dos cidadãos e deveres do Estado em mercadorias colocadas à disposição de quem possa comprá-las no mercado de bens e serviços. Ao invés da consolidação da democracia, estaria ocorrendo, então, o retrocesso, o retorno ao século XIX na virada do século XX para o XXI.

Nesse quadro confuso e ambíguo, é necessário que se aprofunde o debate a respeito da municipalização do ensino e se comece por algumas considerações sobre o contexto atual e as transformações pelas quais passa o mundo. Observe-se que

> "a questão da municipalização é um movimento que transcende o Brasil. Vários países da América Latina, países em desenvolvimento, estão adotando formas de municipalização. Parece que há, de maneira geral, uma mudança de paradigmas, no sentido de o Estado do bem-estar não estar mais no nível federal, mas poder se localizar no nível municipal. Seria, de certa maneira, um outro Estado de bem-estar possível, com as dificuldades que tem, no sentido de viabilizar os recursos necessários, e pressionado pelas várias mudanças culturais em termos políticos e sociais". (Rabi, 1995, p. 89)

É preciso, portanto, ampliar a análise para além das fronteiras brasileiras e identificar as tendências mundiais na administração pública, entendendo a municipalização do ensino como um capítulo das transformações mais abrangentes que ocorrem no Brasil e no resto do mundo.

GLOBALIZAÇÃO, LIBERALISMO E NOVOS PARADIGMAS POLÍTICOS E SOCIAIS

Se prestarmos atenção aos debates que ocorrem nos meios acadêmicos e políticos e na imprensa em geral, veremos que os assuntos mais freqüentes giram em torno das expressões globalização e internacionalização da economia, modernidade e pós-modernidade, cidadania e ética, liberalismo e neoliberalismo,

capitalismo, socialismo real e pós-socialismo, crise de paradigmas, crise fiscal do Estado, crise do Estado do bem-estar, crise do Estado-providência, crise da social-democracia, mudanças e incertezas, Estado mínimo, desestatização, privatização e desprivatização, Consenso de Washington, queda de fronteiras e outras semelhantes.

É nesse contexto político, cultural, econômico e social e nesse quadro de "crises" que a municipalização do ensino precisa ser examinada. É para os desafios de um mundo de rápidas transformações e, ao mesmo tempo, marcado por uma "era de incertezas" que precisamos encontrar respostas.

Qual o significado da municipalização num mundo globalizado? Não existe contradição entre globalização e municipalização? Não seria anacronismo valorizar o local, quando nos tornamos cidadãos do mundo e rompemos barreiras comerciais e outras fronteiras? A proposta de municipalização não estaria na contramão dos acontecimentos e das exigências do mundo moderno?

Não existe contradição entre globalização e municipalização? Não é anacronismo valorizar o local, quando nos tornamos cidadãos do mundo e rompemos barreiras comerciais e outras fronteiras? Não está a proposta de municipalização na contramão dos acontecimentos e das exigências do mundo moderno?

◆

Estas são indagações pertinentes e oportunas, pois oferecem a oportunidade de desfazer o equívoco que toma a municipalização como sinônimo de fechamento e de paroquialismo. Municipalização e globalização são complementares e não pólos antagônicos, a primeira podendo, se correta e adequadamente implementada, ser antídoto contra os "efeitos colaterais" de uma globalização mal conduzida e meio para se combater os riscos da perda de raízes e das identidades culturais, da pasteurização, da uniformização, da padronização e do aniquilamento das individualidades. É preciso enfatizar que a municipalização e o retorno às instâncias menores da vida pública não são concebidos como ponto de chegada, mas ponto de

partida para a universalização e internacionalização em bases sólidas e sem a perda da identidade e das características culturais de cada povo ou comunidade.

A globalização, por sua vez, não pode se realizar à custa do sufocamento das pessoas nem elas podem ser instrumentalizadas pelo Estado, pela empresa ou por outros coletivos massificantes. A exclusão social não pode ser tolerada como conseqüência "natural" e inevitável da globalização, assim como a desterritorialização do global deve encontrar limites na territorialização do local.

Ao entrevistar o geógrafo brasileiro Milton Almeida Santos, o jornalista Dorrit Harazim lhe pergunta: "O senhor costuma brigar com o conceito de 'o mundo inteiro'. Por quê?" e recebe a seguinte resposta:

> "Porque 'o mundo inteiro' é uma ficção. A chamada 'aldeia global' não existe. É apenas uma construção. Eu sempre desconfio de tudo o que é apresentado como sendo global, pois falta sentido a esse conceito. É um mundinho este nosso. Meu ponto de partida são os valores. Estes podem até se tornar mundiais, mas o ponto de partida é local". (*Veja*, 16-nov.-94, p. 3)

Com os pés fincados no chão firme de sua casa e rua, o cidadão estabelece contatos sólidos com seu bairro, sua cidade, sua região, seu estado, seu país, seu continente, atravessa fronteiras e rompe barreiras para se tornar universal. Realiza o encadeamento, assim descrito por Paulo Freire (1993):

> "Ao voltar, em visita ao Brasil, em 1979, declarei numa entrevista que minha recifecidade explicava minha pernambucanidade, que esta esclarecia minha nordestinidade, que, por sua vez, clareava minha brasilidade, minha brasilidade elucidava minha latino-americanidade e esta me fazia um homem no mundo".

Pensando globalmente e realizando localmente, os cidadãos integram-se ativa e criticamente no mundo, escapando da globalização passiva. Se a globalização é um processo irreversível, o modo de inserção dos cidadãos nesse processo pode se dar de forma ativa ou passiva. No primeiro caso, os cidadãos conservam sua consciência, sua identidade e garantem o respeito à sua dignidade e direitos humanos, civis, políticos e sociais. No segundo caso, pode ocorrer a absorção dos indivíduos pelo todo, com sacrifício de sua individualidade, de seus valores e de sua identidade. Conciliar individual e social, local e global é um dos desafios postos pelas transformações do mundo moderno.

Uma transformação fundamental refere-se ao papel do Estado e à relação entre a sociedade civil e a sociedade política. A queda do muro de Berlim, a crise do socialismo real, a descrença no planejamento estatal centralizado, as mudanças do "Estado-nação", o surgimento das organizações não-governamentais, a distinção entre estatal e público, o surgimento do "poder comunitário" e do "terceiro setor", entre outras mudanças, obrigaram os analistas acadêmicos e políticos a reverem dogmas e mitos e repensarem verdades estabelecidas e cristalizadas a respeito do Estado e suas funções. Estado e sociedade civil encontraram novas formas de relacionamento [2].

O vocábulo "parceria" foi acrescentado ao dicionário dos administradores públicos brasileiros, nas três esferas administrativas, e tornou-se um desafio a ser vencido pelos que se habituaram à idéia de que ao Estado cabia tudo providenciar, muitas vezes de forma paternalista e nem sempre de modo transparente, detentor que costumava ser do monopólio das informações.

A concepção segundo a qual o governo deve ser considerado culpado de todas as mazelas e responsabilizado pela solução de todos os problemas está sendo contestada e começando a dar lugar à valorização da sociedade civil atuante em conjunto com o Estado, fiscalizando-o e submetendo-o a seu controle. Questiona-se também a dicotomia "dever do Estado e direito do cidadão" como se estivéssemos nos referindo a duas entidades separadas e uma não devesse fazer parte da outra.

O debate a respeito do Estado tem revelado a ocorrência de freqüentes equívocos, incompreensões e mal-entendidos. De um lado, têm aparecido críticos de uma excessiva estatização no Brasil, argumentando que o Estado tem tido forte presença na vida econômica e social do País. De outro, muitos sustentam que o Estado brasileiro é privatizado, exemplificando com a tradição de privilégios, "cartórios", corporativismos, nepotismos, fisiologismos, política de clientela, "jeitinho", troca de favores, casas legislativas transformadas em balcões de negócios e legisladores em despachantes de luxo, palácios de governos transformados em filiais de empresas. Muitas pessoas buscam soluções para seus problemas nas relações interpessoais em que se cumprem máximas como "aos amigos, tudo; aos inimigos, a lei", "é dando que se recebe" e "leve vantagem você também", entre outras.

À idéia de que o Estado brasileiro é

forte, tem sido oposta a de que ele é forte onde não há necessidade de sua presença e fraco onde esta precisaria ser forte. Enquanto concorre indevidamente com empresários na área da produção, revela-se omisso ou, pelo menos, tímido, na área social, como afirma Wanderley Santos (1993, p. 103) :

> "O pseudo-gigantismo estatal é uma névoa que distorce a questão essencial: O Estado brasileiro é ridiculamente pequeno e disforme, isto é, está onde não deveria, ao preço de não se encontrar onde a responsabilidade social de um Estado moderno demandaria. Por exemplo, enquanto o Chile, com renda *per capita* inferior à do Brasil, destina 19,6% do PNB a programas sociais e o Uruguai 15,4%, o Brasil aloca apenas 9% de seu PNB a projetos de natureza social, como se esses dois países padecessem de carências e misérias superiores às nossas e não ocorresse o contrário".

Esse desvio de funções poderia ser corrigido por meio de um programa de privatização democrática (e não selvagem), afastando-se o Estado de suas atividades empresariais e assumindo os seus deveres constitucionais na área de políticas públicas. A profissionalização e valorização do funcionalismo e o fim do empreguismo e nepotismo seriam outras medidas indispensáveis para a correção de desvios e distorções da administração pública brasileira em todos os níveis e escalões.

Segurança, educação, saúde e assistência social poderiam, então, ser atendidas por meio de políticas governamentais integradas e com atribuições claramente distribuídas entre as esferas administrativas. Evitando-se duplicações de funções e ações concorrentes, paralelas ou até antagônicas, haveria maior racionalidade na aplicação de recursos e combate ao desperdício do dinheiro público arrecadado por meio dos impostos, taxas e contribuições sociais.

A administração da coisa pública precisa passar, portanto, por uma reestruturação que combine os critérios de eficiência, economia de recursos e gestão democrática. É preciso desfazer o equívoco da administração pública como favor e mostrar que o governo é um *serviço* público e seus funcionários devem ser *servidores* públicos.

O equívoco segundo o qual os serviços prestados pelo Estado são gratuitos precisa também ser desfeito, convencendo-se a população de que tudo que é feito pelo governo é pago com recursos arrecadados dos contribuintes. Estes de-

veriam conhecer o destino do dinheiro que desembolsam, fiscalizar e controlar os gastos públicos e exigir prestação de contas das receitas e despesas governamentais. Sabendo que não existe gratuidade, precisam identificar quem, de fato, "paga a conta" dos serviços públicos.

Informando-se sobre a estrutura tributária nacional, fica-se sabendo quem *paga* impostos, taxas e contribuições sociais e quem apenas os *recolhe*, repassa e embute nos custos e preços de mercadorias e serviços. É preciso dizer que os assalariados pagam grande parte da conta com os descontos compulsórios em seus contracheques e que os proprietários de imóveis e os consumidores de bens e serviços pagam a outra parte. Estes últimos deveriam saber não apenas os valores expressos, mas também os embutidos que vão para os cofres públicos, presentes tanto no cafezinho que tomam no balcão do bar como no automóvel que compram na concessionária ou nos serviços de profissionais liberais e autônomos que contratam.

Uma administração pública "enxuta" e eficiente, dentro dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, nos termos do art. 37 da atual Constituição Federal, é possível, se houver organização e mobilização da sociedade e se a população exercer consciente e plenamente sua cidadania.

Se é verdade que a administração pública brasileira pode e deve ser recuperada e moralizada para ser colocada a serviço da população, que tem direitos e paga tributos, é preciso analisar o significado político e social da municipalização dos serviços sociais, a partir do fortalecimento do *poder local* e da implantação do *welfare* state municipal.

PODER LOCAL E ESTADO DE BEM-ESTAR MUNICIPAL

Indo além do debate sobre a municipalização dos serviços sociais como medida administrativa, tornaram-se freqüentes as discussões a respeito do poder local, tendo aumentado a quantidade de publicações sobre esse assunto nos últimos anos [3].

No Brasil, a atual discussão sobre poder local revela uma nova face, diferente da tradicional, em que se confundia poder local com poder das oligarquias, com patrimonialismo, mandonismo

local e coronelismo, muito bem estudados por Faoro (1975), Queiroz (1969) e Leal (1978), em suas respectivas obras clássicas.

Diante da dimensão, diversidade e complexidade da República Federativa do Brasil, é difícil encontrar opositores da descentralização de poder, atribuições e recursos e, conseqüentemente, do descongestionamento dos executivos federal e estaduais em favor das instâncias municipais. A crise do modelo de intervenção do Estado e do planejamento centralizado, a crise fiscal e a do aparelho de Estado estão promovendo a valorização das menores instâncias do poder público, dos municípios e das comunidades, levando à busca de soluções alternativas para a melhora da qualidade de vida da população, menos dispendiosas, mais criativas e mais eficientes.

A construção de um Estado do bem-estar a partir do município está se apresentando como alternativa viável ao modelo centralizado

A construção de um Estado do bem-estar a partir do município está se apresentando como alternativa viável ao modelo centralizado. Constata-se que a histórica centralização do poder e dos recursos no governo federal não significou unidade nem integração nas ações do poder público, nem maior racionalidade. Ao contrário, permaneceram as ações erráticas, a descontinuidade administrativa e sucessivos e desconexos "pacotes". Freqüentaram a imprensa denúncias de ações fraudulentas; uso privado de recursos públicos, como a "indústria da seca"; "escândalos do orçamento"; favorecimento de regiões de políticos ocupantes de postos de poder, fazendo surgirem as "repúblicas" café-com-leite, do acarajé, do pão-de-queijo, de Alagoas, do Maranhão etc.

Quanto à possibilidade do Estado de bem-estar municipal, Manzini-Covre (1996, p. 58) diz:

"Ao lado da propalada crise dos *Welfare State* no mundo, no plano nacional, as práticas sociais, políticas, culturais etc. no Município parecem vir indicando que ele é um espaço privilegiado para se compor um *Welfare State*, de renovado estilo. Muitos problemas se resolvem localmente, mas tenha-se presente também o pressuposto de determinadas leis federais, de âmbito da Constituição (no caso a nossa Constituição de 1988, que possibilitou, por exemplo, a condição básica para viabilizar a possível atuação municipal,

de que se está falando, que é a descentralização). E como essas práticas podem adquirir uma conotação mais ou menos de cunho emancipatório nas localidades dependendo da força de sua Sociedade Civil".

A superação do Estado do mal-estar de que fala Oliveira (1988) e a construção de um Estado de bem-estar em novo estilo *a partir* do município, mas não *restrito* a ele, apresenta-se como desafio a ser enfrentado conjuntamente pelo Estado e pela sociedade.

Nem Estado mínimo nem máximo, apenas o suficiente e socialmente necessário, controlado pela população a serviço de quem deve estar, a quem deve servir e não dela servir-se. Assim dizendo, entramos numa questão fundamental do debate sobre municipalização, que é a da participação como condição imprescindível para seu sucesso.

MUNICIPALIZAÇÃO, CIDADANIA, PARTICIPAÇÃO E CONSELHOS

"São muitos os perigos deste tema", poderíamos dizer, parafraseando Guimarães Rosa. O debate sobre a municipalização ocorre em terreno de areia movediça. Entre mitos e descrenças, riscos e potencialidades, miragens e utopias, deparamos com contradições, paradoxos, armadilhas e, ao mesmo tempo, com a possibilidade de construção de um mundo novo que pode ainda não ser o paraíso, mas que dele se aproxime.

Partimos do pressuposto de que o mundo não está pronto, não está acabado. É um processo em construção que edificamos dia a dia, momento a momento. É um contínuo devir, uma constante busca de aperfeiçoamento. Nós também somos seres em construção, e a cada dia esperamos ser melhores do que no dia anterior. Na política do cotidiano, podemos construir um mundo melhor para nós e para os que virão depois de nós.

Só tem sentido a proposta da municipalização se as mudanças contribuírem para que haja uma qualidade de vida melhor. Se a estrutura centralista, hierárquica e autoritária conseguiu produzir frutos bons e maus, a municipalização só pode vir para melhorar e não para conservar a atual estrutura que Manzini-Covre (1996, p. 63) sintetiza assim:

> "A organização dos oligopólios criou, principalmente a partir de 1968, dois Brasis, o *formal* e o *informal* (grifos da autora), ou seja, o Brasil como 9ª. potência e o Brasil que é o 188°. em distri-

buição de renda, uma das mais altas concentrações do mundo".

Preocupada com a colocação da municipalização a serviço da cidadania, acrescenta a mesma autora:

> "É preciso estar atento para que o governo local/descentralizado não venha a ser apenas a descentralização das mazelas dos governos nacionais. Debater sobre a real autonomia e poder usar desta autonomia para pensar especificamente as necessidades locais, procurando preservar, sim, os benesses advindos do poder central, parece ser um caminho profícuo para as Prefeituras. Isto vai depender da mobilização da população...". (1996, p. 70)

Por esta razão, acredito que o debate sobre a municipalização deve estar vinculado ao debate sobre cidadania [4]. A defesa da municipalização pressupõe sua contribuição para o atendimento dos direitos dos cidadãos e para a efetivação da cidadania. No caso específico do ensino, é insustentável que ela possa significar um "jogo de empurra" entre as esferas da administração pública, cada uma querendo ficar com o máximo de recursos e o mínimo de encargos. Desestadualização, desconstrução, desoficialização, embora rimem com municipalização, não podem ter o mesmo significado. Ao contrário, a sociedade civil mobilizada e organizada precisa impedir esse retrocesso, manter e ampliar direitos conquistados em lutas históricas contra a opressão e os privilégios.

Se considerarmos que a cidadania não é outorgada, mas tem que ser conquistada, saberemos aquilatar a importância da participação como condição indispensável para que a municipalização não se transforme em "prefeiturização" ou aconteça por decreto, de forma autoritária, imposta, compulsória, unilateral, gestada em gabinetes ou até por exigência de agências internacionais de financiamento [5].

Os temas do municipalismo, da participação e da comunidade têm despertado polêmicas nos meios educacionais, fazendo surgir muitas críticas, principalmente aos riscos de mitificação, manipulação, cooptação, panacéia ou de pretexto para a substituição do Estado [6].

Não constitui tarefa simples distinguir a participação genuína, autêntica dos arremedos de participação. As críticas não podem ser superficiais e generalizantes, mas é preciso adjetivar o substantivo participação. Entre outros adjetivos, não é raro ouvirmos referências à participação espontânea, concedida, induzida, imposta e manipulada.

É preciso também não contentar-se com a criação de *oportunidades* de participação, mas preocupar-se também com a abertura e ampliação de *canais* para que ela se efetive. Preocupado com a operacionalização da participação (que vale também para a municipalização), Jair Silva (1996, p. 34) considera imprescindível a constituição de sujeitos coletivos e afirma:

> "A consciência da necessidade de participação dos envolvidos nos serviços educativos aumenta no governo; novas estruturas organizacionais são buscadas visando suscitar essa participação. Todavia, a meu ver, reside aqui um dos equívocos que têm levado essas iniciativas a sucessivos fracassos: pensa-se que a nova estrutura será capaz de gerar participação quando, na verdade, a estrutura é sempre, apenas, um dado facilitador ou dificultador da participação que só ocorre *quando existe um sujeito da participação* (grifo meu). Precisamente esse sujeito é o grande ausente, sendo, nas análises, ou esquecido ou subentendida sua existência".

Referindo-se aos Conselhos de Escola Deliberativos e ao Programa de Municipalização do Ensino Oficial no Estado de São Paulo, de 1989, ele acrescenta:

> "Ambos propõem estruturas organizacionais facilitadoras da participação dos envolvidos e interessados no ensino em nível local, sendo, desse modo, potencialmente propiciadores de maior autonomia. Entretanto, para que sejam realmente estruturas úteis e eficazes, pedem a existência de sujeitos aptos a utilizá-las". (p. 35)

Se a Câmara de Vereadores desempenha importante instrumento na democracia representativa, os Conselhos Municipais têm sido apresentados como avanço democrático ainda maior, situado entre a democracia representativa e a democracia direta ou participativa [7]. Estes exercem funções complementares à Câmara Municipal e podem ser muito úteis na fiscalização e no controle da administração pública, tornando-a transparente e voltada para os interesses da coletividade e não de grupos e grupelhos.

A democratização da informação, que não deve ficar restrita aos gabinetes, mas receber a mais ampla divulgação, a discussão da política global e das políticas setoriais do município, bem como o orçamento participativo poderão concretizar-se, com o efetivo funcionamento dos diversos conselhos municipais.

No município mineiro de Jacuí, por exemplo, além da Câmara de Vereadores, foi constituído o Núcleo Municipal de Ação Comunitária, um colegiado que reúne representantes dos vereadores, das

Sociedades de Amigos de Bairros, do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, do Conselho Tutelar e do Conselho da Saúde, das Associações de Pequenos Produtores Rurais e de todos os segmentos da municipalidade que quiserem se fazer representar, como a igreja, associações beneficentes, cooperativas, sindicatos, comércio etc.

Seria muito benéfica a multiplicação de Conselhos Municipais de Educação antes que os convênios entre os Estados e os municípios fossem assinados. Assim, a população poderia participar da decisão da assinatura (ou não) do convênio e ser informada das condições das transferências de encargos e recursos, assegurando-se os repasses financeiros. Tem havido denúncias de não cumprimento de prazos e valores nessas transferências de recursos, o que pode dificultar ou até comprometer a prestação de serviços por parte do poder público municipal. Os prefeitos precisam ser fortalecidos e respaldados pela comunidade, sob pena de se apresentarem frágeis e vulneráveis na negociação com os governos estaduais e federal, tendo às vezes que "concordar" com cláusulas desvantajosas para as cidades que administram.

É necessário que se observe, entretanto, se os Conselhos Municipais defendem os interesses do município ou se são apenas órgãos burocráticos e formais ou, ainda, se não estão vinculados aos interesses e diretrizes da instância estadual, como aponta recente estudo (cópia xerográfica, sem fonte) sobre a história e a gênese dos Conselhos de Educação na Província de São Pedro do Rio Grande do Sul.

Além de discussões teóricas, filosóficas e ideológicas a respeito da municipalização, deve-se estar atento às questões relacionadas com a sua implementação, se o que se quer é uma municipalização negociada, consentida, democrática, favorável aos princípios maiores da universalização e da qualidade do ensino. Além dos pressupostos, fundamentos e objetivos, é preciso cuidar das medidas operacionais, sob pena de se dar razão aos que dizem "na prática, a teoria é outra" ou que tudo não passa de mito e vã filosofia.

MUNICIPALIZAÇÃO, POLÍTICA EDUCACIONAL E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO-SITUACIONAL

A municipalização do ensino não deveria ocorrer de forma fragmentária ou isolada, mas no contexto amplo de uma política nacional de educação, evitando-

se que ela seja apresentada "... como um projeto, mais um projeto, apenas um limitado projeto: quando estamos dispostos e prontos para uma política, um programa e uma ação abrangente, conseqüente" (Luce, 1992, p. 70), pois o resultado pode ser surpresa e inquietação, como parece estar ocorrendo em alguns estados, em que a comunidade escolar toma conhecimento da municipalização do ensino pelo Diário Oficial e se implanta uma "descentralização autoritária e autocrática", como Santos Filho (1992) caracteriza a descentralização do regime militar.

Não é nova a idéia de se transferirem responsabilidades educacionais para os municípios no Brasil. O art. 58 da Lei nº. 5.692, de 11 de agosto de 1971, em seu parágrafo único determinava:

> "As providências de que trata este artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º. grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais."

A Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, atribui grande importância aos municípios, valorizando e reconhecendo, pela primeira vez, os *sistemas* municipais de ensino (ou seriam *redes?*), até então só existentes por delegação dos sistemas estaduais.

O art. 30 determina:

> "Compete aos Municípios:
>
> I - legislar sobre assuntos de interesse local,
>
> II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
>
> ---
>
> VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental."

O art. 211, estabelece:

> "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.
>
> ---
>
> Parágrafo 2º. - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar."

A Emenda Constitucional nº. 14, publicada no Diário Oficial da União de 13 de setembro de 1996, dá nova redação aos parágrafos 1º. e 2º. do art. 211 e insere mais dois parágrafos, distribuindo assim as funções entre as esferas administrativas:

"Parágrafo 1°. - 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.

Parágrafo 2°. - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Parágrafo 3°. - Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

Parágrafo 4°. - 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."

Observe-se que a Constituição se refere a cooperação técnica e financeira (art. 30) e em regime de colaboração (art. 211), o que não deveria deixar dúvidas quanto à intenção de solidariedade e esforço conjunto entre os três níveis da administração pública em matéria de educação, descartando transferências irresponsáveis de encargos de um nível de governo para outro. O princípio de eqüidade e o compromisso com um padrão mínimo de qualidade também estão na Carta Magna.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (a Emenda 14) tem caráter indutor da municipalização do ensino

♦

Ao criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, a Emenda 14 exerce caráter indutor da municipalização do ensino, disciplinando a distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e municípios e retirando parte das receitas dos municípios que não mantiverem rede própria de ensino fundamental.

Existe uma política educacional no País, com estabelecimento claro de objetivos, diretrizes e bases nacionais, visando combater os crônicos problemas da educação brasileira? Parece que não, conforme Fávero, Horta e Frigoto (1992, p. 8):

"O MEC insiste em reforçar a municipalização do ensino fundamental, sem

considerar as condições econômico-financeiras e culturais dos municípios; em manter a privatização do ensino, através de várias formas de financiamento, inclusive da pesquisa, no caso do ensino superior; em propor sucessivos programas de impacto, em geral concebidos sem uma real análise das necessidades da população e das condições concretas da implantação. Infelizmente se constata que estas experiências, na maioria das vezes, conseguem desviar a atenção dos problemas crônicos da educação brasileira e marginalizar as redes escolares tradicionais".

A situação parece ter piorado, a partir do Governo Collor de Mello, tendo surgido críticas ao que muitos denominam neoliberalismo, que estaria inspirando as políticas nacionais, tanto a econômica quanto a social. Existe, entretanto, uma dificuldade conceitual em torno desse tema, segundo Draibe:

> "Não há um corpo teórico neoliberal específico, capaz de distingui-lo de outras correntes do pensamento político. As 'teorizações' que manejam os assim ditos neoliberais são geralmente emprestadas do pensamento liberal ou de conservadores e quase que se reduzem à afirmação genérica da liberdade e da primazia do Mercado sobre o Estado, do individual sobre o coletivo. E, derivadamente, do Estado mínimo, entendido como aquele que não intervém no livre jogo dos agentes econômicos. O neoliberalismo com que convivemos dificilmente se encarna em obras de intelectuais de reconhecida competência. Mereceu mesmo, até agora, pouco esforço de exposição sistemática, com algumas exceções que podem ser encontradas no campo da economia"[8]. (1993, p. 88)

Ainda que se deva reconhecer as dificuldades enfrentadas pelo Brasil devido à sua condição de país capitalista periférico e à situação de dependência do monitoramento exercido por agências internacionais de financiamento, é urgente o estabelecimento de um projeto nacional ao qual sejam subordinadas as políticas econômica e social.

Há necessidade de maior transparência da administração pública, democratizando-se as informações e levando ao conhecimento da população os condicionantes das políticas governamentais, tanto a global quanto as setoriais. Estas precisariam ser implementadas de forma clara, orgânica, sistemática e integrada, para que sejam vencidos os obstáculos que emperram o desenvolvimento harmonioso do País e os seus indicadores econômicos e sociais se tornem compatíveis com o seu rico potencial.

Melchior (1994, p. 467) afirma:

> "Apesar de o País apresentar setores econômicos dinâmicos e colocar-se entre as dez economias mais desenvolvidas do mundo, sua educação é uma lástima ... Estados e Municípios mais fortes financeiramente não aumentaram o atendimento às necessidades sociais. Com mais dinheiro, a corrupção aumentou e o clientelismo exacerbou-se. As máquinas burocráticas incharam-se de incompetentes e parasitas. A União, que podia coibir tudo isso, capitaneou o mar de lama: primeiro, com o clientelismo e empreguismo na sua máquina burocrática, depois, com a corrupção desenfreada e, atualmente, com a estagnação e o 'empurrar com a barriga' ".

No quadro desolador de sucateamento da educação nacional, em que o País tem despendido pouco e mal no setor social, que propostas podem ser feitas? Levando em consideração o quadro de pobreza e miséria e, principalmente, as profundas desigualdades existentes, isto é, as regionais, estaduais, municipais, intramunicipais, setoriais e sociais, Melchior propõe várias medidas, dentre as quais destaca:

> "Priorizar os estados mais pobres, das regiões mais pobres, pelo índice de renda *per capita*. Priorizar os estados mais pobres das regiões mais ricas. Estabelecer quais são os municípios mais pobres dos estados mais pobres, priorizando-os. Fazer a mesma coisa com os municípios mais pobres das regiões mais ricas. Eliminar as desigualdades intra-municipais, priorizando os bairros mais pobres dos municípios mais pobres. Fazer o mesmo com os municípios mais pobres das regiões mais ricas. Selecionar e priorizar as escolas mais pobres dos bairros mais pobres, localizadas nos municípios pobres e ricos. Identificar os indivíduos e grupos de indivíduos mais carentes de educação nas escolas mais pobres, priorizando-os em termos de assistência ao educando. A política corretiva de desigualdade, se não seguir rigidamente esta escala aqui exposta, torna-se uma farsa. E é bom lembrar que, com desigualdades crescentes, não há liberdade real para ninguém e, quase sempre, o fim da história é trágico quando a massa de marginalizados toma consciência de sua força... A força do instinto da sobrevivência que arrasa tudo, porque nada tem a perder...". (p. 470)

Convém lembrar, entretanto, que *prioridade* não é o mesmo que *exclusividade*. São necessárias medidas localizadas, tópicas e compensatórias, mas concomitantes com outras gerais, abrangentes e holísticas, fora e dentro do

sistema de ensino. Este deve ser pensado como uma corrente, em que todos os elos necessitam de atenção. Não se justifica colocar um grau de ensino contra outro, com o discurso enganoso de que a prioridade ao ensino fundamental justifica o abandono da educação infantil, educação de jovens e adultos e educação especial. Mais honesto seria declarar guerra ao desperdício, à manutenção de órgãos dispensáveis, que consomem em atividades-meio recursos que fazem falta às atividades-fim.

Confirmando a necessidade de tratamentos desiguais para situações desiguais, Barretto (1992, p. 27) diz:

> "Nessa situação, torna-se premente o estabelecimento de parâmetros para as novas modalidades de interação entre municípios e estado, bem como a indicação de prioridades para complementação de recursos por parte da esfera federal, a fim de que o atendimento às demandas dos segmentos majoritários possa superar o caráter populista e conjuntural que o tem freqüentemente impulsionado, vindo a contribuir efetivamente para a democratização do ensino. Assim sendo, se tudo indica não ser conveniente repassar para os municípios pequenos e pobres a manutenção direta das redes de ensino fundamental, não há porque continuar isentando os mais ricos da assunção de encargos maiores e mais diretos na área. Também não há razão para continuar poupando os municípios que mantêm redes próprias e bem providas, de arcarem cada vez mais com a expansão da demanda na própria localidade, uma vez que somente assim se logrará que os benefícios locais auferidos resultem em efetiva melhoria da qualidade do atendimento ao conjunto da população"

Dada a heterogeidade de situações, a municipalização do ensino precisa ser encarada do ponto de vista do planejamento estratégico-situacional, que, entre as vias para soluções de problemas, inclui "descentralizar inteligentemente, isto é, os problemas têm de ser resolvidos no âmbito correspondente e sua solução não pode ser sempre centralizada" (Matus. In: Rivera, 1989).

Há necessidade de resgatar o valor do planejamento, desfazendo-se tanto injustificadas crenças a seu respeito quanto sua desmoralização. A desmitificação e o real dimensionamento do planejamento educacional, nos níveis macro, meso e micro, deveriam levar ao reconhecimento de seu valor instrumental e de sua necessidade para a superação das improvisações e modismos. O planejamento participativo, nos três níveis de governo,

poderia ajudar a tornar mais profissional e comprometida a administração educacional e escolar.

Comparato propõe uma reformulação das estruturas de poder no Brasil, modificando-se a concentração das funções de planejamento e de realização no Executivo e criando-se uma Superintendência e um Conselho Nacional de Planejamento, autônomos em relação à política partidária, para o planejamento de médio e longo prazos. Nessa nova estrutura, o Estado seria um formulador de políticas [9].

Para que a municipalização do ensino seja implementada eficaz e eficientemente, é preciso que sejam evitados vícios de tentativas anteriores, que Neves (1994, p. 28) classifica como "forma desastrada" e resume como:

> "desvinculada de um projeto global e democrático de sociedade e Estado, de uma política nacional de educação também democrática, bem como de uma fonte de financiamento certa para sustentar a municipalização do ensino fundamental; restrita à mera transferência da execução de encargos e serviços e, por isso, limitada à desconcentração de tarefas, não incluindo a descentralização do poder; os municípios não são, portanto, considerados como verdadeiras instâncias políticas, mas simples unidades administrativas; autoritária, a tomada de decisões fica restrita à cúpula do Poder Executivo, sem o envolvimento do Legislativo, dos partidos políticos, da sociedade civil, dos educadores e suas entidades representativas, bem como das comunidades escolares; abrupta, não-criteriosa, não-planejada; não-apoiada tecnicamente, não-acompanhada, nem avaliada; geralmente realizada por omissão ou imposição repentina das esferas superiores de Governo, sem qualquer preparação prévia, nem preocupação com possíveis danos à população e ao pessoal de ensino; limitada no tempo e no espaço: geralmente circunscrita ao período de um mandato (e, portanto, descontínua) e ao território de um único Estado (mesmo assim, atingindo apenas alguns de seus municípios); manipulada politicamente, inclusive na escolha de prioridades e na alocação de recursos; simétrica e uniforme: ignorando as diferenças de níveis de desenvolvimento e de capacitação entre os municípios, bem como outras situações de heterogeneidade: marcada pela incerteza de relações, em detrimento dos municípios. Esse fenômeno está intimamente ligado às descontinuidades político-administrativas do País e aos instrumentos e processos através dos quais as políticas de

municipalização são definidas e, principalmente, implementadas...".

