

# REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

---

A construção teórica  
em administração da educação

---

O Estado e a Educação

---

Administração pública:  
relação entre as instâncias

---

Descentralização e  
gestão democrática municipal

---

EDU

P

Revista

brasileira

de administração da ed

1994 v.10 n.1 jan/jun

n. 1

p. 1-94 jan./jun. 1994





I

REVISTA  
BRASILEIRA  
DE ADMINISTRAÇÃO  
DA EDUCAÇÃO

# REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL  
DE PROFISSIONAIS DE  
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO



## EXPEDIENTE

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

## EDITORES

Lauro Carlos Wittmann - Editor

UFSC/ Centro de Ciências da Educação

88040-900 Florianópolis - SC

Roberto Aparecido Algarte - Co-editor

UnB/ Faculdade de Educação

70910-900 Brasília DF

## CONSULTORES EDITORIAIS

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

## ASSINATURA

Solicite a Revista diretamente ao Editor ou ao Co-Editor, enviando cheque nominal à ANPAE no valor de R\$ 8,00 por volume/ano de dois exemplares.

A Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE) é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, fundada no dia 11 de fevereiro de 1961, em São Paulo, com foro e sede em Brasília, DF, e congrega administradores, professores, especialistas e instituições dedicadas ao desenvolvimento da administração da educação e áreas afins. A ANPAE tem por objetivo a união e a promoção de interesses profissionais, o incentivo à cultura científica, ao estudo e ao exercício da administração; a informação e consulta a organismos nacionais, estrangeiros e internacionais; o estudo, a cooperação e o intercâmbio de estudos e experiências; e a colaboração com outras instituições de objetivos idênticos ou afins.

A sede atual da ANPAE é o Centro de Ciências da Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, 88040-900 Florianópolis, SC. **PRESIDENTE:** Lauro Carlos Wittmann; **VICE-PRESIDENTES:** Região Centro Oeste: Regina Vinhaes Gracindo; Região Nordeste: Maria José de Araújo Gadelha; Região Norte: Islândia Sampaio Vale; Região Sudeste: Fátima Cunha Ferreira Pinto; Região Sul: Marta Luz Sisson de Castro; **Ex- Presidente:** Maria Clélia Botelho.

**DIRETORES DE SEÇÕES ESTADUAIS:** Rogério de A. Córdova/DF; Regina Lucia de Carvalho Dias /PI; Jomária M. de L. Alloufa/RN; Sílvia Macieira/RJ; Jair Militão da Silva/SP.

**CONSELHO FISCAL:** José Leão Falcão Filho, Francisca Feitosa da Cunha, Paulo Francisco Bezerra.

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

1994, 10 (1)

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

CDU 371 (05)

ISSN 0101-8981

# **REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO**

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

**A construção teórica  
em administração da educação**

**O Estado e a Educação**

**Administração pública:  
relação entre as instâncias**

**Descentralização e  
gestão democrática municipal**

**RBAE Brasília v. 10 n. 1 p. 1-94 jan./jun. 1994**

**BIBLIOTECA SETORIAL DE EDUCAÇÃO**



## INFORMAÇÕES EDITORIAIS

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

### PROCEDIMENTOS EDITORIAIS

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

### APRESENTAÇÃO DE TRABALHOS

Serão considerados para publicação matérias resultantes de estudos teóricos, relatos de pesquisa, resumos de teses e dissertações e resenhas de artigos e periódicos que possam interessar a professores e estudantes de administração da educação, a dirigentes de instituições educacionais e a profissionais da área correlatas preocupados com o desenvolvimento do conhecimento em administração da educação. Os originais deverão ser enviados ao editor, em disquete de 5.25 ou 3,5 digitados em Word for Windows ou datilografados em 4 (quatro) vias, em papel branco espaço duplo, com a seguinte distribuição:

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

- Título (e subtítulo, se necessário);
- Nome do(s) autor(es);
- Em nota de rodapé: local de atividades (Ex: Faculdade de Educação/UnB), Instituição em que foi elaborado o trabalho e/ou menção de auxílios ou quaisquer informações referentes ao mesmo.

#### b) Resumo e Abstract (antecedendo ao texto)

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

#### c) Texto

O texto deve obedecer ao sistema de numeração progressiva da NB-88. Em se tratando de relato de pesquisa, deve apresentar introdução, metodologia, resultados e interpretações, discussão e conclusões.

#### d) Notas (não bibliográficas)

As notas devem ser resumidas ao máximo e colocadas no final do texto na ordem da chamada numérica constante do texto.

#### e) Citações

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

#### f) Referências bibliográficas

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

#### g) Ilustrações

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

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Editorial                                                                                                                                                 |    |
| <i>Lauro Carlos Wittmann</i> . . . . .                                                                                                                    | 07 |
| A pesquisa em administração escolar no Brasil                                                                                                             |    |
| <i>Romualdo Portela de Oliveira e Afrânio Mendes Catani</i> . . .                                                                                         | 09 |
| Contradições da política educacional brasileira:<br>necessidade de uma revisão estrutural                                                                 |    |
| <i>Rivo Gianini de Araújo, Maria Cristina Linhares da Fonseca<br/>e Deusa da Cunha Brito</i> . . . . .                                                    | 17 |
| Sistema político-administrativo da educação:<br>análise das relações de poder entre as instâncias<br>federal, estadual e municipal no período republicano |    |
| <i>Flávia Obino Corrêa Werle</i> . . . . .                                                                                                                | 31 |
| Algumas considerações sobre a descentralização do ensino                                                                                                  |    |
| <i>Cleiton de Oliveira</i> . . . . .                                                                                                                      | 65 |
| Administração da educação no Brasil:<br>um exercício de reflexão                                                                                          |    |
| <i>Vera Isabel Caberlon</i> . . . . .                                                                                                                     | 73 |
| Mecanismos de participação social na<br>gestão democrática da política de educação do Recife                                                              |    |
| <i>Luís De La Mora</i> . . . . .                                                                                                                          | 83 |





## EDITORIAL

A *Revista Brasileira de Administração da Educação*, neste número 10(1), jan./jun. 1994, publica alguns trabalhos encaminhados para o XVI Simpósio Brasileiro de Administração da Educação, realizado no Rio de Janeiro, 7 a 11 de setembro de 1993, e promovido pela ANPAE - Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação e pela Faculdade de Educação da UFRJ.

A construção teórica em administração, e, em especial, a relação entre educação e Estado são os temas dos trabalhos deste número da RBAE. A administração pública da educação é objeto privilegiado nos textos deste número, enfocando a evolução do Estado patrimonialista brasileiro, a relação entre as instâncias de administração, a descentralização, com especial enfoque na municipalização, e uma experiência de democratização da administração da educação a nível municipal.

Em seu trabalho, *Romualdo Portela de Oliveira e Afrânio Mendes Catani* partem de uma visão geral das perspectivas de análise que têm norteado as pesquisas e o trabalho teórico em administração da educação, ora privilegiando o paradigma de empresa, ora centrando sua abordagem na especificidade escolar. Apresentam duas frentes de investigação e diretrizes gerais para elevar a estrutura teórica de administração da educação.

Fundamentando-se na origem patrimonialista do Estado brasileiro, *Rivo Gianini de Araújo, Maria Cristina Linhares da Fonseca e Deusa da Cunha Brito* denunciam uma visão maniqueísta na abordagem da educação e apresentam a evolução política da educação na esfera pública, com a crescente participação do povo no governo da nação e o surgimento da concepção da educação pública democrática. Analisam as tendências e desvios expressos na legislação da educação brasileira e concluem analisando a LDB, no seu processo de elaboração e no seu conteúdo.

Em seu artigo, resumindo a sua tese de doutoramento, *Flávia Obino Corrêa Werle* analisa a instigante relação entre as instâncias de poder na administração pública, em seus níveis federal, estadual e municipal. O estudo investiga a educação como área incluída nas políticas sociais, focalizando o ensino de 1o. grau. Neste seu estudo histórico interpretativo, analisando o Estado em suas estruturas administrativas e seu funcionamento, a autora identifica um processo crescente de ingerência e permeabilidade.

As determinações do movimento de descentralização das políticas públicas em educação em diferentes países da América Latina são o objeto do trabalho de *Cleiton de Oliveira*. Ele levanta duas configurações que o processo de descentralização, como municipalização, vem tomando no Brasil: exclusividade da instância municipal ou parceria entre diversas instâncias. Conclui o trabalho apresentando algumas conclusões do estudo dos programas de municipalização implantados em vários estados brasileiros a partir da década de 80.

Partindo de análises concretas de oferta diferenciada de educação, em escolas diferentes, *Vera Isabel Caberlon* levanta considerações para a reconceitualização da administração da educação. Para tanto, retoma a discussão das relações entre Estado e educação, funda suas reflexões no processo comunicativo, proposto por Habermas, e lembra a importância do entrelaçamento entre o compromisso político e a competência técnica.

A democratização da gestão municipal da educação em Recife é o objeto do trabalho de *Luis De La Mora*. Apresenta os mecanismos criados para garantir a transparência e, também, a efetiva participação da população. Explicita os princípios norteadores para assegurar a eficácia e a consolidação da efetivação da gestão democrática. Conclui apresentando exigências, cuja concorrência simultânea facilita os processos de uma real participação.

Este número da *Revista Brasileira de Administração da Educação* contém produções acadêmicas que nos desafiam a todos nós. Esperamos que os leitores, na fecunda interlocução com os autores dos artigos deste número, ampliem e fortaleçam os fundamentos e a direção de sua prática educativa.

## AGRADECIMENTOS

A ANPAE - Associação Nacional de Profissionais da Administração da Educação e a RBAE - Revista Brasileira de Administração da Educação, agradecem o efetivo apoio da UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina, em especial do CED - Centro de Ciências da Educação. Sem este apoio este número da Revista Brasileira de Administração da Educação não poderia ser impresso e expedido neste momento.