Apontando as incertezas próprias dessa "municipalização selvagem", ou seja, incerteza financeira, incerteza política e incerteza quanto à solução de problemas fundamentais, a mesma autora conclui que:

> "A municipalização do ensino fundamental que pregamos, sob uma perspectiva democrática e democratizadora, constitui um passo importante na reforma política do Estado brasileira... A política que contemplá-la deverá se inserir em um projeto amplo de Estado, sociedade e educação democráticos..." (p. 29)

Se a municipalização pode ser um caminho, a educação democrática para a cidadania deve ser a meta

♦

Com estas pertinentes citações, podemos avaliar o desafio que os educadores brasileiros temos que enfrentar, em todos os níveis da administração pública, para a conquista de uma escola de qualidade para todos os brasileiros, dentro da proposta de descentralização das políticas sociais [10].

Vencendo a preguiça mental das soluções simplistas e dos esquemas teóricos dogmáticos, precisamos ousar para encontrar soluções descentralizadas, diferenciadas, inovadoras e criativas. Se a municipalização do ensino *pode ser* um caminho, a educação democrática para a cidadania *deve ser* a meta.

MUNICIPALIZAR A PREOCUPAÇÃO E O INTERESSE

Finalmente, depois de discussões, negociações, divergências e acordos, foi aprovada uma nova "constituição" educacional para o País, a Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Apesar da tradição de leis que "pegam" e leis que "não pegam", convém prestarmos atenção aos principais dispositivos da nova LDB no que concerne ao tema da municipalização do ensino, direta e indiretamente.

A Lei revela um compromisso do poder público com a oferta de ensino fundamental a todos, considerado "direito público subjetivo". Ela condena a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obri-

gatório. Se a Lei "pegar", os temerosos da privatização do ensino podem dormir tranqüilos à noite, embora não estejam dispensados de permanecerem eternamente vigilantes. Conquistas e direitos não caem do céu como o maná e um direito constitucional de hoje pode ser suspenso à meia-noite, assim como a carruagem pode virar abóbora.

O título IV da LDB trata "da organização da educação nacional" e estabelece quem deve fazer o quê em matéria de educação. O art. 11 estabelece:

> "Os Municípios incumbir-se-ão de:
>
> I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados;
>
> II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
>
> III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
>
> IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
>
> V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.
>
> Parágrafo único - Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica".

O art. 18 determina que:

> "Os sistemas municipais de ensino compreendem:
> I - as instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
> II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
> III - os órgãos municipais de educação".

O parágrafo 3°. do art. 87 estabelece que:

> "Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá:
>
> I - matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis anos, no ensino fundamental;
>
> II - prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados;
>
> III - realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício,

utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância;

IV - integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar."

Recém-aprovada pelo Congresso Nacional, a LDB necessita de uma análise mais aprofundada no que se refere aos seus efeitos sobre a municipalização do ensino. Os trechos aqui citados permitem uma avaliação da importância atribuída aos municípios na administração da educação. Ela não estabelece uma municipalização compulsória, deixando ao município a opção de manter-se integrado ao sistema estadual. Trata-se de dispositivo sensato, pois, em tese, só os municípios que tiverem competência e interesse irão aderir ao programa de municipalização. Não está descartada, entretanto, a possibilidade do jogo político de pressões, manipulações e chantagens por governos estaduais autocráticos.

Diante desse quadro, a primeira providência que os municípios precisam tomar é abrir ou ampliar o debate a respeito da municipalização. Toda a população e a chamada comunidade escolar precisam participar da discussão, refletir, opinar, informar-se, ouvir e ser ouvidas, analisar os aspectos positivos e os negativos, os fundamentos e as conseqüências da transferência de encargos, recursos e poder para a instância municipal.

Tem razão Azanha (1991, p. 110), ao afirmar que:

> *"O passo inicial é municipalizar a preocupação com o problema educacional* (grifo do autor). Sem isso, tudo o mais é tempo perdido. Não há nem haverá providência legal que substitua o sentimento coletivo de que é urgente melhorar o nível educativo de nossas escolas. Este é o ponto central do problema".

Nesse mesmo sentido, diz Moreira:

> "É necessário, antes de tudo, *municipalizar o interesse pela escola e pelos resultados da educação* (grifo meu). Este é o caminho para a democratização das oportunidades educacionais e para a efetiva participação da população" (1991, p. 120).

É necessário que o tema da municipalização "ganhe as ruas" e seja debatido em todos os espaços do município, na imprensa, no Parlamento, nos conselhos e nas associações comunitárias, e que as universidades não sejam cidadelas de resistência à mudança, mas pesquisem e apresentem análises críticas, para ajudar na avaliação de todos os aspectos da questão, com a serenidade e a objetividade requeridas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de alguns dos principais problemas do mundo moderno, procurei contextualizar a questão da municipalização do ensino, apresentando-a em sua complexidade, contradição e ambigüidade. Tratei das principais polêmicas relacionadas com a implementação dessa medida no Brasil, os argumentos que têm sido empregados para justificá-la ou combatê-la. Insatisfeito com a concepção da municipalização apenas como medida administrativa, examinei o poder local e a construção do Estado de bem-estar municipal partindo do princípio de que acima de tudo deve estar a preocupação com a qualidade de vida dos munícipes, o respeito à sua dignidade de cidadãos, portadores de direitos e deveres. Com este enfoque, reforcei a função mediadora da municipalização. Enfatizei, também, o fato de que a municipalização, como tema de estudo, não deve ser examinada isoladamente, mas como parte de um projeto nacional e de políticas públicas comprometidas com os interesses majoritários da população.

Quero finalizar, com as seguintes conclusões básicas:

· Considero necessário que a municipalização do ensino seja inserida no planejamento estratégico-situacional, em todos os níveis do governo, e examinada a partir de seus pressupostos, fundamentos e objetivos para, em seguida, analisarem-se as melhores formas de sua implantação para que ela se dê de forma responsável, democrática, negociada, planejada, comprometida com os interesses e as necessidades da maioria da população;

· Considero necessário, igualmente, ampliar o debate sobre a municipalização do ensino e, principalmente, de se municipalizar o interesse e a preocupação educacionais, como indiquei ao longo da apresentação da legislação federal mais recente sobre educação;

· Friso, contudo, que não considero a municipalização do ensino nem *panacéia* nem *ameaça* em si, mas um *instrumento*, que pode ser usado para o bem ou para o mal. Isto porque não tenho certezas peremptórias. Cultivo um olhar utópico, antitrágico e otimista, e acredito na solidariedade humana e na possibilidade de construção de um mundo melhor, tendo como ponto de parti-

da o local e como ponto de chegada o universal.

Antes de encerrar, faço questão de deixar clara minha concordância com Jorge Ferreira da Silva (1983, p. 37), quando diz que "os administradores da educação enfrentam uma dupla ambigüidade: a ambigüidade do momento e a ambigüidade de sua área". Aguardo, portanto, críticas e sugestões que me ajudem a remover pelo menos alguns véus dessas ambigüidades, para pisar em terra mais firme.

NOTAS:

[1] Ver Azanha, Uma idéia sobre a municipalização do ensino, (1995, p. 107 e segs.). Este ensaio foi publicado originalmente em *Estudos Avançados* (São Paulo: USP), v. 5, n. 12, 1991.

[2] As administrações de Luisa Erundina, em São Paulo, Celso Daniel, em Santo André, e Tarso Genro, em Porto Alegre, são alguns exemplos de gestões participativas. Ver Pontual (1996) e Villas-Bôas (1994).

[3] Ver, por exemplo, *Cuadernos del CLAEH* (1988); Dowbor (1994); Avancini e Trevas (orgs.) (1987); Fischer (1993); Daniel (1982); Unión Internacional de Municípios y Poderes Locales (IULA) e Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (CELCADEL) (1990); e Vázquez (1986).

[4] Sobre cidadania, consultar, entre outros: Marshall (1967); Manzini-Covre (1990); Benevides (1991); Santos, B. (1995), especialmente o cap. 9 ("Subjectividade, cidadania e emancipação").

[5] A respeito deste último aspecto, consultar Tommasi, Warde e Haddad (1996).

[6] Ver Cunha (1991), especialmente o cap. 10 ("Comunitarismo e municipalismo"); e Gohn (1991, p. 13-20).

[7] Norberto Bobbio tem desenvolvido, em vários de seus livros, os conceitos de sociedade civil e democracia.

[8] Existem muitas publicações recentes sobre neoliberalismo. Entre elas, ver Batista, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington:* A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: Associações da CESP. Série Cadernos de Debates nº. 1.

[9] Consultar Comparato. *Planejar o desenvolvimento*: A perspectiva institucional, e seu anteprojeto de Constituição, publicado em *Muda Brasil*: Uma Constituição para o desenvolvimento democrático; e Benevides (1987).

[10] Consultar vários trabalhos da coleção *Textos para Discussão*, redigidos por técnicos do IPEA.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Jayme. *Educação, sociedade e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: MEC/INEP/CBPE, 1968.

AVANCINI, Sérgio e TREVAS, Vicente (orgs.). *Poder local e Constituinte*. São Paulo: EPUC, 1987. Série *Cadernos PUC* nº. 25

AZANHA, José Mário Pires. Uma idéia sobre a municipalização do ensino. In: AZANHA, J. M. P. *Educação*: Temas polêmicos. São Paulo: Martins Fontes, 1995. (Publicado originalmente em *Estudos Avançados* (São Paulo: USP), v. 5, n. 12, 1991).

BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. Estado e Municípios: A prioridade ao ensino fundamental em São Paulo. *Cadernos de Pesquisa* (São Paulo: Fundação Carlos Chagas), n. 83, nov. 92.

BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington*: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: Associações da CESP. Série *Cadernos de Debates* nº. 1.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquista. *A cidadania ativa:* Referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

_____. Parlamentarismo/Presidencialismo x Planejamento democrático: A favor da proposta Comparato. *Revista USP* (São Paulo), n. 6, jul-set. 87.

BOAVENTURA, Edivaldo (org.) *Políticas municipais de educação*. Salvador : EDUFBA, 1996.

COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil*: Uma Constituição para o desenvolvimento democrático. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, s.d.

_____. *Planejar o desenvolvimento*: A perspectiva institucional. São Paulo: Fundação UNESP, s.d. Mimeo.

CUADERNOS DEL CLAEH - Revista Uruguaya de Ciencias Sociales - 2ª série, v. 13, n. 1/2, 1988. (Número especial sobre "Descentralización y desarrollo local: Análisis, experiencias, propuestas").

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e democracia no Brasil.* São Paulo: Cortez/EDUFF/FLACSO, 1991.

DANIEL, Celso Augusto. *Poder estatal municipal*: Quadro teórico e uma análise dos governos locais com participação popular no Brasil recente. São Paulo: FGV, 1982.

DAVIES, Nicholas. Municipalização do ensino: Democratização ou privatização. *Contexto & Educação* (Ijuí: UNIJUÍ), v. 7, n. 25, p. 31-44, jan-mar. 92.

DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. *Revista do Serviço Público*, v. 118, n. 1, jan-jul. 94a.

_____. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1994b.

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP* (São Paulo), n. 17, mar.-maio 93.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*: Formação do patronato político brasileiro. v. 1. 2ª ed. Porto Alegre: Globo / São Paulo: EDUSP, 1975.

FÁVERO, O.; HORTA, J.S.B. e FRIGOTO, G. Políticas educacionais no Brasil: Desafios e propostas. *Cadernos de Pesquisa* (São Paulo: Fundação Carlos Chagas), n. 83, nov. 92.

FELICÍSSIMO, J. R. A descentralização do Estado frente às novas práticas e formas de ação coletiva: São Paulo em Perspectiva. *Revista da Fundação SEADE* (São Paulo), v. 8, n. 2, abr.-jun. 94.

FISCHER, Tânia (org.). *Poder local*: Governo e cidadania. Rio de Janeiro: FGV, 1993.

FONSECA, João Pedro da. *Poder local e municipalização:* Em busca da utopia (Um estudo no município de Jacui). São Paulo: USP, 1995. (Tese, livre-docência)

_____. Municipalizar, verbo transitivo. *Revista da Faculdade de Educação* (São Paulo: FEUSP), v. 16, n. 1/2, jan-dez 90.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da esperança*: Um reencontro com a pedagogia do oprimido. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

GOHN, Maria da Glória. Comunidade: A volta do mito e seus significados. *Serviço Social & Sociedade, v. 12, n. 36, ago. 91.*

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*: O município e o regime representativo no Brasil. 4. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978.

LUCE, Maria Beatriz Moreira. Municipalização do ensino: É preciso situar esta proposta! *Contexto & Educação* (Ijuí: UNIJUI), v. 7, n. 25, jan-mar. 92.

MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. *No caminho de Hermes e Sherazade:* Cultura, cidadania e subjetividade. Taubaté: Vogal, 1996.

_____. O que é cidadania. *São Paulo: Brasiliense, 1990.*

MARINHO, Nelson Janot et al. *Construindo a cidadania.* Rio de Janeiro: PUC/RJ - Centro Loyola de Fé e Cultura / São Paulo: Makron Books, 1995.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status.* Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATUS, Carlos. Fundamentos da planificação situacional. In: RIVERA, F. Javier Uribe (orgs.). *Planejamento e programação em saúde:* Um enfoque estratégico. São Paulo: Cortez, 1989.

MELCHIOR, José Carlos de Araujo. O impasse do financiamento: Alternativas e direções. In: *Conferência Nacional de Educação para Todos*: Anais. Brasília: MEC/ SEF, 1994.

MOACIR, Primitivo. *A instrução pública e as províncias*: Subsídios para a história da educação no Brasil - 1835-1889. v. 2. São Paulo: Nacional, 1939.

_____. *A instrução pública no Estado de São Paulo*: Primeira década republicana - 1890-1900. v. 2. São Paulo: Nacional, 1942.

MONTORO, André Franco. Do centralismo autoritário ao descentralismo democrático. *Folha de São Paulo,* 1-set.-85, p. 3.

MOREIRA, Roberto. O Impacto do novo texto constitucional na educação - Perspectivas na administração pública da educação brasileira: Democratização? Descentralização? In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Gestão do Setor Educacional.* Brasília: MEC/SAG, 1991.

NEVES, Gleisi Heisler. Municipalização do ensino fundamental e cidadania. *Tecnologia Educacional* (Rio de Janeiro: ABT), v. 22, n. 116/117, jan.-abr. 94.

OLIVEIRA, Francisco. O surgimento do anti-valor. *Novos Estudos CEBRAP* (São Paulo), n. 22, 1988.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. *Desafios pedagógicos na construção de uma relação de parceria entre movimentos populares e o governo municipal da cidade de São Paulo na gestão Luisa Erundina*: A experiência do MOVA-SP - 1989-1992. São Paulo: PUC/SP, 1996. (Dissertação, mestrado)

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira. *O mandonismo local na vida política brasileira*: Da Colônia à Primeira República - Ensaio de sociologia política. São Paulo: IEB, 1969.

RABI, Nídia T. Albesa de. Estratégia para os serviços públicos municipais: Autonomia, concessão ou privatização. In: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung Centro de Estudos. *Subsidiaridade e Fortalecimento do Poder local.* São Paulo, 1995. Série *Debates* nº. 6.

ROSAR, Maria de Fátima Felix. *Globalização e descentralização*: O processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização. Campinas: FEUNICAMP, 1995. (Tese, doutoramento)

SANTOS FILHO, José Camilo dos. O recente processo de descentralização e de gestão democrática da educação no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* (Brasília: INEP), v. 73, n. 174, maio-ago. 92.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice:* O social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Mitologias institucionais brasileiras: Do Leviatã paralítico ao Estado de natureza. *Estudos Avançados* (São Paulo: USP), v.7, n.17, 1993.

SÃO PAULO, Governo do Estado. *A batalha da descentralização e participação no governo Montoro.* São Paulo: PW, 1987.

SILVA, Jair Militão da. *A autonomia da escola pública*: A re-humanização da escola. Campinas: Papirus, 1996.

SILVA, Jorge Ferreira da. Administração da educação: Desafios da ambigüidade. *Revista Brasileira de Administração da Educação* (Brasília: ANPAE), v. 1, n. 1, jan-jun. 83.

TOMMASI, L.; WARDE, M.J. e HADDAD, S. (orgs). *O Banco Mundial e as políticas educacionais.* São Paulo: Cortez / PUC/SP / Ação Educativa, 1996.

UNIÓN INTERNACIONAL DE MUNICÍPIOS Y PODERES LOCALES (IULA) E CENTRO LATINOAMERICANO DE CAPACITACÓN Y DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS LOCALES (CELCADEL). *Los municípios y la integración latinoamericana*: Experiencias ejemplares desarrolladas por los municipios latinoamericanos en vivienda y administración local. Bogotá, 1990.

VÁZQUEZ, Héctor. *El nuevo município mexicano.* Mexico: Secretaria de Educación Pública/Consejo Nacional de Fomento Educativo, 1986.

VEJA (São Paulo), 16-nov.-94.

VILLAS-BÔAS, Renata (org.). *Participação popular nos governos locais.* São Paulo: POLIS, 1994.

MUDANÇAS NO ENSINO SUPERIOR AMERICANO: UM REFERENCIAL DE ANÁLISE PARA A UNIVERSIDADE BRASILEIRA[*]

Aluizio A. de Barros

"The coming decades may bring more changes to universities than in all of their previous centuries. Some of these changes will be wrenching."
(Gerhard Casper, maio 1995)

INTRODUÇÃO

A universidade - uma instituição já quase milenar - tem demonstrado uma notável resistência a mudanças. Sua durabilidade e imutabilidade ficam evidenciadas com a constatação de que das 66 instituições que existiam em 1530, e que continuam existindo ainda hoje no mundo ocidental numa forma reconhecível, 62 são universidades. "Elas tiveram as experiências de guerras, revoluções, depressões, e transformações industriais, e sobreviveram menos alteradas do que qualquer outro segmento de suas sociedades." (Carnegie Council, 1980).

O quadro neste final do século 20 é diferente. As impressões que colhemos de uma permanência de doze meses na Universidade de Stanford não nos levam a discordar dos prognósticos de seu atual presidente, Gerhard Casper, de que "as décadas vindouras podem trazer para as universida-

[*] *O autor agradece o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq.*

des mais mudanças do que todos os séculos anteriores" (*Campus Report*, 10-maio-95, p. 12). Em consonância com o linguajar do momento no mundo dos negócios, fala-se hoje na necessidade de "reestruturar" ou "reinventar" o ensino superior como resposta aos desafios que se apresentam. O que está mudando hoje no ensino superior norte-americano? Que mudanças se poderia antever no seu futuro? Quais mudanças seriam de caráter universal, afetando instituições de ensino superior em qualquer parte do mundo? Antes de examinar estas e outras questões, convém apresentar uma breve descrição do ensino superior nos Estados Unidos.

CARACTERÍSTICAS DO ENSINO SUPERIOR NOS EUA

Nos Estados Unidos, aproximadamente 3300 instituições servem a uma população estudantil superior a 12 milhões de alunos, 78% dos quais na esfera pública.[1] A natureza das instituições é bastante diversa. Num extremo, estão mais de 1000 *community colleges* oferecendo cursos de dois anos a 36% dos estudantes matriculados no ensino superior. No outro, estão as principais universidades de pesquisa, cerca de 50, atendendo a 10% da população estudantil. Existem *liberal arts colleges* da melhor qualidade dedicados tanto ao ensino quanto à pesquisa, bem como universidades que muito pouco fazem de pesquisas. Há também as faculdades católicas, as escolas femininas, as escolas de música, e as academias militares. A variedade de instituições levou um renomado observador do ensino superior americano a comentar que "na educação primária e secundária, nós, americanos, valorizamos o senso de igualdade; na educação superior aprendemos a valorizar a diversidade"(Clark, 1990, p.3).

Esta diferenciação resulta em parte de uma ampla e profunda influência dos mecanismos de mercado no ensino superior. Na tradição americana, o governo federal não dirige ou regula as instituições universitárias, nas quais o poder está com os conselhos curadores e com os presidentes por eles escolhidos. O peso das receitas de matrículas e anuidades no financiamento das instituições demonstra que a maioria delas é bastante sensível às preferências do corpo discente. Em média, um terço das receitas em 1986 foi proveniente de matrículas e anuidades (Trow, 1988, p.18).

O papel do governo federal é, todavia, crucial no financiamento da pesquisa básica e no apoio financeiro ao estudante, principalmente através do crédito educativo. Em 1986, ele foi responsável por dois terços dos recursos gastos pelas universidades em pesquisa básica (Gardner, 1988, p. 231).

A concorrência entre instituições é outra característica do ensino superior americano. Instituições do mesmo naipe competem por professores, financiamentos de pesquisa e estudantes. Recentemente, a Universidade de Stanford criou incentivos para atrair candidatos entre os 200 melhores formandos do secundário. Além de passagens aéreas para visitas ao campus, são oferecidas bolsas de pesquisa de 1500 dólares nos primeiros dois anos.

O modelo americano da universidade de pesquisa oferece educação geral ou liberal nos cursos de graduação, educação profissional (direito, medicina etc.) em escolas profissionais pós-graduadas, e pesquisa e treinamento de pesquisa em escolas de pós-graduação. A educação liberal na graduação é, geralmente, completada em quatro anos. Tem-se no primeiro ano um ciclo básico chamado de *distribution* ou *core curriculum*, no segundo ano um elenco de eletivas, e nos dois últimos anos a concentração (o *major*) numa determinada área (inglês, sociologia, engenharia etc.).

MUDANÇAS NO ENSINO SUPERIOR AMERICANO

Empregos e carreiras

Num encontro nacional recente para debater o ensino superior, reunindo funcionários seniores de mais de 400 instituições - a Pew Higher Education Roundtable -, foram indicadas as seguintes pressões externas sofridas pelas instituições americanas desse nível: a) "uma crescente ansiedade com relação a empregos e carreiras entre os americanos de todas as idades", b) "o surgimento de inovações tecnológicas que prometem criar novas formas e novos fornecedores de educação pós-secundária", e c) "um impulso aparentemente irresistível da parte dos políticos e dos órgãos públicos de confiar nos mecanismos de mercado para definir o bem público" (*Policy Perspectives*, p. 1-A: 1994).

A primeira pressão externa sobre a educação americana reflete as transformações por que passa a economia norte-

americana e mundial neste final de século, em particular o maior peso do setor de serviços, e a forte redução dos empregos de alto salário na indústria manufatureira. O número de empregados no setor não-agrícola era de 70,9 milhões em 1970, sendo 23,6 milhões nos setores produtores de bens e 47,3 milhões nos setores produtores de serviços. Os números para o ano de 1993 são, respectivamente, 110,5 milhões, 23,2 milhões e 87,3 milhões. Ou seja, o incremento de 39,6 milhões de novos empregos no período deveu-se ao setor serviços (+40 milhões) e à queda dos produtores de bens (-400 mil). A indústria manufatureira emprega hoje 18 milhões de pessoas - um milhão a menos que em 1970 e um milhão a menos do que todo o setor público (Council of Economic Advisers, 1995, p. 324-325). Em 1981, quase 9% dos empregos de maior salário estavam com os trabalhadores do setor manufatureiro com educação secundária. Dez anos depois, esta participação caiu para 6% (*Policy Perspectives*, 1994, p. 2-A).

O prêmio, em termos de diferencial de rendimentos do trabalhador com curso superior de quatro anos ou mais em relação ao trabalhador com curso secundário completo, ampliou-se na década de oitenta, conforme se pode verificar na tabela 1.

TABELA 1: Renda anual mediana de trabalhadores do sexo masculino, por nível educacional, nos EUA, 1980-90 (Dólares de 1991)

Ano	Menos de 4 anos de Ensino Secundário	4 anos de Ensino Secundário	1 a 3 anos de Ensino Superior	4 anos ou mais de Ensino Superior
1980	24.380	32.202	34.583	42.754
1990	20.206	27.629	32.892	44.310

Fonte: Eck, 1993

Em 1980, os trabalhadores de nível superior auferiam uma renda anual superior em pouco mais de 10 mil dólares à renda dos trabalhadores com curso secundário completo, ou seja, 32,8%. Em 1990, o prêmio de possuir curso universitário subiu para mais de 16 mil dólares, ou seja, 60,4%.

Além do fluxo normal dos estudantes tradicionais que saem do segundo grau

diretamente para a universidade, observa-se desde os anos 70 um crescimento das matrículas de estudantes mais velhos, que hoje constituem a maioria no ensino superior. Segundo o U.S. Census Bureau, apenas 44% dos estudantes de graduação têm menos de 22 anos e matriculam-se em tempo integral. A escassez de ocupações de alto salário, aliada ao custo crescente dos estudos universitários, tem resultado num ascendente *vocationalism* na demanda por ensino superior, expresso na maior preocupação dos estudantes de procurar os cursos com melhores perspectivas no mercado de trabalho (*Policy Perspectives*, 1994).

Uma outra alteração na demografia do ensino universitário é a composição étnica cada vez mais diversa do corpo discente. O fenômeno é generalizado e não se limita à California, onde se estima que mais da metade da população no ano 2000 será de minorias raciais e étnicas.

Novas tecnologias educacionais

As inovações tecnológicas, que vão criando o que se costumou chamar de *information highway*, estão penetrando com rapidez nas bibliotecas e nos setores administrativos da universidade, mas muito lentamente na metodologia de ensino. As aulas preletivas existentes nas universidades dos séculos XII e XIII (Bologna, Paris e Oxford são as mais conhecidas) continuam ainda conosco, apesar de os recursos computacionais possibilitarem estratégias instrucionais mais atraentes e eficientes.

Em 1994, o presidente da Universidade de Stanford criou uma comissão para estudar a utilização da tecnologia no processo de ensino e aprendizagem e propor a introdução imediata de projetos-piloto. Transcrevo a seguir o primeiro parágrafo do documento de criação da comissão, em que ficam explicitadas as oportunidades e as ameaças que a tecnologia representa para a universidade:

> "A capacidade de Stanford reter sua posição como uma preeminente instituição de ensino superior no século 21 dependerá significativamente de como a universidade empregará a tecnologia no ensino e aprendizagem. A tecnologia oferece o potencial para ampliar a posição de liderança acadêmica e a reputação mundial de Stanford. O uso adequado de recursos da informação pode aumentar a produtividade dos professores; ajudar a atrair e reter os alunos mais brilhantes; enriquecer as experiências de aprendizagem dos alunos e os métodos de ensino dos professores. A tecnologia pode ampliar as

> oportunidades de renda para a universidade e reduzir potencialmente os custos da educação. Pode permitir a Stanford tornar-se uma instituição de ensino verdadeiramente mundial, atraindo novos tipos de alunos e abraçando o conceito de *lifelong learning* através de novos modelos de educação contínua. A tecnologia oferece também o potencial para se formar novas parcerias com empresas privadas, governo e outras instituições educacionais que promoverão a pesquisa e o ensino." (*Campus Report*, 9-nov.-94, p. 9).

Stanford possui um dos mais extensos e variados ambientes computacionais entre as universidades do país. Alunos e professores utilizam regularmente o computador na pesquisa, nos trabalhos de curso e na comunicação por correio eletrônico. Uma pesquisa recente entre 3.000 dos 13.000 alunos revelou que 67% dos estudantes de graduação e 71% da pós-graduação possuem computadores. Os alunos da graduação do sexo masculino gastam em média 11 horas por semana usando o computador, e as mulheres 8,6 horas. Na pós-graduação, a estatística é de 18,5 horas. Supõe-se que, em média, o corpo discente seja menos resistente ao computador tanto por ser mais jovem quanto porque dispõe de mais tempo. A grande maioria dos professores, porém, alega falta de tempo para se familiarizar com o computador a ponto de integrá-lo no processo de ensino, desenvolvendo, por exemplo, um software para seu curso.

A área de software instrucional apresenta-se como muito promissora. Exemplos são os softwares para laboratórios virtuais, onde o aluno poderá simular experimentos químicos ou executar uma autópsia num cadáver eletrônico. O impacto destes desenvolvimentos sobre os custos da educação deverá ser considerável. Um folheto promocional de um "dissecador em vídeo" alardeava a vantagem de que, "ao contrário de um cadáver de verdade, o programa pode ser rebobinado".

Outro espetacular avanço na tecnologia da informação é a Internet possibilitando acesso a informações em escala mundial. No passado, as bibliotecas procuravam ter o maior acervo possível de material. Hoje elas podem compartilhar de recursos em tempo real e localizar rapidamente pedidos de usuários a custos menores. Na pesquisa e no ensino, a Internet reduz consideravelmente as necessidades de viagens de alunos e professores. Um professor no Rio de Janeiro já pode consultar arquivos do governo britânico sem deixar sua sala, e alunos po-

dem explorar as estatísticas da Organização Mundial da Saúde. Os *bulletin boards* e outros espaços eletrônicos tendem a se tornar mais organizados. O ensino tornar-se-á disponível para os alunos 24 horas por dia.

A Universidade de Stanford - uma das quatro universidades que em 1969 formaram a rede de computadores que deu origem à Internet - deverá concluir, no próximo ano, seu plano qüinqüenal de proporcionar a todos os dormitórios no campus uma conexão direta e de alta velocidade à Internet. Dois de seus professores já fizeram a estréia de suas home pages na World Wide Web. A WWW é um sistema que nos permite movimentar de uma informação para outra localizada em computadores (chamados servidores) em diferentes partes do mundo. A home page é o documento central para as ligações (*hyperlinks*) na web. As referências bibliográficas e as tarefas das disciplinas Ciência e Alta Tecnologia no Vale do Silício (do curso de História e Filosofia da Ciência) e Organizações e Sistemas de Informações (do curso de Engenharia) encontram-se na WWW. A simples existência do correio eletrônico tem tornado possível uma interação mais rápida e freqüente entre os estudantes de uma disciplina e entre eles e os professores.

As inovações nas telecomunicações estão permitindo melhor interação no ensino à distância, quando os alunos podem fazer perguntas numa teleconferência. O número de cursos superiores de graduação à distância nos EUA saltou de 21, em 1975, para 33, em 1983, e 86, em 1993 (Massy, 1994, cap. 2). William Massy ressalta que

> "os conceitos de *multimedia* que estão sendo desenvolvidos melhorarão enormemente a qualidade da aprendizagem à distância ao mesmo tempo em que reduzirão ainda mais seus custos. A distinção entre educação no campus e educação à distância irá dissolver-se a ponto de o termo "aprendizagem à distância" não mais fazer sentido - a tecnologia proverá os mesmos serviços se a "distância" for do outro lado do campus ou do outro lado do mundo" (Massy, 1994, cap. 2).

As novas tecnologias da informação estão criando não apenas novos produtos e novos mercados, mas também novos produtores, o que representa uma grande ameaça para as universidades. O interesse de grandes empresas pelas redes de informação e diversão pode levar à perda pelas universidades do crescente mercado de alunos não tradicionais, uma vez que elas têm competência para produzir pro-

gramas educacionais de alta qualidade e baixo custo.

As universidades terão grandes dificuldades em enfrentar essa nova concorrência, devido à lenta assimilação pelos professores das possibilidades tecnológicas no ensino. Uma enquête em Stanford revelou que a maioria dos professores não faz uso de recursos tecnológicos disponíveis na universidade, e a razão alegada é "a falta de tempo para adquirir as habilidades necessárias" (*Campus Report*, 9-nov.-94, p. 9).

Um outro impacto da Internet na universidade é no sentido de enfraquecer o senso de identidade institucional do corpo docente, pois está-se tornando cada vez mais fácil o contato do professor com colegas de sua especialidade em outras universidades ou com seus alunos de pós-graduação em outros países. Este contato pode tornar-se até mais próximo do que com professores do próprio departamento.

Uma questão que estará perturbando a universidade nos próximos anos será se a universidade como espaço físico continuará a atrair alunos, quando o acesso às novas tecnologias se generalizar. Não há argumentos sólidos para se acreditar nas especulações de que a universidade tradicional irá desaparecer. Mas ela deverá mudar na direção de valorizar a experiência humana das interações pessoais nas atividades de ensino e pesquisa.

Há hoje uma inclinação maior dos legisladores de considerar o ensino superior mais como um bem privado do que como um bem público.

Pressões para privatizar

A terceira força que está transformando o ensino superior americano é

"a crescente substituição das verbas do governo pelas receitas do mercado e a maior aceitação do público dos mecanismos de mercado como a maneira mais prática de distribuir recursos, até mesmo ao ponto de determinar o valor relativo das diferentes missões institucionais" (*Policy Perspectives*, 1994, p. 4-A).

Há hoje uma inclinação maior dos legisladores de considerar o ensino superior mais como um bem privado do que um bem público, como se tivessem assimilado a informação de que um curso superior leva a empregos de melhores salários. Conseqüentemente, os alunos das instituições públicas estão sendo chamados a pagar uma parcela maior dos cus-

tos de sua educação, conforme veremos mais adiante.

Da mesma forma, as universidades privadas vêem-se em dificuldades por três motivos: a concorrência das instituições públicas, que podem cobrar anuidades mais baratas; o declínio do apoio federal, agravado com o controle do Congresso pelos republicanos; e a redução no apoio tradicionalmente dado por fundações e benfeitores.