*Lauro Carlos Wittmann*

*Presidente da ANPAE  
e Editor da RBAE*



## A PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL

*Romualdo Portela de Oliveira<sup>1</sup>*  
*Afrânio Mendes Catani<sup>1</sup>*

### RESUMO

O Trabalho apresenta dois enfoques que têm orientado a teoria da administração escolar: o "paradigma da empresa" e o da "especificidade escolar". Propõe o exame da apropriação das categorias marxistas para analisar a organização do trabalho escolar em outros países e o estudo da organização concreta do processo de trabalho na escola, como duas frentes de investigação. Explicita, ainda, diretrizes gerais para elevar a estatura teórica na área de administração da educação.

A reflexão sobre a teoria da administração escolar no Brasil tem sido feita basicamente a partir de dois tipos de enfoques. Um deles privilegia o que pode ser chamado de "paradigma da empresa"; o outro, que se contrapõe ao primeiro, concentra-se na exploração de algumas dimensões que conduzem à "especificidade da escola".

A "paradigma da empresa" foi o responsável, no Brasil, pela produção de estudos e pesquisas na área de administração

---

<sup>1</sup> Professores do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação - FEUSP.

escolar, bem como forneceu as concepções ideológicas e operacionais para a gestão escolar como um todo. Esse "paradigma" utiliza como matriz os estudos e os métodos da teoria geral da administração, "adaptando-os" para administrar unidades e sistemas escolares. Acreditamos que a afirmação mais marcante desta vinculação se deve a um dos pioneiros nos estudos de administração escolar no Brasil, José Querino Ribeiro, que em 1938 publicou o livro *Fayolismo na Administração de Escolas Públicas*. O essencial, para este enfoque, é o reconhecimento (explícito ou implícito) de que a administração de uma empresa qualquer é indiferente da administração de uma unidade escolar.

O enfoque da "especificidade escolar" parte da avaliação de que uma escola, "pela sua natureza e pelos seus fins", é uma organização "específica" e, portanto, sua administração é distinta em relação a outras organizações - ver, a respeito, trabalhos de Dermeval Saviani, Maria de Fátima Costa Felix e Vitor Henrique Paro. Essa abordagem, normalmente, se difunde com facilidade entre os profissionais da área, uma vez que a concepção anterior degrada a "missão", o "altruísmo", e, até mesmo, a concepção de classe intrínsecos ao magistério.

Em nosso entender, independente de uma avaliação mais criteriosa de ambas as abordagens, é possível observar que o desenvolvimento da teoria da administração escolar entre nós tem prescindido do estudo detalhado do processo, natureza e organização do trabalho na escola, apesar do número dos trabalhos que estudam determinadas funções (professor de primeira à quarta série do ensino fundamental, o supervisor de ensino, o diretor de escola, o orientador pedagógico, etc.) ter aumentado nos últimos anos. Poucos têm relacionado estes estudos com uma avaliação crítica da teoria em vigor e mesmo



as possíveis implicações que tais estudos teriam no sentido de confirmar ou questionar as principais conclusões da teoria em vigor, bem como as práticas decorrentes destas (há algumas exceções, como trabalhos relativamente recentes de Miguel Arroyo, Vitor Paro, Nicanor Palhares Sá, dentre outros).

A partir disso propomos, inicialmente, duas grandes "frentes" de investigação, a saber:

- 1.Examinar como se deu a apropriação das cateorias marxistas para analisar a organização do trabalho na escola em outros países e sua eventual utilização na constituição do campo da administração escolar.

- 2.Discutir a questão de como a organização concreta do processo de trabalho na escola em nossos dias fragmenta (se é que fragmenta) o trabalho docente. Para isso, é necessária a observação de processos concretos de trabalho, tanto em escolas públicas quanto em escolas particulares ("o pólo capitalista mais desenvolvido", retomando certa lição de Marx).

Com o cruzamento destas duas linhas de pesquisa espera-se fundamentar a discussão sobre a organização do trabalho na escola, no Brasil da década de 90, enfatizando-se em particular as questões relativas à divisão do trabalho e a sua gestão.

Entretanto, para que o desenvolvimento dessas linhas de pesquisa apresentem um resultado abrangente e tenha um caráter explicativo mais consistente, estamos levando em consideração e investigando algumas outras diretrizes gerais não menos polêmicas, quais sejam:

1. Apesar de a disciplina *Administração Escolar* integrar os currículos escolares brasileiros de ensino superior e pós-normal há cerca de 50 anos, apresenta ainda uma bibliografia nacional relativamente reduzida, inibindo as discussões e o avanço do conhecimento, em geral mais dinâmicos em outros campos.

2. A outra refere-se ao “tom oficial” que assumiu boa parte dos trabalhos sobre administração escolar ao longo de seu desenvolvimento enquanto campo de estudo próprio, acabando por desempenhar, em boa parte das oportunidades, *“o papel de mensageiros de características da ordem social, especialmente as que ressaltam a dimensão técnica da reflexão e da atividade”* (ver Jorge Nagle, 1982).

3. A terceira diretriz ressalta que as disciplinas de administração escolar, inseridas nos currículos dos cursos de Pedagogia, goza de menor prestígio acadêmico, quando comparada, por exemplo, com História, Filosofia da Educação, Psicologia e Sociologia da Educação, etc. E, valendo-nos de considerações realizadas por Pierre Bourdieu em seus trabalhos, lançamos a hipótese segundo a qual a maioria dos professores e alunos que se encaminham para os cursos de posição subalterna na hierarquia das carreiras superiores são justamente os dotados de uma menor posse de “capital cultural” e, conseqüentemente, mais propensos a adquirir uma formação voltada para a valorização de questões técnicas, deixando para segundo plano a possibilidade de reflexão acerca de outros níveis ou dimensões do conhecimento.

4. Finalmente, a outra diretriz relaciona-se com o estudo dos Anais, Relatórios, Comunicações e demais publicações apresentadas nos Simpósios da ANPAE (Associação Nacional dos Professores de Administração Escolar, nome alterado



posteriormente para Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação) e/ou patrocinadas por ela. A ANPAE, uma das entidades que zela (e zelava) pelos interesses e pela pesquisa em administração escolar, foi fundada em fevereiro de 1961, quando em São Paulo se realizava o I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar por iniciativa da Cadeira de Administração Escolar e Educação Comparada da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, cujo titular era o Professor José Querino Ribeiro. A entidade promoveu vários simpósios, econtros e seminários, nos anos 60, 70, 80 e 90, que seriam analisados, sendo possível acompanhar uma série de questões a partir desse levantamento e estudo sistemáticos.

Acreditamos que o exame conjunto dessas diretrizes possa contribuir para esclarecer os fatores que influenciam os estudos nesse campo e suas eventuais alternativas e limitações. Ou seja, talvez consigamos detectar as principais razões pelas quais o campo da Administração Escolar no Brasil alcançou uma estatura intelectual bastante tímida.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARROYO, Miguel G. A Administração da Educação é um Problema Político. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, v. 1, n. 1, janeiro-junho 1983, p. 122-129.
- BOURDIEU, Pierre. *A Economia das Trocas Simbólicas* (Trad. Sérgio Miceli). São Paulo, Perspectiva, 1974.
- \_\_\_\_\_. *Choses Dites*. Paris, Minuit, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Esquisse d'une théorie de la pratique*. Genève, Droz, 1972.
- \_\_\_\_\_. Les trois états du capital culturel, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n. 30, novembre, 1979, p. 3-6.



- \_\_\_\_\_. *Questions de Sociologie*. Paris, Minuit, 1980.
- BORDIEU, Pierre. e PASSERON, Jean-Claude. *La Reproduction*. Paris, Minuit, 1970.
- CATANI, Afrânio Mandes. *Estudo Histórico do Campo da Administração Escolar no Brasil*. São Paulo, FEUSP, mimeo, 1993.
- DURAND, José Carlos G. (Org.) *Educação e Hegemonia de Classe - as funções ideológicas da escola*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
- FELIX, Maria de Fátima Costa. *Administração Escolar: um problema educativo ou empresarial*. São Paulo, Cortez - Autores Associados, 1984.
- GRIFFITHS, Daniel. *Teoria da Administração Escolar*. (Trad. José Augusto Dias). São Paulo, Cia. Ed. Nacional, 1969.
- LEÃO, A. Carneiro. *Introdução à Administração Escolar*. São Paulo, Cia. Ed. Nacional, 1938.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. *Teoria Geral da Administração: uma introdução*. São Paulo, Pioneira, 7a ed., 1979.
- NAGLE, Jorge. Os estudos de Administração Escolar no Brasil: proposta de reformulação, *Didática*, n. 18, São Paulo, UNESP, 1982, p. 5-24.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A Organização do trabalho na escola como Fundamento da Administração Escolar: uma contribuição ao debate sobre a gestão democrática da escola. São Paulo, FDE, *Série Idéias*, n. 16, 1993.
- PARO, Vitor H. *Administração Escolar: introdução crítica*. São Paulo, Cortez-Autores Associados, 1986.
- RIBEIRO, José Querino. *Ensaio de uma Teoria de Administração Escolar*. (Ed. revista, ampliada e organizada por João Gualberto de Carvalho Meneses). São Paulo, Saraiva, 1978.
- RIBEIRO, José Querino. *Fayolismo na Administração de Escolas Públicas*. São Paulo, Linotechnica, 1938.
- SANDER, Benno. *Administração da Educação no Brasil: Evolução do Conhecimento*. Fortaleza, Edições UFC; Brasília, DF, ANPAE, 1982.
- SAVIANI, Dermeval. *Educação: Do senso comum à consciência filosófica*. São Paulo, Cortez-Autores Associados, 4a ed, 1984.

TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e Ideologia*, São Paulo, Ática, 1a ed., 2a. impr, 1977

*Relatórios dos Simpósios Brasileiros de Administração Escolar* (1962, 1963 e 1966). ANPAE.