Essa progressiva retirada de suporte financeiro dos diferentes níveis de governo, caracterizada como uma pressão para privatização, é resultado do crescimento de posições doutrinárias neoliberais de resistência a novos impostos e de convicção na capacidade superior dos consumidores individuais (e não dos governos) de fazer as melhores escolhas.

Seria interessante examinar a seguir os impactos dessas mudanças sobre instituições específicas, públicas e privadas, do maior estado americano em população.

CUSTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO NA CALIFÓRNIA

O sistema de educação superior pública na Califórnia compõe-se de três instituições: a Universidade da Califórnia (University of California), dedicada à pesquisa e ao ensino de graduação e pós-graduação, aberta a um oitavo dos melhores alunos do curso secundário; a Universidade Estadual da Califórnia (California State University), dedicada principalmente ao ensino de graduação e aberta a um terço dos melhores alunos; e os *community colleges*, abertos a todos que buscam treinamento vocacional e preparação para prosseguir numa universidade.

As anuidades começaram a subir nos anos 70, mas foi com a forte recessão de 1990-94 e os conseqüentes cortes no orçamento estadual que as coisas pioraram. Na Universidade da Califórnia, a anuidade passou de US$1.800 em 1990 para US$4.100 em 1994; na State University de US$780 para US$1.584; e nos *community colleges* de US$100 para US$390. Duas causas são apontadas: a redução nas tranferências do governo estadual devido à recessão e o encarecimento do custo do ensino superior no país. Segundo o *Chronicle of Higher Education Almanac* (ago. 94), as anuidades cresceram a uma taxa média anual entre 3 e 4% nas instituições privadas entre 1987-88 e 1993-94, e entre 7 e 9% nas públicas, desde 1990.

Massy e Wilger (1992, p. 364) relacionaram cinco fatores explicativos para a escalada dos custos no ensino superior do país. Primeiro, a regulação dos conselhos curadores e dos governos federal e estadual forçou as instituições a expandir o quadro de pessoal administrativo. Segundo, o crescimento da produtividade e do salário real em outros setores da economia tem levado a aumentos de salário real no ensino superior, uma atividade intensiva em mão-de-obra e na qual não tem havido ganhos de produtividade. Este fenômeno foi descrito por Baumol e Blackman (1983) como "doença do custo" (*cost disease*). Terceiro, o crescimento resultante da produção de novos conhecimentos que se somam aos antigos, acarretando pressões para aumentar o número de disciplinas e de professores e ampliar instalações. Quarto, o aumento do pessoal administrativo e de apoio acadêmico provocado pelo gerenciamento por consenso, a aversão ao risco e a tendência da área administrativa de buscar sua própria expansão. O quinto fator decorre do funcionamento da chamada "cremalheira acadêmica" (*academic ratchet*), segundo a qual os professores aumentam as horas devotadas à pesquisa, consultoria e outras atividades profissionais afrouxando seus vínculos institucionais (Massy e Wilger, 1992). Como conseqüência, menos tempo é dedicado ao ensino da graduação. Cada redução na carga de aulas de um professor por causa de uma consultoria ou pesquisa costuma tornar-se uma nova norma para os demais professores do departamento medirem seus próprios comprometimentos com a instituição.

MUDANÇAS NUMA UNIVERSIDADE PRIVADA DE ELITE: STANFORD

Os norte-americanos julgam que de dois terços a três quartos das melhores universidades do mundo estão localizadas nos Estados Unidos (Rosovsky, 1990, p. 29). Podemos questionar essas proporções chauvinistas lembrando de um bom número de excelentes universidades na Inglaterra, na França e na Alemanha. Que critérios estão sendo utilizados na escolha das melhores? O número de professores agraciados com o prêmio Nobel? A preferência dos estudantes estrangeiros? A liderança na pesquisa científica em diversos campos? Qualquer que seja o critério, é indiscutível que mais de uma dezena de universidades americanas entra-

ria numa lista das melhores do mundo. E entre elas estaria com certeza a Universidade de Stanford.

Com 14.000 alunos (metade na graduação) e um orçamento operacional de 1,2 bilhões de dólares, Stanford situa-se entre as universidades mais seletivas do país, admitindo apenas 12% dos 15.000 candidatos aos cursos de graduação[2]. Justificando um recente aumento das anuidades, o presidente do Conselho Curador confirmou o diagnóstico do aumento do custo do ensino superior ao afirmar que "os custos de uma universidade de alta qualidade compreendem principalmente salários e benefícios, e historicamente tais custos tendem a elevar-se mais rapidamente do que a inflação" (*The Stanford Daily*, 15-mar.-95, p. A-5). A tabela a seguir mostra que as anuidades subiram mais do que a inflação no período 1990-95.

TABELA 2: Anuidades e outras despesas dos alunos de graduação, na Universidade de Stanford, 1990-95

Ano	Anuidade em Dólares	Aumento %	Acomodações e refeições	Aumento %	Inflação %
1990-91	**14.280**	**5.2**	**5.930**	**6.0**	**5.4**
1991-92	**15.102**	**5.8**	**6.160**	**3.9**	**4.2**
1992-93	**16.536**	**9.45**	**6.314**	**2.5**	**3.0**
1993-94	**17.775**	**7.5**	**6.535**	**3.5**	**3.0**
1994-95	**18.669**	**5.0**	**6.796**	**4.0**	**2.6**

Fonte: *Campus Report*, 8 fev. 1995, e Department of Labor, BLS

De acordo com a Cambridge Associates, 40 das 108 instituições de ensino superior pesquisadas em 1994 cobravam uma anuidade maior que a de Stanford (US$18.669). Entre elas estavam Yale (US$19.840), Harvard (US$19.820), MIT (US$20.100), Princeton (US$ 19.900) e Chicago (US$19.236).

Em Stanford, a anuidade cobre apenas 60% do custo da graduação (*The Stanford Daily*, 15-mar.-95, p. A-5). A diferença é paga pelos benfeitores[3] e por outros recursos institucionais (como o *endowment*). A conseqüência imediata

dos aumentos constantes das anuidades do ensino superior tem sido o crescimento do auxílio financeiro aos estudantes através de bolsas, ofertas de emprego e empréstimos. Uma associação que reúne 73 faculdades independentes informou que o montante da ajuda financeira aos seus alunos aumentou de US$ 75 milhões para US$400 milhões nos últimos dez anos (*San Jose Mercury News*, 9-fev.-95). Em Stanford, 2.654, ou seja, 40% dos 6.573 alunos da graduação receberam auxílio financeiro em 1993-94 (*The Stanford University Budget Plan*, 1994-95).

O grande desafio da Universidade de Stanford, bem como de outras instituições universitárias americanas, é reduzir sua estrutura de custos sem sacrificar a qualidade acadêmica. Veremos a seguir os esforços de reestruturação administrativa e de melhoria do ensino nessa Universidade.

A meta fixada a partir de 1994-95 é uma redução de US$18 milhões nos custos administrativos nos três anos seguintes, o que representa cerca de 15% da base administrativa central (ibid., p.23). A reestruturação contempla terceirização, reorganização, reengenharia de processo e utilização de tecnologia. A Comissão de Supervisão da Reestruturação deu alguns exemplos de problemas encontrados (*Campus Report*, 10-maio-95, p. 10): o número de aprovações para anunciar uma vaga para contratação chegava a doze e os estudantes interessados em auxílio financeiro tinham que falar com cinco ou seis funcionários, cada um responsável por um programa. Neste caso, a proposta de mudança é que cada grupo de alunos seja atendido pelo mesmo funcionário durante seus quatro anos de estudo. Segundo o presidente da Comissão,

> "um melhor sistema de gerenciamento é aquele que esclarece responsabilidades, elimina redundâncias, separa transações incomuns das rotineiras, reduz sistemas sombras onde os empregados aparecem com sua própria maneira de buscar informação, e saltam sobre limites administrativos que existem entre departamentos" (ibid.).

O alcance da reestruturação pode ser avaliado pelo seguinte comentário de um membro da comissão:

> "Visualizamos um ambiente em que as velhas e tradicionais designações de cargos e as velhas e tradicionais responsabilidades não mais existam. A computação em cada mesa, por exemplo, incrementará o envolvimento do usuário no planejamento e na tomada de decisão, e abrirá caminho para uma cultura baseada em projeto, na qual exis-

tam menos gerentes intermediários e mais flexibilidade do trabalho" (ibid.).

Um outro importante esforço de reestruturação está sendo iniciado na Faculdade de Medicina com a criação da Força-Tarefa de Reengenharia, com a responsabilidade de "explorar o conceito de reengenharia na administração da pesquisa acadêmica" (*Campus Report*, 2-nov.-94, p. 15). Foram encontrados os mesmos problemas das grandes empresas, tais como custos fora de controle, funcionários e professores frustrados com a incapacidade de fazer as coisas importantes acontecerem no trabalho. A Força-Tarefa observou também que as hierarquias e a distribuição de responsabilidades e de prestação de contas estão duplicadas em dezenas de departamentos, cada um deles com sua própria minihierarquia. Quanto tempo leva um projeto ou uma simples folha de papel para passar pelos intricados labirintos existentes nas organizações exageradamente hierarquizadas? Quantas vezes o papel volta para obter novos esclarecimentos, ou apenas uma rubrica de um funcionário?

As idéias de reengenharia de Hammer e Champy (1994) estão servindo de ponto de partida para os trabalhos da Força-Tarefa da Faculdade de Medicina de Stanford. A noção central desta abordagem é ver uma organização sob o prisma do processo e não de suas tarefas. O que existe nas empresas hoje são tarefas fragmentadas de tal maneira que cada empregado é responsável por uma parte do processo (uma rubrica, por exemplo), mas ninguém é responsável pelo todo. Uma organização baseada no processo focaliza uma linha de produtos do início ao fim da produção. A geração de pesquisa numa universidade pode ser vista como um processo que se inicia com a identificação de uma fonte de recursos financeiros. Segue-se, então, a elaboração de um projeto de pesquisa, depois vem a entrada dos dólares no sistema, o gerenciamento e o gasto dos recursos e, finalmente, o fechamento da conta de pesquisa. Uma vez definido um processo deste modo, é possível identificar e reengenheirar duplicações e ineficiências naquelas etapas que não adicionam valor algum ao produto ou serviço.

Como existem outros processos no funcionamento de uma universidade - o processo de seleção dos novos alunos, o processo de contratação de professores, o processo de licitação etc. -, uma característica notável dessa idéia de gerenciamento por processo é a colocação do consumidor ou cliente no centro das atenções, como ocorre nos programas de qualidade total.

Na esfera acadêmica, mudanças foram propostas por uma comissão de 19 professores, funcionários, alunos e ex-alunos, que completou, em 1994, um amplo trabalho de revisão do ensino de graduação em toda a Universidade. Entre as recomendações, destacam-se a criação do cargo de vice-presidente do ensino de graduação (*vice provost*) para representar melhor os interesses dos alunos da graduação na estrutura administrativa. O cargo foi rapidamente instituído e seu titular tem, *inter alia*, as responsabilidades de acompanhar os sistemas de incentivos ao ensino, aprovar promoções e novas contratações e conduzir as avaliações do processo de ensino-aprendizagem e de todos os aspectos dos cursos e programas oferecidos. "A eficácia no ensino bem como a produtividade na pesquisa deve ser sempre uma parte central da seleção e promoção dos professores" (*Campus Report*, 12-out.-94, p. 7).

Stanford está implantando uma nova disciplina de introdução às ciências naturais, matemática e tecnologia para os cursos das áreas de humanas e ciências sociais, exigindo mais estudo de línguas estrangeiras e tornando redação obrigatória para todos os cursos.

♦

Acompanhando mudanças realizadas anteriormente na Universidade de Harvard (Rosovsky, 1990, p. 105-6), Stanford está implantando três novas exigências propostas por essa Comissão: a criação de uma nova disciplina de introdução às ciências naturais, matemática e tecnologia para os cursos das áreas de humanas e ciências sociais, uma maior exigência no estudo de língua estrangeira e a extensão da obrigatoriedade da disciplina de redação para todos os cursos.

A primeira exigência tem por objetivo introduzir os alunos de outras áreas que não as áreas das ciências naturais e engenharias na utilização do método científico, ou seja, "na forma de pensar e trabalhar dos cientistas e engenheiros". A nova disciplina cobriria trabalho de experimentação científica, tecnologia, introdução à computação e elementos de probabilidade e estatística. A justificativa é que "sem algum conhecimento de ciências, análise quantitativa e tecnologia, muitos de nós ficariam excluídos da compreensão de coisas bastante importantes sobre o mundo em

que vivemos" (*The Stanford Daily*, out. 94). O historiador James Sheehan, que presidiu a Comissão, observou que os pesquisadores nas ciências naturais são capazes de entrar nas áreas de humanas e ciências sociais, mas poucos cientistas sociais e humanistas conseguem entrar na área de ciências naturais.

A exigência de língua estrangeira em Stanford limitava-se a três anos de instrução no segundo grau. A recomendação agora é exigir que o aluno faça mais um ano. Duas justificativas são apresentadas para isso: o objetivo de melhorar a comunicação e compreensão cultural e "a idéia de que usar uma outra língua expressa, de alguma maneira básica, o modo como os seres humanos pensam" (*Stanford Observer*, nov-dez. 1993, p. 12).

A recomendação de tornar obrigatória em todos os cursos a prática intensiva de redação apóia-se na constatação de que "escrever é um poderoso instrumento na aprendizagem" (*Campus Report*, 12-out.-94, p. 7). O objetivo é assegurar que todo formando saiba escrever em prosa clara e efetiva. "As palavras são os veículos do pensamento, e o pensamento claro requer facilidade na escrita e na fala" (*Stanford University*: 1994-95, p. 27).

Essas exigências foram derivadas das três competências básicas que a Comissão definiu como as que se está buscando num graduado de Stanford. São as competências na redação, no domínio de uma língua estrangeira e no raciocínio quantitativo.

PESQUISA ACADÊMICA: A DIVISÃO DO TRABALHO COM A EMPRESA

Nas duas últimas décadas, houve um incremento significativo na proporção da pesquisa acadêmica financiada pelo setor privado nos EUA. Em 1978, as empresas privadas financiaram 2,7% da pesquisa na universidade. Este percentual subiu para 5% em 1985-86 e 7% em 1992 (Mowery e Rosenberg, p. 139 (1994)). As preocupações com a competitividade da economia têm levado muitos a se animarem com essa tendência, antecipando que uma crescente participação privada no financiamento da pesquisa compensaria a redução dos recursos públicos para a pesquisa com o fim da Guerra Fria. Os mais entusiasmados passaram a imaginar pesquisadores reorientando seu trabalho para áreas de pesquisa mais comerciais,

ajudando a indústria a desenvolver uma avalanche de novos produtos e processos capaz de restaurar a liderança norte-americana.

Rosenberg e Nelson (1994) não compartilham desse entusiasmo, acenando com um argumento histórico e outro lógico. Para eles o desenvolvimento ao longo de um século das disciplinas de engenharia e ciências aplicadas tem levado, em muitos campos da tecnologia, ao estabelecimento de uma profícua divisão do trabalho entre as universidades e as empresas privadas. As universidades assumiram a responsabilidade pelo treinamento de jovens profissionais e pela realização de "muitas das pesquisas que levaram a teorias, conceitos, métodos e dados que são úteis para as empresas no desenvolvimento de novos produtos e processos" (p. 346). Em alguns casos, as universidades envolveram-se no desenvolvimento de novos produtos e processos. Mas, quase sempre, isto é feito nas empresas privadas, pois os pesquisadores da universidade são, de um modo geral, mal equipados para fazerem julgamentos comerciais.

O outro argumento de Rosenberg e Nelson refere-se aos baixos retornos para as empresas de gastos em pesquisa básica, cujos resultados não são apropriados por elas. Por isso, "em muitos campos, as universidades permanecerão o local dominante desta pesquisa" (ibid.).

Em suma, eles advogam uma política de ciência e tecnologia que contemple o direcionamento do financiamento governamental da pesquisa acadêmica para assistir determinados setores da economia. Alertam que o sucesso desta política depende muito de uma maior interação entre os que fazem pesquisa na universidade e os que desenvolvem os produtos na empresa. E enfatizam a condição de a pesquisa da universidade ser "básica" no sentido de visar a retornos práticos no longo prazo e não no curto.

UMA NOVA "TEORIA DA UNIVERSIDADE"

Inspirado num trabalho de Peter Drucker sobre a "Teoria da Empresa", William Massy (1994) propõe repensar a "Teoria da Universidade", ou seja, as suposições a partir das quais ela foi construida.

Drucker (1994) desenvolveu a sua "Teoria da Empresa" (*The Theory of*

Business) para explicar o fenômeno de estagnação e crise porque passam até mesmo as organizações mais bem sucedidas, sejam elas empresas privadas, órgãos do governo, hospitais, museus ou escolas. Por que empresas poderosas como a General Motors, a IBM e o Deutsche Bank entraram repentinamente em períodos de crise? Complacência, arrogância ou burocracia são as respostas mais freqüentes. Mas o problema costuma estar num nível mais profundo.

Segundo Drucker, o que geralmente acontece é que "as suposições sobre as quais a organização foi construída e está sendo administrada não mais se ajustam à realidade". Estas suposições, que determinam o comportamento de qualquer organização, são sobre os mercados em que opera, o comportamento dos clientes e concorrentes, a evolução da tecnologia, os pontos fortes e fracos da companhia.

Drucker afirma que toda organização tem uma teoria que se compõe de três partes. Uma parte refere-se às suposições sobre o meio ambiente da organização: a sociedade, o mercado, o freguês e a tecnologia. Outra trata das suposições acerca da missão ou finalidade específica da organização. Na terceira parte, estão as suposições sobre as competências centrais necessárias para realizar com êxito a missão da organização. Para serem válidas, as suposições sobre o meio ambiente, a missão e as competências centrais devem a) ajustar-se à realidade, b) ser mutuamente compatíveis, c) ser conhecidas e compreendidas por toda a organização e d) ser constantemente testadas.

Algumas teorias da empresa podem durar muito, mas nenhuma delas é eterna. Mais cedo ou mais tarde, qualquer teoria da empresa torna-se obsoleta e, portanto, inválida. O conselho de Peter Drucker para os empresários é que eles não deixem de testar sistematicamente sua teoria da empresa, promovendo mudanças quando necessárias para alinhar o comportamento da organização com as novas realidades do ambiente, com a nova definição de sua missão e com as novas competências centrais a serem adquiridas e desenvolvidas.

Massy (1994) testou a "teoria da universidade" americana. As suposições sobre o meio ambiente são de que a universidade é para o estudante tradicional, bem preparado e capaz de dedicar-se aos estudos em tempo integral; a publicação da pesquisa nas revistas científicas é suficiente para assegurar sua qualidade; e o público tem uma boa imagem das universidades e continuará apoiando as ati-

vidades que vêm sendo nelas desenvolvidas nas últimas décadas.

A realidade é, como vimos atrás, bem diversa. Mais da metade dos universitários americanos são não-tradicionais, acima de 22 anos e trabalham. O público desconfia do valor real de boa parte da pesquisa universitária, e resiste a continuar financiando as instituições de ensino superior como anteriormente.

A suposição referente à missão da universidade é que ela dedica-se à pesquisa e ao ensino (nesta ordem), contrariando os objetivos dos que pagam as contas, que, segundo Massy, prefeririam outra ordem de prioridade.

Massy considera mais sério o problema da incompatibilidade das suposições sobre as competências centrais, particularmente a indissociabilidade entre o ensino de graduação e a pesquisa, ou seja, a idéia de que o prestígio da pesquisa assegura o ensino de qualidade. Na realidade, segundo ele, a especialização da pesquisa seria incompatível com um ensino eficaz de uma população estudantil heterogênea.

Massy não propõe, de forma alguma, acabar com a pesquisa na universidade, mas incentivar o trabalho acadêmico de integração dos resultados de pesquisa, "relacionando-os às questões atuais e às necessidades dos estudantes, e explorando novas abordagens à comunicação e aprendizagem" (Massy, 1994, p. 8). Nessa linha, Daly (1994) sugere uma ampliação na definição de *scholarship* de tal maneira a incluir atividades que contribuam diretamente para a melhoria do ensino. Nesta nova definição, *scholarship* "não teria menor status intelectual do que a pesquisa tradicional, mas estaria apenas perseguindo objetivos diferentes" (Massy, 1994, p. 9).

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO

Pesquisa

O que podemos aproveitar da experiência americana que seja útil no aperfeiçoamento do ensino superior brasileiro?

A diversidade de instituições de ensino superior é uma característica bem aceita nos EUA, contrastando com o dogma da indissociabilidade do ensino e da pesquisa contido na legislação brasileira. Em outras palavras, supõe-se aqui que todos os professores em todas uni-

versidades devam fazer pesquisa. Nos EUA, nem mesmo nas universidades de pesquisa isto acontece. Rosovsky (1990, p. 81) informa que, nas principais universidades de pesquisa, apenas 33% dos professores ocupam-se mais de 20 horas por semana com a pesquisa. Ainda mais curiosa é a informação de que 5% dos professores nos cinqüenta melhores *colleges* (Haverford, Oberlin, Smith, Earlham, Reed e outros) dedicam mais de 20 horas semanais à pesquisa. Ou seja, os professores dos *colleges*, que supostamente deveriam estar apenas ensinando, estão também desenvolvendo pesquisas. Quebra-se assim a rigidez de classificar-se os *colleges* como instituições onde não se faz pesquisa.

A qualidade do ensino nas universidades brasileiras teria muito a ganhar com uma política de incentivos à produção de material para o ensino de graduação.

♦

Ensino

A qualidade do ensino nas universidades brasileiras teria muito a ganhar com uma política de incentivos à atividade docente de produção de material para o ensino de graduação. Uma proposta americana é da adoção de uma definição ampla de *scholar-ship*, que incorpore atividades como o esforço de integração e divulgação de resultados de pesquisas.

As universidades e os *colleges* norte-americanos estão pressionados a realizar reformas curriculares não apenas para simplificar programas e reduzir custos, mas também como resposta à indagação-chave sobre qual conjunto de competências devem os alunos adquirir? Tanto essa reestruturação acadêmica, quanto uma reestruturação administrativa caberiam no sistema de ensino superior público do Brasil.

Autonomia e administração

Não há dúvida de que a tecnologia da informação está transformando fundamentalmente a educação superior no mundo inteiro. A absorção desta tecnologia requer, todavia, a realização de investimentos em hardware e software que são custosos até mesmo nos países ricos. Não apenas por isso é que a introdução das novas tecnologias no ambiente de trabalho é muitas vezes acompanhada da reengenharia de processos. A reengenharia, assim como os pro-

gramas de qualidade total, têm o propósito de tornar as instituições mais enxutas, ágeis e voltadas para o atendimento do cliente ou consumidor.

Será que haveria nas universidades públicas do Brasil as precondições para a adoção da reengenharia? Um dos requisitos básicos para a sua implantação é a presença de uma liderança forte e extraordinariamente comprometida com o programa de transformação. A cultura organizacional que impera hoje nas universidades públicas brasileiras dificulta sobremaneira, e talvez até impossibilite, o atendimento desse requisito. O processo de escolha dos dirigentes máximos dessas instituições de ensino tende a produzir lideranças fracas e incapazes de tomar medidas não-consensuais e impopulares. Ademais, os dirigentes não possuem autonomia para introduzir incentivos ao desempenho do pessoal. Que estímulo eles têm para extinguir cargos de funcionários ociosos, se o Ministério da Educação nada lhes dá em troca?

Mas isto pode vir a mudar com a chegada da autonomia gerencial da universidade pública. Com ela virão também, é claro, os mecanismos de cobrança de resultados e de desempenho. É fácil antever que as instituições federais terão enormes dificuldades de adaptar-se a este novo mundo, longe das amarras burocráticas de Brasília. Vai certamente custar-lhes muito aprender a exercer a autonomia com responsabilidade. Mas a autonomia é uma das precondições para que cada instituição de ensino superior possa ser reformulada para enfrentar os seus desafios nesta virada do século.

A autonomia é uma das precondições para que cada instituição de ensino superior se reformule para enfrentar os seus desafios nesta virada de século.

Como fazer essa reformulação da universidade federal? Antes de mais nada, é preciso que cada instituição faça sua análise estratégica, revisando as suposições sobre as quais está operando. Como foi discutido acima, estas suposições referem-se à clientela, à concorrência, aos pontos fortes e fracos da instituição, que resultam na definição de um caminho próprio de cada instituição. As iniciativas de reestruturação acadêmica e administrativa pouco valem se não estão vinculadas à formulação prévia de uma estratégia. O que adianta, por exemplo, reengenheirar processos ou ado-

tar programas de qualidade total numa área de atuação que a tecnologia está tornando obsoleta? Antes de buscar a eficiência e a redução de custos, é fundamental analisar em profundidade os pressupostos estratégicos da instituição e determinar com clareza qual deve ser sua missão.

NOTAS:

[1] Lamentavelmente, a maioria dos estudantes universitários brasileiros está na rede privada.

[2] Os percentuais de candidatos aceitos em Harvard, Princeton e Yale variaram entre 17 e 19% em 1985. O de Stanford foi de 15% (Rosovsky, 1990, p. 61).

[3] Em 11 de outubro de 1994, os ex-alunos David Packard e William Hewlett fizeram a maior doação na história de Stanford - 77,4 milhões de dólares - para o fortalecimento das áreas de Ciência e Engenharia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUMOL, W.J., e BLACKMAN, S.B. Electronics, the cost disease and the operation of libraries. *Journal of the American Society for Information Sciences*, v. 34, n. 3, 1983.

CLARK, B.R. O estilo americano de educação superior. *USIS*, 1990.

CAMPUS REPORT, Stanford University. Vários números.

CARNEGIE COUNCIL. *Three thousand futures:* the next twenty years in higher education. San Francisco: Jossey-Bass, 1980.

COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS. *Economic report of the President.* Washington: U.S. Government Printing Office, 1995.

DALY, W.T. Teaching and scholarship: adapting American higher education to hard times. *Journal of Higher Education*, v. 65, n. 1, jan.-fev. 1994.

DRUCKER, P.F. The theory of the business. *Harvard Business Review*, set.-out. 1994.

ECK, A. Job-related education and training: their impact on earnings. *Monthly Labor Review*, out. 1993.

GARDNER, D.P. Issues confronting American higher education. *Higher Education Quarterly*, v. 42, n. 3, 1988.

HAMMER, M., e CHAMPY, J. *Reengineering the corporation:* a manifesto for business revolution. Nova York: Harper Business, 1993.

MASSY, W. F. *Rethinking our theory of the university.* 1994a. (Mimeo)

_____. *Resource allocation in higher education.* University of Michigan Press, 1994b.

_____, e WILGER, A. Productivity in postsecondary education: a new approach. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, v. 14, n. 4, 1992.

MOWERY, D., e ROSENBERG, N. Technological change in the United States in the 20th century. 1994. (Mimeo)

POLICY PERSPECTIVES. To dance with change. University of Pennsylvania, Pew Higher Education Research Program, abr. 1994.

ROSENBERG, N., e NELSON, R. R. American universities and technical advance in industry. *Research Policy*, n. 23, 1994.

ROSOVSKY, H. *The university*: an owner's manual. Nova York: W.W. Norton, 1990.

STANFORD UNIVERSITY. *Budget plan*: 1994-95.

_____. *Courses, degrees, and information*: 1994-95.

TROW, M. American higher education: past, present, and future. *Educational Researcher*, abr. 1988.

ZEMSKY, R. e OEDEL, P. *Higher education and the changing nature of the American workforce*: responses, challenges and opportunities. University of Pennsylvania, Institute for Research on Higher Education, 1994.

CUSTO BRASIL EM EDUCAÇÃO

Roberto Mario Cunha da Costa

INTRODUÇÃO

O comportamento dos intelectuais obedece, como não poderia deixar de ser, às mesmas leis que regem o comportamento de quaisquer outros grupos sociais. O universo das pessoas cultas é, freqüentemente, assolado por modismos, do mesmo modo que o dos homens comuns. Assim como os espartilhos, as anquinhas ou as mangas-presunto, no mundo da indumentária; assim como o maxixe, o bolero, a rumba ou o samba-canção, no mundo da música popular, também determinados modismos são criados na área intelectual, dominam a cena por algum tempo e depois saem de circulação, caindo no limbo do esquecimento, e só serão lembrados por alguns excêntricos e saudosistas. No âmbito das ciências sociais, podemos citar inúmeros modismos, como diferentes ideologias, diversos sistemas políticos e várias correntes ou escolas filosóficas. Em níveis menores de abrangência, podemos apontar o método Lancaster de ensino, a pesquisa-ação, o behaviorismo skinneriano, a Escola Nova, a análise de custos e benefícios, os paradigmas e tantos outros.

Não se depreenda das considerações acima que todos os modismos são destituídos de valor. Ao contrário, a maioria deles deriva de idéias novas, às vezes brilhantes, que envolvem conceitos que vieram para ficar durante muito tempo. O que é negativo nos modismos são alguns de seus aspectos mais marcantes, dentre os quais ressaltamos:

- sua aceitação muito fácil e muito rápida pela maioria dos especialistas de sua área, que muitas vezes sequer conhecem bem a teoria que os suporta e que, certamente, não a colocaram sob o crivo de uma análise crítica cuidadosa, antes de esposarem-nos;

- o uso de um jargão novo, que serve, principalmente, para agrupar os iniciados em torno de algumas palavras-chave, formando "igrejinhas" fechadas e segregando-os dos que ainda resistem a aceitar os novos dogmas;

- o entusiasmo com que os modismos são recebidos nos círculos que os aceitam e as enormes e exageradas esperanças que neles depositam seus seguidores;

- a generalização do emprego de seus conceitos principais, fazendo com que eles passem a ser uma espécie de panacéia ou "Maravilha Curativa", remédio de uso universal, eficiente para quaisquer tipos de contusões;

- a sua defesa, feita por seus adeptos com um misto de fé e fervor religioso, em lugar de argumentos científicos ou lógicos, o que os transforma numa espécie de sacerdotes de uma nova religião;

- o proselitismo, que leva cada um de seus defensores a se comportar como um apóstolo caçador de filiações para a causa; e

- a repulsa de seus adeptos fervorosos contra os que só os aceitam parcialmente ou os que simplesmente não os aceitam e a verdadeira fúria com que investem contra esses, para não estendermos demais nossa lista dos aspectos negativos.

Felizmente, como é da natureza dos modismos, sua duração costuma ser efêmera e tão menor quanto mais rapidamente foram aceitos e mais fanaticamente defendidos. Assim que passam, os intelectuais sérios podem juntar os cacos que sobraram de sua destruição e, muitas vezes, reabilitar os aspectos realmente importantes das teorias que os suportavam, que, provavelmente, ainda permanecerão vigorando por longos períodos.

Todas essas observações se devem a considerarmos o conceito de custo Brasil, cujas implicações na educação de nosso país nos propomos a analisar neste artigo, como o mais recente modismo inte-

lectual que assola o cada vez mais reduzido universo dos estudiosos tupiniquins ainda dedicados a pensar seriamente nossa educação.

O QUE É *CUSTO BRASIL*

O conceito de *custo Brasil* originou-se na área dos economistas e administradores de empresas, principalmente aqueles ligados ao setor exportador de nosso comércio. Ele é a síntese de um conjunto de preocupações que visam, em última análise, a tornar nossos produtos competitivos em preço com seus similares produzidos em outros países.

O preço pelo qual um produto pode ser colocado num mercado é formado por uma série de parcelas, dentre as quais ressaltam os custos dos fatores empregados para produzi-lo, o valor dos impostos que o gravam, dos transportes necessários para colocá-lo ao alcance de seus eventuais consumidores, do marketing indispensável para garantir uma parcela desses mercados consumidores e, *last but not least*, do lucro com que se satisfarão os seus produtores. Quando produtores e consumidores pertencem a países diferentes, o valor relativo das moedas desses países e as normas que regulam as transferências de valores monetários entre eles também devem ser considerados.

Desse modo, tudo o que puder ser feito para baratear o processo produtivo do bem ou serviço em causa, quer pela redução do custo dos fatores empregados em sua produção, quer pela redução de todas as demais parcelas citadas, contribuirá para diminuir seu preço de venda. No caso da enorme gama dos produtores brasileiros que visam ao mercado internacional, todos esses componentes de seus custos foram sintetizados na expressão custo Brasil, devendo este ser minimizado para garantir competitividade a tais produtos, em nível internacional.

Para os que pensam que a pauta de exportações de um país é fundamental para a felicidade geral da nação – dentre os quais não nos colocamos, diga-se de passagem –, é fácil considerar a redução do custo Brasil como indispensável para alcançar essa felicidade. Para os demais, essa relação não nos parece tão óbvia e chegamos mesmo a questionar sua validade. Mas não vamos entrar no mérito dessa discussão, sem dúvida interessantíssima, mas que julgamos deva ser desenvolvida em outro foro. Vamos focalizar nossa atenção na aplicação desse conceito de custo Brasil à nossa educação, esse sim, o objetivo deste trabalho.

. O QUE PODERIA SER O *CUSTO BRASIL* EM EDUCAÇÃO

Premissas básicas

A fim de bem situar nossa análise, temos que estabelecer algumas premissas básicas para nos louvarmos por elas. As principais são as seguintes:

- a educação é uma atividade social que, encarada na perspectiva global de um serviço destinado a toda a sociedade, não visa a lucro;

- toda atividade humana possui um custo, mas os custos das atividades sociais que não visam a lucro não podem ser calculados do mesmo modo como se calculam os custos das atividades que buscam este objetivo. Quando o referencial de uma atividade produtiva é a "sociedade como um todo", no caso o Brasil, o conceito de custo não pode ser considerado do mesmo modo que o custo para os empresários que visam a lucro, mas deve ser substituído pelo de custo para a sociedade como um todo, isto é, levando em conta, também, o *custo de oportunidade*;

- custo de oportunidade é o total do que os usuários atuais dos fatores perdem, quando esses fatores são deslocados para suas novas atividades, se o referencial é a sociedade como um todo. No Brasil, o custo de oportunidade da educação seria o valor total do que esses fatores estavam produzindo quando foram deslocados de seus empregos diversos para atender à educação. Os fatores que estavam anteriormente ociosos, teriam, evidentemente, seu custo de oportunidade nulo;

- no caso das atividades que não visam a lucro – como a educação, quando vista de maneira global –, o resultado de sua atuação não pode ser medido usando-se o inadmissível conceito de lucro. Devemos substituí-lo pelo de *benefício social*.