*Relatório do Simpósio Interamericano sobre Administración de la Educación*. Washington, OEA, 1969.

*Revista Brasileira de Administração da Educação*. Periódico editado pela ANPAE a partir de 1983.





## CONTRADIÇÕES DA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA: NECESSIDADE DE UMA REVISÃO ESTRUTURAL

Rivo Gianini de Araújo<sup>1</sup>  
Maria Cristina Linhares da Fonseca<sup>2</sup>  
Deusa da Cunha Bruno<sup>2</sup>

### RESUMO

Análise da evolução do Estado brasileiro no que tange as suas implicações na política educacional. A necessidade de uma revisão estrutural voltada para a descentralização político-administrativa e as revisões cabíveis quanto à superação das distorções baseadas na dicotomia entre o ensino público e o ensino privado com vistas à participação mais efetiva da sociedade organizada no processo decisório da gestão democrática da educação.

*"O ensino público desempenha papel fundamental na democratização da sociedade. É no recesso das escolas públicas, melhor do que qualquer outro sistema, que a sociedade se caldeia, que as classes entram em contato, que o espírito se demoriza e que se forma aquela consciência comum, de que a nação necessita, para encarar, de maneira senão uniforme, pelo menos, uma, os problemas de sua vida e os problemas de seu destino." (San Tiago Dantas)*

---

1 Professor da UFF e da UCP.

2 Professoras da UFF.

## A EVOLUÇÃO POLÍTICA DA EDUCAÇÃO NA ESFERA PÚBLICA

O presente trabalho pretende discutir as contradições da política educacional brasileira, sobretudo em relação à dicotomia vigente sobre o público e o privado em relação à nossa educação. Tal discussão tem mostrado no âmbito da nossa história, uma visão maniqueísta do conflito político.

No Brasil tem sido frustradas todas as tentativas de explicar a história política do país, em especial no período republicano, mediante a redução do Estado aos interesses de classe. Não se trata de negar a existência de classes e interesses, nem muito menos de que guardam relação com o Estado. As classes sociais existem e a arena política é precisamente o lugar em que se expressam esses interesses. O sistema representativo corresponde à tentativa de disciplinar a expressão desses interesses, partindo da consideração de que devem coexistir e não empenhar-se, cada um, isoladamente, no projeto de domínio e eliminação dos demais pela força.

As dificuldades de sistema representativo no período republicano tem evidenciado um contexto que não pode ser compreendido nos termos da doutrina política clássica. É necessário considerar o Estado brasileiro de 'per se', na sua origem patrimonial.

Segundo Max Weber *"a organização política patrimonial não conhece nem o conceito de competência nem o de autoridade ou magistratura no sentido atual, especialmente na medida em que o processo de apropriação se difunde. A separação entre os assuntos públicos e privados, entre patrimônio público e privado, e as atribuições senhoriais públicas e privadas dos funcionários desenvolvem-se só em certo grau, dentro do tipo arbitrário, mas desaparecem."*



Max Weber ainda acrescenta: *"O Estado patrimonial é o representante típico de um conjunto de tradições inquebrantáveis. O domínio exercido pelas normas racionais se substitui pela justiça do príncipe e seus funcionários. Tudo se baseia então em considerações pessoais. Os próprios privilégios outorgados pelo soberano são considerados provisórios."*

Em os Donos do Poder, Raymundo Faoro mostra que o *"Estado português, desde os primórdios, conseguiu formar imenso patrimônio rural, cuja propriedade se confundia com o domínio da casa real. A coroa separava nos nobres a qualidade de funcionário da qualidade de proprietário. Os cargos eram, dentro de tal sistema, dependentes do príncipe, de sua riqueza e de seus poderes. Extremava-se tal estrutura da existente na Europa contemporânea, marcando um traço prematuro de modernidade. O rei, quando precisava de serviço militar de nobreza, pagava-o como se paga a um funcionário. Formou-se em Portugal, portanto, um Estado patrimonial e não feudal. Portugal, como diria Alexandre Herculano, não conheceu o feudalismo."*

◦ O desenvolvimento histórico desse patrimonialismo, estruturado, consolidado nos primeiros séculos da história lusitana, consistiu na formação de estamento de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas de organização descomunal. Semelhante realidade, impedindo a calculabilidade e a racionalidade, tem efeito estabilizador sobre a economia. Dela, com seu arbítrio e seu desperício de consumo, não flui o capitalismo industrial, nem com este se compatibiliza. O capitalismo possível será a empresa do príncipe. Com a independência, parece-lhe malograda no Brasil, a tentativa de fazer surgir uma nova tradição, através do sistema representativo.

A compreensão da realidade do patrimonialismo luso-bra-



sileiro, de sua longa e persistente história, é uma conquista das mais significativas da nova maneira de encarar o processo político-social brasileiro. Marca o início de longo caminho a percorrer para nos livrarmos dos esquemas simplificadoros de inspirações positivistas.

Resumindo, o Estado brasileiro é, sem dúvida, patrimonialístico. Sua grande verdade é uma colossal herança portuguesa. Não é, pois, sem propósito que se atribui à política mineira haver cunhado esta definição patrimonialista de poder: "governar é nomear, demitir e prender", ainda muito em voga nos dias atuais.

O reconhecido avanço técnico de caráter modernizador que surge sobretudo a partir de pós-guerra realizado por uma elite técnica, não se formou no âmbito do patrimonialismo tradicional, mas, partindo de periferia, enxertou-se no aparelho do Estado.

Dessa forma, a ênfase que se tem atribuído à pretensa incompatibilidade de elite técnica com a democracia serve sobretudo para obscurecer o fato de que o Estado brasileiro não pode ser tratado como um monolito.

Abrange pelo menos quatro segmentos que assumem posturas abertamente conflitantes: a máquina patrimonialista tradicional, a classe política e as elites técnica e militar. Observa-se desse forma, dentro da contextualização atual e das múltiplas complexidades de sociedade brasileira, a distância entre esta sociedade e o Estado.

É fundamental compreender que é necessário cada vez mais trabalhar na direção da organização da sociedade levando-a a um estágio pleno de participação nas decisões de caráter político.

Na percepção de Habermas, o uso corrente de público e esfera pública denuncia uma multiplicidade de significados concorrentes. Deixa ainda a entender que o emprego um tanto confuso dessas palavras parece, até mesmo, estar a exigir a sua manipulação ideológica. Não só a linguagem corrente finca pé nisso (ao menos aquela já empregada pelo jargão das burocracias e das mídias), como também as ciências, sobretudo Direito, Ciência Política e Sociologia, estão, evidentemente impossibilitadas de substituir categorias tradicionais como "público" e "privado", "esfera pública", "opinião pública", nas definições mais precisas. O Estado é o "poder público". Segundo Habermas *"Ele deve o atributo de ser público à sua tarefa de promover o bem público, o bem comum a todos os cidadãos."*

A educação como bem social é um dever inalienável do estado em relação à sociedade. Cabe a ele (Estado) garanti-lo em todos os níveis de forma inquestionavelmente democrática.

Historicamente, a educação como fenômeno geral cultural se tem verificado em todos os povos e épocas registradas, sendo que a educação pública como tal, isto é, a educação criada, dirigida e mantida pelas autoridades oficiais, é de origem relativamente moderna. Na idade média, organizada pela Igreja, a educação sofre radical transformação com a Reforma. Seus adeptos recorrem então às autoridades oficiais para sustentação e desenvolvimento de suas idéias e crenças. É o que Luzuriaga denominava "educação pública religiosa".

À medida que ameaça processo de secularização do Estado, este organiza a educação para seus próprios fins, culminando o século XVIII, na época da "ilustração" e do "despotismo esclarecido", com o que chamamos a "educação pública estatal". É uma educação autoritária eminentemente



disciplinar objetivando a formação do crédito, em particular a do militar e do funcionário.

Com o avanço da Revolução Francesa, os representantes do povo transformam o tipo estatal de educação anterior, dando origem à educação pública nacional, que se realiza no correr do século XIX. Seu objetivo é a formação do cidadão, a educação cívica e patriótica do indivíduo; e tem caráter essencialmente popular, elementar, primário.

Finalmente, na medida que avança a participação do povo no governo da nação, vai surgindo a concepção da educação pública democrática.

### **ANÁLISE ESTRUTURAL DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA, DESVIOS E TENDÊNCIAS**

As diferentes fases porque passou o processo educativo em nosso país, levam-nos a observar com clareza as consequências e os descaminhos que por nós são vivenciados com relação a esta questão.

Planos de governo vem se sucedendo em matéria educativa com vistas a buscar soluções para o analfabetismo e preparo mais eficiente de nosso alunado.

Entretanto, a legislação vigente não oferece ganhos reais que viabilizem uma proposta educativa que resgate a qualidade de ensino e atenda a sociedade garantindo sua emancipação pelo domínio de conhecimento crítico que pudesse oferecer.

Observa-se no dizer de Saviani (1980) que *"não basta ater-se à letra da lei: é preciso captar seu espírito. Não é*



*suficiente analisar o texto; é preciso examinar o contexto. Não basta ler nas linhas; é necessário ler nas entrelinhas."*

Elementos de confirmação do "status quo" são contemplados pela Lei 5692/71 que regula o ensino de 1 e 2 graus. Observa-se tal fato nos artigos 46 e 56 referentes a recursos para a concessão de bolsas de estudos, o que sem dúvida representa um desvio de verba pública, que se utilizada na rede escolar escusaria sua implementação na iniciativa privada. Cria-se com isso mais um espaço para o clientelismo e a inviabilização de ampliação ou implementação do sistema público de ensino. Ainda sob a mesma matéria, percebe-se a concessão de bolsas sujeitas à restituição, como sendo inaceitável uma vez que reflete a ausência de responsabilidade do Estado, que foge ao cumprimento do que é de sua responsabilidade.

No que tange a financiamentos a escolas confessionais e créditos educativos, a presença de órgãos competentes do governo tem servido muito mais a interesses particulares do que ao atendimento a prioridades levantadas pela comunidade, no que se refere à utilização das verbas públicas. O FNDE, facultando às Prefeituras locais verbas para construções e reformas de estabelecimentos de ensino, contribui para o reforço de uma postura em que se pretende muito mais vender uma fachada educacional do que realmente trabalhar no interior da problemática educativa objetivando melhorar sua qualidade, seja pela revisão curricular, melhor qualificação do seu corpo docente, mudanças em sua proposta filosófica, etc. Observa-se uma real similitude de conduta com relação à atitude da escola da iniciativa privada, preocupada em ampliar e maquilar suas instalações para "melhor" atender sua clientela.

Outra questão apontada no artigo 61 revela a transferên-

cia de responsabilidade do estado para a iniciativa privada entendendo-a como responsável e não como participativa no atendimento à pre-escola. Neste sentido, sua presença como elemento fiscalizador da distribuição adequada de verbas para suprir suas necessidades desloca-se para o assumir descabidamente este papel.

O artigo 62 leva-nos a outro desvio de responsabilidade no que se refere a serviços de transporte, vestuário, alimentação, tratamento médico e dentário, quando propõe que entidades de assistência educacional, formadas por "pessoas de comprovada idoneidade" assumam um papel que não lhes cabe, incluindo-se total ou parcialmente desta questão.

Com relação ao currículo, o art. 5 que propõe atendimento predominantemente para a formação especial no 2o. grau, na realidade, esses preceitos não têm sido atendidos pela rede, que é generalista e não canaliza seu alunado para o atendimento de seus interesses e necessidades. Ao contrário, essa preocupação tem sido muito mais presente na iniciativa privada, embora ainda não esteja de fato preocupada com a questão da terminalidade.

Com relação ao artigo supra-citado, Saviani aponta para a incongruência da Lei quando postula essa preocupação com a "formação integral do adolescente" e propõe no 2o. grau uma predominância da formação especial.

O parágrafo 1o. do artigo 8 tem servido à iniciativa privada, no que tange à possibilidade de organização semestral no ensino de 1o. e 2o. grau assim como o capítulo IV referente ao ensino supletivo. Em ambos os casos verifica-se, na prática, uma desqualificação do ensino; que por sua estrutura, duração e regime escolar tem se mostrado inoperante para a qualificação e "formação integrada" do nosso alunado.



Verfica-se, não um atendimento guardando as necessidades de nossa clientela, mas sim sucateamento da educação que se transformação num mercado espúrio de interesses comerciais. Muitas vezes, como atenta FREITAG (1978), o "Estado reserva-se ao direito de apenas aplicar os exames finais e expedir os diplomas". O mesmo ocorre com o artigo 15, que viabiliza a implantação do regime de dependência de uma ou duas disciplinas, o que, sem dúvida, concorre para que se firme uma postura irresponsável quanto à busca da qualidade em nosso processo educativo. Empurrar para as séries seguintes problemas de defasagem de aprendizado será solução para tal grave questão?

A incompetência do nosso regime de ensino leva à inobservância do art. 20 que não consegue atingir a todo o contingente populacional a que se obriga atender.

Como colorário final, percebemos a escola pública impotente e pouco atenta para a necessidade de criar cursos com terminalidade a nível de 2o. grau e, desqualificada para promover a ascensão do seu alunado ao 3o. grau, ficando essa tarefa concentrada nas mãos da iniciativa privada, o que acaba privilegiando seu alunado na conquista de acesso ao terceiro grau.

Todas essas distorções percebidas não podem deixar de nos sensibilizar, enquanto educadores comprometidos com a busca de uma sociedade mais justa e democrática.

Entender o planejamento educacional não é corroborar para a função reprodutora da sua força de trabalho, mas transformar o sistema educacional de forma a confirmar função do estado como diretamente responsável por sua exeqüibilidade e implementação e a sociedade civil como controladora



da utilização das verbas para fins específicos da educação pública e gratuita no país.

## **A BUSCA DE ALTERNATIVAS CORPORIFICADAS NO MODELO DO PROJETO DA LDB**

O funcionamento do sistema político brasileiro e, por conseqüência, educacional, quanto ao modo de participação da sociedade nas decisões estatais, depende da relação entre os grupos de pressão e o Executivo Federal e o Congresso. Os grupos de pressão absorvem o radicalismo das relações sócio-políticas e, assim, tendem a produzir mais conflito do que consenso.

Num sistema desse tipo, em que o processo de decisão é fortemente afetado pelos grupos dotados de maior poder, são também muito freqüentes os riscos de paralisia decisória. O cruzamento de pressões de diferentes grupos fortes pode funcionar como veto e o governo se imobiliza.

Ao longo de nossa história da educação, notadamente da mais recente, tem se constatado uma busca incessante de alternativas para um novo modelo político-educacional, já que o modelo brasileiro esgotou-se e a dependência da ação dos grupos de pressão é perigosa. O que falta hoje é um novo projeto nacional para as mais complexas circunstâncias. A elaboração do novo modelo precisa ser um diálogo com a sociedade. Nada mais é possível fazer sem a participação ou o consentimento popular. A questão é legitimar o processo de criação e desenvolvimento de projeto, contextualizando a proposta educacional na medida das necessidades identificadas pela sociedade civil organizada. Trata-se de exercitar a

visão de conjunto e operacionalizar o esforço conjugado, pela participação ativa e consciente de todos os segmentos sociais.

O aparelho escolar tem sido organizado no sentido de garantir e perpetuar a hegemonia da sociedade política, que retira sua força da representatividade que exerce em relação à sociedade civil. Afinal, é preciso articular a escola com as forças efetivas da sociedade. Se a escola é instrumento de hegemonia, é preciso utilizá-lo.

Com o advento da Constituição de 1988, algumas alternativas educacionais vieram à cena, corporificadas nas várias propostas da lei de Diretrizes e Bases da Educação, que culminaram na segunda versão do substitutivo do deputado Jorge Hage, relator da Lei na Comissão de Educação, Cultura e Desportos da Câmara dos Deputados.

Em sua trajetória, a LDB mereceu a participação de entidades representativas da sociedade civil notadamente as dos educadores, dos educandos e dos trabalhadores da educação em geral, organizados no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB, assim como de parlamentares que somaram forças às do Fórum.

O novo modelo, ainda em formação ou deformação ao longo de sua caminhada, tece algumas diretrizes e bases estruturais que visam democratizar e descentralizar a organização e a gestão do ensino.

O substitutivo adota estratégias e mecanismos institucionais que acredita capazes de assegurar o planejamento e a administração democráticos da educação. em suas diferentes instâncias, incluindo a preferência pela forma colegiada, plural e representativa, em lugar da autoridade impessoal.

E proposta do Fórum Nacional de Educação, instância



máxima de consulta em matéria relativa à educação nacional, significa a institucionalização do processo de consulta à comunidade educacional organizada.

O novo Conselho Nacional de Educação, de feição corporativa, conta com a grande maioria de seus membros escolhida por uma base grandemente diferenciada, em forma pluralista, desconcentrada e representativa, tentando evitar pressões e orientações privatistas na política educacional.

O modelo faz distinção clara entre escola pública e escola privada. Promove um aumento real dos recursos para o ensino público e propõe mecanismos para que a sociedade civil possa exercer controle sobre esses gastos. Dá ampla liberdade à iniciativa privada, desde que ela tenha capacidade de sobreviver autonomamente, sem depender do socorro de verbas públicas.

O princípio da descentralização se ramifica:

a) na municipalização opcional, sempre que houver condições pedagógicas, administrativas e econômicas, ao lado da vontade política;

b) na autonomia das instituições de ensino (a idéia de descentralização aplica-se aos sistemas estaduais de ensino e é estendida à administração das unidades de ensino);

c) na autonomia, credenciamento e avaliação das universidades.

O projeto substitutivo, ao criar o novo modelo da educação brasileira, determina uma organização e gestão mais democrática e mais descentralizada que qualquer outro que já tenhamos tido. Ele reformula o salário-educação, prevê a

participação da comunidade escolar na escolha de dirigentes e o controle da sociedade civil sobre as despesas com a educação, assim como a representação das entidades organizadas nos órgãos máximos de educação, evitando, assim, as estratégias dos grupos de pressão poderosos e suas maléficas conseqüências. Ele se detém na educação infantil, na preparação para o trabalho, na educação especial. Acaba com o sistema supletivo, integrando a educação de jovens, adolescentes e adultos à educação formal. Contudo, sua condição de avanço, segundo entendemos, se deve à forma original de seu nascimento.

Em verdade, não se trata de um projeto nascido no Executivo. Inovadoramente, sua origem situa-se no âmbito do próprio legislativo, de conteúdo fortemente marcado por anseios de segmentos organizados da sociedade. A proposta, por seu conteúdo, é um avanço. Seu tom é progressista.

O modelo, no entanto, embora crie obstáculos, não impede o desvio de verbas públicas, já que a matéria é constitucional. Acreditamos, porém, que se a reforma a Constituição não restringir as oportunidades de atendimento às escolas particulares com recursos públicos, faz-se necessário um controle forte do Estado sobre a aplicação dos dispositivos da lei hoje em tramitação. O texto legal, por si só, não será suficiente para a mudança que se pretende realizar.

A própria privatização do progresso científico e tecnológico é um risco para o movimento publicista, no momento em que a privatização dos setoers públicos vem sendo enfaticamente realizada.