É importante ressaltar que, nessa concepção de educação, se incluem tanto o ensino público como o privado, e que ela não proíbe que empresários donos de estabelecimentos de ensino particulares obtenham lucro pela atuação de suas empresas educacionais. Isso pode parecer uma contradição com a primeira premissa enunciada acima, mas definitivamente não o é. O Sistema Nacional de Ensino, cujo referencial deve ser sempre a sociedade como um todo, pode e deve englobar tanto o Sistema Público, gerenciado pelo Estado, como o Sistema Privado, ao qual pertencem todos os estabelecimentos de ensino, inclusive as empresas privadas, de qualquer tipo, que atuam na educação, quer visando a lucro, quer não.

A análise da Educação Nacional como um Sistema Global exige que assim seja feito. Essas considerações não pressupõem nenhuma opção ideológica por qualquer sistema de ensino, o público ou o privado, o leigo ou o confessional, ou por quaisquer outros sistemas de qualquer natureza, mas antes os reúne a todos no grande Sistema Nacional de Ensino, onde a educação é a prestação de um serviço de natureza social e, como tal, não visa a lucro.

Considerações sobre o valor econômico da educação

Nas décadas de 50 e 60, muitos economistas, dentre os quais podemos destacar Theodore Schultz (1963), preocupados em analisar o comportamento diferenciado dos países destroçados pela Segunda Guerra Mundial e beneficiados pelos financiamentos concedidos pelo plano Marshall comparativamente aos países que vinham recebendo, há muito tempo, outros financiamentos, concluíram que a diversidade entre o enorme desenvolvimento dos primeiros e o pequeno desenvolvimento dos segundos só poderia ser explicada por fatores culturais, principalmente pelo nível educacional de cada um. Desse modo, passaram a considerar os gastos com a educação como um *investimento* indispensável para o progresso de um país e como uma variável fundamental em seus modelos teóricos de desenvolvimento econômico.

Muitos economistas consideram os gastos com a educação como um investimento indispensável para o progresso de um país e como uma variável fundamental nos modelos teóricos de desenvolvimento econômico.

Essas idéias transformaram-se, rapidamente, em mais um modismo, que tomou de assalto o ambiente dos educadores, há muito esperando por alguma coisa nesse sentido, já cansados de terem seus gastos considerados pelos economistas e pelos políticos como meras aplicações a fundo perdido e de verem os benefícios oriundos de suas atividades como necessários, sem dúvida, mas destituídos de qualquer valor relevante para o desenvolvimento econômico de seus países. Desse modo, os educadores rapidamente se encantaram com a novidade e a abraçaram praticamente sem ressalvas, pelo menos os educadores não marxistas.

Considerações sobre a análise de custos-benefícios

No início da década de 70, Edward J. Mischan (1976) e outros estudiosos desenvolveram uma teoria destinada a avaliar o desempenho de organizações que não visam a lucro, criando critérios que permitam comparar e analisar economicamente os projetos sociais que as operacionalizam. As idéias de Mischan e de seus seguidores foram outro modismo que causou imenso furor entre os cientistas sociais de todo o mundo, que sequer se detiveram nas sábias advertências restritivas quanto a seu uso indiscriminado feitas por seu principal criador.

São esses dois modismos – o valor dos investimentos em educação para o desenvolvimento econômico das sociedades e a análise de custos-benefícios – que vamos utilizar, procurando escoimar-lhes os excessos, já identificados pelo longo tempo decorrido desde que foram criados, e pretendendo só usar o que deles ficou como verdadeiras contribuições científicas sancionadas pela maioria dos estudiosos sociais, para a análise do custo Brasil em educação, nosso derradeiro modismo.

A análise de custos-benefícios

Todas as ações humanas envolvem custos, que devem ser permanentemente calculados para verificar se elas podem ou devem ser implementadas, mantidas ou abandonadas. A verificação se fará calculando o seu rendimento, que devemos entender como uma relação entre seus custos e o valor dos produtos ou dos benefícios delas decorrentes, o que pode ser expresso de várias maneiras, inclusive em porcentagem. É um processo semelhante a medir o rendimento de uma máquina térmica, comparando a energia por ela consumida com o trabalho realizado. Evidentemente, para medir rendimento pela comparação do que entra com o que sai de um sistema qualquer, é fundamental que tanto a entrada como a saída sejam avaliadas utilizando-se a mesma unidade de medida para ambas. No caso de uma máquina, a energia consumida durante o tempo em que ela esteve funcionando e o trabalho que ela produziu nesse mesmo período, este sempre menor do que aquela, em virtude do segundo princípio da termodinâmica. Ambos serão medidos na mesma unidade termodinâmica e, de sua comparação, redundará um número adimensional.

Em se tratando de sistemas sociais, no entanto, essa comparação não é nada fácil, pela maior dificuldade de medir seus custos e o valor dos bens ou serviços que

deles se obtém, na mesma unidade de medida.

Quanto à medição dos custos, essa dificuldade é solucionada pela utilização da alguma moeda corrente, quase sempre a moeda circulante naquele grupo social. Ainda assim, outros cuidados terão que ser observados, uma vez que os custos de um sistema social não podem ser considerados, simploriamente, como custos quaisquer, mas como custos para a sociedade como um todo, o que exige a consideração dos denominados *custos de oportunidade,* como vimos acima.

Já para se medir os resultados alcançados, a dificuldade é ainda maior, pois avaliar os produtos obtidos, bens ou serviços, comumente designados como *benefícios sociais,* nas mesmas unidades monetárias usadas para medir os custos, nem sempre é um problema que possua uma solução. Mesmo quando isso é possível, essa solução nunca será simples e nem mesmo aceita por todos, principalmente pelo altíssimo grau de imaginação que irá exigir, o que nos remete de volta à impossibilidade de comparar quantidades heterogêneas.

Além das dificuldades citadas, a comparação dos custos com os benefícios geralmente ignora os aspectos distributivos decorrentes do processo, o que é outro defeito importante a gravar o procedimento, pois, muitas vezes, a alocação desses custos e benefícios será um de seus aspectos capitais. Sinteticamente, embora o processo educativo, sob o ponto de vista global, seja, indiscutivelmente, um processo social, ainda assim é preciso determinar quem vai arcar diretamente com seus custos e quem serão os beneficiários diretos, cabendo, ainda, assinalar que nem sempre esses dois grupos são compostos pelas mesmas pessoas.

Isso cria mais um problema, que é o de convencer os pagantes a se conformarem em arcar com os custos de alguma coisa cujos benefícios serão da sociedade como um todo, mas usufruídos diretamente por outros. É o velho dilema que decorre de que a análise de custos-benefícios não se utiliza do conceito de benefício de Pareto, que considera que um grupo social ganha quando pelo menos um de seus membros ganha e nenhum dos demais membros perde. Como isso praticamente nunca ocorre, usa-se o conceito de benefício relativo de Pareto (que nem mesmo é da autoria de Pareto), que afirma que um grupo social ganha quando a diferença entre os ganhos de alguns e as perdas de outros for positiva, baseado em que as perdas de alguns poderão ser compensadas por transferências "voluntárias"

feitas pelos que ganharam para os que perderam, o que na maioria dos casos não se efetiva.

Alguns estudiosos dedicaram-se ao estudo desse problema, conhecido como *análise de custos-benefícios,* com resultados quase sempre pouco satisfatórios, pelo que ela foi sendo paulatinamente abandonada, exceto para ser empregada em situações muito especiais. Em seu lugar foram sendo desenvolvidos outros tipos de análises que, se não permitem encontrar medidas de rendimento do tipo clássico, como porcentagens ou taxas de juros de retorno, podem ser utilizados para comparar os desempenhos de atividades sociais que visam a fins semelhantes – por exemplo, o desempenho de vários modelos de sistemas de ensino, como o público, o privado leigo e o privado confessional –, ou de diferentes ações de saúde que perseguem o mesmo objetivo – como selecionar o meio mais adequado para combater a tuberculose, se através do uso generalizado da abreugrafia, ou se da radiografia tradicional, ou se através de campanhas para aplicação precoce da vacina BCG.

Quando nos lembramos de que os custos diretos de qualquer sistema de ensino ou de qualquer projeto de saúde, para nos limitarmos apenas a essas duas áreas sociais, são sempre debitados a muitas pessoas, e de que seus benefícios, do mesmo modo, atendem também a muitos, não sendo os primeiros e os segundos, necessariamente, os mesmos indivíduos, é que nos damos conta da importância da análise de custos-benefícios, mesmo aquela feita de modo não tradicional, e entendemos a imensa importância dos aspectos distributivos do processo. Em resumo, temos que identificar quem paga diretamente pelo serviço e quem recebe diretamente seus benefícios, para que uns e outros, especialmente os primeiros, vejam se estão de acordo com a situação. Como isso dificilmente ocorrerá, a sociedade como um todo será chamada a se manifestar e a decidir, nos países democráticos, pela maioria de seus membros, quase sempre através de seus representantes eleitos.

Se a cura de uma moléstia fatal, que atinge apenas a alguns membros da uma comunidade, puder ser conseguida ao custo de um único real, praticamente todos os membros dessa comunidade estarão de acordo em dividir entre si esse custo. O mesmo provavelmente será verdade para um custo de cem, de mil, talvez de dez mil reais. Mas, para encurtar o raciocínio, a medida que fosse subindo o custo da cura, o número de pessoas fa-

voráveis à sua implementação iria diminuindo, até que o número de pessoas contrárias suplantaria o número de pessoas favoráveis, e a cura, embora tecnicamente possível, não seria mais implementada. Não se trata de uma atitude egoísta ou antiética, mas apenas o reconhecimento de que os recursos disponíveis são sempre limitados e que a sociedade pode decidir usar esses recursos escassos em outras atividades que julgue proporcionarão maiores benefícios. Usando terminologia econômica, dizemos que a sociedade procura dividir os recursos escassos de que dispõe para tentar maximizar a satisfação que procura obter.

O PROBLEMA DA EDUCAÇÃO

O montante dos recursos de que uma sociedade pode dispor para utilizar em projetos sociais, num determinado momento, é sempre muito menor do que aquele que ela desejaria gastar. O problema se resume em saber como dividir esse montante de recursos escassos entre as diferentes áreas sociais, como a educação, a saúde, a cultura, as artes, o esporte, a segurança, a previdência e muitas outras, de modo a maximizar a satisfação decorrente do conjunto dos projetos a serem implementados em todas essas áreas. Trata-se de um problema eminentemente político, e, para permitir que as pessoas encontrem o que consideram sua melhor solução, contribuirão muito o conhecimento da importância relativa de cada área onde os recursos escassos poderão ser empregados, das carências relativas da sociedade num determinado momento histórico e dos vários projetos disponíveis para solucionar os problemas existentes, bem como do custo de cada um deles e dos benefícios deles decorrentes. Além disso, é essencial a determinação do universo dos que serão beneficiados diretamente pelo projeto e o dos que arcarão diretamente com seus custos.

Uma das condições essenciais para o bom funcionamento de uma democracia é que estejam disponíveis informações confiáveis sobre a importância relativa das diferentes áreas sociais. É nesse sentido que devem ser encaradas as teorias de desenvolvimento econômico que consideram os gastos com a educação como essenciais ao incremento do produto nacional, a que nos referimos anteriormente. Aliviadas dos exageros dos primeiros tempos, quando a educação chegou a ser apontada como capaz de resolver sozinha

todos os problemas sociais dos países do Terceiro Mundo, mas possibilitando livrar os gastos feitos em educação da antiga classificação de investimentos a fundo perdido, o novo enfoque permitiu que todos pudessem classificar os gastos feitos em educação como um investimento social, em pé de igualdade com os gastos diretamente alocados aos processos produtivos. E permitiu, igualmente, que seus custos pudessem ser adequadamente situados dentro do amplo leque de todas as demandas, sociais ou não, que passaram a disputar as sempre insuficientes fatias do mesmo bolo de recursos, aliás o único existente.

OS CUSTOS COM A EDUCAÇÃO BRASILEIRA E OS BENEFÍCIOS DELA DECORRENTES

Já cremos haver argumentação suficiente para mostrar que, ao invés de nos preocuparmos exclusivamente com os custos da educação brasileira, devemos nos dedicar a analisar, simultaneamente, tanto seus custos, como os benefícios que ela pode proporcionar, sempre em relação à sociedade brasileira como um todo. Os custos que iremos considerar incluirão os *custos de oportunidade,* como nos ensinaram Mischan e seus seguidores. Já os benefícios, também para a sociedade como um todo, não serão quantificados em moeda corrente, pois não se conhecem processos satisfatórios de transformar os benefícios sociais em reais, nossa atual moeda, para a grande maioria das atividades sociais. Vamos preferir, então, apenas listá-los.

Ao invés de nos preocuparmos exclusivamente com os custos da educação brasileira, devemos nos dedicar a analisar, simultaneamente, os benefícios que ela pode proporcionar.

Além de calcular os custos da educação, como dito acima, e de enumerar os benefícios sociais dela decorrentes, teremos, também, que procurar identificar quais os grupos sociais que irão arcar diretamente com os custos da educação e quais os que serão diretamente beneficiados por ela, de modo a poder analisar, também, as conseqüências distributivas dessas alocações sobre o perfil da distribuição da renda no País.

Infelizmente, as estatísticas educacionais atualmente disponíveis no Brasil padecem de dois defeitos fundamentais: são muito escassas e pouco confiáveis. Para se pensar em tentar, na área da educação, uma análise de custos e uma listagem de benefícios capazes de merecer um mínimo de credibilidade, é mister poder contar com dados numéricos confiáveis. Assim, devemos começar pela produção desses dados, para o que devem ser convocados todos os organismos que possam, atuando em conjunto e sob a supervisão da comunidade acadêmica e do MEC, contribuir para que se disponha, no mínimo prazo possível, de um acervo confiável de números sobre nossa educação. Enquanto isso não for possível, quaisquer análises padecerão sempre da falta de credibilidade decorrente da utilização de dados não confiáveis.

É também muito difícil definir o modelo de educação mais adequado para o país, num determinado momento histórico. Por envolver definições ideológicas, políticas, econômicas e sociais, sobre as quais é praticamente impossível obter consenso, não vislumbramos nenhuma solução possível para este problema que não passe por um amplo debate popular, apoiado num cuidadoso processo de divulgação e de defesa, pelos pedagogos, professores, alunos e seus familiares, e todas as pessoas interessadas em educação, das propostas disponíveis. Esse processo culminaria com uma decisão democrática, tomada no fórum privilegiado, o Congresso Nacional, onde seria, finalmente, definido qual o modelo de educação que a nação deseja, em certa fase.

Obtida essa definição, na realidade um conjunto de definições sobre os diferentes aspectos da educação desejada, o papel destinado às autoridades educacionais seria criar as condições para que o modelo escolhido fosse implementado. Tal implementação incluiria reunir os recursos necessários, ou seja, definir como obter o financiamento necessário, que pode vir parte da própria poupança interna e parte do exterior, em proporções variáveis. A ação dos agentes educacionais dependeria, também, das normas aprovadas na proposta preferida. Às autoridades educacionais caberia definir e implementar os mecanismos que iriam permitir o acompanhamento e o controle do processo, durante todo o tempo que durasse o seu transcurso, de modo a provocar, tempestivamente, as mudanças necessárias para garantir que ele caminhe em direção ao objetivo colimado.

Os principais aspectos da educação que terão de ser explicitados para com-

por o modelo educacional brasileiro, e sobre os quais a sociedade civil deverá fazer suas opções, serão:

- qual o papel do Estado, em seus diferentes níveis - federal, estadual e municipal -, como orientador, normatizador, fiscalizador, ou ministrador da educação;

- qual o papel da sociedade civil e das instâncias que a compõem, no processo educacional;

- como repartir os recursos disponíveis, sempre escassos, entre os diferentes níveis educacionais, entre os diferentes sistemas de ensino, entre o ensino e a pesquisa, e todas as inúmeras definições que servirão para compor o Sistema Nacional de Ensino;

- que ênfase se dará aos conteúdos humanísticos e aos técnicos, nos diferentes sistemas e níveis do ensino, e como se relacionarão com o mercado de trabalho, sem perder nunca de vista que este mercado é eminentemente mutável, ao longo do tempo;

- em que proporção a educação deve priorizar a formação de especialistas e de generalistas, nos diferentes sistemas e níveis do ensino;

- que prioridade deve ser escolhida, em cada nível educacional, para o atendimento da clientela, se a de atender ao mais amplo contingente possível de alunos, ou se a de atender apenas a alguns selecionados, visando, primordialmente, à formação de uma elite social;

- a que faixas etárias os diferentes níveis educacionais devem, prioritariamente, se destinar;

- qual a posição da educação não formal ou informal em relação à formal, e quais os mecanismos de equivalência que permitirão a passagem de seus usuários entre esses tipos de educação;

- que prioridade deverá ser assegurada à educação dos alunos excepcionais, de quaisquer tipos.

Certamente muitos outros aspectos poderiam ser citados, mas cremos ter abordado os principais. Se apenas esses puderem ser expostos, com clareza e simplicidade, para que a sociedade os compreenda e faça suas opções, será possível definir o modelo de educação a ser implementado em nosso país. Só depois de definido esse modelo, fará algum sentido abordar o conceito de custo Brasil em nossa educação.

"CUSTO BRASIL" EM EDUCAÇÃO: CONCLUSÃO

Levando em conta tudo o que vimos anteriormente, podemos resumir nossas considerações finais sobre o tema:

- o conceito de custo Brasil em educação é mais um modismo impropriamente transposto das áreas da economia e do comércio internacional para a educação;

- ele visa, em última análise, a comparar o Sistema Educacional Brasileiro com os sistemas de outros países, principalmente enfocando seus custos e os resultados alcançados;

- simplesmente falar nos custos de um processo social sem abordar, simultaneamente, os benefícios dele decorrentes, é uma abordagem parcial e claramente insuficiente do problema;

- uma análise conjunta dos custos globais (o que incluiria os custos de oportunidade) de um sistema educacional e da enunciação dos benefícios dele decorrentes é o processo mais adequado para avaliar o rendimento desse sistema. Isso exige, porém, uma série de definições sobre que educação a sociedade precisa e deseja, num determinado momento;

- para se efetuar essa análise, é indispensável a existência de estatísticas educacionais confiáveis;

- as definições que vão permitir construir o modelo desejado para a educação, nos países democráticos, devem emanar da sociedade como um todo, mas só depois de ela ter sido adequadamente esclarecida pelos políticos, pelos especialistas no assunto, por seus usuários atuais ou potenciais e por qualquer pessoa que queira se manifestar; e apenas após um amplo debate nacional é que as normas devem ser instituídas, por quem de direito;

- esses especialistas e políticos devem representar todas as correntes do pensamento educacional e todas as ideologias existentes, de modo que a escolha da sociedade possa fazer-se livremente, apoiada no que de melhor a pedagogia e a política atuais possam oferecer;

- as conseqüências sobre o perfil de

O conceito de "custo Brasil" em educação é mais um modismo impropriamente transposto das áreas da economia e do comércio internacional para a educação.

♦

distribuição da renda derivadas da implantação de qualquer modelo escolhido para a educação devem estar perfeitamente esclarecidas para poderem ser adequadamente consideradas;

- o conceito de custo Brasil em educação pode ser entendido como a preocupação de obter, do Sistema Educacional Brasileiro, um máximo de benefícios sociais, sob a forma de resultados educacionais, em relação ao montante de recursos que a sociedade puder e decidir gastar (o que deve levar em conta o seu custo de oportunidade), considerando todas as demais aplicações alternativas possíveis para esses mesmos recursos;

Nunca haverá um custo Brasil em educação que possa ser considerado como ideal para nosso país, num determinado momento.

- a relação entre os custos e os benefícios de um projeto social pode ser entendida como o rendimento desse projeto, e quaisquer procedimentos que visem a aumentar esse rendimento devem ser considerados, tanto pela redução do custo dos fatores como pelo aumento dos benefícios alcançados.

Nunca haverá um custo Brasil em educação que possa ser considerado como ideal para nosso país, num determinado momento. Não há, também, um custo qualquer país em educação que possa ser considerado ideal para qualquer sociedade, em qualquer momento.

A insatisfação é a característica mais positiva dos grupos sociais, pois ela é o verdadeiro motor do progresso humano, desde que se mantenha em níveis razoáveis para funcionar efetivamente como um motor e não para que se transforme em uma força destrutiva ou faça de todos nós neuróticos – desesperançados. Compete a todos, mas, certamente e, talvez, principalmente, a nós, os educadores, essa gigantesca tarefa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MISCHAN. E. J. *Análise de custos-benefícios:* uma introdução informal. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

SCHULTZ, T. W. *The economic value of education.* Columbia: University Press, 1963.

LA CRISIS MANUFACTURADA: EL DISCURSO DEL FRAUDE EN LA EDUCACIÓN VENEZOLANA

Orlando Albornoz

INTRODUCCIÓN

Me propongo, en este trabajo, elaborar una argumentación cuyos fundamentos exigen una construcción seria y rigurosa, desde el punto de vista teórico y metodológico, cual es una interpretación macro educativa del proceso de enseñanza-aprendizaje que hemos elaborado en nuestra sociedad para formar a nuestras personas. Ello habida cuenta de que es una interpretación técnica y científica del proceso venezolano de enseñanza-aprendizaje, de lo que en forma genérica denominamos educación, un área en donde las propuestas gratuitas, la retórica propia de charlatanes y las exageraciones frondosas son comunes[1].

Naturalmente, ni en los límites propios de un ensayo en una revista, ni en el formato propio de una interpretación previa, cabe aludir a conclusiones definitivas, pero si podremos en esta oportunidad señalar las líneas esenciales de esta interpretación macro, en una sociedad en donde, en la mayoría de las oportunidades, los enfoques

acerca de la educación son circunstanciales o incompletos, las más de las veces enfoques de nivel micro, de escaso alcance teórico y metodológico.

Por ejemplo, un examen macro del problema del entrenamiento de los docentes, un área crítica del análisis de la educación básica, debe aludir al hecho de que estos, en su inmensa mayoría, son personas del sexo femenino y que este sexo tiene ciertas características que pudieran no ser las óptimas o ideales para el perfil profesiográfico correspondiente; sin embargo, a menudo se habla del maestro, en términos abstractos, sin considerar estas variables que desde ya podemos denominar estructurales y no coyunturales, como es el análisis acerca del sueldo del docente o su rendimiento sin aludir a esta condición del sexo del mismo.

Del mismo modo se alude al docente como a un servidor público abnegado y lleno de vocación, sin requerimientos "materiales", así como que se le considera con frecuencia "mal pagado". En verdad los docentes reciben un sueldo por una tarea de prácticamente medio día de labor, trabajan durante unos ocho meses al año y generalmente el sueldo que reciben es un complemento en el hogar y no necesariamente un sueldo exclusivo, cuyo monto, efectivamente, sería escaso para mantener un grupo familiar. Debe añadirse que los docentes venezolanos tienen un relativamente bajo nivel de entrenamiento y a veces sus sueldos y salarios parecen estar por encima de las competencias que tienen[2].

Efectivamente, los niveles tecnocráticos son relativamente bajos, en el área educación, además de observarse el hecho de como la reacción política carece de una posibilidad de oposición técnica a las decisiones que se toman en educación. Proyectos de formación de recursos humanos en el exterior, como es el caso del Programa Galileo, que envió a cursar estudios en el exterior a jóvenes aun en proceso de maduración, interrumpiendo así sus posibilidades de crecimiento, fueron ejecutados sin que hubiese una reacción en contrario, por parte del estamento político. Las mismas ideas del desarrollo de la inteligencia han sido simplemente ignoradas, en cuanto a una reacción critica, como del mismo modo el papel del neoclericalismo y de visiones fundamentalistas de la educación, en los momentos en los cuales, por fuerza de necesidad, el mundo contemporáneo se orienta hacia una visión tecnocientifica de los fenómenos[3]. El discurso pedagógico venezolano, entonces, es una reformulación de las ideologías dominan-

tes en la sociedad venezolana, y acoge todos los signos de la retórica y de la ineficiencia conceptual y teórica que son propias del país [4].

Es decir, en materia educativa se halla una notoria ausencia de un apoyo tecnocrático, en la recontextualización del discurso pedagógico, caso en el cual se habla a menudo de la educación como si esta fuese ajena e independiente del resto del sistema social, cuando en verdad la educación es reproducida según las líneas estructurales de la sociedad en la cual opera.

En la práctica, incluso, comienza a aparecer en la sociedad venezolana el fenómeno de un discurso autoritario. Las autoridades del Ministerio de Educación y aquellas del Consejo Nacional de Educación promueven, a finales de 1997, un pensamiento único, según el cual la educación debe ser un área alejada de la discusión política y que más bien el país debe construir una plataforma ideológica que sea un acuerdo entre quienes puedan acceder al poder político en las elecciones de diciembre de 1998. De este modo se congelaría la discusión educativa por el lapso de diez años, a fin de "proceder a las reformas mínimas en las cuales están interesados todos los venezolanos", un procedimiento y un mecanismo autoritario, que desconocería la necesidad de mantener una discusión con relación a las políticas educativas que se formulen [5].

El discurso pedagógico venezolano es una reformulación de las ideologías dominantes en la sociedad venezolana, y acoge todos los signos de la retórica y de la ineficiencia conceptual y teórica que son propias del país.

El fundamento de nuestra argumentación es doble: primero, que el sistema educativo venezolano, tanto el sistema escolar como aquel propiamente dicho educativo, son *perfectamente funcionales* en la sociedad venezolana y que satisfacen, en consecuencia, las demandas sociales de la estructura social de dicha sociedad. En este sentido cabe aclarar que empleamos la noción de *perfectamente funcionales* en cuanto la sociedad venezolana acepta en su totalidad el conjunto de criterios y expectativas que rodean la operación del sistema educati-

vo. Esto es, se acepta que existen dos sistemas escolares, el privado y el público; se acepta que existan niños de los sectores populares que no tienen acceso a la escuela; se aceptan tácitamente los patrones de discriminación y desigualdad social que tiene la escolaridad venezolana, en todos sus niveles; se acepta que los medios de comunicación social impongan un dominio casi absoluto en los procesos comunicacionales de los venezolanos, caso en el cual la escuela es una entidad secundaria a medios tales como la televisión, sin que las instancias oficiales reclamen y propongan alternativas y opciones a esa situación[6].

En segundo lugar, que, cuando el Ministro de Educación denuncia que los venezolanos hemos ejecutando un "fraude" en materia educativa, no solamente se está haciendo una denuncia irresponsable e inexacta, sino que esa denuncia responde a un planteamiento ideológico; esto es, que, si bien pudiera hablarse de una "crisis", la misma no es aquella del "fraude", sino la equivalente al síndrome de la desigualdad social que genera dos sistemas escolares, uno bajo el control estatal, otro bajo el control del sector privado y que, al denunciarse la crisis, lo que ocurre es que hay presiones ideológicas, a fin de lograr que el aparato privado controle al aparato escolar, con todos los beneficios que ello supone [7].

Ese interés, por parte del sector privado para intentar controlar los enormes fondos fiscales que se destinan al aparato escolar, obedece a una antigua tradición en la historia venezolana, cual es la tradición del papel de la Iglesia Católica en ese proceso. Es decir, empleamos el concepto de *control* no solamente por un intento de poder político, sino igualmente de recursos fiscales, para decirlo en forma elegante.

En este sentido cabe señalar que el análisis del proceso sistemático de la educación venezolana pasa por el eje de su *historicidad,* entendiendo por ello las características que de índole histórica, precisamente, han ido construyendo lo que ahora somos como sociedad. Esto es, la estructura social venezolana no surge de la nada, como de un largo proceso que en el caso de nuestra sociedad se extiende a lo largo de quinientos años. Por supuesto, este argumento no tiene nada de original; lo mismo acontece en todas las sociedades. Por ello es irrelevante cuando alguien se arroga "descubrir" en algún momento lo que acontece en una sociedad, en términos de "fraude" y de "caos", porque ello obedece a eso que en historia denominamos la tradición y es,

además, una apuesta segura, porque en toda sociedad, en todo momento, hay signos de fraude, estafa y hasta elementos de caos, controlado, en muchos casos.

Un libro excepcional sobre este tema, por cierto, es el libro editado por Tu Wei-ming *Confucian traditions in East Asian modernity:* Moral education and economic culture in Japan and the Four Mini-Dragons (Harvard University Press, 1996). Wei-ming asocia el confucionismo al papel del protestantismo en el origen del capitalismo y en este sentido seria menester elaborar el papel del cristianismo en el desarrollo de las ideas económicas, políticas y sociales de nuestra sociedad, incluído el aparato escolar y la maquinaria educativa, una de cuyas ideas prevalentes quizás sea aquella del hedonismo, más que del sacrificio, idea que es común al confucionismo y al protestantismo.

En este sentido, ha sido argumentado en nuestro país, la escolaridad es generalmente entendida como un escape de las obligaciones del trabajo. Del mismo modo el cristianismo, con sus ideas jerárquicas y divinas, pareciera favorecer posiciones autoritarias y autocráticas, en vez de aquellas de orden democrático, pero esta discusión se escapa del objetivo que nos guía en este ensayo [8]. Excepto que deseo añadir como la doctrina de Confucio, por ejemplo, es la base del régimen autocrático y altamente disciplinado de Singapore, una ciudad-estado que exhibe altas tasas de rendimiento escolar, tasas que no son comparables con el caso venezolano, una nación-estado, cuyas dimensiones obligan a enfrentar dificultades inexistentes en Singapore. En todo caso estas ideas fueron empleadas en la década de los años setenta, por Lee Kuan Yew, para modernizar y estabilizar a esta pequeña y prospera isla asiática, cuyo territorio es menor al de la Isla de Margarita, en Venezuela.

LA CRISIS MANUFACTURADA: EL ATAQUE A LA ESCUELA PÚBLICA

Si en alguna cuestión parece existir un acuerdo nacional, en Venezuela, es que la educación pública es un desastre cualitativo y que solo las escuelas financiadas por el sector privado son de calidad, tanto aquellas financiadas en su totalidad por este sector privado, las escuelas de elite, así como aquellas dedicadas al servicio de las clases populares, subsidiadas por el Estado, pero administradas por el sector privado, especialmente por la Iglesia Católica, a través de

progra-mas tales como el denominado Fe y Alegría. Es decir, es unánime la creencia de como la educación pública se halla en "crisis" y que la solución estaría en privatizarla, porque este sector es mucho más eficiente.

La propuesta del presente trabajo es que es la mencionada "crisis" es manufacturada por sectores interesados en el control del aparato escolar, sobre todo de los niveles de la escuela básica y secundaria, gestión que alude a la necesidad de privar de recursos a la escuela superior, sobre todo a las universidades autónomas, que en este caso serian sumamente ineficientes, recursos que deberían de ser transferidos a los niveles mencionados de la escuela básica y la secundaria. Es decir, es una "crisis" inventada" para "pedalear" los intereses mencionados.

Es unánime la creencia de que la educación pública se halla em "crisis" y que la solución estaría en privatizarla, porque este sector es mucho más eficiente.

No es esta una técnica original venezolana. Por lo contrario, la misma ha sido utilizada en los Estados Unidos de América, en donde el discurso de la crisis manufacturada tiene larga data [9]. En el caso venezolano me permito argumentar que la crisis ha sido manufacturada a partir de informaciones interpretadas en forma interesada. Pero, por otra parte, la misma es parte de una antigua polémica y conflicto ideológico, entre los sectores que defienden el estado docente y aquellos que favorecen la participación del sector privado, que no desea someterse a controles de ninguna índole. El debate político entre ambas visiones es parte del discurso ideológico venezolano, que ha asumido características de conflicto agudo, como por ejemplo en la oportunidad de 1948, cuando la actividad de los grupos católicos que defendían sus puntos de vista fueron instrumentales en el derrocamiento del gobierno popular de Rómulo Gallegos.

Deseo señalar que en los momentos actuales la crisis educativa venezolana ha sido manufacturada a partir de elementos interpretados en forma interesada, como decíamos. Tal es el caso del impacto que tuvo en el país el reporte de The International Association for the Evaluation, of Educational Achievement, cuyo libro, por

Warwick B. Elley, *How in the world do students read* (1992), así como la opinión extendida en los medios de comunicación social según la cual movimientos escolares del sector privado eclesiástico como el denominado Fe y Alegría son más eficientes que el sector público. En el reporte elaborado por Elley Venezuela aparecía en el lugar 29 entre 32 países en tablas relativas a la lecto-escritura.

Ello ya de por si causó alarma en la opinión pública e interés en quienes vieron en ello una posibilidad de construir una crisis generalizada de la educación pública, pero más allá de ese hecho causó aun más alarma el que los países que ocuparon los puestos 30 al 32 de la tabla citada son africanos, tales como Nigeria, Zimbabwe y Botswana. Es decir, Venezuela estaba por delante, solamente, de sociedades "negras", expresión que señaló, una vez más, el abierto racismo de la sociedad venezolana.

El otro elemento que ha permitido desencadenar y crear en forma artificial la crisis de la educación venezolana es el papel de la Iglesia Católica, que ha pasado a ocupar el espacio que antes copaba el marxismo ortodoxo que era una referencia obligada en el panorama ideológico venezolano. Dicha Iglesia Católica aparece en materia escolar como eficiente, interesada en resolver las necesidades escolares de los sectores populares y capaz de estimular la creación de los valores necesarios para el bienestar de la sociedad [10].