É necessário romper o conservadorismo pré-existente sob a forma patrimonialista provocando inclusive as rupturas necessárias com a tecnoburocracia, com o populismo e a própria



pedagogia tradicional, dando à sociedade brasileira as condições efetivas de participação, modernização e emancipação dentro de uma perspectiva amplamente democrática.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDE - LDB. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. São Paulo, Cortez, 1990.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Leis e Pareceres*. Brasília, 1976.
- FAORO, Raimundo. *Os danos do poder*. 2 ed. Porto Alegre, Globo/USP, 1975, 2v.
- FREITAG, Bárbara. *Escola, Estado e Sociedade*. São Paulo, Edart, 1978.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural na esfera pública*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
- JAGUARIBE, Hélio. *Alternativas do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1990.
- LUZURIAGA, Orenzo. *História da Educação Pública*. São Paulo, Nacional, 1959.
- PAIM, Antônio. *Aquarela do Estatismo*. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, 1978.
- RIBEIRO, Darcy. *Substitutivo do projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, Senado Federal, 1992.
- SAVIANI, Dermeval. *Educação: do senso comum à consciência filosófica*. São Paulo, Cortez. 1980.
- VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coordenador) e outros. *Modernização política e desenvolvimento*. Rio de Janeiro. José Olympio, 1990.
- WEBER, Marx. *Economia e sociedade*. Trad.: Espanhola. 2a. ed, México. Tema de cultura e economia. 1964, 2 v.

# SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DA EDUCAÇÃO: ANÁLISE DAS RELAÇÕES DE PODER ENTRE AS INSTÂNCIAS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL NO PERÍODO REPUBLICANO<sup>1</sup>

*Flávia Obino Corrêa Werle<sup>2</sup>*

## RESUMO

O trabalho discute a educação no contexto das relações centro-periferia através da análise dos procedimentos ao longo da República. Esta análise parte da consideração de estruturas administrativas e do funcionamento dos aparatos públicos vinculados à educação sistemática de nível municipal, estadual e federal, focalizando o ensino de 1o. grau. A discussão parte do município de São Leopoldo, passando pelo estado do Rio Grande do Sul e chegando a nível nacional.

O quadro teórico envolve as seguintes proposições. As contradições da sociedade capitalista estão presentes no Estado e suas estruturas. A educação é uma área incluída nas políticas sociais do Estado e também configurada por tais conflitos. A administração e a política da educação são indissociáveis neste contexto. O Estado não é um bloco indiferenciado, mas formado por instâncias separadas, concorrentes permeadas por processos de normatização.

É estudo histórico interpretativo que analisa mais

---

1 Resumo da tese de Doutorado em Educação, apresentada em abril de 1993, na PUC/RS.

2 Professora da UNISINOS e da PUC/RS



de 3.000 documentos e considera o depoimento de pessoas que atuaram no aparelho educativo municipal. O elemento orientador do processo de análise dos dados é a questão referente aos processos de ingerência entre as instâncias federal, estadual e municipal.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo relata uma pesquisa que, explorando a história do sistema político-administrativo da educação, evidencia suas características funcionais de ingerência e permeabilidade.

A fundamentação teórica, apoiada em Poulantzas (1978, 1985), Miliband (1972) e Offe (1975, 1984) parte de noções a respeito do Estado capitalista. Considera também a contribuição de Smyth (1992), Archer (1979) e Varela (1986) que estudando comparativamente sistemas estatais de educação neles identificam características universalizadas.

Com este instrumental teórico analisou-se o material empírico - documentos e entrevistas - constituído de elementos da história da educação brasileira ao longo da República.

O estudo enfoca o relacionamento entre as instâncias federal, estadual e municipal desde 1889 até 1988, quando é promulgada a nova Carta Constitucional que altera o panorama jurídico-administrativo vigente. A discussão parte do município de São Leopoldo, passando pelo Estado do Rio Grande do Sul, chegando à esfera federal.

O presente texto está organizado em quatro partes: o quadro teórico utilizado, as particularidades do estudo empírico, o significado atribuído às características de ingerência e permeabilidade, e a discussão do material empírico tendo em

vista os acontecimentos históricos do sistema político-administrativo da educação.

## **O ESTADO CAPITALISTA E O SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DA EDUCAÇÃO - CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS**

O Estado constitui e regulamenta o público e o privado nas sociedades capitalistas. Compõe-se de aparelhos institucionais, normas, códigos, organizações burocráticas, assim como de estruturas complexas e diferenciadas que contribuem para legitimar a autoridade, normatizar e constituir o funcionamento da sociedade. Os aparelhos de Estado formam um conjunto complexo de estruturas e instituições<sup>3</sup> não homogêneas. Nele as forças originárias de diferentes grupos sociais interagem, negociam, procuram espaços e competem pelo poder, tornando mais ou menos visíveis e presentes seus interesses nesta arena de lutas.

A atividade dos estados, municípios, câmaras, assembleias, ministérios, secretarias, departamentos, setores, constituem, em seu conjunto, a organização do Estado. Embora tais componentes estejam nominalmente referidos ao interesse geral e ao bem público, visam a satisfação de interesses setoriais divididos em projetos ou decisões parciais. A existência de cada um destes segmentos especializados em determi-

---

3 Utiliza-se a expressão estruturas do Estado para designar todas as suas diferentes esferas de ação. Assim, o Estado está estruturado em esferas de poder (executivo, legislativo e judiciário) e em setores de ação (educação, saúde, habitação, segurança). Embora o termo instâncias possa ser usado para designar todas as partes dessa múltipla divisão dos aparelhos de Estado, para efeitos deste trabalho, instância é o termo usado apenas para designar ações político-administrativas do Estado no nível federal, estadual e municipal.



nados problemas complexifica a organização estatal. Seu isolamento relativo, sua hierarquização e definição de ação delimitadas leva, ao conflito e concorrência, à luta entre os aparelhos de Estado. A direção impressa em cada parte não é proposta autonomamente, mas harmonizada, unificada com as demais, o que não contribui, entretanto, para suprimir o conflito entre elas. O conflito é um fator de permanente ruptura dentro do sistema social do Estado. Ele está presente no interior de cada instância e no relacionamento das instâncias entre si.

Neste contexto, a escola é uma instituição produtora e formadora de contrastes sociais. Sua estruturação e desenvolvimento está indissoluvelmente legada às contradições do Estado capitalista e à complexidade de suas instituições. Os processos político-administrativos<sup>4</sup> necessários à sua dinamização são, da mesma forma, um palco de lutas e contradições. A administração dos recursos humanos, dos recursos materiais e financeiros da educação, a consideração de suas estruturas organizacionais, a legislação e o planejamento precisam ser tratados no contexto desta concepção de Estado.

A literatura internacional aponta para características universais que cada sistema político-administrativo da educação vai desenvolvendo, progressivamente e ao longo do tempo, neste contexto contraditório do Estado capitalista.

Smyth (1992), analisando a política educacional em três estados da Austrália, conclui que mesmo que o sistema educativo tenha um discurso de participação e de auto-gestão, há toda uma realidade de centralização do poder e de autori-

---

4 Utiliza-se a designação de sistema político-administrativo (Miliband, 1972; Offe, 1990) da educação na compreensão de que política e administração são indissociáveis na dinâmica dos sistemas sociais.

tarismo sobre as escolas. O discurso liberal serve para camuflar e justificar a política educacional autoritária. Para o autor, tal política decorre do constante enfrentamento da contradição básica colocada pelos processos de acumulação de capital e pelos de legitimação democrática. Isso quer dizer que o Estado capitalista precisa promover a infra-estrutura e condições necessárias às exigências do capital e de sustentação dos processos de acumulação, mas ao mesmo tempo precisa manter sua imagem de justiça, honestidade e dissimular o que está causando. É neste panorama contraditório que as políticas educativas são colocadas.

Fazendo uma análise histórica Varela (1986) identifica as condições sociais que levavam ao surgimento e institucionalização da escola nacional. Dentre elas destaca: a) a separação da infância do mundo adulto - antes do surgimento dos sistemas educativos as crianças aprendiam pela participação e convivência com as gerações mais velhas; b) a constituição do espaço escolar como um prédio específico para as funções educativas, separado dos demais espaços sociais; c) a progressiva destruição de outras formas de socialização - ações educativas realizadas pela família passam para a responsabilidade da escola, o aprender em serviço é substituído pelo treinamento na escola; d) a formação de um corpo de especialistas dotado de códigos teóricos e conhecimentos técnicos - tais conhecimentos foram produzidos na medida em que a escola separou-se da vida e encerrou-se num prédio específico e a infância foi considerada um moldável período de disciplinamento e formação; e) a institucionalização da escola obrigatória e do controle social que possibilitam de forma plena a instituição do aparelho escolar.

Archer (1979) estudando comparativamente a educação russa, inglesa, dinamarquesa e francesa identificou características - unificação, sistematização, diferenciação, especializa-



ção - que demonstram o quanto da elaboração estrutural dos sistemas educativos estatais é universal.

A unificação envolve a incorporação e o desenvolvimento de diversas instituições, atividades e pessoal sob um quadro de referências central, nacional e específico não fracionado. O grau de unificação se refere à institucionalização dos controles de emanam do centro e estandarizam entradas, processos e produtos. A sistematização acompanha a unificação e implica não a simples soma de partes, mas a constituição de uma totalidade global e consolidada na interconexão de elementos com um papel unificado. Sistematização consiste no fortalecimento de relações pré-existentes entre diversos componentes, o desenvolvimento de relações entre elementos previamente não relacionados, na gradual adição de partes e na composição de novas relações dentro do sistema ou alguma combinação destas mudanças. Pela sistematização o sistema desenvolve hierarquias e articula gradualmente os níveis educacionais. A diferenciação pode assumir duas dimensões: uma considera o crescimento da educação frente a outras partes da sociedade, outra, envolve o desenvolvimento de especialização no nível interno da educação. Um exemplo de pouca diferenciação é quando a educação se confundia com a formação do cristão e o magistério era uma função entendida como peculiar a ordens religiosas. A maior diferenciação parece ser uma decorrência da pressão de vários grupos por serviços múltiplos, e da compreensão da pluralidade das funções da educação. A especialização implica diversificação de insumos, processos e produtos, o que pode ser o resultado do poder relativo das demandas educativas.

A elaboração estrutural do sistema educativo resulta da forma específica como estes quatro elementos - unificação, sistematização, especialização e diferenciação - se articulam empiricamente em cada contexto histórico. As quatro formas

podem ocorrer simultânea ou seqüencialmente e podem se desenvolver e se pressionar mútua e indefinidamente. Por outro lado, elas não eliminam o conflito educacional podendo, outrossim, estimulá-lo uma vez que elas contêm forças divergentes. Unificação, sistematização, diferenciação e especialização são formas emergentes da constituição da ação educativa nos aparelhos de Estado; são dimensões que implicam a modelação das ações educativas pelo Estado no sentido de representar, organizar e materializar os interesses de frações de classe e da acumulação. A sua conjugação é uma forma de individualizar as instâncias do Estado no que se refere ao sistema político-administrativo-educacional e sua concomitante homogeneização no sistema educativo estatal.

Percorrendo a história da educação brasileira encontramos confirmação para as idéias de Smyth, Varela e Archer. Assim, por exemplo, a diferenciação no sistema educativo brasileiro está presente ao longo da 1ª República na medida em que cada unidade federada tratava da educação pública de primeiras letras. A liberdade que a instância estadual gozava naquela época favoreceu o surgimento de iniciativas peculiares de enfrentamento de necessidades, o que permitiu a especialização das iniciativas conforme as características locais. A partir deste momento histórico a unificação e a sistematização mostram-se progressivamente predominantes sobre as demais características.

## CARACTERÍSTICAS DO ESTUDO EMPÍRICO

O estudo realizado se debruça sobre uma face das contradições do Estado capitalista, a que resulta da interação entre as instâncias do poder público. O enfoque é o do sistema político-administrativo do Estado dentro do contexto educacio-



nal e envolve o exame de relações e negociações entre as instâncias municipal, estadual e federal.

A consideração do sistema político-administrativo do Estado, dentro do contexto educacional, exigiu a análise das diferentes instâncias, ao longo do tempo, a partir de sua posição frente às demais e a forma como foram se consolidando os inter-relacionamentos entre elas e as estruturas criadas no interior das mesmas. Entende-se que as instâncias do Estado tomam posições dentro do sistema de relações político-administrativas, as quais conferem particularidades à estrutura de cada instância e às tomadas de posição implicadas.

Objetivou-se interpretar a articulação entre as diferentes instâncias do sistema político-administrativo do Estado referente à educação, tendo o município de São Leopoldo e seu desenvolvimento histórico, ao longo da República, como exemplificação.

Os dados empíricos foram obtidos mediante consulta a documentos e entrevistas. Foram consultados mais de 3.000 documentos (decretos, leis, pareceres, telegramas, cartas, ofícios, atas, relatórios, planos) referentes à administração da educação dos níveis federal, estadual e municipal, existentes no Museu Histórico Visconde de São Leopoldo e Secretaria Municipal de Educação e Cultura de São Leopoldo - ambos localizados no município de São Leopoldo - Biblioteca da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, Centro de Documentação da Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul e Divisão de Documentação da Secretaria Estadual do Planejamento Territorial e Obras do Rio Grande do Sul, situados em Porto Alegre, bem como no Arquivo Histórico Nacional e no Centro de Pesquisas e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas, esses últimos no Rio de Janeiro. Os resumos de tais documentos estão

organizados em um Banco de Dados armazenado no DIALOG, possibilitando acesso dinâmico e diferenciado às informações. Foram também realizadas 21 entrevistas com agentes do órgão municipal de educação de São Leopoldo, tendo sido escolhidas três pessoas que atuaram em diferentes equipes administrativas. Estas entrevistas estão transcritas totalizando 146 folhas datilografadas em espaço um.

Os dados evidenciam a existência de diferentes formas de relacionamento entre as esferas do poder público ao longo do tempo.

As linhas interpretativas decorrentes do material empírico, quais sejam espaço escolar, órgãos colegiados, políticas de abrangência nacional e estrutura das instâncias mostram, de forma recorrente, e relação entre as instâncias do Estado e a característica de ingerência e permeabilidade que a qualifica.

As quatro linhas temáticas adotadas como trilhas para o desenvolvimento do trabalho interpretativo levaram à descrição, caracterização e relacionamento das posições político-administrativas das diferentes instâncias. Estes temas não foram escolhidos aleatoriamente mas emergiram do "corpus" de dados. A base teórica considerada também levou à compreensão de que a materialidade das políticas, dos prédios e do formato organizacional são elementos tanto constitutivos dos aparelhos e, portanto, das instâncias do Estado, como estruturantes da sua concretude.

A realidade político-administrativa da educação e a articulação entre as instâncias do Estado que nela ocorre não é algo acabado, que se dá a conhecer de forma única e precisa. É um fenômeno institucional, histórico, multidimensional. Não é a justaposição nem das instâncias nem das abordagens



adotadas mas a aceitação de suas variadas implicações e relações.

O espaço escolar foi tomado num sentido amplo, analisando-se desde os prédios, os recursos materiais incluindo equipamentos, material de consumo, até ações de conservação, manutenção e expansão da rede, bem como demandas por educação e formas de qualificação e cadastramento de tais recursos materiais por meio das instâncias.

Os colegiados do sistema político-administrativo da educação, apesar de fazerem parte da estrutura organizativa das instâncias foram tratados em separado. Enfocou-se os colegiados de âmbito estadual e municipal mostrando sua gênese e suas contribuições como elemento de fomento e apoio de ingerências pela sua constante característica fiscalizadora.

As políticas de nível federal referentes à educação de adultos, merenda escolar e livro didático foram discutidas, apesar de também serem propostas com um espaço organizacional próprio na estrutura das diferentes instâncias. Preferiu-se entretanto trabalhá-las em separado da estrutura organizativa das instâncias por se configurarem como exemplificações de ingerência que perpassam as três instâncias e como fomentadoras de permeabilidade.

A estrutura organizativa que as instâncias foram construindo, reconstruindo e transformando, mostrou-se um importante veio explicativo e demonstrativo de ingerência. A materialidade organizacional das instâncias é tanto produto como é produzida pelas relações de poder entre as instâncias.

## PERMEABILIDADE E INGERÊNCIA - SIGNIFICADOS

Na explanação das quatro grandes linhas temático-interpretativas emergiram as características de permeabilidade e ingerência. Explica-se a seguir o significado destas características.

Ingerência é entendida como um conjunto de práticas político-administrativas de influência e intervenção de penetração de umas instâncias sobre as outras. A ingerência envolve concessões, negociações, omissões político-administrativas, revelando certa prevalência das instâncias que a produzem sobre as demais.

A ingerência se manifesta numa conjuntura como revelação e como condensação de relações de poder. A ingerência não é um momento revolucionário que ocorre momentânea e inesperadamente, mas tem um ritmo de desenvolvimento que poderá ter momentos fortes e fracos, construindo-se ao longo do tempo. Para que haja ingerência de uma instância sobre as outras é necessário que os espaços de cada uma estejam separados e delimitados, e especializadas as funções; é preciso que haja individualização entre as instâncias do Estado, que estas sejam núcleos de decisão administrativa ou com expectativas a respeito, e que as funções estejam setorizadas.

A permeabilidade é uma característica concomitante e conseqüente à ingerência e consiste em um conjunto de assentimentos e práticas político-administrativas que permitem e favorecem a penetração das intenções e práticas político-administrativas de umas instâncias sobre as outras. A permeabilidade envolve, também, concessões, negociações e omissões político-administrativas, revelando uma certa subordinação e dependência da instância que a pratica caracterizada como permeável frente às demais.



A significação atribuída à permeabilidade e à ingerência emergiu da base teórica e dos dados empíricos discutidos a partir dos quatro temas indicados. Pela exigüidade do espaço a discussão que segue não discrimina cada linha temática, mas as trata em conjunto destacando evidências que comprovam a ingerência e a permeabilidade entre as instâncias federal, estadual e municipal quanto ao sistema político-administrativo da educação.

### **CARACTERIZAÇÃO DA INGERÊNCIA E DA PERMEABILIDADE NO SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DA EDUCAÇÃO AO LONGO DA REPÚBLICA**

Pode-se afirmar que a ingerência caracteriza as articulações entre as instâncias federal, estadual e municipal nos processos políticos e administrativos da educação brasileira. Tal ingerência apresenta-se com maior nitidez nos processos atuais, agudizando-se com o passar do tempo.

Na 1a. República não se pode sustentar que ocorressem processos de ingerência tal como os atualmente identificados, tendo em vista o contexto geral da época.

A reorganização, ocorrida com a proclamação da República e a Constituinte de 1891, promoveu a descentralização do aparelho do Estado, mas não houve, de imediato no Brasil, uma passagem para o sistema capitalista (Saes, 1985). Se os estados se constituíram como unidades reconhecíveis na república federativa, a transformação superestrutural não instituiu com clareza a posição dos municípios no cenário político. As concepções positivistas vigentes neste momento histórico tiveram também forte influência no posicionamento da educa-

ção frente aos processos de transformação burguesa do Estado.

Quando eram elementos fundamentais e caracterizantes da educação os princípios de liberdade de ensino e federalismo e a política de não interferência do Estado na educação, a *"ingerência do 'elemento oficial' deveria restringir-se ao mínimo necessário. E, o sucesso do sistema escolar brasileiro dependeria da eliminação da figura do 'Estado Docente'."* (Tambara, 1991, p. 211) As subvenções federais deveriam reduzir-se a uma mínima parte (apenas 20%) da quantia efetivamente gasta no ensino primário em cada estado (Tambara, 1991, p. 206). Com isso elas não construíam um apoio financeiro de porte que acarretasse alguma perda de autonomia para as partes subvencionadas. As subvenções não representavam pressão suficiente e o organismo que as instituíam tinha mais uma posição de "central pagadora" do que um organismo com efetivas propostas de desenvolvimento do ensino público.