LA FUNCIONALIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO

Contrario a lo que suele creerse, entonces, en la sociedad venezolana operan y funcionan, con toda eficiencia y éxito, tanto la maquinaria educativa como el aparato escolar. Es decir, ambos son funcionales, en cuanto responden en forma óptima a las demandas de la sociedad y reproducen la estructura social de aquella, sin que existan en esa operación y funcionamiento ni tensiones ni conflictos que perjudiquen e impidan la relación entre ambos elementos de lo que genéricamente podemos llamar educación, ni se planteen reformas estructurales, excepto de orden periférico y cosmético, que en todo caso refuerzan las tendencias de ambos aspectos del mismo proceso, educación y escolaridad.

La literatura clásica de la sociología contemporánea aborda esta temática, des-

de el norteamericano Talcott Parsons hasta el español Francisco Parra Luna, quien ha demostrado, en el plano teórico, como la estructura social "recursifica" el discurso, al margen de la banalidad de los políticos o quizás por ellos mismos. En este sentido cabe asombrarse por la debilidad de la construcción de los esquemas de ejecución en el área social, a menudo con una debilidad conceptual rayana en el absurdo, como ocurre, para mencionar el caso más extremo, en el ejemplo del fundamentalista de si mismo, el ilustre "Doctor" Luis Alberto Machado [11].

La mejor demostración de la funcionalidad, éxito y eficiencia del aparato escolar y de la maquinaria educativa en la sociedad venezolana es que, a pesar de las numerosas protestas en cuanto a las supuestas deficiencias en uno u otro sentido, los cambios son relativamente pequeños y en verdad estructuralmente imperceptibles[12]. Los "cambios" son, después de todo el ejercicio retórico de cada nuevo Ministro de Educación, casi superficiales, pudiéramos decir, porque simplemente no pueden atacar el fondo del problema. En el caso venezolano, dicho "fondo del problema" es la separación de dos tipos de escuelas, los colegios y las escuelas propiamente dichas, el sector privado y el público, el de los que tienen y los que no tienen.

En forma simultánea se formula un discurso pedagógico del fraude, del caos, de la ineficiencia, especialmente en el sector público, mientras que se elogia el supuesto rendimiento del sector privado.

Sin embargo, en forma simultánea y obedeciendo a intereses ideológicos claramente observables, se formula un discurso pedagógico del fraude, del caos, de la ineficiencia, especialmente en el sector publico, mientras que se elogia el supuesto rendimiento del sector privado [13]. Ese discurso del fraude supone una necesidad, la de revertir el papel del estado docente al mercado en tanto mecanismo regulador. Ello obedece a una tendencia internacional, expresada, por ejemplo, por Jannik Lindbaek, *Collaboration with private international financial institutions* (IFC, nov. 95), del mismo modo en las expresiones de la derecha ideoló-

gica internacional, como es el caso de Bob Dole, el candidato republicano a la Presidencia de los Estados Unidos-de América y a juicio de muchos un extremista, quien en materia educativa aborda su plataforma con el consabido discurso del fraude y del caos.

La tesis de Dole es la que ejecuta en Venezuela el segundo gobierno del Presidente Rafael Caldera. Dicho gobierno asume, entonces, que reforma educativa es equivalente a reorganización del Ministerio de Educación, no obstante planteen una visión supuestamente de transformación, *de una educación de masas a una educación de calidad para todos (Propuesta de Reorganización del Ministerio de Educación,* jun. 96), una propuesta reformista, porque la calidad es intrínsecamente un producto para unos y no para todos; una "reorganización" aceptada, precisamente porque cambia sin transformar. La calidad, de hecho, es un producto cooptado por quienes tienen los instrumentos de clase y poder para ello, como ocurre con cualquier bien o servicio, en la sociedad desigual que es la venezolana [14].

Es decir, así como afirmamos que el sistema educativo es perfectamente funcional también pudiéramos afirmar que ello ocurre con el resto de los subsistemas de la sociedad, tal como con salud, recreación, vivienda y otros. Cabe señalar que entendemos que la escolaridad es "perfectamente funcional" solamente en cuanto esa escolaridad responde a las demandas convencionales de la sociedad, cuestión observable en el hecho de cómo operan en el país dos subsistemas de escolaridad, el financiado por el sector público y el financiado por el sector privado, sin que haya una protesta social ante este desequilibrio evidente en cuanto a las oportunidades de los venezolanos.

En ese sentido en la sociedad venezolana ocurre un intenso proceso de *trade-off,* de modo tal que el capital social es redistribuído en forma desigual, proporcionalmente hablando, y ese mecanismo se halla legitimado en la estructura social venezolana. Entonces, una vez más, no se trata de afirmar que la "educación" venezolana tiene una u otra característica, sino que el análisis tiene que partir del síndrome de la desigualdad en la redistribución del producto escolar y del producto educativo. Es decir, hay que asumir la existencia de la variable desigualdad como una variable estructural, como estructural es la división entre una eficaz maquinaria educativa y un ineficaz aparato escolar [15].

Por cierto, entendemos por *maqui-*

naria educativa el conjunto de todos los agentes que actúan en la formación de los venezolanos, especialmente de los medios electrónicos, mientras que *escolaridad* se refiere exclusivamente al proceso formal de enseñanza-aprendizaje que se efectúa en las aulas que apropiadamente se denomina la escuela.

Hay diferencias básicas entre ambas cosas. La educación es efectiva, tiene un discurso homogéneo, es de bajo costo, es de acceso a casi todos los miembros de la sociedad y es legítima en su contenido ideológico, cual es la promoción de bienes y servicios, en la propia promoción de la sociedad de consumo. La escuela tiene las características contrarias y la llamamos aparato en el sentido marxista del término, ya que es una burocracia, publica o privada, cuyas características son tales que es menester hablar de los diversos tipos de escuela, urbana y rural, de clase social, de étnica, incluso, en algunos casos dividida por sexo y así sucesivamente. En cualquier caso ni una ni otra aceptan fáciles generalizaciones y no pueden englobarse en un solo concepto.

En la mayoría de los casos, cuando se habla de educación, nos estamos refiriendo a escolaridad y de hecho tendríamos que hablar de un Ministerio de la Escolaridad pero no de la educación, porque este despacho no puede intervenir en la dinámica del proceso de enseñanza-aprendizaje que se origina en los medios de comunicación social, los cuales no se rigen como unidades de un proceso educativo, sino de un proceso de este orden. Mas aun, en la oportunidad del inicio del segundo gobierno del Presidente Rafael Caldera, el Despacho de Educación fue dividido en dos porciones, la de Educación y la de Educación Superior; de ese modo el Ministerio de Educación se dedicó y sigue dedicado prácticamente a atender con exclusividad el sector básico, con abandono del nivel superior, aun cuando aquella idea de un despacho para la educación superior fue prontamente eliminada[16].

El aparato escolar y la maquinaria educativa, entonces, son *perfectamente funcionales,* en la sociedad venezolana. Son *legítimos,* políticamente hablando; forman parte del esquema social *aceptado* por los venezolanos; son *operativos* y parte elemental de la *rutina social* de la nación. De hecho, *reproducen* con exactitud matemática las características de una sociedad desigual, en donde la distribución de los bienes y servicios siguen un patrón mediante el cual diversos grupos sociales perciben cantidades proporcionalmente distintas del producto

social total. Es una sociedad construida para legitimar privilegios e indefensión [17]. En este sentido los miembros de la sociedad reciben proporciones que podemos decir son adecuadas a su participación en el proceso de ubicación y acomodo social, pero entendiéndose que los miembros de menos recursos reciben una cuota de servicios proporcionalmente menor, pero aquellos de alta capacidad de percepción de esos recursos aumentan su cuota de participación en la medida en que pueden *co-optar* los recursos que pudiéramos denominar *públicos*.

Esto ocurre, en el plano escolar, cuando las plazas escasas para seguir estudios de carreras como medicina, por ejemplo, son ocupadas en su mayoría por estudiantes de altos promedios escolares, que son una consecuencia de posiciones de privilegio en al aparato escolar, mas que de "inteligencia" o "talento", como a menudo se quiere hacer ver, al intentar disfrazar los ejercicios de reclutamiento de talento como un procedimiento democrático, cuando lo que hacen, a menudo, es avalar y legitimar los privilegios existentes. Ello ocurre con los programas de becas y créditos para seguir estudios en el exterior, programas que han sido co-optados por mecanismos perversos que aumentan las posibilidades de participación de aquellos que reciben una proporción mayor del producto social [18].

Lo importante de señalar, en esta oportunidad, es como la estructura social venezolana reproduce en todas sus partes sus líneas de demarcación, considerados como los espacios de clase social, al mismo tiempo que reproduce las características de contenido de esos espacios, como el racismo, el sexismo, la desigualdad en todos los órdenes, incluyendo la recreación y hasta las formas de nacer y de morir y aun los patrones de residencia eterna, en los cementerios y camposantos en donde reposan los venezolanos cuando mueren. Por cierto, quizás el rito del nacimiento ilumine aun mejor la radiografía de la desigualdad en nuestra sociedad, que se divide en forma dramática en dos modelos de sociedad, los que tienen y los que carecen y si no partimos de esa desigualdad el análisis que se haga es retórico y vacío de contenido. De ese modo cada una de las etapas sociales de la existencia se halla dividida en esas dos sociedades que conviven en nuestra nación, la del acceso y el exceso y la del defecto y la carencia.

PRIVATIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

Ambas cuestiones forman parte del discurso oficial venezolano de la década de los noventa. Un diputado venezolano ha expresado, en materia de privatización, parafraseando la ley correspondiente, que "El régimen de concesiones de servicios públicos consiste en esencia en otorgar a un ente privado la administración de un servicio publico determinado, con recursos financieros suyos u obtenidos por él". Del mismo modo, menciono como la Ley Orgánica del Régimen Municipal establece competencias para que los municipios se hagan responsables por una serie de servicios. Es decir, los "Servicios públicos deben entregarse al sector privado" (*El Globo,* 23-sept.-96).

> ***El processo de descentralización educativa se presenta en la década de los noventa como una gran novedad y como una panacea para resolver los llamados problemas educativos.***
>
> ◆

En este sentido es oportuno hacer algunas consideraciones. Por ejemplo, ¿es la escolaridad un servicio? En otro orden de ideas, ¿es el sector privado garante de la necesaria pulcritud en el manejo de los fondos públicos? El reciente ejemplo de la banca comercial hacen dudar de esta creencia, falsa, de que el sector privado es más eficiente que el público. En materia escolar, por otra parte, el sector privado, especialmente el eclesiástico, noción ecuménica, que promueve primero sus intereses religiosos, luego los de su orden, posteriormente los del país. En materia de educación superior, por otra parte, algunas instituciónes privadas que laboran en este nivel son ajenas a todo criterio académico y responden casi exclusivamente a intereses de lucro de vil comercio, como se dice en algunos textos teológicos, abusando de la ignorancia e indiferencia que a menudo se tiene en relación al funcionamiento de las instituciones del nivel supuestamente superior de la escolaridad; advirtiendo, dicho sea de paso, que en algunos casos estas instituciones son simples remedos de los principios académicos que es menester respetar, en todo el orbe[19].

El proceso de descentralización educativa se presenta en la década de los no-

venta como una gran novedad y como una panacea para resolver los llamados problemas educativos. En verdad la descentralización, más bien la municipalización de la escolaridad profundizará las diferencias sociales, al eliminarse al Estado como el mecanismo compensador de las deficiencias. La descentralización favorece los intereses que laboran para controlar el aparato escolar, especialmente de todos los grupos políticos y sociales que se benefician de los contactos "cara a cara". La municipalización ahondará las diferencias de la sociedad venezolana a partir del espacio local e incluso de la unidad familiar. La liquidación del estado docente por vía de la municipalización no aumenta los niveles de eficiencia, sino que los disminuye. En este sentido cabe acotar que los países desarrollados manejan el control del aparato escolar, en todos los casos, en los dos planos, el macro del Estado y el micro de la unidad escuela, pero mirar el problema desde un solo lado del catalejo solo ahonda los males y no mejora la situación[20].

LA CRISIS MANUFACTURADA COMO PRESIÓN GUBERNAMENTAL EN LA ELABORACIÓN DEL DISCURSO IDEOLÓGICO CONSERVADOR

El aparato escolar venezolano presenta serias evidencias de ineficiencia, porque sencillamente no puede atender exitosamente las demandas de toda la estructura social y más bien sigue las líneas que esta impone y genera un aparato escolar signado por la desigualdad; esto es, hay niveles paralelos de excelencia y de miseria escolar. En educación, por otra parte, tenemos una maquinaria educativa excelente, de primera calidad, en el Continente.

Si bien no todos los venezolanos somos adecuadamente escolarizados, todos los miembros de esta sociedad, con excepciones, estamos debidamente educados. Las deficiencias del aparato escolar han sido convertidas al discurso de fraude, con propósitos ideológicos muy bien definidos, orientados a trasladar el control del aparato escolar al sector privado, con fondos públicos. La maquinaria educativa, por su parte, es controlada por el sector privado, en todas su instancias. En consecuencia, si hay crisis esta ha ido manufacturada en el discurso del fraude, del caos, para favorecer unos intereses, sobre otros.

Por ello, debemos entender la Proclama Cárdenas, como he denominado la postura doctrinaria del Ministro de Educación Profesor Antonio Luis Cárdenas, parte de un discurso ideológico, más que de una propuesta técnica. El texto exacto del pronunciamiento del Ministro Cárdenas es el siguiente:

> "La educación venezolana ha devenido en un gigantesco fraude con respecto a las expectativas que el país ha colocado en ella en cuanto instrumento de democratización, de progreso y de modernización de la sociedad."

En verdad, esta frase generaliza un complejo fenómeno, cual es la distribución de la escolaridad en una sociedad desigual, pero, por otra parte, afirmaciones tan generales ocultan el problema de como, en sociedades desiguales, ello indica que hay grupos, pequeños pero significativos, que, por su posición de miembros de una élite de destino, reciben un entrenamiento de excelencia, cuando la gran mayoría de la población recibe una escolaridad de nivel de miseria. Ello incluye no solamente a los que en si reciben una escolaridad de baja calidad, como aquellos que por una u otra razón nunca ingresan a la citada escolaridad. En las ciudades del país, que albergan núcleos de extrema riqueza monetaria, las escuelas, generalmente denominadas colegios, a menudo bajo el gobierno de órdenes religiosas católicas, el nivel de calidad escolar es excelente, no obstante sea posible cuestionar el propio concepto de excelencia como equivalente a las características de excedente de estas escuelas. Es decir, ser rico y adinerado no es necesariamente ser *mejor*, como personas, que los miembros de los estratos sociales de la miseria; simplemente o quizás no tan simplemente, tienen una mejor calidad de vida, que es otra cuestión completamente distinta, ciertamente.

En todo caso el discurso del fraude envuelve, de hecho, un fraude, puesto que quienes esgrimen dicho discurso elaboran una propuesta populista, políticamente hablando, así como una propuesta ideológica, cuyo análisis constituye la argumentación básica del presente ensayo. Anteriormente mencionábamos al Senador Bob Dole, candidato a la Presidencia de los Estados Unidos de América, en las elecciones de diciembre de 1996. Pues bien una lectura de su discurso político nos permite establecer una interesante analogía con la postura del Ministro de Educación de Venezuela. En la oportunidad de aceptar la candidatura a la Presidencia de la República, el Senador Dole expresó lo siguiente:

> "Los norteamericanos saben que hay graves errores en su sistema educativo. La evidencia es visible en todas partes. Niños que no pueden leer, egresados que no pueden razonar, violencia en las escuelas e indoctrinación. En relación con esta crisis en nuestras escuelas Bill Clinton responde con el mismo dogma liberal de siempre, que ha contribuido a crear este caos: más gastos federales y más control (mi subrayado). Se opone a los derechos de la familia...cuando se trata de nuestras escuelas él ha salido reprobado"

He destacado el concepto de control, en el párrafo de Dole, porque, precisamente, en educación el problema no es solamente control, sino poder. Es decir, el problema es ¿quién controla y cómo se ejerce el poder? Por ello añade, para citarlo nuevamente, lo siguiente:

> "Nuestra fórmula es simple y sencilla: el gobierno federal no tiene autoridad para entrometerse en las escuelas, en su plan de estudios o en la selección de personal en el aula. Por ello eliminaremos el Departamento de Educación, eliminaremos las intromisiones del gobierno federal en nuestras escuelas y promoveremos la posibilidad de las familias para escoger la escuela más adecuada para sus hijos, incluyendo la opción de la escuela en el hogar y los republicanos defenderemos esta política educativa...Continuaremos laborando para retornar a la oración en nuestras escuelas y permitiremos el acceso a las escuelas de los grupos religiosos."

He citado a Dole con dos propósitos: uno el de hacer observar la analogía entre la derecha ideológica norteamericana y las propuestas que se efectúan actualmente en el discurso pedagógico del fraude, en el caso venezolano, además de que se puede observar como el problema de la educación, desde la perspectiva de las ideologías, así como de las distintas expresiones políticas, es la del control, esto es, el ejercicio del poder. Buena parte del esfuerzo del desarrollo, en este sentido, cabe solamente en una propuesta desideologizada, pero, al parecer, la que elaboramos en el país sigue las líneas de intereses particulares, más que el interés nacional. El discurso del fraude se dirige en este sentido unidireccional, en vez del pluralismo que es menester para construir una sociedad moderna, como, entre otros sitios, plantean Wadi Haddad, Martin Carnoy, Rosemary Rinaldi y Omporn Regel, en su documento *Education and development:* Evidence for new priorities (Banco Mundial, 1990).

No es manufacturando crisis, entonces, como podremos establecer nuestras

prioridades, sino abriéndonos al debate, al pluralismo, a la disidencia y a la confrontación de ideas, porque lo contrario nos conduce a los nocivos fundamentalismos, que destruyen y producen ya no un discurso del fraude, sino una realidad del caos[21]. Por cierto, el Senador Dole se mueve no solamente en los sectores ideológicos más extremos de su país, hacia la derecha, sino que incluye en su bagaje ideológico a los extremistas radicales de la derecha norteamericana, para lo cual los venezolanos harían bien en leer obras como *Contract with the American family* (1996), el plan político de la Christian Coalition, el grupo mas sectario de esa derecha norteamericana, encabezada por el joven líder fundamentalista Ralph Reed[22]

CONCLUSIÓN

Hemos tratado de argumentar en este ensayo, entonces, que

- el sistema educativo venezolano, tanto la *maquinaria educativa* en si como el *aparato escolar,* son perfectamente funcionales en nuestra sociedad, metida la misma en el centro de una lucha por el control, que en Venezuela se expresa entre el antiguo *estado docente,* concebido en la tradición histórica del país y que halla su máxima expresión bajo el gobierno del Presidente Juan Vicente Gómez y su Ministro de Educación, Cesar González, así como en la obra de Luis Beltrán Prieto Figueroa, en los años entre 1945-1948[23];
- Por otra parte se plantean, en la Venezuela de fines de siglo, el proceso de descentralización escolar y, en forma simultánea, un proceso inverso, de concentración educativa. Esto es, mientras se descentraliza la escuela, de acuerdo con los esfuerzos oficiales del Ministerio de Educación, los medios de comunicación social y la misma tecnología electrónica contemporánea concentran cada vez más el discurso comunicacional, a través de todos sus instrumentos[24];
- Tan funcional es el sistema escolar, como objetivo y parte del proyecto político e ideológico nacional que, tal como mencionamos en el texto del presente trabajo, quienes dirigen la formulación de políticas educativas en el país, el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación, promueven, a principios de 1998, una *agenda única* que contenga principios y objetivos a cumplirse en la próxima

década, sin discusión, esto es, de consenso, eliminando, precisamente, la disidencia y el conflicto, en forma autoritaria.

En palabras finales,

- en Venezuela existe una "crisis" escolar, pero en todo caso no podemos hablar de una crisis educativa, porque, si bien el aparato escolar muestra fallas y deficiencias, la maquinaria educativa es sumamente eficiente y opera con éxito dentro de la lógica del sistema social venezolana, en concordancia con los objetivos estructurales;

En Venezuela existe una "crisis" escolar, pero no una crisis educativa.

- En consecuencia, si bien existe una "crisis", la misma es *manufacturada,* esto es, *fabricada,* con propósitos ideológicos, evidentes. La Iglesia Católica, por ejemplo, es un actor que reclama para si el control de los programas sociales, como del mismo modo aduce eficacia en el manejo de programas escolares en escuelas populares, con subsidio estatal, para aumentar ese espacio, en competencia desleal, porque la Iglesia Católica tiene un enorme poder y prestigio, de modo que le es sencillo entrar con ventaja en el *trade-off* de los recursos que el Estado destina para el mantenimiento del aparato escolar. La Iglesia Católica, entonces, tiene interés en manufacturar una crisis de la escuela pública, para su beneficio, como lo ha hecho en otras oportunidades en la historia reciente del país, como cuando las circunstancias del momento permitieron la apertura de una universidad católica en Venezuela, simultáneamente con una universidad privada, ambas las primeras universidades privadas abiertas en el país;
- No es inoportuno señalar, es el caso, que la lógica de la aproximación de los extremos políticos es sumamente autoritaria y es mi impresión que en el segundo gobierno del Presidente Rafael Caldera se asocian dos visiones autoritarias, aquella proveniente de la visión religiosa del mundo con la visión socialista, dos extremos que han producido el interesante fenómeno político de la Convergencia, que llevó al gobierno a la persona de Rafael Caldera y a algunos de los líderes de la antigua guerrilla socialista, una alianza que tiene un efectivo como inesperado impacto en la conducción del aparato escolar[25].

NOTAS

[1] En verdad hay algunas áreas de la cuestión social que se hallan abiertas a la intervención de los ciudadanos y estos aluden a cada uno de los segmentos de lo social en forma personal, a menudo arbitraria. Cada cual, de una u otra manera, es miembro de un núcleo familiar y en consecuencia tiene opiniones acerca de como es y como debe ser el comportamiento de la unidad familiar. Del mismo modo todos tenemos opiniones acerca de la actividad relativa a la salud, a la vivienda, al tránsito automotor y, por supuesto, acerca de la educación de los venezolanos. En verdad las propuestas para el mejoramiento de la educación son cuestión diaria, en la prensa nacional. Cada cual tiene una propuesta, a veces una más peregrina y extravagante que la otra. Un ex-candidato a la Presidencia de la República de Venezuela, un respetado líder político de la democracia cristiana, Sr. Eduardo Fernández, expresó recientemente, por cierto, que era menester hacer reformas radicales "así se califiquen de utópicas". En efecto, lo que en esta reciente oportunidad propuso el Sr. Fernández era lo siguiente, según información de prensa: "Según el dirigente demócrata cristiano, es indispensable financiar la demanda de la educación ya que, de esta manera, el dinero que se usa para costear la enorme e ineficiente burocracia existente en el Ministerio de Educación y que es aportado por el Estado, podría ser entregado a los propios padres y representantes". Es fácil imaginar que, si el Estado no presta directamente el servicio y más bien distribuye una especie de per capita escolar, dichos fondos irían a otros gastos, habida cuenta de las necesidades cotidianas de las familias venezolanas, una sociedad en donde los márgenes de pobreza son importantes, entre los más extremos de América Latina y el Caribe, al menos para 1996. Fernández es de los que cree, por cierto, que "para que mejore la educación...deben estudiarse fórmulas novedosas, imaginativas, ya que de lo contrario continuaremos la *degradación* de la educación" (subrayado nuestro). Es decir, el lugar común es que la educación se halla en el caos, sufre de "fraude" y se degrada progresivamente, cuando en verdad es un sistema social aceptado, legitimado y que funciona en forma óptima, cuestión que tratamos de argumentar en este artículo. Las declaraciones de Eduardo Fernández, pueden verse en *El Globo,* 25-sept.-96. Para el concepto de *función* y su relación con la estructura social, véase, por Talcott Parsons, su libro *The Social System* (1951), especialmente el capítulo referido a "The Functional Prerequisites of Social Systems". En términos parsonianos, la sociedad venezolana mantiene un equilibro tal que sus partes operan en forma perfectamente funcional, caso el aparato escolar y la maquinaria educativa. En la primera instancia, la sociedad acepta como legítimo un sistema escolar dual, entre "colegios" y "escuelas", esto es, instituciones escolares para los sectores pudientes y para los sectores de pobreza. Legalmente hablando, en Venezuela no hay "colegios", sino escuelas; sin embargo, aun los Ministros de Educación suelen referirse a los primeros. Véase, de Francisco Parra Luna, *Elementos para una teoría formal del sistema social* (Madrid: Universidad Complutense, 1983).

[2] Mis investigaciones empíricas, efectuadas en todo el país pero con énfasis en los estados Apure y Nueva Esparta, demuestran que el nivel de capacitación de los docentes es muy bajo y que, en general, los venezolanos se hallan en niveles precarios de entrenamiento, en comparación con los docentes de otros países de la región. Tengo datos publicados que comparan a los docentes venezolanos con los de Costa Rica y con la República Dominicana, y los de nuestro país se hallan por debajo del nivel de los del país centroamericano, pero por encima del país caribeño. El problema de la cultura organizacional parece ser bien importante, en esta materia.

[3] Una prueba de la baja capacidad de reacción del estamento político y de la propia opinión publica, acerca

de lo que acontece en el área educación, puede observarse en el contenido de las argumentaciones del ex-Ministro para el Desarrollo de la Inteligencia, Señor Luis Alberto Machado, quien en fecha muy reciente, última semana del mes de septiembre de 1996, organizó en la ciudad de Caracas un evento calificado de internacional en donde dijo, en su discurso de inauguración, que "Nuestra educación impide desarrollo de destrezas", una afirmación tan general que es de por si vacía de contenido. Mas aun, dicho ex-Ministro terminó el citado discurso, según la prensa local, leyendo un poema, que sintetiza su credo educativo, el cual me permito citar, tal como fue publicado, reitero, en la prensa local:

> "Educación maldita seas, fuístes concebida para perpetuar los privilegios, tú eres instrumento de represión, los niños que mueren, mueren por tú culpa de fracasos; ante los poderosos tú eres el peligro, pero a nadie turbas, porque a los jóvenes, a los niños, tú los apagas, tu los formas para la sumisión. Enseñar es subversivo ya los maestros los dejan sin armas !oh educación! !si tu hicieras lo que tienes que hacer te matarían!...pero no esperes, no esperes, no esperes...y que en el vientre de cada madre comience ya a crecer la rebelión".

La obsesión de Machado es la de formar "genios". Según él, "todos podemos llegar a ser genios". En forma extrema, dice que "El sistema educativo (venezolano) no solo es un fraude, como ha dicho tantas veces el Ministro de Educación, es un sistema educativo maldito". Personalmente recuerdo, en relación a Machado, una mesa redonda efectuada en Caracas en la cual participé, en compañía de Linus Pauling y de Friedrich von Hayek, quienes escuchamos asombrados al entonces Ministro de Estado para el Desarrollo de la Inteligencia expresar que, para finales de siglo, los venezolanos contaríamos con una mayor cantidad de premios Nobel que el resto del mundo...siempre y cuando se aplicaran sus métodos de enseñanza, destinados a desarrollar la inteligencia de los venezolanos. Lo interesante no es la burda retórica del ex-Ministro, sino la aceptación de sus prédicas, sin protesta, excepto una burla que no deconstruye la comentada postura mesiánica del fundamentalismo mencionado en este ensayo.

[4]Tomo la noción de discurso pedagógico de la obra de Basil Bernstein, específicamente la definición que trae este sociólogo de la educación en su libro *The sructuring of pedagogic discourse* (Londres: Routledge, 1990), especialmente cuando se refiere a explicar el concepto de *reestructuración del discurso pedagógico,* p. 193 y siguientes. Según Bernstein, la sociedad *recontextualiza* el discurso pedagógico a partir del discurso político e ideológico legitimado en esa sociedad., entendiendo por discurso algo completamente distinto al concepto de los franceses, especialmente Foucault y Bourdieu, si bien los asocie la relación entre discurso, poder y legitimación.

[5] Cabe señalar que, en el segundo gobierno de Rafael Caldera (1995-2000) y por lo menos hasta fines de 1997, ha funcionado el Ministerio de Educación con un solo Ministro, en un gobierno que ha mantenido su equipo prácticamente sin cambios. El Consejo Nacional de Educación es un organismo asesor del Ministro de Educación, creado para operar en forma de consultoría externa, pero en el lapso administrativo mencionado, este Consejo, designado el mismo por el propio Ministro, ha tenido un papel mucho más activo que en el pasado y su Presidente aparece en la opinión pública como una especie de co-Ministro de Educación. Este Consejo Nacional de Educación efectuó en enero de 1998 una Asamblea Nacional de Educación, en donde se manejó la tesis del pensamiento único en educación.

[6] Ni el Ministerio de Educación ni el Ministerio de la Familia, por ejemplo, se han pronunciado acerca de la relación perversa entre los medios de comunicación social, especialmente de la televisión, y la escuela. En una sociedad en donde la escuela opera unas 22 horas semanales, unas 27 semanas al año, es obvio

de suyo que los medios de comunicación social son el eje del proceso comunicacional de los venezolanos. Estos medios, como en todo otro sitio, tienen como objetivo la propaganda y la publicidad, no la enseñanza o el entrenamiento. Es incluso oportuno añadir que los mencionados despachos ministeriales tampoco se han manifestado acerca de problemas severos, en sus consecuencias sociales, tales como el SIDA, la prostitución, la promiscuidad en los hogares de familias de bajos ingresos y así acerca de toda la secuela de problemas sociales de los venezolanos. Estos, cabe decirlo, dirigen su movilidad social más hacia la protesta de cuestiones inmediatas que a problemas de fondo. En 1977, los actores participantes de la sociedad venezolana han efectuado protestas salariales, pero ninguna de contenido más allá de estas reclamaciones, que rompen el esquema del *quietismo* de los venezolanos, patrón de comportamiento señalado por algunos analistas. Véase *Indicadores del camino:* Publicación de seguimiento de escenarios venezolanos (Caracas (Datanalisis), v. 1, n. 3, 1997). Los docentes de la escuela básica y los profesores universitarios se hallan entre los grupos más activos de la protesta, pero dentro de los límites de la protesta por mejores salarios y solo tangencialmente en relación a cuestiones de otra índole. Véase *Indicadores del camino, publicación de seguimiento de escenarios venezolanos* (Caracas (Datanalisis), v. 1, n. 3, 1997).

[7] La noción de *fraude* la introduce en el lenguaje pedagógico venezolano el Ministro de Educación Antonio Luis Cárdenas, quien, en enero de 1995, expresó que, prácticamente, se había cometido un "fraude" y que era menester, evidentemente, comenzar de cero, una inexactitud histórica. En honor a la verdad más elemental, en la sociedad venezolana existe una larga tradición escolar y educativa, que ha producido resultados que con otra óptica pudieran interpretarse como adecuados, tal es el caso, por ejemplo, de la democratización de la escuela, por vía de la expansión matricular en todos los niveles, a partir de 1958, para citar un solo ejemplo. Debo aceptar, sin embargo, que más que fraude se pueden observar muchos ejemplos de estafa y de casos de corrupción administrativa, en las unidades escolares. El propio Ministro de Educación ha señalado numerosos casos en su Despacho. Por mi parte puedo ofrecer testimonio de casos de corrupción en unidades escolares, incluyendo algunas del sector privado y específicamente instituciones sumamente prestigiosas, porque abusan del poder y sobre todo de la confianza que la sociedad deposita en ellos. Pero es improbable combatir la corrupción académica, como la he llamado, porque los intereses son sumamente poderosos.

[8] Según los principios de la concepción de Confucio, un líder de Corea del Sur expresaba en una oportunidad, al referirse al éxito de su país, que "First, there is our propensity for hard work. Another factor is our high rate of literacy, one of the highest in Asia. We have stuck to the free-enterprise system. And behind it all lies our Confucian heritage, *which counts diligence as a most desirable virtue"* (subrayado mio). Véase Rah Woong Bae, Ministro de Planificación Económica de Corea del Sur, in Time, 5-sept.-88.

[9] Para el caso de la sociedad de los Estados Unidos de América, véase, por David C. Berliner y Bruce J. Biddle, su libro *The manufactured crisis:* Myths, fraud and the attacks on America public schools (Addison-Wesley, 1966). Los autores desmontan una tras otra las diversas críticas a la escuela pública de su país, aludiendo a dos cuestiones que soportan los argumentos críticos: uno, que la escuela ha perdido "motivación" y que el rendimiento disminuye año tras año; otro, que es menester copiar modelos exitosos, como el japonés. Esto último es una tendencia prevalente en Venezuela, en donde los funcionarios que dirigen la administración de la educación aluden constantemente a este supuesto éxito escolar. Para ver los problemas de la educación japonesa, por cierto, véase, por Leonard James Schoppa, su libro *Education Reform in Japan:* A case of inmobilist politics (London: Routledge, 1991). Forma parte de la ilusión el

creer que un sistema educativo se halla libre de problemas, que son propios de la dinámica institucional del complejo e inacabable proceso de formar personas.

[10] Es apropiada la oportunidad para transcribir un aviso oficial publicado en la prensa nacional venezolana, que señala con propiedad las relaciones entre el gobierno venezolano y la Iglesia Católica:

> "República de Venezuela, Despacho del Ministro y la Conferencia Episcopal de Venezuela, conjuntamente, convoca a todos los Coordinadores del Programa de Educación Religiosa Escolar (Católico), a una Jornada de Planificación y Diseño de Estrategias de Capacitación para Docente en Servicio. Este evento tiene como propósito Central ***el fortalecimiento de los valores humanos, especialmente cívico sociales, éticos, religiosos y estéticos*** de la población que cursa estudios en el nivel de Educación Básica. Así mismo, se informa a la ciudadanía que el Programa de Educación Religiosa Escolar (ERE) continuará y se fortalecerá en las Comunidades Católicas porque la realidad venezolana demuestra que es necesario profundizar en el componente axiológico de la formación de las futuras generaciones" (negritas en el original).

El argumento al reverso es la idea que se quiere difundir: la educación publica no religiosa no tiene un "componente axiológico".

[11] Mencionar a Luis Alberto Machado, en Venezuela, es hacer referencia a una persona ampliamente conocida y a quienes muchos tiene por persona docta y seria en sus propuestas. Ha sido Secretario de la Presidencia, durante el primer gobierno del Presidente Rafael Caldera, Ministro de Estado para el Desarrollo de la Inteligencia, oportunidad en la cual viajó por todo el mundo divulgando sus propuestas, que los expertos hallan peregrinas y equivocadas. Su propuesta, mesiánica y absurda, es atractiva, porque promete y ofrece que las personas podemos ser más inteligentes. Cabe señalar que no quedó del Ministerio del Estado para el Desarrollo de la Inteligencia ningún archivo que se pueda examinar, caso en el cual es imposible hacer un análisis técnico de esta política educativa, que fue durante cinco años la política oficial en materia educativa del gobierno venezolano. Véase nota 3.

[12] Ciertamente es posible hablar de cambios "revolucionarios" en la historia del país con relación a educación. En 1945, se introdujeron una serie de cambios esenciales y de hecho se produjo una lucha intensa por el control del aparato escolar, entre el Estado y la Iglesia. Dicha pugna terminó en 1948, con el derrocamiento del gobierno democrático de Rómulo Gallegos, y buena parte de ese proceso se debe a las consecuencias de esa pugna por el control educativo. Esto ha ocurrido, del mismo modo, en la sociedad norteamericana. Puede verse para ello el libro editado por Art Must, *Why we still need public schools:* Church and State relations and visions of democracy (Buffalo,: Prometheus, 1992). En la década de los noventa, se ha producido en la sociedad venezolana una revolución, silenciosa, menos estridente, pero de consecuencias tan importantes como aquellas ocurridas en el trienio 45-48. Me refiero a la presencia del pensamiento llamado neoliberal, abierto a la privatización y a los factores de rendimiento, competitividad, evaluación, actividad que personalmente observo en el momento en el cual accede al Ministerio de Educación el empresario Gustavo Roosen, en el segundo gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez, así como, a mi juicio, aparece una tendencia que he denominado neoclerical, esta vez en el segundo gobierno de Rafael Caldera, con el Ministro profesor Antonio Luis Cárdenas. El primero con lo que llamo la Doctrina Roosen, el segundo con lo que llamo la Proclama Cárdenas.

[13] El concepto de "discurso pedagógico" lo empleamos tomándolo de la concepción de Bernstein. En el

caso venezolano, la recontextualización del discurso pedagógico se orienta hacia las soluciones mesiánicas ("todos los venezolanos podemos ser más inteligentes") o hacia las declaraciones dramáticas ("la educación es un fraude"). Véase nota 4, arriba.

[14] Una prueba de lo incorrecto de las generalizaciones, acerca de la dinámica y rendimiento del aparato escolar, lo tenemos en la forma como se divulgaron en el país, en la prensa y aun por vía de voceros de la opinión pública, los resultados del estudio editado por Warwick B. Elley, *How in the world do students read* (Hamburgo: The International Association for the Evaluation of Educational Achievement, 1992), en el cual nuestro país aparecía en uno de los últimos lugares de los países estudiados, unos treinta, pero, sin análisis alguno, de allí se pasó a decir que nuestro país era uno de los de menor rendimiento "del mundo". Ello es inexacto. Venezuela se halla en un nivel promedio, tanto a nivel de América Latina y el Caribe, como a nivel mundial. Quizás lo que mas irritó a quienes leyeron este estudio, o los comentarios publicados en la prensa nacional, era que Venezuela aparecía en el mismo nivel de dos o tres naciones africanas negras, incluidas en el estudio, y ello si, al parecer, ofende a los venezolanos. Además, toda generalización es tan incorrecta que se puede tomar el ejemplo de Brasil, un país en donde se hallan las mejores unidades escolares del Continente, y que, sin embargo, cuando se promedian los resultados en ese país, los mismos disminuyen en la medida en que los niveles de excelencia del Sur del país deben añadirse a los niveles de miseria escolar del Norte y del Nordeste del mismo. Los resultados del estudio citado ignoran el hecho de como en Venezuela se hallan algunas de las mejores unidades escolares de nivel básico y medio del Continente y algunas unidades de la educación superior de excelente calidad. Por ello, los resultados del estudio citado no se aplican a todos los estudiantes, sino que es un intento de aproximación, que no incluyó a estudiantes de las unidades escolares de élite, sino de masa, de evidente menor calidad y rendimiento.

[15] Debemos mantener presente la diferencia esencial entre la maquinaria educativa, bajo el control privado, y el aparato escolar, en donde intervienen ambos sectores, el público y el privado.

[16] Empleamos las ideas de Dole como simple demostración de un pensamiento conservador norteamericano originado en la administración del Presidente Reagan.

[17] Una postura interesante acerca del fenómeno de la indefensión es la que tiene el profesor universitario venezolano Luis Britto García. Unas declaraciones suyas al diario *El Globo* (26-sept.-66) aluden a la indefensión como un mecanismo que caracteriza a quienes no tienen acceso al poder en la sociedad venezolana, entendiéndose que esa indefensión es la ausencia de una característica opuesta, que seria la protección y seguridad total, que en la sociedad venezolana nos señala a un grupo de alrededor del quince por ciento de la población, que es la proporción que tiene asegurada la calidad de todos los servicios de una sociedad moderna, incluida la escolaridad y, por supuesto, la educación.

[18] En el país, se han ideado mecanismos para reclutar "talento", que no han resultado otra cosa que los antiguos mecanismos para disfrazar la apropiación debida de los recursos disponibles. Estos programas son propuestas ideológicas con el fin de legitimar privilegios. Parten del supuesto de mecanismos de selección del talento, pero lo que hacen es legitimar la ubicación social. Un ejemplo de ello es el Programa Galileo, de la Fundación Ayacucho, ideado para seleccionar los mejores talentos del país, pero los mecanismos de selección terminan otorgando los privilegios a los que ya tienen esos privilegios sociales. Son programas en general poco democráticos, que "seleccionan" a los estudiantes entre los que son socialmente "mejores". En la práctica opera con exactitud el criterio de *co-optación* y las becas y crédi-

tos educativos suelen concederse a quienes provienen de las escuelas del sector privado. Incluso, hasta parece poco convencional que se señale que los grupos que suelen co-optar estos mecanismos pertenecen a las capas dirigentes del país, que son entrenados para formar prácticamente una casta social, empleando el concepto en sentido sociológico. Los becarios que recibieron becas del Programa Ayacucho, por ejemplo, han provenido de las escuelas del sector privado, han sido miembros de la sociedad "blanca", esto es, con exclusión de los individuos de origen nativo o africano. Bastaría se sugiriese, por ejemplo, una selección por municipios, que sería una selección democrática, para que los sectores de poder protestasen energicamente. Del mismo modo cuando se menciona el hecho de abrir una escuela única, porque ello se supondría un ataque a la libertad de enseñanza.

[19] No es nuestra intención ni nuestro interés, en esta oportunidad, señalar instituciones en especial, pero operan en Venezuela algunas instituciones, tanto públicas como privadas, que son vulgares remedos de lo que es y debe ser una institución de educación "superior". Quizás los casos mas extremos sean instituciones del sector privado, que operan sin control alguno, por parte del Estado, sobre todo porque operan sin criterios de evaluación ni interna ni externa. Puedo dar un par de ejemplos: en la ciudad de Caracas, opera una institución de las denominadas institutos universitarios, que egresa profesionales de tipo intermedio, que funciona en unas aulas en absoluto contrarias a la más elemental ecología escolar, que usa los pasillos de un antiguo edificio como "área común" y que no responde, en lo mas mínimo, a lo que se espera de una institución de educación superior. En provincia, la situación es mucho peor. En algunas ciudades de las de menor desarrollo del país, operan instituciones del sector privado que tienen sede en alguna ciudad del centro del país y que allí reclutan, exactamente eso, reclutan alumnos para ofrecerles cursos de "maestría", para lo cual emplean aulas de unidades escolares privadas de ciclo diversificado aun de escuela básica, sin que igualmente muestren ninguna de las características propias de una institución de educación superior. En alguna oportunidad, incluso, visité una "universidad" de mucho prestigio, ubicada en provincia, en donde ofrecían "cursos de postgrado" que consistían en entrenamiento de vendedores de refrescos! De hecho, algunas universidades privadas que operan en el país no forman parte del mundo académico nacional. Algunas de ellas son simples empresas comerciales disfrazadas de instituciones escolares, en muchas oportunidades son entidades que hacen contratos de servicios, caso en el cual, como es obvio, quien acepta un contrato de servicio tiene que atender las exigencias del cliente y no puede mantener los parámetros del mundo académico, como son la libertad de cátedra y de investigación; esto es, la autonomía del pensamiento académico.

[20] Un texto interesante sobre el tema es el documento escrito por Antonio Estache, *Decentralizing infraestructure:* Advantages and limitations (Washington: The World Bank, 1995). Dadas las características de la sociedad venezolana, tengo la impresión muy personal que, al transferir las responsabilidades escolares del Estado a los municipios, ello acarreará más obstáculos que beneficios, sobre todo porque el primero seguirá siendo quien suministre los fondos a los 338 municipios del país y estos habrán de manejar los mismos sin control alguno. De modo que, si ha sido negativo el Estado sobredimensionado, mucho peor podrá ser el Estado desarticulado.

[21] En el caso venezolano, esta adjetivación de lo educativo como sinónimo de escuela no tiene fin y el ataque a la escuela pública es cosa cotidiana. En verdad, el prestigio de la escuela privada es casi unánime. Podríamos citar algunos breves ejemplos. Es el caso que toda la dirigencia del país procura inscribir a sus hijos en las escuelas del sector privado. Podríamos aludir, como otro ejemplo, que la casi totalidad de los empleados de las empresas, en los niveles de gerencia, están inscritos en escuelas del sector privado.

Estas tendencias, ciertamente, son comprobables en los trabajos empíricos, esto es, que todos los padres quisieran para sus hijos las disponibilidades de una escuela privada y que en algún momento, si pudiesen, enviarían a sus hijos a estudiar en el exterior. Me permito afirmar que, en todas mis investigaciones científicas, aparecen estas tendencias, avaladas por el hecho de que, cuando los Ministros de Educación que han pasado por el despacho tienen hijos en edad escolar, cursan sus estudios en unidades del sector privado y preferiblemente en el exterior. A título de curiosidad, puedo citar, como testimonio, como anualmente el Presidente Raúl Leoni despedía a sus hijos en el aereopuerto, cuando se iban a cursar sus estudios en los Estados Unidos de América. Ello es absolutamente normal y esperado, en Venezuela, como lo es el hecho de que la salud, por ejemplo, es atendida en el mismo extranjero, cuando hay dificultades o aun en casos de dolencias menores, no obstante que en el país hay excelente calidad del servicio médico. La esposa del actual Presidente Caldera ha viajado varias veces, en los dos últimos años, a atender su salud en la ciudad de Boston, sin que ello cause el más mínimo malestar en la opinión pública.

[22] La propuesta de Reed incluye parte de la temática de la postura política educativa del segundo gobierno del Presidente Rafael Caldera, cual es transferir la responsabilidad escolar y educativa del Estado a la unidad familiar. Por supuesto, en todo caso, es posible transferir la escolaridad, pero no la educación, porque ésta se halla bajo el control de la empresa privada y es transferible pero solo para que los ciudadanos sean usuarios, pero no participantes del "diseño curricular". Es dentro de esta posición doctrinaria que debe verse el Proyecto Plantel, que adelanta el Ministro Antonio Luis Cárdenas, con apoyo irrestricto de la Iglesia Católica.

[23] Para el pensamiento de Cesar González, véase el libro *Ruben González:* documentos relacionados con su actuación pública (Caracas: Ministerio de Educación, 1976). De Prieto Figurera, puede verse su célebre conferencia sobre el estado docente, en la Escuela Normal Miguel Antonio Caro, en 1946, publicada en varios sitios de fácil acceso, así como su obra más importante, *De una educación de castas a una educación de masas* (La Habana: Lex, 1951). Como es fácil observar, el Ministro de Educación de Venezuela en 1996, Profesor Antonio Luis Cárdenas, parafrasea este título, cuando expresa que el objetivo de la reorganización a la cual ha procedido se refiere a una educación de masas a *una educación de calidad para todos,* acerca de lo cual ya nos referimos en su oportunidad, anteriormente. Sobre todo el hecho de como la calidad escolar y educativa son funciones de la ubicación social de los individuos, no de su talento o capacidad cognitiva.

[24] El Ministerio de Educación adelanta el llamado Proyecto Plantel, para mejorar la educación en el nivel de la escuela. Esto se ha hecho con desmedro de otras interpretaciones del mejoramiento escolar, que han sido infelizmente eliminadas, porque a menudo existe la impresión de como la administración escolar del Presidente Rafael Caldera sigue patrones sumamente personales y a menudo autoritarios, caso en el cual se ha impuesto el Proyecto Plantel, y se ha negado el apoyo a otros proyectos, que puedan ser contrarios a esta visión unidimensional del mejoramiento de la educación. Cabe señalar que el Ministerio de Educación promueve una política educativa de subsidios al sector privado, sobre todo al sector dominado por la Iglesia Católica. En este sentido del prestigio la Iglesia Católica, ha promovido movimientos como Fe y Alegría, que son presentados ante la opinión publica como muy eficientes, hasta el punto de que muchos venezolanos creen, de muy buena fe, que podríamos traspasarle a la Iglesia Católica la administración de la escolaridad. En este sentido me cabe decir que la Iglesia Católica ha tenido mucho éxito, tanto en Venezuela, como en otros países, a fin de ofrecer el servicio escolar en zonas urbanas deprimidas económicamente y de alta peligrosidad, instrumentando, entre otras cosas, el enorme prestigio

de la Iglesia Católica y la capacidad de acceso de los sacerdotes y monjas, menos vulnerables que los docentes civiles. En un reciente evento, efectuado en la ciudad de Río de Janeiro, *Congreso Internacional Ciudad y Educación en la Cultura por la Paz* (4/6-sept.-96), conversé con técnicos en educación del Teacher(s College de la ciudad de New York sobre el éxito de algunas escuelas de la Iglesia Católica, que operan en las zonas más pobres de la urbe norteamericana. Sobre este tema existe un libro interesante, *Catholic schools and the common good* (1993), que destruye una serie de mitos acerca del papel de este tipo de escuela, especialmente el que son escuelas fundamentalistas, porque, en el caso de New York, la mayor parte de los 91.000 alumnos que reciben en sus escuelas provenien de otras denominaciones religiosas. Sin embargo, hay diferencias históricas interesantes, en el papel en la sociedad de la Iglesia Católica, en Estados Unidos de América y en Venezuela. En el primer caso la Iglesia Católica opera en un contexto en donde son un poder político marginal, mientras que en el caso venezolano se trata de una institución que vino a América como poder espiritual, al lado del poder temporal, y que no ha perdido a lo largo de los siglos su papel evangelizador, hecho que no ocurre en el caso de la América del Norte, porque esta Iglesia estuvo ausente del proceso colonizador y acceden a esta sociedad por vía de los antiguos territorios alguna vez ocupados por los colonizadores españoles y franceses. Sobre este tema, véase la obra por David J. Weber, *The Spanish frontier in Nort America* (New Haven: Yale University Press, 1992), especialmente el capítulo 4, "Conquistadores of the Spirit", p. 92-121. Weber dice sobre el papel de los misioneros en esta parte de lo que son hoy los Estados Unidos de América, textualmente, que: "Whatever their spiritual successes, then, missionaries failed to advance permanently, defend effectively, or Hispanicize deeply North American frontiers in the seventeenth century". Es decir, el impacto de la Iglesia Católica fue inexistente en la frontera abierta por los emigrantes ingleses, en la Costa Este del país. Pero ello no niega el interesante éxito de la Iglesia Católica en este terreno, lo cual explica lo que de positivo tiene en Venezuela un movimiento como Fe y Alegría, si bien es un experimento cuya eficiencia ha sido sobre dimensionada, por los propios miembros de la Iglesia Católica, tan efectivos en estos menesteres de publicitar sus logros. Para el ejemplo norteamericano, puede verse el comentario de la revista *Time* (30-sept.-96). Mis comentarios han sido recogidos del *The Chronicle of Higher Education* (17-jun.-96). Para una interpretación acerca del papel de la Iglesia Católica en Venezuela, véase, por Daniel H. Levine, *Religion and Politics in Latin America:* The Catholic Church in Venezuela and Colombia (Princeton: Princeton University Press, 1981). Es interesante observar que, para esa fecha, 1981, Levine expresaba que: "...the Venezuelan Church is poor and weak; it plays only a minor role in a highly secular and pluralistic society". Por supuesto, las circunstancias cambian y en 1996 la Iglesia Católica es una institución poderosa y visible, en la vida política venezolana, especialmente en educación, área en la cual dicha institución recibe numerosos subsidios por parte del Estado, exhibiendo una alta credibilidad en la opinión pública.

[25] Sobre este punto, deseo citar un excelente trabajo escrito por el sociólogo brasileño José Luis Fiori y leído en un encuentro internacional en la ciudad de Río de Janeiro, *América Latina:* Da guerrilha à redemocratização (4-sept.-96). El argumento de Fiori es que el "modelo económico neoliberal implantado en la mayor parte de los países de la región contiene implícita una lógica autoritaria, porque no admite la llegada al poder a posturas contrarias". Expresó lo siguiente: "Como a região é cada vez mais dependente de capital externo, o principal argumento esgrimido pelos governos para se manterem no poder é o risco da perda de credibilidade do país e a conseqüente fuga de capitais". La lógica autoritaria en el caso venezolano se expresa, en el manejo del aparato escolar, en la forma "convergente" como se ha manejado el Despacho de Educación, así como la libertad absoluta de los agentes que componen la maquinaria educativa, para actuar sin límite alguno por parte del Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALBORNOZ, Orlando. *Galileo:* Las paradojas del desarrollo. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

FERNÁNDEZ HERES, Rafael. *La instrucción de la generalidad:* Historia de la educación en Venezuela — 1830-1980. Tomos I y II. Caracas: Ministerio de Educación, 1981.

LASHERAS, Jesús Andrés. *Educación y Estado en Venezuela:* Historia de las bases ideológicas. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1997.

RODRÍGUEZ, Nacarid (comp.). *Historia de la educación venezolana:* Seis ensayos. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1996.

SUBERO, Efraín. *Ideario pedagógico venezolano.* Caracas: Ministerio de Educación, 1968.

EM BUSCA DA GESTÃO ESTRATÉGICA DA EDUCAÇÃO: NOTAS PARA UMA RUPTURA DA PERSPECTIVA TRADICIONAL

Paulo Reis Vieira

Espaço Aberto

INTRODUÇÃO

A fim de construir alicerces suficientemente sólidos para que se possa pensar estrategicamente a administração da educação brasileira tanto em termos da definição de políticas e de gestão de organizações educacionais como de formação e desenvolvimento dos dirigentes, consideramos necessário refletir previamente sobre a trilogia *gestão educacional, processo decisório* e *descentralização.*

É fato bastante sabido que recortar ou fragmentar com propósitos analíticos sempre encerra dificuldades e artificialismos que freqüentemente deixam de contribuir para esclarecer conceitos e teorias e assim obstaculizam também o aperfeiçoamento da prática gerencial. E não há dúvida de que, ao pensar-se, por exemplo, em questões associadas ao processo decisório e à descentralização na gestão educacional, crescem a complexidade e abrangência de qualquer esforço analítico, já que o próprio conceito de gestão da educa-

ção contém ingredientes polêmicos, difusos e penetrantes de áreas diversas do conhecimento, tornando bem mais difícil o alcance de maior clareza no estabelecimento de seus limites e de suas especificidades.

Além e para cúmulo das naturais dificuldades, não podemos ignorar a urgência desta tarefa, diante dos desafios já anunciados do próximo milênio e da revisão paradigmática que têm provocado, com indispensáveis rupturas de alguns conceitos tradicionalmente incorporados à prática gerencial no campo educativo.

A despeito das barreiras, é esse exatamente o desafio analítico que enfrentaremos aqui. Afinal, é o que os tempos estão exigindo e a realidade solicita de forma irremediável e dramática: que se produzam ou confirmem, encadeadamente ou não, sucessivos rompimentos, com freqüência dolorosos e polêmicos, com os modos de pensar, sentir e agir predominantes.

Tal é o caso, para dar um exemplo, do planejamento. Aceleradamente se abandona a idéia de decidir sobre o cotidiano, de ordenar as operações diuturnas de organizações educacionais, unidades escolares ou setores governamentais, para substituir a visão convencional pelo anti-planejamento, reduzindo a ênfase do fazer certo alguma coisa no momento justo por profissional ajustado à tarefa para incorporar criatividade, contradições, ambigüidades, incertezas e, até mesmo, improvisações transformadoras conducentes à eficiência, eficácia e efetividade na gestão educacional.

É imprescindível avaliar os custos e os desgastes inerentes a toda e qualquer ruptura, para que o processo não se transforme em quimera, fantasia ou utopia.

Tudo isso leva inevitavelmente à necessidade de buscar melhor entendimento do que a ruptura pode significar em matéria de gestão educacional. Há que se refletir sobre seu significado, exigências e prováveis efeitos. Será necessário visualizar com algum grau de concretude os principais obstáculos a serem superados ao romper com o tradicional, o ultrapassado e o impregnado em indivíduos, grupos e organizações. É igualmente imprescindível avaliar os custos e desgastes inerentes a toda e qualquer ruptura, para que o processo não se transforme em quimera, fantasia ou utopia, não porque estas sejam des-

prezíveis, mas para que se possa introduzir, viver e conviver com as mudanças que se fazem urgentes no campo da educação e de sua gestão.

RUPTURA: O QUÊ, POR QUÊ, PARA QUÊ

Ruptura não significa obrigatoriamente destruição ou demolição, sem que se substitua o objeto rompido por algo inovador. Ruptura é a ação pela qual algo se rompe. Processo doloroso mas potencialmente gratificante, incorpora, no campo que nos interessa, a idéia de interrupção ou cessação contratual e sempre implica o rompimento de relações sociais no interior da organização e na sociedade. Por analogia ao jargão militar, o conceito inclui, assim, a idéia de algo que detém parcial ou totalmente defesas adversárias, não havendo como deixar de lado a configuração de detonadores poderosos capazes de vencer resistências reais ou potenciais. Se recorrermos à física mecânica, torna-se possível perceber ou acrescentar, ainda, a idéia de atingir o ponto de ruptura, reduzindo ou anulando os coeficientes e focos de resistência e superando os limites de elasticidade e quaisquer estratégias real ou potencialmente neutralizadoras das mudanças.

Acima de tudo, porém, é claro, urge que se defina o que deve ser rompido. Há que romper-se o pensar, o sentir e o agir tradicionais em educação. Não se pode, porém, estagnar no genérico ou no dogmático. É preciso algum esforço em busca de especificidades com vistas a encontrar saídas para o discurso repetitivo, monótono e inadequado geralmente observável nas análise, discussões, propostas e práticas comuns de gestão da educação, mesmo sob o risco, como sempre, de redundâncias para alguns e perplexidade para outros, ou de ambas para uns e outros.

Ruptura no modo de pensar sobre gestão educacional

Ruptura conceitual: Atualmente, o conceito de administração da educação é cada vez mais substituído pelo de *gestão da educação*. E, no mundo contemporâneo e no limiar do novo século, a gestão da educação assume o conceito de *estratégia* como inerente à sua própria essência.

Não se trata de simples troca de nomenclatura, como pode parecer à primeira vista, mas de alteração paradigmática extensiva e intensiva.

Empresta-se dessa maneira um sig-

nificado amplo e abrangente ao conceito de gestão, capaz de integrar num só e vital processo o planejamento educacional, a formulação de políticas educacionais e a sua implementação. O ponto de vista adotado é, portanto, integrador e holístico, impondo desde logo uma ruptura do pensamento conservador, segundo o qual a implementação não fazia parte do conceito de gestão. Deixando de lado a concepção mais estreita que confundia o novo conceito de gestão da educação e o conceito tradicional de administração da educação, pode-se entender a implementação como englobando o conjunto de ações operacionalizadas no interior das instituições educacionais, desde setores ou parcelas do aparelho público ou privado em nível macro até as unidades escolares menos complexas.

O conceito de gestão da educação se assenta em um paradigma mais geral e capaz de romper com os padrões prevalecentes. Com efeito, modelos plurais de gestão substituem formas corretas de se fazer com que as coisas aconteçam. E o atomismo analítico — ao defender o mecanicismo como única maneira fidedigna de encarar a gestão, procurando o equilíbrio e o consenso a qualquer preço, privilegiando o fragmento estanque em prejuízo do todo harmônico e integrado, e outorgando exclusividade à racionalidade objetiva, subjetiva ou política — é corajosamente contestado pela coexistência de modelos racionais, holísticos, intuitivos e experimentais e pela acentuação das conexões existentes entre o objetivo e o subjetivo, o micro e o macro, o interno e o externo, o racional e o não-racional, o real e o transcendente, o masculino e o feminino.

Comparando-se, além dessas, as categorias a seguir, podem-se visualizar sinteticamente várias diferenças paradigmáticas adicionais, suficientes para demonstrar o enorme e continuamente crescente fosso entre o pensamento tradicional e o de ruptura, conforme tabela ao lado:

Assim como a preferência pelo termo *gestão* não é gratuita, a opção por uma orientação *estratégica* também não é casual. Responde e corresponde às demandas, necessidades, solicitações e exigências da realidade contemporânea, não apenas no Brasil, mas, talvez, em todo o mundo.

Gestão estratégica da educação, na perspectiva da ruptura da concepção ou prática tradicional, é o processo que consiste em orientar e direcionar o trabalho educativo onde quer que ocorra, em qualquer nível e nos aspectos mais práticos, para atingir seu alvo, seja em células

Pensamento tradicional em administração da educação	Pensamento de ruptura em gestão da educação
1. Sujeito versus objeto	1. Sujeito-objeto
2. Categorização dicotômica	2. Contínuo entre opostos
3. Antagônico	3. Dialético
4. Certeza e clareza	4. Incerteza e imprecisão
5. Argumento e discussão	5. Diálogo cooperativo
6. Mono-racionalidade	6. Multi-racionalidade
7. Linearidade	7. Sinuosidade
8. Absoluto	8. Relativo
9. Fechado	9. Aberto
10. Competitivo	10. Cooperativo
11. Centralizado	11. Descentralizado
12. Oculto	12. Participativo

micro do sistema educacional ou em seus segmentos mais abrangentes. Nesse sentido,

- envolve atividades de formulação de políticas educacionais e outras de tomada de decisões, sua implementação e controle no interior de múltiplas organizações educacionais, a fim de atingir objetivos coerentes com a missão;

- dá ênfase à adaptação ao contexto social global com vistas a conquistar melhores condições, oportunidades e vantagens na produção de bens e serviços;

- visa gerenciar a educação segundo parâmetros econômicos de eficiência e eficácia, mas, sobretudo, obedientes a análises sociais, políticas, culturais em que o raciocínio lógico representa função importante, mas também se associa à percepção e sensações individuais, emoções, sentimentos e intuições.

Ruptura de perspectiva: Pensar estrategicamente a educação em suas diversas facetas oferece possibilidades e vantagens inestimáveis.

- Primeiro, leva ao repensar da missão educacional, buscando romper com o que esteja obsoleto (porque ultrapassado, acomodado ou retrógrado).

Ao fazê-lo, consegue-se maior consciência do que ela seja em sua essência, resguardado o pluralismo de compreensão e assegurando a sobrevivência do que não se deve mudar por mudar. A revisão constante da missão e objetivos revela, principalmente, que algumas ações transformadoras já ocorreram, têm ocorrido ou vêm ocorrendo, mas isso se deu ou está se dando, como tradicionalmente, apenas no *como* e às vezes no *onde*, adiando-se irremediavelmente mudanças no *o quê* e no *para quê*. Moderniza-se a instrumentalidade e raramente o substantivo. Por exemplo:

- os currículos são modificados, alterando-se alguns conteúdos, conservando-se, porém, o que se considera o básico. Este não se questiona;

- os modelos de formação de professores se perpetuam. Não se lhes contesta a essência;

- os ingredientes do modelo burocrático organizacional se mantêm, pois está ausente a coragem para assumir riscos provenientes de romper com eles. O trabalho no interior de escolas, universidades, órgãos e instituições educacionais ainda se distribui segundo concepções de hierarquia formal, e a experimentação de trabalho em equipe com responsabilidades compartilhadas e difusas só é tentada, ainda, esporadicamente.

As mudanças, portanto, quando, onde e se acontecem, modernizam, reformam e atualizam, mas *não transformam*, já que apenas evidenciam tênues graus de ruptura na busca de novos caminhos.

- Segundo, a gestão estratégica da educação introduz novas formas de aprendizado organizacional.

Na verdade, por alicerçar-se em ideologia de conflito e ruptura, cria e recria, onde se instala, espaço permanente de aprendizagem. Assim, alargam-se o quadro de considerações e as orientações intra e inter-organizacionais, passando a haver:

- constantes questionamentos do cotidiano, das práticas predominantes, do pensamento tradicional, bem como

- clima saudável do diálogo, que inexoravelmente revela e conduz à necessidade de intercâmbio de idéias, vontades, sentimentos e emoções;

- e incrementa-se geometricamente.

- a aprendizagem e reaprendizagem sobre demandas, apoios, ameaças, capacidade de respostas internas e externas, além de muitos outros fatores condicionantes das decisões e ações gerenciais.

- Terceiro, a gestão da educação na ótica estratégica produz uma nova visão de futuro.

Aliás, embora a gestão estratégica se

enraíze no presente, se preocupe e atue voltada para o futuro, não pode fazê-lo se ignorar o passado. Noutras palavras, a proação substitui a reação, considerando indispensável, pelo menos:

- a reformulação de visões estereotipadas e usuais; e

- a configuração de cenários ou opções futuras para a definição de novas perspectivas gerenciais.

A projeção de cenários futuros implica, por exemplo, entender-se como anacrônica a visão dual direita e esquerda ou a cena mundial em que o capitalismo hegemônico se debateria contra o socialismo. Por outro lado, torna-se bastante visível no mundo contemporâneo o cenário neoliberalista. Nesse contexto, uma das possibilidades a ter em mente numa visão estratégica da educação poderá ser, por exemplo, privilegiar a formação profissionalizante, compatível com o que apregoa o neoliberalismo. Ao projetar cenários opcionais ao mesmo tempo, vai-se compreender, contudo, que também os cientistas, os filósofos, os educadores são profissionais e, conseqüentemente, não podem ser excluídos da visão profissionalizante, para que se cuide simplesmente do treinamento de pintores, torneiros, carpinteiros e outros produtores de resultados visíveis e mensuráveis a curto prazo.

Como corolário da visão de futuro, a gestão estratégica provoca o surgimento ou a expansão de mentalidade antecipatória que, ao final de um milênio e começo de outro, pode capacitar indivíduos, grupos e instituições a se prepararem para enfrentar com ousadia os desafios da pós-modernidade. Não se trata, simplesmente, da possibilidade de prevenir em vez de remediar. Trata-se de, a partir de avaliação realista, correr riscos conducentes à inovação. Só tal mentalidade pode efetivamente facilitar e permitir rupturas irreversíveis. Se a evolução do pensamento administrativo já sinalizou definitivamente para a noção de sistema, de globalidade e de interdependência entre partes, e se o paradigma holístico já enunciou que cada coisa afeta todas as outras de alguma maneira e que cada parte representa o todo e o todo está em cada parte, somente a visão estratégica da gestão, que necessariamente contém e absorve esses conceitos, pode favorecer o aparecimento da consciência de globalidade, interdependência e integração.

- Quarto, a ênfase na visão de futuro, típica da gestão estratégica da educação, direciona quase que automaticamente para:

- novos instrumentos de análise e previsão;

- outras formas de definição de prioridades; e

- modelos de gestão de recursos, tendentes a serem acompanhados de práticas inovadoras na gerência.

• Quinto, com a aplicação e prática da gestão estratégica da educação e por tudo acima indicado, a interação humana se modifica:

- novas formas de relacionamento são buscadas;

- novos padrões de comportamento são adotados; e

- novas bases de contratos psicológicos surgem ou são criadas.

Em poucas palavras, a interação humana, alicerce de qualquer empreendimento, se modifica, se arrisca, se projeta e assume riscos no presente para enfrentar os desafios do futuro em reação proativa e corajosa.

Deve-se ainda registrar que, na área teórico-prática dos valores humanos, conteúdo essencial da concepção de gestão educacional estratégica, há rupturas emergentes.

Há algum tempo, o homem combatia inimigos e perigos originários de seu ambiente externo: flagelos e calamidades públicas, micróbios, agentes naturais capazes de fazê-lo adoecer ou de destrui-lo. No limiar do século XXI, as ameaças à sobrevivência brotam do próprio homem. Guerras, poluição ambiental, hostilidade e violência, arrogância, isolacionismo, narcisismo e nacionalismo extremado transformam-se, agora, em fontes principais de destruição. Contra elas, o combate tem de ser coletivo. A sobrevivência individual subordina-se irremediavelmente à coletiva. Se no passado o valor básico era "levar uma boa vida", hoje este valor só poderá preservar-se atrelado à esfera coletiva.