A intervenção da União nas unidades federadas por meio de processos de inspeção do ensino era condenada como de "flagrante inconstitucionalidade" (Tambara, 1991, p. 216). Praticava-se a liberdade de ensino na medida em que ela

*"... constitui o princípio fundamental a balizar o comportamento estatal. Consentâneo a este procedimento, ocorre a assunção do federalismo como forma organizacional estatal ideal que, logicamente, subentendia a limitação da intervenção da União na área educacional, presumidamente de atribuição estadual e municipal"* (Tambara, 1991, p. 86)

Neste contexto as unidades federadas eram as protagonistas do processo político em matéria de educação. Daí



identificarmos na 1a. República as características de diferenciação e especialização propostas a nível da instância estadual.

No Rio Grande do Sul as concepções positivistas acima mencionadas tinham, não apenas grande parte de sua origem, mas eram plenamente praticadas.

Decorrente da liberdade de ensino, conforme mostraram os dados empíricos, a separação entre o público e o privado era tênue. Junto com o salário, o professor recebia também um valor correspondente a taxas de aluguel e asseio da escola. Esta vinculação do público com o particular também permanece nos convênios dos anos 60, extensivos à rede municipal e a estabelecimentos mantidos pela iniciativa particular, nos vínculos entre a Divisão de Municipalização do Ensino Primário e a Divisão do Ensino Particular da Secretaria Estadual de Educação, 1965, nas propostas de municipalização dos anos 70, dentre outras evidências.

A ausência de espaços com específicas funções educativas, a relevância do papel do professor, as funções desempenhadas gratuitamente pelos cidadãos que compunham os colegiados educativos decorriam destas concepções. O ensino ficava sob a responsabilidade e iniciativa do professor cuja atividade profissional na época tinha sentido de profissão autônoma. A frequência dos alunos era vista como decorrência direta do trabalho docente. Ademais, o professor também era responsável pelos recursos materiais necessários para a educação. A instância estadual instituíra meras estruturas colegiadas de fiscalização do que era realizado individualmente pelo professor, dentro da então vigente liberdade de ensino. A administração da instrução pública era feita mais por controle local do que pelo aparelho de Estado formal e centralmente organizado para tanto.

Por outro lado o "Estado Mínimo" em matéria de educação, no início da República, não desenvolvia estruturas com funções especializadas, hierarquizadas e com minuciosa divisão de trabalho como as dos dias de hoje. As estruturas vigentes eram reforçadas e reforçadoras da concepção de livre exercício profissional, valorização da competência e do saber fazer e não da certificação, e do exercício sem remuneração de certas funções ligadas à educação. As iniciativas afluíam livremente e o poder público, por meio das instâncias estadual e municipal, atuava só o estritamente necessário.

A instância estadual e a municipal indiferenciavam-se não tendo espaços de competências em separado. Havia uma certa ambigüidade e superposição entre estas instâncias em questões educativas. É típico e exemplificativo destas características o fato do intendente municipal ser também nomeado inspetor escolar, que era função criada pela estrutura administrativa estadual. Os Conselhos Distritais (1897) e os Conselhos Escolares (1906) compunham a rede de poder das instâncias estadual, pois, com sua instituição, abriam-se cargos cujo desempenho representava influência, ascendência junto à população local, e, ao mesmo tempo, seu preenchimento era um espaço de poder conjunto do intendente, subintendentes, representantes locais do partido no poder e Secretaria de Estado.

Se, inicialmente, o critério para composição dos Conselhos Escolares era o de filiação partidária e prestígio social - o que foi mantido até o final dos anos 30 - atualmente, os critérios orientadores são mais técnicos, envolvendo formação, experiência na área da educação e transparecendo racionalidade instrumental e burocratizante que transpassa a educação pública.

Num contexto fluído e de competências inespecíficas,



como aquele em que ocorreram os processos politico-administrativos da educação na 1a. República, não há ingerência entre as instâncias federal e estadual. O relacionamento entre as instâncias estadual e municipal com referência à educação é indiferenciado. Não foram encontradas evidências de que os atores envolvidos tivessem a visão de seus limites de ação e de sua área de responsabilidade. As competências e ações se superpunham. Não há como identificar de onde provinham as iniciativas e as inovações, ou se esta ou aquela instância tinha sua área de ação invadida ou diminuída.

O relacionamento entre as instâncias se caracterizava na 1a. república, não pela ingerência, mas pela sobreposição e ambigüidade pois a instância municipal não tinha identidade em si, era apenas uma face da instância estadual. Ademais, tanto na instância estadual como na municipal, a educação não se diferenciava de outras estruturas do poder público. Na instância estadual a educação pertencia à mais poderosa secretaria de estado, a que lidava com os negócios do interior; na instância municipal era assumida pelo poder executivo.

Entrementes, a instância federal na 1a. República, por princípio, não incluía a educação de primeiras letras na agenda de políticas possíveis. Quando agia, era por meio de subvenções e sobrepondo-se à instância estadual, e, por consequência, à municipal. A identidade da instância federal estava ligada ao Distrito Federal, e ao ensino secundário e superior.

Se não é possível afirmar que na 1a. república houvesse ingerência entre as instâncias quanto a assuntos educativos, uma vez que estas se orientavam pela liberdade e não intervenção, e o nível municipal não se configurava como isolado do estadual, mas a ele articulado ambigualmente; se as instâncias não se diferenciavam, pelo contrário, se superpunham, pode-se entretanto afirmar que haviam processos que indica-

vam incipiente especialização e diferenciação de ações educativas nas instâncias estadual e municipal.

Na 1a. República não apenas o ensino de primeiras letras era provido pelas instâncias estadual e municipal. Neste período havia uma tendência à especialização e diferenciação, embora incipiente, de ações educativas no nível da instância estadual, e por consequência da articulação mútua, na municipal. No Rio Grande do Sul, a forte influência positivista não permitia ao poder público a proclamação da obrigatoriedade de ensino. A constituição política estadual, datada de 14 de julho de 1891, caracterizou o ensino oferecido nos estabelecimentos do estado como leigo, livre e gratuito, omitindo qualquer menção à obrigatoriedade. Entretanto, no final do período imperial a obrigatoriedade era defendida pelo governo da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul, tendo sido instituídos os Conselhos (1888) para proceder a sua fiscalização. Se no Rio Grande do Sul a obrigatoriedade escolar não era incluída na constituição de 1891, em São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina e Goiás a obrigatoriedade escolar associava-se à gratuidade da instrução pública (Cury, 1991), o que é mais um argumento que demonstra a diferenciação das ações educativas no nível estadual.

Esta tendência à especialização e diferenciação das funções educativas contribui para demonstrar a não ingerência da instância federal junto aos estados, neste período. Tal tendência explicita-se, no Rio Grande do Sul, pelas iniciativas da instância estadual que criou formas peculiares de apoio a alunos, atendimento a adolescentes e adultos, e normatizou o uso de obras pedagógicas. A Escola de Engenharia de Porto Alegre e os institutos a ela agregados na diversificação de suas funções exemplificam a especialização alcançada na instância estadual. Também a instância municipal, se bem que mais timidamente, realizou ações diferenciadas para atender a de-



mandas locais peculiares, como é o caso da criação a escola de música de São Leopoldo.

A dificuldade de obter dados de caráter nacional sobre a educação de primeiras letras decorria das peculiaridades e diversificação da organização dos serviços educativos nos diferentes estados. Cada unidade federada organizava e designava o ensino à sua maneira, o que dificultou as tentativas da instância federal no sentido de proceder aos levantamentos de dados educativos em todo o território nacional.

Entretanto, esta tendência à especialização e diferenciação dos serviços educacionais emergente na instância estadual a qual se articulava à municipal parece ter sido integrada nos processos de unificação desencadeados no período do Estado Novo pela instância federal. A força das diferentes estratégias de nacionalização levam a assim afirmar.

As definições constitucionais, a exigência de que as diferentes instâncias dispendessem uma percentagem de recursos determinada para a educação bem como legislação de caráter nacional auxiliaram, junto com outros procedimentos políticos, a configurar os processos de unificação e sistematização das ações educativas e ao mesmo tempo os de ingerência entre as instâncias. Frente a isso, os processos de especialização e diferenciação dos serviços educativos que floresciam nas instâncias estadual e municipal sucumbiram frente aos de unificação e sistematização propostos desde a instância federal.

Com os processos de unificação e sistematização das ações politico-administrativas da educação as instâncias do estado definiram funções e separaram responsabilidades. Com o Estado Novo a situação se alterou e o espaço de liberdade da instância estadual e de articulação desta com a municipal

diminui, transforma-se, sofrendo uma reordenação num quadro de unificação da educação e de separação de poderes e áreas de ação entre as instâncias do Estado.

Progressivamente, os processos de burocratização, hierarquização e divisão de trabalho vão se instalando no corpo funcional das instâncias federal e estadual.

O Estado Novo promoveu na estrutura organizacional da instância federal e, por paralelismo, na estadual, ações de identificação/separação da área da educação. Na instância estadual esta identificação/separação não eliminou paralelismos estruturais para o trato das questões da educação municipal.

A identidade da área da educação que ocorre na instância estadual se dá por assemelhamento e adesão - inevitável num período de ditadura - à União. A estruturação ocorrida na instância federal atua como uma pressão externa unificadora junto à estadual, fazendo com que esta criasse organismos especificamente educativos com funções técnico-pedagógicas.

Assim como a instância federal promoveu uma pressão sobre a estadual para a sua estruturação, a diversificação estrutural desta pressionou a instância municipal no mesmo sentido. O processo de estruturação organizacional da instância municipal quanto à educação, começou, no Rio Grande do Sul, em 1943, com as Delegacias Regionais e foi se firmando, intensificando e se tornando mais incisivo ao longo do tempo.