Até há algum tempo, combatíamos inimigos e perigos originários do ambiente externo. No limiar do século XXI, as ameaças à sobrevivência brotam do próprio homem.

Outras possibilidades e vantagens podem, certamente, ser apresentadas. Dispensamos, todavia, nesta oportunidade, a pretensão de discriminá-las exaustivamente. É importante sinalizar, porém, que as apontadas e as que ainda poderiam ser relacionadas não se isolam entre si. Pelo contrário, se associam e se integram em um modo de pensar indivisível e orgânico.

Ruptura no processo decisório nas organizações educacionais

Ruptura conceitual: Seguindo o mesmo raciocínio, urgem rupturas no entendimento bastante corrente a respeito da natureza da decisão e do processo decisório instalado em universidades ou em unidades escolares.

A decisão representa o momento em que ocorre uma escolha em processo espaço-temporal. Tal momento condiciona-se a antecedentes de que não se pode desvencilhar e a conseqüentes — ou conseqüências — essencialmente associados à opção feita. Trata-se, portanto, de um ato fundamentalmente político, dado que optar por algo importa necessariamente no abandono de outras alternativas ou caminhos. Rompe-se, dessa maneira, a tradicional concepção da decisão e do processo decisório como questões técnicas. Sem dúvida, toda e qualquer escolha é política. Por esse motivo, ao selecionarem objetivos, instrumentos de trabalho, técnicas de ensino, o professor em sala de aula, o diretor de escola, o chefe de departamento universitário exercem papéis políticos de enorme relevância.

Há que romper a visão de que o processo decisório ou a decisão são exclusivamente ou mesmo predominantemente frutos da racionalidade.
♦

Ruptura de perspectiva: Essa nova forma de olhar para a decisão e o processo decisório implica também novas rupturas.

É preciso reconhecer, senão recordar, que vários fatores afetam as decisões e o processo decisório.

Que fatores os condicionam? Há

- os fatores intrínsecos à rede organizacional, com as escolhas sendo influenciadas por elementos como, por exemplo, a estrutura de poder dominante e a quantidade e qualidade da comunicação inter e intra-organizacional; e

- os oriundos da ambiência externa ao locus decisório, grupo em que se inclui, apenas para exemplificar, a tecnologia moderna com seu estonteante desenvolvimento.

Preponderantemente, todavia,

- os fatores individuais, isto é, os inerentes à personalidade de quem vai decidir, com suas competências, crenças, valores, sentimentos e emoções, despontam como

devastadores no processo decisório.

Há, portanto, que romper a visão tradicional de que o processo decisório ou a decisão são exclusivamente, ou predominantemente, frutos da racionalidade. A crítica dessa posição conduz inevitavelmente à ruptura, envolve a concepção de anti-linearidade, percebe a multi-racionalidade como superior e além da justaposição de múltiplas racionalidades e rejeita o mito da liberdade de escolha (Sfez, 1990).

A racionalidade econômica, com vistas à maximização mensurável de resultados; a racionalidade burocrática, objetivando a predominância do comportamento funcional em que prevaleça a adequação de meios a fins; a racionalidade política, como comportamento racional dirigido para a satisfação plena de interesses individuais, grupais ou organizacionais constituem uma tipologia útil à compreensão do processo decisório organizacional em instituições educacionais.

Os fatores não-racionais, porém, em ruptura com o cartesianismo e a racionalidade entendida em termos absolutos ou limitados, e até mesmo com o conceito usual de ciência assumem uma relevância cada vez maior na descrição e explicação da decisão e do processo decisório. Percebe-se nitidamente que emoções, sentimentos, crenças, valores e intuições influenciam decisões de indivíduos e organizações.

Há, pois, pelo menos, seis lentes através das quais o indivíduo olha para o mundo (Lewis, 1990). Essas lentes não se colocam em seis diferentes armações, que precisam ser trocadas a cada instante. Ao contrário, superpõem-se em única armação, à semelhança de óculos sextifocais, e permitem olhar para o mundo, ora como predominantemente alicerçado em frações de autoridade, ora como constituído de sistemas lógicos, ora como resultante de experiências sensoriais; ou percebê-lo ora como produto de emoção, ora como composto de elementos intuitivos, ora como cosmo regido por princípios e leis consideradas científicas.

Observe-se ainda que, conforme o referencial imediatamente acima, se tomam decisões de natureza multidimensional e eliminam-se ou reduzem-se as decisões unidimensionais ou simplistas e superficiais.

Se se decide apenas logicamente ou emocionalmente ou intuitivamente, chega-se a escolhas incapazes de permitir ao homem enfrentar os desafios dos novos tempos. É imprescindível que as decisões sejam simultaneamente

- lógicas;
- emocionais; e
- intuitivas.

A ruptura com modelos cognitivos lineares torna-se urgente, e imperiosa a busca de saberes diferentes e novos patamares de conhecimento. A visão integrada do mundo deve, provavelmente, conduzir à integridade, posto que *integração* e *integridade* provêm, ao menos etimologicamente, do verbo integrar.

Ruptura, decisão e processo decisório correm paralela e associadamente. Com efeito, a ruptura concebe o processo decisório como interrelacionado, interativo, adaptativo, humanizado e descentralizado.

Ruptura nas relações de centralização e descentralização

Não se pode esperar passivamente. É preciso conquistar maior autonomia e, portanto, maiores parcelas do poder decisório.
♦

Ruptura conceitual: Tradicionalmente, tem-se compreendido a descentralização como transferência de parcelas de poder decisório do centro para a periferia. Sejam o centro os governos centrais e a periferia os governos municipais, ou a direção superior de uma organização e as unidades periféricas, ou o chefe e seus subordinados — a descentralização constitui processo relacional, político, em que diferentes graus de afastamento relativamente ao centro, em diversificadas situações e em distintos momentos se estabelecem num contínuo entre a posição extrema de completa centralização em oposição ao ponto absoluto e extremo de descentralização (Vieira, 1971). Assim, o entendimento tradicional de descentralização implica sempre outorga, concessão, transferência, delegação.

Ruptura de perspectiva: Se se deseja que a descentralização político-administrativa na área da educação e de sua gestão se associe a ações eficientes e eficazes, é necessário romper com essa visão tradicional para aceitar que o processo de descentralização pode ocorrer diferentemente.

- Primeiro, a descentralização não se verifica sempre de modo descendente e do centro para a periferia, mas pode decorrer de processo de conquista.

Isso significa, na verdade, que não se pode esperar passivamente que a concessão aconteça. Pode-se conquistar a outorga, maior autonomia e, portanto, maiores parcelas de poder decisório. Nes-

te caso, a descentralização converte-se, de fato, em anti-descentralização, visto que o movimento não mais se processa, apenas, de cima para baixo.

- Segundo, a descentralização é uma questão de política e não de técnica.

Não se poupe ao fenômeno o entendimento de que sua dimensão é essencialmente política e secundariamente administrativa. Não se trata de conjunto de técnicas de delegação a serviço de hegemonias, mas, sobretudo, da definição e redefinição de relações de poder que, dinâmicas, se alteram em função de comportamentos políticos, ocupação de espaços e negociação democrática. Nessa arena, dá-se a ruptura do autoritarismo, resguardando-se, no entanto, a autoridade; rompem-se adesões simples, garantindo-se real participação; e quebra-se a hierarquia formal, assegurando-se a presença de equipes.

Rompem-se, nessa linha, pois, estruturas cognitivas tradicionais, a fim de que se crie, se transforme a educação e não apenas se adapte, se reformule ou se modernize superficialmente.

RUPTURA: ONDE, COMO E POR QUEM

Ao pensar em possibilidades de ruptura no processo de gestão educacional, cumpre visualizar onde essas possam se desencadear.

Sem subestimar a importância da regra resultante da experiência de que, quanto mais alto o nível organizacional em que ocorre ou tem início a ruptura, maior a possibilidade de que se estenda e resulte em inovações concretas, advogamos a tese de que, a rigor, pouco importa o locus inicial. Importa, sim, a conscientização de sua necessidade e a urgência do rompimento.

Por outro lado, é preciso desmistificar-se a noção de que rupturas não se sucedem em nível micro individual, ou de subordinação a hegemonias instaladas. Embora possam conduzir a maiores desgastes, existem jurisdições e espaços, por menores que sejam, onde se pode e se consegue romper visões e entendimentos e produzir efeitos multiplicadores e encorajadores a médio e longo prazos.

A conseqüência dessas duas observações é, portanto, a confirmação de que a ruptura não é uma questão de nível so-

bre-humano nem depende de super-homens. O que cabe afirmar é que:

- o processo de ruptura da gestão da educação constitui tarefa de todos os profissionais dessa área;

- para que ocorra a ruptura, bastam vontade política, questionamento permanente, ampla informação, comprometimento, transparência, e autenticidade de discurso e das ações;

- o processo, concretamente, se desencadeia mediante auto-reflexão, através da utilização de mecanismos cognitivos conducentes a nova visão do mundo, de habilidades e de atitudes e comportamentos criativos e audaciosos.

RUPTURA: RESULTADOS E EFEITOS, EM VISÃO PROSPECTIVA

Gerencialmente, a ruptura produz a transformação que, conforme se espera, superará angústias, doenças, infelicidades e injustiças no planeta; permitirá uma nova cosmovisão; e preservará valores preciosos como solidariedade, cooperação e segurança.

Mais especificamente, da ruptura aqui examinada cabe esperar uma gestão estratégica da educação que se caracterize, em suma, pela:

- constância na produção de produtos e prestação de serviços;
- eliminação de medos e ameaças, favorecendo o trabalho mais efetivo de todos nele envolvidos;
- construção de verdadeiro espírito de equipe, eliminando-se barreiras entre setores de trabalho;
- ênfase na educação e no processo educativo;
- crescimento pessoal e organizacional através do auto-conhecimento;
- desenvolvimento de potencialidades gerais e individuais de toda ordem; e
- a prática mais freqüente e mais generalizada da autogestão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LEWIS, Hunter. *A question of values.* San Francisco: Harper, 1990.

SFEZ, Lucien. *Crítica da decisão.* Lisboa: Don Quixote, 1990.

VIEIRA, Paulo Reis. *Em busca de uma teoria de descentralização.* Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1971.

_____. Processo decisório organizacional: Uma reflexão para o gerente em busca de eficiência e eficácia. Rio de Janeiro, 1987. Mimeo.

BIBLIOGRAFIA ADICIONAL

KIDDER, Rushworth M. *Values for a troubled world.* San Francisco: Jossey-Bass, 1994.

LEITÃO, Sergio Proença. Desenvolvendo capacidade de julgamento e sensibilidade para o trato de decisões organizacionais não estruturadas. Rio de Janeiro: PUC, s.d.

_____. Repensando a questão da decisão organizacional e seu paradigma. *Revista de Administração Pública* (Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas), v. 29, n. 2, abr./jun. 1995, p. 110-125.

O'DONNEL, Ken. *Raízes da transformação.* Salvador: Casa da Qualidade, 1995.

_____. *Alma do Negócio.* São Paulo: Gente, 1992.

I SIMPÓSIO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

(SÃO PAULO, 5 A 11 DE FEVEREIRO DE 1961)

1. UMA CONTRIBUIÇÃO PARA A MEMÓRIA DA ANPAE*

João Gualberto de Carvalho Menezes

INTRODUÇÃO

De vez em quando precisamos passar o espanador na memória para impedir que o pó do tempo embace o brilho do passado.

Também é bom relembrar sempre que, antes de nós, outros partilharam dos mesmos ideais e do mesmo esforço no sentido de oferecer uma educação da maior qualidade ao maior número de cidadãos, com o objetivo da criação e manutenção de uma sociedade democrática.

Vou procurar recordar alguns fatos que considero relevantes para a história da ANPAE.

FASES DA ANPAE

Considerarei três etapas ou fases nestes 34 anos de existência da ANPAE:

- a fase heróica, comum a quase todas as instituições, que vai da fundação, em 1961, da Associação Nacional de Professores de Administração Escolar até o final da gestão do Prof. Antonio Pithon Pinto. O acervo documental que estou oferecendo à ANPAE refere-se a essa fase inicial;
- a segunda fase, de consolidação da entidade, de 1971 a 1983, termina com a gestão de Benno Sander e com a mudança de nome da Associação para Profissionais da Administração da Educação; e

**Palestra em 9 de novembro de 1996, no I Seminário da ANPAE/Sudeste e da ANPAE/São Paulo, em Piracicaba, ao ser doada à ANPAE uma coleção de documentos históricos dos primeiros anos da Associação.*

• a fase atual ou terceira fase, na qual a entidade amplia, ainda mais, seus objetivos, altera novamente sua denominação para Associação Nacional de Política e Administração da Educação, quando sua estrutura organizacional assume características de uma confederação nacional e se propõe executar um Plano Estratégico.

Vou situar-me, de modo especial, nas duas primeiras fases, nas quais tive participação direta e ativa, mesmo porque a fase atual está presente na memória de todos aqui presentes. Por ser oportuno, relacionarei o tema deste I Seminário — O Estado do Conhecimento em Administração e Política da Educação — com os diversos e diferentes momentos da trajetória da ANPAE.

PRIMEIRA FASE: A FASE HERÓICA

No discurso de abertura do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar, realizado em São Paulo de 5 a 11 de fevereiro de 1961, o Professor José Querino Ribeiro referiu-se à idéia de se fundar uma associação destinada a reunir professores de Administração Escolar. Disse: ela "nem é nova nem é nossa, pois vem sendo sugerida desde há muitos anos por muitos interessados e comprometidos neste setor de conhecimentos".

A disciplina Administração Escolar nessa época tinha duas linhas principais de conteúdo: um voltado para a aplicação prática do cotidiano escolar do diretor de escola e outro preocupado em construir teorias capazes de explicar o fato administrativo e descobrir leis generalizáveis e aplicáveis à atividade administrativa, independentemente da situação específica em que ocorra. De certo modo, procurava-se dar à disciplina Administração Escolar o status de ciência. Conseqüentemente, a bibliografia constante dos programas da disciplina, nessa época, podia ser agrupada nestas duas linhas. O Professor Querino, desde 1937, vinha procurando transpor para a Administração Escolar as teorias que sustentavam a Administração Geral, como era denominada a Administração de Empresas. Os seus trabalhos *O Fayolismo na Administração da Escola Pública* (São Paulo: Linotechnica, 1938) e, depois, o *Ensaio de uma Teoria de Administração Escolar* (primeiramente publicado no *Boletim FFCLUSP*, 1952) constituíram a mais importante contribuição acadêmica para a formulação de uma Ciência da Administração Escolar.

Na reedição do *Ensaio*, que tive a oportunidade de rever, ampliar e atualizar, por ocasião do 25° aniversário do concurso de cátedra Professor Querino, em 1977, apresentei novos dados sobre a influência dessa preocupação acadêmica, no item 2, *Situação dos Estudos de Administração Escolar no Brasil* no Capítulo V (p. 85).

Relembro estes fatos, pois foi o tratamento desenvolvido pelo Prof. Querino na Cadeira de Administração Escolar o principal motivo aglutinador dos professores universitários da disciplina, que teve como conseqüência a realização do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar e a fundação da ANPAE. Dentre o material doado, encontram-se os discursos pronunciados na Sessão Inaugural do Encontro, pelo Prof. Querino e por Anísio Teixeira.

Nesse I Simpósio, é aprovado do Estatuto provisório da ANPAE e eleito seu Presidente, o Prof. Pithon Pinto, catedrático de Administração Escolar da Faculdade de Filosofia da Universidade da Bahia [atual Universidade Federal da Bahia (UFBA)]. Como membros do Conselho Deliberativo foram eleitos: Anísio Spinola Teixeira, da antiga Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil [atual Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)]; José Querino Ribeiro, da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo [(USP)]; Edson Moury Fernandes, da Faculdade de Filosofia do Recife da Universidade de Pernambuco [atual Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)]; e o Pe. Theobaldo L. Frantz, S. J., da Faculdade de Filosofia Cristo Rei, de São Leopoldo, Rio Grande do Sul.

Inicia-se, a partir daí, a fase heróica da Associação, na qual, graças ao empenho do Prof. Pithon, nos 10 anos que duraram as suas sucessivas gestões, conseguiu-se assegurar o funcionamento ininterrupto e consolidar a ANPAE entre os docentes de administração escolar.

Seu relatório do decênio demonstrou a continuidade dos Simpósios: II Simpósio em Porto Alegre, 1963; III Simpósio em Salvador, 1966; IV Simpósio em Manaus, 1968; Simpósio Interamericano sobre Administração da Educação, em Brasília, 1968. O número de sócios passou dos 33 iniciais para 251, em 1971, distribuídos por todos os Estados do Brasil. Por sua iniciativa, foi instituído o Prêmio Tibúrcia M. Suerdick, sob o patrocínio da Indústria de Charutos Suerdick S. A., entregue pela primeira vez à profª Josephina Chaia, da Facudade de Filosofia, Ciências e Letras de Marília, pelo trabalho *Financiamento Escolar no Segundo Império*. E, além dos relatórios dos Simpósios, foram publicados vários números de *ANPAE - Boletim Informativo* e das *Nótulas de Administração Escolar*, assim como quatro *Cadernos de Administração Escolar*. O *Boletim* era um órgão de divulgação das atividades das cátedras, dos professores e da própria Associação. As *Nótulas* eram mimeografadas e continham resumos de livros, bibliografias e artigos especializados. Os *Cadernos* editados são os seguintes: *Natureza e Função da Administração Escolar*, de Anísio Teixeira; *Introdução à Administração Escolar*, de José

Querino Ribeiro; *Alguns Aspectos da Formação de Administradores Escolares*, de Moysés Brejon; e *A Administração Escolar na América Latina*, de Carlos Corrêa Mascaro. Esse material faz parte da doação que ora faço à ANPAE

Uma análise, ainda que superficial, das atividades da ANPAE desse período demonstra a preocupação predominante de se elaborar um elenco de temas básicos de Administração Escolar capaz de oferecer aos professores da disciplina condições de desenvolver, com certa unidade, um programa voltado, preferencialmente, para um conteúdo teórico, generalizável, como se propunha na época.

A ANPAE conseguiu obter, nesse período, um grande prestígio acadêmico, tornando-se o principal fórum de discussão de temas da disciplina. Na assembléia havida por ocasião do V Simpósio em 1971, em Niterói, é eleito presidente o Prof. Paulo de Almeida Campos. Foi Secretária-Geral desse Simpósio a Profª Fátima de Moraes Cunha [Fátima Cunha Ferreira Pinto], e responsável pela publicação do Relatório dessa reunião.

Em janeiro de 1974, realiza-se em Recife o VI Simpósio, e, na Assembléia da ANPAE, é eleito presidente o Prof. Carlos Corrêa Mascaro, em cuja gestão exerci o cargo de Secretário e, depois, de Secretário-Geral, com funções executivas. O Prof. Mascaro era um homem dinâmico, cheio de idéias e de realizações. Estava sempre apresentando algum projeto na área da educação. Muitos anos antes da era espacial, o Prof. Querino costumava brincar com ele dizendo que "seus projetos eram intergalácticos".

Na Cadeira de Administração Escolar, além de outras inúmeras iniciativas, o Professor Mascaro foi o criador do Centro de Estudos de Administração Escolar, extinto por ocasião da Reforma dos Estatutos da Universidade de São Paulo, em 1970.

O Prof. Mascaro procurou dar à ANPAE uma projeção internacional, ampliar os objetivos e a área de ação da entidade e fortalecer a representação regional. Assim, convidou para participar dos simpósios professores da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Bureau International d'Education (BIE).

Por ocasião do VII Simpósio, realizado em Belo Horizonte, em 1976, o Professor Mascaro foi reeleito para um novo mandato. Na Assembléia então realizada propôs alterações estatutárias que resultaram na mudança do nome da Associação de PROFESSORES para PROFISSIONAIS da Administração Escolar, abrindo o quadro de associados aos especialistas, professores e técnicos, bem como aos portadores de títulos de habilitação de administradores escolares de todo território nacional; na criação das secções regionais da ANPAE com uma diretoria própria, assegurando-lhes 60% dos recursos obtidos com o recebimento das anuidades pagas pelos sócios de sua área territorial; no

estabelecimento da sede e fôro da ANPAE em Brasília e na transformação da Secretaria em Secretaria-Geral.

É bom lembrar que o Brasil encontrava-se em pleno regime da ditadura militar, nesse período. Por iniciativa do Professor Mascaro as reuniões da ANPAE passaram a ser feitas conjuntamente com as Reuniões Anuais da SBPC, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, um dos raros pontos de discussão livre de temas científicos, acadêmicos e, de modo especial, políticos, da intelectualidade brasileira. Sem dúvida, a SBPC foi um dos principais instrumentos utilizados para a chamada abertura democrática. E a ANPAE muito deve à SBPC pelo acolhimento que recebeu em suas Reuniões. Foram momentos – anos – dos mais importantes e significativos vividos em Belo Horizonte, Brasília, São Paulo, Recife, Fortaleza, Belém e outras cidades, na luta pela redemocratização do Brasil.

SEGUNDA FASE: A FASE DE CONSOLIDAÇÃO

O VIII Simpósio foi realizado em Brasília, em 1978. Nesse Encontro, elegeu-se para a presidência o jovem e dinâmico Prof. Benno Sander, chefe do Escritório da OEA no Distrito Federal. Benno adotou um modelo de gestão profissional e eficiente.

Nova alteração estatutária ocorreu nesse período, e nova denominação foi dada à Associação, mantida a sigla ANPAE, que passou a significar Associação Nacional de Profissionais da Administração da EDUCAÇÃO. Quando se procedeu à modificação do nome da ANPAE, também ampliou-se o seu campo de atuação. Com o que, aliás, o Prof. Querino concordou.

Como ensinava Querino Ribeiro, o uso dos termos *educação*, *instrução*, *ensino*, *escolar* adjetivando a administração não é um mero capricho semântico. Ao contrário, o adjetivo qualifica e até define o conceito substantivo. Assim, a *Administração Educacional* envolve aspectos muito mais amplos e complexos que a *Administração Escolar*. Enquanto esta restringe-se ao campo das atividades relacionadas com o processo ensino-aprendizagem que ocorre na instituição, aquela abrange as condições sócio-culturais. "Por educação (diz Querino) entendemos sempre o processo geral que envolve a vida toda dos indivíduos e dos grupos humanos, abrangendo não só os aspectos informativos, como também, e ao mesmo tempo, os formativos que baseiam e orientam todas as suas atividades". (op. cit.) Assim, continua, "A Administração Escolar envolverá, portanto, apenas os aspectos da educação e da instrução que se enquadrem e se desenvol-

vam dentro do processo de escolarização"... "ela não poderá ser chamada, indiferentemente, por exemplo, "administração educacional", pois isso seria outra coisa, pelo menos mais extensa e mais complexa". (op. cit.)

Na segunda fase da ANPAE, iniciada com a presidência Benno Sander, foi editada a *Revista Brasileira de Administração da Educação* [atual *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*], cujo primeiro número saiu em janeiro de 1983, sob a responsabilidade de Maria Beatriz Moreira Luce, da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Porto Alegre). Na "Apresentação" da *Revista*, Benno conta que as iniciativas visando ao aprimoramento do estudo e do exercício da administração do ensino e a necessidade de profissionalização dos dirigentes educacionais para os diferentes níveis e modalidades estavam a exigir um novo veículo de comunicação, e foi nesse contexto que surgiu a idéia de editar uma revista especializada, cuja semente foi lançada no dia 7 de julho de 1981, na Universidade de São Paulo, por ocasião dos atos comemorativos do vigésimo aniversário de fundação da ANPAE. A *Revista*, hoje com 18 números publicados, constitui um vasto repertório das tendências pelas quais transitaram, e por onde ainda andam, as questões da Administração Educacional.

ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL EM NOSSOS DIAS

Ao escrever estas linhas, procurei a *Revista* e folheei suas páginas, reli índices e alguns artigos publicados nestes últimos treze anos. Nota-se que ela espelha as preocupações e prioridades da Associação neste período. Os textos publicados desvendam os caminhos, às vezes sinuosos e de altos e baixos, percorridos pela Associação na busca de análises e soluções para as questões de administração e da educação.

Uma das revelações importantes é a constatação de que a ANPAE sempre preocupou-se em relembrar os nomes e as atividades de seus fundadores. Isto transparece, especialmente, nos discursos de Abertura do XV Simpósio em Belo Horizonte, pronunciado pela Profª Maria Clélia Botelho, então Presidente (RBAE v. 7, n. 1 e 2, jan.-dez. 91, p. 6); no artigo *A Pesquisa em Administração Escolar no Brasil,* de Romualdo Portela de Oliveira e Afrânio Mendes Catani (RBAE, v. 10, n.1, jan.-jun. 94, p. 9); e no artigo *A Administração Educacional e os Desafios da Modernidade,* da Profª Myrtes Alonso (RBAE v. 11, n. 1, jan.-jun. 95, p. 9).

Neste excelente artigo, a autora discute questões que merecem uma reflexão mais demorada. Em primeiro lugar, a Profª Myrtes diz que "vivemos um momento difícil,

talvez um dilema em termos de Administração Educacional no Brasil de hoje, em parte devido ao *empobrecimento* (g. n.) desses estudos, mas sobretudo, por força dos enormes desafios postos pela época atual, em termos educacionais" (op. cit.).

Quanto aos estudos de administração, a autora, citando Wittmann, afirma que poucos e insignificantes têm sido os avanços apresentados a ponto de permitir uma renovação efetiva da prática administrativa e conclui:

> "Se a prática não tem-se beneficiado da teoria, esta, por sua vez, não tem-se aproveitado do desenvolvimento ocorrido em outras disciplinas que a fundamentam, nem mesmo tem conseguido estabelecer uma conexão mais efetiva com a prática da Administração Educacional no sentido de alimentar as suas buscas e consolidar algumas idéias ou mesmo algumas sugestões que se mostrem renovadoras". (op. cit.)

MINHAS PREOCUPAÇÕES

Pois bem, o centro de minhas preocupações está justamente neste contexto. Ainda que úteis e oportunos, os estudos de Administração Escolar não têm chegado à direção da escola e do sistema educativo, de modo a produzir alterações significativas na gestão do empreendimento escolar. Vejamos alguns exemplos:

- Não há planejamento:

O Plano Nacional de Educação, imperativo constitucional (art. 214) desde 1988, não foi elaborado. O Plano Decenal de Educação para Todos, apresentado no Governo Itamar como decorrente de compromissos internacionais, está congelado.

São raros os programas de ações educacionais de governos estaduais e municipais. Exceto o contido nas leis de diretrizes orçamentárias e que, quase sempre, não corresponde com o balanço financeiro do respectivo executor, nada há que revele objetivos e custos de um programa educacional.

E, na unidade escolar, o fato se repete. Já tive oportunidade de perguntar a um diretor de escola se ele tinha um Plano de Trabalho, tendo-me respondido afirmativamente. Quando pedi para vê-lo, para minha surpresa, disse-me o diretor que o Plano tinha sido mandado para a Delegacia de Ensino;

• No que diz respeito à organização de pessoal, material, serviços e financeira, as atividades se desenvolvem dentro das exigências dos formulários produzidos pela burocracia.

Até hoje o magistério vive reclamando por um plano de carreira que seja, efetivamente, cumprido, isto é, quando existente, não fique no papel. Inexistem ações que procurem estabelecer um clima de boas relações humanas no trabalho. Disso decorre a existência de um fosso entre as autoridades de ensino e as unidades escolares, isoladas e sem diálogo.

A aquisição e distribuição de material (veja-se o caso dos livros didáticos e da merenda escolar) ainda não se ajustam a prazos e à qualificação.

Os serviços, na era da informática, são manuais ou executados com técnicas mecânicas obsoletas.

A gestão financeira é centralizada, não obstante se preconize a autonomia da unidade escolar;

• A direção, conforme diz a Profª Myrtes,

> "se ocupa de administrar as suas escolas resolvendo os problemas mais imediatos, mas preocupados sobretudo com o dia-a-dia de suas escolas...preferem buscar orientações para o seu trabalho e soluções para seus problemas na própria experiência que desejam consolidar, olhando para os dados de pesquisa e da teoria com certa desconfiança ou até mesmo desprezo" (op. cit., p. 11);

• A assistência à execução, incluída a orientação e coordenação, é desarticulada e descontínua.

O medo de assumir a responsabilidade pela liderança das atividades acaba por criar um vazio onde ninguém manda, para dar a impressão de que se pratica a gestão democrática, da qual todos deveriam participar;

• A avaliação de resultados, compreendendo o controle de funcionamento, é rejeitada, imputando-se-lhe marcas reacionárias de autoritarismo.

As atividades exercidas pelo supervisor, em grande parte ligadas às ações administrativo-burocráticas do sistema e da escola, são acobertadas pela capa enganadora de ação pedagógica. Na verdade, ninguém quer ser avaliado. Mas, se a mensuração aplica-se para aquilatar o grau alcançado nas propostas do planejado, quando se desconhecem

objetivos, finalidades e metas, não ná, mesmo, o que e como avaliar. Já dizia Sêneca que "nenhum vento é bom para quem não sabe a que porto se destina".

Os exemplos acima procuram demonstrar as dificuldades da Administração Educacional. Mas não é essa a situação em que se acham os administradores de empresas privadas, ainda que perplexos no meio do turbilhão em que o mundo globalizado se encontra. Pelo contrário, buscam uma nova compreensão da gestão, voltam para a busca da eficácia e procuram identificar as forças atuantes na organização e execução do trabalho de maneira a controlá-las e utilizá-las em seu favor. (vide Myrtes, op. cit., p. 13)

Considero, por tudo isso, para finalizar, oportuna a realização deste Seminário e parabenizo a gestão por ter adotado um Plano Estratégico para a nossa Associação.

2. DISCURSO DE ABERTURA DO SIMPÓSIO*

José Querino Ribeiro

A todos os que estão nos dando a honra e o prazer de sua presença, de seu interesse e de sua colaboração — instituições, autoridades, colegas de trabalho, observadores, ou meros ouvintes —, apresentamos nossos respeitos, nossas saudações e nossos votos de plena satisfação das boas expectativas com que comparecem a este Simpósio.

A Cadeira de Administração Escolar e Educação Comparada manifesta, prazerozamente, desde logo e de público, dirigindo-se às pessoas amigas dos Srs. Prof. Paulo Sawaya, digno diretor desta Faculdade; Prof. Antônio Barros de Ulhôa Cintra, Magnífico Reitor de nossa Universidade e Prof. Anísio Spinola Teixeira, ilustre diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, do Rio de Janeiro, seus mais profundos agradecimentos à Diretoria desta casa, à Reitoria da Universidade e ao Ministério de Educação e Cultura [hoje, Ministério da Educação e do Desporto], pelo apoio moral, pelo entusiasmo acoroçoador e pelas facilidades materiais que lhe proporcionaram, solidarizando-se pronta e eficazmente com seu *desideratum.*

É que, a idéia de reunir os que estudam e ensinam Administração Escolar em faculdades de filosofia nem é nova nem é só nossa, pois vem sendo sugerida desde há muitos anos por muitos interessados e comprometidos neste setor de conhecimentos. Lembramo-nos de pronto que da Faculdade da Bahia, o Prof. Antônio Pithon Pinto; da Faculdade de Porto Alegre, o Prof. José Gomes Campos; da Faculdade Nacional, o Prof. Anísio Teixeira;

* *O Simpósio foi aberto no dia 5 de fevereiro de 1961, no Salão Nobre da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo.*

e da Faculdade Fluminense de Niterói, o Prof. Paulo Almeida Campos, já tiveram conosco, em outras várias oportunidades mais ou menos antigas e distantes, entendimentos e começos de planos a respeito deste conclave. E, além de conversas preliminares no mesmo sentido, o Pe. Antônio da Silva Ferreira, da Faculdade Salesiana de Lorena, passou-nos mesmo à frente, promovendo em sua escola, no ano passado, o que modestamente chamou *Primeiro Encontro de Professores de Administração Escolar.*

Nenhum de nós porém havia logrado ainda obter os recursos materiais necessários para efetivar a desejada reunião em tão larga escala de amplitude nacional. E todos nós os que ensinamos Administração Escolar continuávamos lamentando a demora da oportunidade para um balanço das realizações, um entendimento em termos das idéias, um ajuste de planejamento geral, que permitissem a formulação de nossos problemas e o encaminhamento de suas soluções. Cada um de nós, entrementes, foi mantendo sozinho, desajudado, as suas investigações, as suas reflexões e os seus esforços de busca e de experimentação, dentro dos limites de sua escola.

Assim e por isso, permitimo-nos considerar esta reunião um acontecimento auspicioso, que nos obriga a todos, inicialmente, às congratulações recíprocas peculiares à satisfação de um anseio geral.

Daí constituírem as principais expectativas deste Simpósio a apresentação da experiência de cada um, os debates e esclarecimentos que tais experiências levantarão e o traçado de grandes linhas de ação em conseqüência, dentro das largas áreas de assuntos reunidas no temário que propusemos.

Mas há outras expectativas que, embora implícitas nas primeiras, merecem direta e especial menção.

Em primeiro lugar, a de que esta reunião consiga estabelecer um verdadeiro sistema de novos encontros da mesma natureza, adequadamente ritmados, em outras escolas do Norte, do Sul, do Centro, do Leste e do Oeste; encontros com planejamento mais rigorosamente obediente aos cânones da Administração Moderna do que o logrado por nós nesta primeira experiência.

Em segundo lugar, há ainda a expectativa de realizarmos o plano ambicioso de um levantamento sistemático dos problemas de estudo, de ensino e de ação da Administração Escolar, alcançando sua hierarquização e estabelecendo as mais convenientes prioridades de atendimento.

São ambiciosas, sem dúvida nenhuma, essas nossas expectativas, mas, cremos, condizentes com a conjuntura de um povo que, recém-despertado, atirou-se à luta e está

superando seu desenvolvimento com inquestionável determinação e bom êxito.

Por outro lado, cremos elementar dever dos que militam nesta Cadeira, como principais responsáveis do momento pelos debates que se hão de desenvolver neste Simpósio, lembrar certas posições e pontos de vista nossos – aqueles que julgamos mais gerais e importantes – a respeito da Administração Escolar, alguns deles já publicados em trabalhos e conferências que tivemos oportunidade de fazer, outros ainda restritos ao trato da matéria nos cursos que vimos professando.

É óbvio que não o fazemos a título de pontificação pretensiosa, pois julgâmo-los todos possíveis de reconsideração frente à experiência e à responsabilidade dos colegas eminentes, nos debates deste Simpósio. Fazêmo-lo porque nos parecem proposições fundamentais a discutir, dadas as conseqüências que trazem para as formulações teóricas preliminares, imprescindíveis ao progresso do estudo, do ensino e da ação pertinentes à disciplina.

Para fins de estudo e de ensino, parece-nos imprescindível uma preliminar distinção, clara e precisa, entre Filosofia, Política, Técnica de trabalho de base e Administração, de modo especial quanto às respectivas aplicações no campo escolar. Através destes tantos anos de leituras, observações, experiências e reflexões para o exercício da Cadeira, chegamos à conclusão de que Administração mesmo, especificamente, no seu sentido mais moderno, resume-se em:

- Planejamento;
- Organização;
- Assistência à Execução;
- Avaliação de Resultados; e
- Prestação de Contas ou Relatórios.

Nos nossos cursos temos chamado a esse conteúdo as *atividades específicas de administração*, que visam direta e dominantemente ao grupo de trabalho escolar – professores e funcionários – e só indireta e subsidiariamente ao grupo trabalhado pela escola, a *matéria prima*, como escreveu Dottrens - os alunos. Estas atividades específicas aplicam-se a todos os aspectos da vida da empresa escolar, aspectos que podem ser resumidos em quatro grupos mais gerais:

- Pessoal;
- Material;
- Serviços; e
- Financiamento.

Dentro ainda deste ponto de vista de delimitação do campo que compete à Administração Escolar, julgamos não menos imprescindível idêntica distinção clara e precisa entre educação, instrução e escolarização.

Além do mais, essa nossa busca de delimitação de campo visa, para o estudo e o ensino da disciplina, a permitir um desenvolvimento adequado e em profundidade dos temas de responsabilidade e interesse próprios de *uma Cadeira de Administração Escolar.*

Não seria preciso dizer que isto não implica desconhecer as relações da matéria com a dos demais campos de conhecimento e também o estudo dessas relações.

Em conseqüência destas primeiras proposições segue-se, logicamente, a de que o ensino numa Cadeira de Administração Escolar precisa ser programado, fundamentalmente, dentro daquelas *atividades específicas*: de um modo geral, nos cursos de base ou de introdução; com destaques, nos cursos que visem à formação de especialistas (num e noutro prevalecendo os aspectos teóricos); e com dominância do exame e da experiência real e dos aspectos práticos (no sentido de ação), nos que visam à formação profissional.

Quanto a essa questão da formação de profissionais, não há dúvida de que ainda estamos na fase mais difícil para o rompimento de nossas velhas tradições paternalistas. Por outro lado, na Administração das Escolas, como na dos empreendimentos de outra natureza, um país em pleno desenvolvimento como o nosso, caracterizado economicamente, no tocante ao trabalho, pelo super-emprego, raramente se pode atender às exigências de qualificação específica dos trabalhadores. A ausência de competição significativa e a pressa que marcam a vida social nessas conjunturas não dão tempo nem permitem sequer a definição e o estabelecimento dos *canais sociais* mais ou menos exclusivos, que são a *conditio sine qua non* da formação e do aperfeiçoamento dos profissionais especializados.

Faltaríamos à verdade se negássemos que, apesar disso, algo se tem obtido no campo da profissionalização de administradores, inclusive os escolares. Pelo menos em São Paulo, onde a intensidade da dinâmica social é grande, tem-se efetivamente realizado significativo esforço para a qualificação de administradores escolares de cursos de grau médio, através de um sistema de concurso de títulos e provas. Os resultados positivos encontram-se entretanto ainda bastante longe do que se tem logrado na indústria e no comércio que já apresentam mais significativo progresso, como o demonstram a pujança de instituições como o IDORT [Instituto de Organização Racional do Trabalho], a Escola Brasileira de Administração de Empresas [atual Escola de Administração de Empresas de São Paulo]; e no Serviço Público, graças aos ensaios promissores do Instituto de Admi-

nistração da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas desta Universidade, o Departamento Estadual de Administração e, mais recentemente, o Grupo de Planejamento do Governo do Estado.

Nossa luta mais árdua, todavia, na formação de profissionais de Administração Escolar, estará ainda na criação de uma mentalidade propiciadora para os próximos desenvolvimentos.

Finalmente, quanto às responsabilidades e promessas do estudo, do ensino e da ação da Administração Escolar, não precisaremos apelar para os pronunciamentos dos mais responsáveis autores (especializados ou não) como [R.] Dottrens, [J. B.] Sears, [L. D.] White, [L.] Urwick, para pô-las em seus devidos termos. Os fenômenos da industrialização e da urbanização, com sua conseqüência mais desejável – a democratização –, tendem a criar certos problemas que só uma Administração racional poderá resolver. O crescimento e a complexidade estrutural das empresas, as imposições de mais alta produtividade que permitem a realização efetiva da democracia social, pela repartição humana de abundantes bens e serviços, serão condições fatalmente valorizadoras da necessidade e da responsabilidade no estudo da Administração. E, como a empresa escolar é uma peça essencial e onipresente nesse processo de democratização, nossa seara de trabalho virá certamente a exigir grandes e continuados esforços, dedicações e recursos, todos sempre crescentes na medida em que formos superando as condições do subdesenvolvimento.

3. QUE É ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR*

Anísio Teixeira

Quando recebi o convite com que fui distinguido para participar deste Simpósio e a solicitação que me foi feita de apoio a esta feliz iniciativa, disse ao membro da Comissão Organizadora que me abordava que não faltaria de modo algum. Vem de longa data o meu grande respeito e admiração ao Prof. José Querino Ribeiro, catedrático de Administração Escolar e Educação Comparada, e creio que sei julgar a dificuldade que tem enfrentado, e que hoje também enfrento, regendo que estou esta mesma cadeira na Universidade do

* *Conferência pronunciada de improviso na Sessão de Abertura do Simpósio. Versão editada do texto publicado pela Cadeira de Administração e Educação Comparada da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo no* Relatório do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar. *São Paulo, 1961, p. 44-49.*

Brasil [atual Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)], dificuldade essa que é a de lançar estudos que estão longe de ter precedentes entre nós.

A função do administrador é função que depende muito da pessoa que a exerce; o administrador depende de quem ele é, do que tenha aprendido e de uma longa experiência. Tudo isto é que faz o administrador. E, é comum, entre nós, pensar que aquilo que não se aprende senão em muitos anos não se precisa aprender. Daí, não se precisar de preparar o administrador. O Brasil é talvez um país dos mais excepcionais neste assunto. Não me consta que os administradores se preparem no Brasil. Parece que não há Administração no Brasil no sentido real de algo que se possa aprender e, muito menos, em educação, nunca houve busca de administradores para as escolas. Qualquer pessoa pode dirigir as escolas. Qualquer pessoa pode administrar o ensino.

É evidente que o País acha que para isso não é preciso preparo. E por quê? Por que será que o País acha que realmente não se precisa de preparo para dirigir escolas, nem dirigir a educação? Só percebo dois motivos: um deles é que os professores são tão perfeitos, que realmente não precisam de Administração, e segundo, que as escolas também sejam tão pequenas, que tais professores, perfeitíssimos, possam realizar o seu trabalho em perfeito estado, digamos, de anarquia, cada um fazendo o que venha lhe parecer que deve fazer e resultando disso uma admirável administração. Ou isto, ou então que as nossas atividades no ensino estejam de tal modo estabelecidas em leis, regulamentos, instruções e programas, que não haja trabalho para Administração. Cada um só tem que cumprir o que está escrito, e está administrada a escola, está administrado o ensino, estão administradas as nossas Universidades. A situação é de tal ordem, é tão alarmante, que, peço perdão aqui ao Magnífico Reitor, o papel do Administrador se resume, na maior parte das vezes, em manter bem o serviço de portaria do estabelecimento. A portaria mantém perfeita ordem, porque todos que precisam entrar encontram lugar para entrar, os professores e alunos se dirigem às suas classes, e o ensino se realiza porque essa "ordem" existe. Ora, efetivamente é assim que se faz ensino no Brasil.

Apesar disto, entretanto, parece que há administradores no campo do ensino particular. Parece que no campo do ensino particular, se um estabelecimento encontrar um grande administrador, agarrar-se-á a ele com unhas e dentes, e não o afastará da direção do seu estabelecimento. Por que será que, apesar de o Brasil ser como é, existe no ensino particular Administração Escolar?

A explicação está em que tem ele poder um pouco maior do que o do Administrador Público. E, como não posso administrar sem poder, sendo maior na escola particular o

poder do administrador aí ele pode administrar. Administra porque se fez administrador e tem as qualidades pessoais para isto. Não que as prepare. Como é muito difícil administrar não se crê que se possa aprender fazê-lo. O administrador faz-se, não se prepara.

Mas, que é o administrador? O administrador é um homem que dispõe dos meios e dos recursos necessários para obter alguns resultados. Resultados certos, e para isto é um administrador. Logo, determinados, propositais, estabelecidos pela ação intentada.

Não há função mais constante nem mais geral. A vida está completamente saturada dela. Sem administração, a vida não se processaria. Mas há dois tipos de administração: e daí é que parte a dificuldade toda. Há uma administração que seria, digamos, mecânica, em que planejo muito bem o produto que desejo obter, analiso tudo que é necessário para elaborá-lo, divido as parcelas de trabalho envolvidas nessa elaboração, e dispondo de boa mão-de-obra e boa organização, entro em produção. É a administração da fábrica. É a administração, por conseguinte, em que a função de planejar é suprema, e a função de executar, mínima. E há outra administração — à qual pertence o caso da Administração Escolar — muito mais difícil. Seu melhor exemplo é o da Administração dos hospitais, em que a grande figura é, digamos, a do cirurgião; o administrador é apenas o homem que dispõe o hospital nas condições mais favoráveis possíveis para que o cirurgião exerça com a maior perfeição possível a sua função. Este é também o caso da educação. Administração da escola é também aquela na qual o elemento mais importante não é o administrador, mas o professor.

Enquanto que, na fábrica, o elemento mais importante é o planejador, o gerente, o *staff*, na educação, o elemento mais importante é o professor. Se este professor é homem de ciência, de alta competência, e a sua escola é pequena, pode ele realizar a função de ensinar e a de administrar. Organiza a sua classe, administra a sua classe, faz os trabalhos necessários para que o ensino se faça bem. Além disto, ensina aos alunos, e, mais, guia e dirige os estudos dos alunos. Estão reunidas nas atividades desse professor as três grandes funções que vão passar para a Administração: a função de administrar propriamente a classe; a função de planejar os trabalhos e a função de orientar o ensino. Se o professor for sumamente competente, a Administração fica sumamente insignificante.

Daí, na medida em que passamos do ensino primário [aproximadamente, a primeira metade do ensino fundamental] para o secundário [aproximadamente, a segunda metade do ensino fundamental e o ensino médio], e deste para o superior, reduzir-se, teoricamente, a função da Administração, tanto mais importante quanto mais tenha a escola professores de nível, digamos, mais modesto. No ensino superior a Administração é

quase mínima; no secundário, é média; no primário, é máxima. Máxima, por quê?

Porque, se podíamos antigamente ter o grande professor primário que sozinho dirigia a sua classe, hoje, tendo que dar educação à população inteira, somos forçados a buscar um magistério em camadas intelectuais mais modestas. Quanto mais imperfeito for o magistério, mais precisamos melhorar as condições de Administração. Quer dizer: entre os dois grandes tipos de Administração – a fabril ou material e a do tipo humano, em que o administrador é apenas um auxiliar de pessoas supremamente competentes – a Administração Escolar se situa como caso intermediário, sendo a função administrativa tanto mais importante, quanto menos preparado for o professor.

Por que insinuo a tendência de que o professor está a ficar cada vez menos preparado? Porque somente quando o ensino é reduzido em quantidade, podemos fazer uma alta seleção de educadores. Como temos de educar toda a população, teremos de escolher os professores em todas as camadas sociais e intelectuais e, a despeito de todo o esforço de prepará-los, trazê-los para a escola ainda sem o preparo necessário para que dispensem eles administração. Esta se terá de fazer altamente desenvolvida, a fim de ajudá-los a fazer aquilo que fariam se fossem excepcionalmente competentes. A ingratidão de nossa cadeira, Professor Querino, é que temos de criar tais conceitos todos novos. Por que somos hoje tão necessários, e antigamente não o éramos? Por que antes não se cogitava de preparar o Administrador Escolar, e hoje precisamos fazê-lo?

Porque o problema se fez agora extremamente complexo, sobretudo nessa civilização paulista, que está celeremente atingindo níveis avançados, sem passar gradual e lentamente pelas fases por que deveria passar, o que a obriga a esforço maior e especial. São sobretudo aqui especialmente importantes os estudos de Administração Escolar.

Tais estudos e o preparo do administrador é que irão permitir organizar o ensino em rápido desenvolvimento e criar a consciência profissional necessária, pela qual aquele antigo pequeno sistema escolar, com o professor omni-competente, precisando apenas de um guardião para sua escola, hoje transformado no grande sistema moderno, no qual não se encontra mais aquele tipo de professor e as escolas complexas e fluidas não dispõem sequer de estabilidade do magistério, possa conservar as condições equivalentes àquelas anteriores e produzir ensino com a mesma eficácia. O novo administrador terá pois de substituir algumas funções daquele antigo professor, ou melhor, fazer o necessário para que o novo professor, tanto quanto possível, tenha a mesma eficiência daquele antigo professor.

Quando no começo dizia que o grande professor *administra* a sua classe, *ensina* e

guia o aluno, estava a indicar as três grandes funções que agora deverão ser selecionadas, para constituir as grandes funções da administração da escola. Aquele professor que revele maior capacidade administrativa deverá se orientar naturalmente para a especialização de *administrador* da escola. Aquele que tem grandes qualidades de magistério, isto é, as de sobretudo saber ensinar, transmitir a matéria, deve especializar-se para ser o *supervisor*, ou seja, o professor de professores, que, no *staff* da administração da escola, trabalha para que métodos e processos de ensino melhorem cada vez mais. E aquele outro professor, que revele singular aptidão para *guiar* alunos, para *compreender* alunos, para *entender* os problemas de alunos, vai transformar-se no futuro *orientador*.

De maneira que, da célula da classe, onde está o professor realizando a obra completa de educação, saem as três grandes especialidades da Administração Escolar: o *administrador* da escola, o *supervisor* do ensino e o *orientador* dos alunos. E à medida então que a nossa tarefa aumenta e passamos a ter que educar toda a gente, será este pugilo de homens, a presidir a escola, que irá dar aos professores das classes aquele saber que eles antigamente tinham por si mesmos, as condições necessárias para que possam fazer nas classes o mesmo que faziam antigamente os professores omni-competentes e de longa e contínua experiência.

Por conseguinte, se antigamente era o professor a figura principal da escola, hoje num grande sistema escolar, com a complexidade moderna, complexidade que chega agora a atingir a própria Universidade, a escola terá que depender do administrador e dos seus *staffs* altamente especializados, que elaborem especificamente todo o conjunto de ensinamentos e de experiência, que antigamente constituía o saber do próprio professor da antiga instituição pequena e reduzida a que servia com sua longa experiência e sua consumada perícia.

Ao participar desta cerimônia inicial do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar, julguei dever fazer estas observações para marcar quanto tais estudos são novos, quanto não têm eles precedentes.

Está acabando de sair agora, em língua portuguesa, a tradução do *Educação Comparada* de Nicholas Hans. A cadeira de Administração Escolar e Educação Comparada existe no Brasil já há mais de vinte anos. Entretanto os seus próprios livros de texto estão apenas começando a existir, e os livros de Administração Escolar não existem aqui na abundância com que florescem na América do Norte. E por quê?

Porque a América do Norte empreendeu um trabalho como este que o Brasil está empreendendo agora: o de generalizar o sistema educacional a uma população enorme

sem ter gente devidamente preparada para isto. Também eles atravessaram fases de desenvolvimento econômico rápido. Também eles sofreram singular mobilidade de magistério. O professor primário americano conservava-se no magistério em média quatro anos, até 1920. Hoje é um pouco mais prolongado o período em que a moça se conserva professora primária. Ora, podemos imaginar o que era organizar uma escola em que nenhum professor chega a ter quatro anos de experiência. Todas as atividades de administração aumentaram enormemente para permitir que este trabalho se fizesse sem inevitável prejuízo para a escola. A escola americana ganhou um pouco o jeito, o feitio de fábrica, de organização muito bem planejada no centro e deflagrada para ser executada. Tal situação não ocorreu na Europa, onde a escola se fez o resultado de longa sedimentação histórica, produto do saber adquirido por longa experiência.

Não devemos repetir aqui o caso dos Estados Unidos. Temos que aproveitar a experiência americana, que foi a experiência de intensa organização administrativa e certa pobreza de magistério, sem negligenciarmos a experiência européia, caracterizada pela alta qualidade do magistério e certa pobreza administrativa.

Temos que fazer as duas coisas. Já começa a não haver os grandes professores que podem dispensar Administração. Estamos atravessando fase algo parecida com a dos Estados Unidos. Ou nos organizamos a ponto de criar uma espécie de cérebro coletivo das organizações, ou as iremos mecanizar num grau que talvez nem a América do Norte as tenha mecanizado. As influências européias ainda presentes entre nós é que nos irão defender desse perigo, desenvolvendo o tipo de administração brasileira que o nosso gênio há de saber criar.

RESUMOS / ABSTRACTS / RESÚMENES

MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO: ENTRE MEDOS E ESPERANÇAS ÀS VÉSPERAS DO TERCEIRO MILÊNIO

João Pedro da Fonseca

Resumo: O autor analisa as contradições da proposta de municipalização do ensino. Dependendo da perspectiva, ela tanto pode ser uma oportunidade para a racionalização e democratização do ensino, como se transformar no caminho mais curto para a privatização e desconstrução do sistema público de educação. Recomendando cautela, o trabalho situa o tema no contexto atual da globalização, do liberalismo e dos novos paradigmas políticos e sociais. A participação é apresentada como condição essencial para uma municipalização bem-sucedida, atreladas que estão ambas ao conceito de cidadania. A conclusão é de que o tema da municipalização deva ser integrado à discussão da política educacional e do planejamento estratégico-situacional e que se democratize o debate sobre o assunto.
Palavras-chave: Municipalização, Descentralização do ensino, Ensino público, Financiamento da educação, Relações intergovernamentais.

MUDANÇAS NO ENSINO SUPERIOR AMERICANO: UM REFERENCIAL DE ANÁLISE PARA A UNIVERSIDADE BRASILEIRA

Aluizio A. de Barros

Resumo: O artigo discute os novos desafios enfrentados pelas instituições de ensino superior dos EUA, que estão provocando mudanças tanto na esfera acadêmica quanto na administrativa e que podem estimular e subsidiar propostas de reforma da universidade brasileira. O trabalho analisa particularmente a preocupação com o emprego, as novas tecnologias educacionais e o desejo dos meios políticos de confiar nos mecanismos de mercado para definir o bem público. Um ponto destacado é que as pressões para reduzir custos têm sido respondidas com reestruturações administrativas, uma situação que recomenda um alerta para a necessidade de rever previamente os pressupostos estratégicos de cada organização.
Palavras-chave: Emprego, Tecnologias educacionais, Privatização, Financiamento do ensino superior, Teoria da universidade.

CUSTO BRASIL EM EDUCAÇÃO

Roberto Mario Cunha da Costa

Resumo: O autor analisa a aplicação do conceito de "custo Brasil" à área da educação, considerando-a mais um modismo. O trabalho aponta os problemas resultantes da aplicação da

análise de custo-benefício às áreas sociais, como a educação, defendendo a proposta de Myrdal como a maneira correta de abordar o assunto nesses campos. A conclusão é de que, escoimado dos exageros, o conceito de "custo Brasil" pode proporcionar idéias úteis para posterior desenvolvimento pelos estudiosos, políticos e pedagogos.
Palavras-chave: Investimento em educação, Custo Brasil em educação, Custo de oportunidade, Análise de custos-benefícios.

A CRISE FABRICADA: O DISCURSO DA FRAUDE NA EDUCAÇÃO VENEZUELANA

Orlando Albornoz

Resumo: O autor analisa a evolução da educação venezuelana como um sistema marcado, ao longo da história contemporânea do país, pelo conflito entre duas visões acerca do controle desta área: o controle por parte do Estado – a tese do Estado docente –, que entende a educação como um dever estatal, e o controle por parte do setor privado, que a considera um serviço. Recentemente, com a importante influência da Igreja Católica, surgiu uma tendência favorável ao controle pelo setor privado e no sentido de um pensamento único em educação, assim como um forte ataque à escola pública. O ataque se baseia no argumento de que a educação oferecida pelo Estado tem sido uma fraude e que a forma de restaurar o equilíbrio seria através da privatização do sistema educacional.

Palavras-chave: Estado e educação, Tendências da política educacional, Separação Igreja-Estado, Privatização, Venezuela.

EM BUSCA DA GESTÃO ESTRATÉGICA DA EDUCAÇÃO: NOTAS PARA A RUPTURA DA PERSPECTIVA TRADICIONAL

Paulo Reis Vieira

Resumo: O autor defende a necessidade urgente de promover uma profunda ruptura na maneira tradicional de administrar a educação. A partir da análise da gestão educacional, do processo decisório e da descentralização, o trabalho contesta os padrões conservadores que vem orientando o sistema educativo no Brasil e sugere novas formas de pensar estrategicamente a educação. Com o objetivo de atender às solicitações de um mundo em constante transformação, o autor enfatiza a criatividade, a reflexão constante e a incorporação de fatores individuais, como os sentimentos, as emoções e as crenças, ao processo decisório.

Palavras-chave: Gestão da educação, Descentralização educacional, Processo decisório em educação, Mudança em educação, Mudança em instituições educacionais.

THE MUNICIPALIZATION OF SCHOOLS: AMIDST FEARS AND HOPES AT THE THRESHOLD OF THE THIRD MILLENIUM

João Pedro da Fonseca

Abstract: The author analyzes the contradictions intrinsic to the proposal of municipalization of schools, i. e., the transference of educational responsibilities in elementary education from the states to local governments. Depending on the perspective, it can either be an opportunity to make schools more rational and democratic or become a shortcut to the privatization and deconstruction of the public system of education. Asking for caution, this paper draws the reader's attention to this subject and situates it in the present context of globalization, liberalism and the new political and social paradigms. Participation is presented as an essential element in a successful municipalization process, due to their ties with the concept of citizenship. The conclusion is that the issue of municipalization should be discussed together with those regarding educational policies and strategic-situational planning, which should also make these discussions more democratic.

Key words: Municipalization, Decentralization of schools, Public education, Education financing, Intergovernmental relations.

CHANGES IN AMERICAN HIGHER EDUCATION: A REFERENTIAL OF ANALYSIS FOR THE BRAZILIAN UNIVERSITY

Aluizio A. de Barros

Abstract: The author discusses the new challenges faced by American institutions of higher education, which have been causing changes on both academic and administrative levels and which can encourage and support proposals for reforms in the Brazilian university. The paper particularly analyzes the concern with employment, the new education technologies, and the desire expressed in the political areas to rely on market mechanisms to define the public good. One outstanding point is that the pressures to reduce costs have been responded with administrative restructuring, a situation that recomends attention to the need for a prior revision of each organization's strategic assumptions.

Key words: Employment, Technologies of education, Privatization, Higher education financing, Theory of the university.

BRAZIL COST IN EDUCATION

Roberto Mario Cunha da Costa

Abstract: The author analyzes the application of the concept of "Brazil cost" to education, considering it nothing more than a temporary fashion. Supporting Myrdal's proposal, the paper

approaches the problems resulting from applying the cost-benefit analysis in the social areas, such as education, as the adequate form to deal with the subject in these areas of study. The conclusion is that, avoiding exaggerations, the "Brazil cost" concept can provide useful ideas for further development by researchers, politicians and teachers.
Key words: Education investment, Brazil cost in education, Opportunity cost, Cost-benefit analysis.

THE FABRICATED CRISIS: THE DISCOURSE OF FRAUD IN VENEZUELAN EDUCATION

Orlando Albornoz

Abstract: The author analyzes the evolution of Venezuelan education as a system marked by the conflict regarding the control of this area along the country's contemporary history: on the one side, the control by the State – the thesis of the docent State –, which considers education as an obligation of the State, and the control by the private sector, which regards it as a service. Recently, with the important influence of the Catholic Church, a trend favoring the control by the private sector appeared, towards a unified thought on education, as a strong attack to public school. This attack is based on the argument that the education offered by the State has been a fraud and that the form of reestablishing the balance would be through the privatization of the educational system.

Key words: State and education, Trends in educational policy, State-Church separation, Privatization, Venezuela.

IN SEARCH OF THE STRATEGIC MANAGEMENT IN EDUCATION: NOTES FOR THE RUPTURE OF THE TRADITIONAL APPROACH

Paulo Reis Vieira

Abstract: The author defends the urgent need to promote a decisive breaking apart with the traditional form of managing education. Starting from the analysis of education management, decision making process and decentralization, the paper discusses the conservative standards that have been guiding the educational system in Brazil and suggests new forms of thinking education in a strategic perspective. Aiming to meet the requirements of a world undergoing constant change, this article emphasizes creativity, permanent reflection and the incorporation of individual factors such as feelings, emotions and beliefs in the decision making process.

Key words: Education management, Education decentralization, Decision making in education, Change in education, Change in educational institutions.

MUNICIPALIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA: ENTRE MIEDOS Y ESPERANZAS A LAS VÍSPERAS DEL TERCER MILENIO

João Pedro da Fonseca

Resumen: El autor analiza las contradiciones de la proposición de municipalización de la enseñanza. Dependiendo de la perspectiva, ella puede ser una oportunidad para la racionalización y democratización de la enseñanza, como transformarse en el camino más corto para la privatización y desconstrucción del sistema público de educación. Recomendando cautela, el trabajo sitúa el tema en el contexto actual de la globalización, del liberalismo y de los paradigmas políticos y sociales. La participación es presentada como condición esencial para una municipalización bien sucedida, relacionadas que están ambas al concepto de ciudadanía. La conclusión es de que el tema de la municipalización deba ser integrado a la discusión de la política educativa y del planeamiento estratégico-situacional y que se democratice el debate sobre el tema.
Palabras claves: Municipalización, Descentralización de la enseñanza, Enseñanza pública, Financiación de la educación, Relaciones intergobernamentales.

CAMBIOS EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR AMERICANA: UNA REFERENCIA DE ANÁLISIS PARA LA UNIVERSIDAD BRASILEÑA

Aluizio A. de Barros

Resumen: El artículo discute los nuevos desafíos enfrentados por las instituciones de enseñanza superior de los EUA, que están provocando cambios tanto en la esfera académica como en la administrativa y que pueden estimular y subsidiar propuestas de reforma de la universidad brasileña. El trabajo analiza particularmente la preocupación con el empleo, las nuevas tecnologías educativas y el deseo de los medios políticos de confiar en los mecanismos de mercado para definir el bien público. Un punto destacado es que las presiones para reducir costes han sido contestadas con restructuraciones administrativas, una situación que recomienda alertar para la necesidad de revisar previamente los presupuestos estratégicos de cada organización.
Palabras claves: Empleo, Tecnologías educativas, Privatización, Financiación de la enseñanza superior, Teoría de la universidad.

COSTE BRASIL EN EDUCACIÓN

Roberto Mario Cunha da Costa

Resumen: El autor analiza la aplicación del concepto de "coste Brasil" en el área de la educación, considerándolo apenas un modismo. El trabajo apunta los problemas resultantes

de la aplicación del análisis de coste-beneficio en las áreas sociales, como la educación, defendiendo la proposición de Myrdal como la forma correcta de abordar el tema en esos campos. La conclusión es que, librado de los exageros, el concepto de "coste Brasil" puede proporcionar ideas básicas útiles para posterior desarrollo por los estudiosos, políticos y pedagogos.

Palabras claves: Inversión en educación, Coste Brasil en educación, Coste de oportunidad, Análisis de coste-beneficio.

LA CRISIS MANUFACTURADA: EL DISCURSO DEL FRAUDE EN LA EDUCACIÓN VENEZOLANA

Orlando Albornoz

Resumen: El autor analiza la evolución de la educación venezolana como un sistema marcado, a lo largo de la historia contemporánea del país, por el conflicto entre dos visiones acerca del control educativo: el control por parte del Estado – la tesis del Estado docente –, que entiende la educación como deber estatal, y el control por parte del sector privado, que la considera un servicio. Recientemente, con la importante influencia de la Iglesia Católica, surgió una tendencia favorable al control por el sector privado y en el sentido de un pensamiento único en educación, así como un fuerte ataque a la escuela pública. El ataque tiene como base la argumentación de que la educación ofrecida por el Estado ha sido un fraude y que la forma de restaurar el equilibrio sería la privatización del sistema educativo.

Palabras claves: Estado y educación, Tendencias de la política educativa, Separación Iglesia-Estado, Privatización, Venezuela.

EN BÚSQUEDA DE LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LA EDUCACIÓN: NOTAS PARA LA RUPTURA DE LA PERSPECTIVA TRADICIONAL

Paulo Reis Vieira

Resumen: El autor defiende la necesidad urgente de promover una profunda ruptura en la forma tradicional de administrar la educación. A partir del análisis de la gestión educativa, del proceso de toma de decisiones y de la decentralización, el artículo contesta los padrones conservadores que vienen orientando el sistema educativo en Brasil y sugiere nuevas formas de pensar estrategicamente la educación. Con el objetivo de atender a las solicitudes de un mundo en constante transformación, el autor enfatiza la creatividad, la reflexión constante y la incorporación de factores individuales, como los sentimientos, las emociones y las creencias, al proceso de toma de decisiones.

Palabras claves: Gestión de la educación, Descentralización educativa, Proceso de toma de decisiones en educación, Cambios en educación, Cambios en instituciones educativas.

AUTORES

ALUIZIO A. DE BARROS: Professor da Fundação de Ensino Superior de São João Del-Rei. Pós-graduado em Economia pela Fundação Getúlio Vargas - FGV, Mestre em Economia pela Universidade de Manchester e Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Foi Vice-Diretor da Faculdade de Ciências Econômicas e Vice-Diretor Acadêmico da Fundação de Ensino Superior de S. João Del-Rei, Analista da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e Professor da FGV, da Universidade Federal Fluminense - UFF e da Faculdade Cândido Mendes.

JOÃO PEDRO DA FONSECA: Professor Associado da Universidade de São Paulo (USP). Mestre e Doutor em Educação pela USP.

ORLANDO ALBORNOZ: Professor Titular na Universidade Central da Venezuela e consultor de organismos internacionais como o Banco Mundial, o BID e a OEA. Pós-graduado em Sociologia pela London School of Economics and Political Science e Doutor em História pela Universidad de los Andes. Foi professor nas Universidades de Harvard, Berkeley, Católica do Chile, Oxford, Hamburgo, Londres e Paris. Ganhador, em 1997, do Prêmio Interamericano de Educação Andrés Bello.

PAULO REIS VIEIRA: Professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Bacharel em Ciências Jurídicas pela antiga Universidade do Brasil (hoje UFRJ), Mestre em Administração Pública pela Universidade de Denver e Mestre e Doutor em Administração Pública pela Universidade do Sul da Califórnia (USC). Foi diretor da Escola Brasileira de Administração Pública da FGV (EBAP) e coordenador e consultor de vários projetos federais e estaduais.

ROBERTO MARIO CUNHA DA COSTA: Professor Visitante da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Capitão-de-Fragata (R. Rm.), Bacharel em Economia e Licenciado em Economia, Contabilidade e Estatística pela antiga Universidade do Estado da Guanabara (UEG, atual Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ), e Mestre em Educação pela UFRJ. Foi professor da Escola Naval e do Instituto Militar de Engenharia (IME) e gerente de várias unidades do Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL).

CONSULTORES EDITORIAIS

A *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* agradece aos seguintes professores, especialistas e autoridades suas contribuições para o trabalho editorial no ano de 1997: Afrânio Mendes Catani, Alberto de Mello e Souza, Carlos Roberto Jamil Cury, Jacques da Rocha Velloso, João Pedro da Fonseca, José Camilo dos Santos Filho, José de Anchieta Esmeraldo Barreto, Kátia Siqueira de Freitas, Maria Beatriz Moreira Luce, Maria Clélia Fernandes Botelho, Maria Luiza B. Chaves, Messias Costa, Moacir Gadotti, Naura Syria Carapeto Ferreira, Raimundo Martins Ferreira, Regina Vinhaes Gracindo e Walter Garcia.

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. 13, n. 2, p. 273-278, jul./dez. 97.

• As tabelas, gráficos, ilustrações etc. devem ser acompanhados dos respectivos títulos e legendas. Solicita-se que venham separados do texto, com a indicação das localizações desejáveis em cada caso para efeito de publicação.

• Junto com o material enviado, o autor deve encaminhar as seguintes informações: atual cargo ou função, instituição a que está vinculado, titulação acadêmica e endereço, telefone, fax e e-mail para contato.