Pode-se afirmar, a partir dos dados trabalhados, o que também é confirmado por Maia (1989, p. 53), que no plano federal o município começou a ser reconhecido, ainda que de forma dissimulada e tímida, como parte do sistema federativo,



ou seja, como instância identificável e separada das demais, a partir da Constituição de 1946.

As necessidades e limitações a que a educação está submetida, enquanto participante das lutas no aparelho do Estado, levam as instâncias não só a definir estratégias de ação na área educativa, mas a criar estruturas que dêem suporte para implementá-las. As estruturas parecem entretanto ser gestadas por uma espécie de espelhamento nos demais níveis e por pressões mútuas entre as instâncias restando pouco espaço para organismos que atendam especificidades genuinamente locais.

No caso em estudo a "supervisão do MOBRAL" e a "supervisão da merenda" são exemplificativas desta idéia pelo espaço que ocupam e materialidade que adquiriram na estrutura organizacional do órgão municipal de educação e em seus planos e relatórios. Sua gênese e funcionamento atual não podem ser desconectados das ingerências da instância federal. Esta ao atender merenda e educação de adultos diferenciou serviços ampliando seu âmbito de ação para além das precárias subvenções ao ensino de primeiras letras e para além do ensino superior e secundário.

Assim, se por um lado a instância federal diferenciou os serviços educativos com a instituição de políticas como o MOBRAL e a merenda, por outro, com estas mesmas políticas pré-definiu os roteiros de enfrentamento de tais questões para as instâncias estadual e municipal. Estas políticas tornam-se, desta forma, tanto veículo como produtoras de ingerência, concorrem para a unificação do sistema educativo e normatizam a ação das instâncias.

Os dados trabalhados sugerem que a formação da estrutura do órgão municipal de educação foi também fortemente

influenciada por diretrizes da instância estadual originadas tanto de organismos de nível executivo, como do Conselho Estadual de Educação.

Pode-se referir, por exemplo, que os Conselhos Escolares Municipais (1954) poderiam receber delegação de competências do Secretário de Educação e Cultura se houvesse no município um órgão executivo especializado em educação. Esta parece ter sido a raiz da vinculação da estrutura do órgão municipal de educação à delegação de competências ao colegiado educativo local.

No Rio Grande do Sul, ao longo dos anos 60, são constituídas estruturas na Secretaria da Educação e Cultura para articular os níveis estadual e municipal. As propostas são quantificadas e as responsabilidades estabelecidas. Os acordos e convênios materializam os processos de ingerência e os pareceres e documentos do colegiado máximo da instância estadual - o Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul - reforça e legitima as definições referentes à municipalização do ensino produzidas pelo executivo.

A municipalização do ensino, entretanto, tem um conteúdo contraditório, decorrente do jogo de forças entre as diferentes instâncias. A multiplicidade de projetos envolvendo-as são administrados com dificuldades pelas instâncias. Ao que parece a multiplicidade e fragmentação de convênios, aditivos e projetos é dificilmente enfrentada e superada. Estruturalmente eles são integrados nas instâncias estadual e municipal, pela criação de serviços, departamentos, assessorias, mas as frustrações quanto aos fins pretendidos mostra que outros caminhos precisarão ser buscados.

Os dados empíricos mostraram que as estruturas administrativas criadas numa instância são dificilmente suprimidas



podendo, outrossim, ser transformadas. Neste sentido este trabalho permite acompanhar as alterações de nível administrativo em que as atribuições eram e são realizadas. Por exemplo, Conselhos Escolares (reformulação de 1910), Supervisores do Serviço de Expansão Descentralizada de Ensino Primário (1960) e os atuais supervisores dos órgãos municipais de educação (Bohn e Werle, 1993). Isso nos leva não só a refletir sobre o relacionamento entre as instâncias mas também a revisar a dimensão do que se designa de "competências específicas" de um determinado setor. Acompanhar este percurso não apenas relativiza as ditas competências específicas colocando-as como discutíveis a partir dos diferentes contextos históricos, mas indica a necessidade de não tratá-las separadamente mas ao longo do tempo e relacionadas umas às outras no contexto das instâncias do Estado. Esta postura contribui não só para esclarecer cada uma das funções discutidas, mas o papel do Estado frente a questões educativas.

Os dados empíricos mostraram que as estruturas administrativas criadas em uma instância estão referenciadas às das demais instâncias. A referência das estruturas administrativas de uma instância frente às demais envolve intervenção e poder de posição. Este poder, entretanto, não é transparente e evidenciado. Contribuem para a ação de ingerência mútua entre as instâncias os próprios funcionários que as compõem e a forma como encaram suas funções administrativas.

Há predisposições ideológicas entre os funcionários de todas as instâncias que os levam a colaborar na manutenção e estruturação do poder vigente e que os fazem engajar-se nas políticas formuladas por outras instâncias que não aquela a que estão vinculados direta e profissionalmente. Por isso, os "funcionários cedidos" entre as instâncias do Estado se movem tão facilmente nas estruturas estaduais, federais e municipais. Este intercâmbio de pessoas que estão a serviço de um nível

por empréstimo de outra esfera do poder público a qual efetivamente pertencem é favorecedor de ingerências. As cedências ocorrem atualmente num contexto de nítida separação entre as instâncias do poder público. Entretanto, embora não houvesse esta designação, há, desde longa data, mecanismos que levam não só as instâncias, mas seus funcionários à não diferenciação e à formação de consensos comuns. Neste sentido cabe lembrar que não havia diferenciação interna na instância municipal quanto à função educativa - o secretário do município de São Leopoldo era superintendente da instrução pública; o subprefeito era também o subdelegado escolar - nem externa entre as instâncias municipal e estadual - o intendente era também inspetor escolar, o orientador de educação primária municipal tinha dupla subordinação ao delegado de ensino, vinculado à Secretaria de Estado da Educação e ao prefeito.

Da mesma forma, as próprias políticas têm mecanismos internos que também favorecem ingerências. É exemplificativa a abordagem sistêmica que se tentou implantar, nos anos 70, com a reforma administrativa que é simples e tipicamente verbalizada por um dos agentes da instância municipal que afirma: "Nós queríamos fazer do OME uma mini-delegacia". Os treinamentos promovidos por instâncias superiores para dar condições aos agentes das demais instâncias de efetivarem as políticas são também formas de prover "aliados" e continuadores da ordem social. Há todo um contexto decorrente das idéias intercambiáveis, de estruturas miméticas, de políticas que propõem procedimentos em cascata que constrói um

*"comprometimento geral (que) marca profundamente a resposta específica e afeta não só a solução prevista para o determinado problema percebido, mas inclusive a maneira de percebê-lo"* (Miliband, 1972, p. 93)



De certa forma, este comprometimento é tão forte que tira de cena a possibilidade de discutir outras alternativas e elimina ou minimiza posicionamentos divergentes.

Embora se saiba que os instrumentos formais de política não se bastem em si mesmos para o alcance dos objetivos propostos, e que seus detalhamentos nunca abrangem a diversificação e multiplicidade de casos, há em sua execução prática um forte componente de rotina, repetição e reprodução.

*"Nenhum formulador de políticas pode enunciar completamente essas políticas, e poucos tentariam isso, pois sabem que não é possível elaborar um texto legal, por exemplo, que cubra todas as contingências, todos os casos possíveis. O que os formuladores de políticas fazem é permitir que os responsáveis pela administração determinem muitos elementos da concepção que apenas esboçam."* (Lindblom, 1981, p. 60)

Entretanto, o material empírico analisado sugere que, embora a execução altere políticas, esta alteração, se chega a ocorrer no sistema político administrativo da educação, é mínima e dentro dos limites possíveis da ordem e do previsto. Isso entetanto não assegura a efetividade da referida política mas a coloca como o percurso viável e possível.

Contribui para a ação de ingerência, a cristalização de práticas e rotinas adotadas acriticamente, apenas por terem sido propostas por outras instâncias e que muitas vezes transformam os meios em fins e limitam as discussões sobre a descentralização. Neste sentido diz Garcia (1991, p. 22)

*"As políticas de descentralização educativa têm sido apresentadas, quase sempre, como capazes de minimizar problemas de evasão, repetência, baixo nível de participação da família e da comunidade na vida da escola, etc. Estudos efetuados por Tedesco e Cazassus indicam que não se tem muito claro, no quadro educacional da América Latina e do Caribe, qual o verdadeiro sentido que leva o Estado a abrir mão (ou transferir) poder a outras instâncias. Em muitas situações parece haver interesse de transferir encargos em vez de efetivamente repassar recursos e condições institucionais de resolver em novos moldes problemas por vezes muito antigos."*

Os aspectos da realidade educacional do Rio Grande do Sul analisados mostram reiteradamente esta dificuldade. As "transferências de encargos" fazem com que os "encarregados" apenas se ocupem do que lhes foi "transferido" sem se questionar para que e por que tais ações.

As ingerências entre as instâncias, de acordo com o que foi demonstrado, se dão sub-repetidamente. A intervenção de uma instância sobre a outra é proposta de maneira suave, camuflada e não forçada, sempre como vantajosa para a parte que sofre a intervenção. A instância que sofre a intervenção acata, convence-se do avanço, modernidade, efetividade da proposta, raramente apresentando posição contrária, ou manifestando-se divergentemente frente às demais. A esta posição de acatamento, obediência, subserviência da instância que sofre a ingerência designa-se, neste estudo, de permeabilidade.

A racionalidade instrumental ou formal, determinada por fins calculados, pela expectativa de resultados (Ramos, 1981, p. 5) favorece a que as intervenções sejam propostas como



vantagens e como originárias ou partilhadas pelas instâncias que sofrem a intervenção. A racionalidade instrumental cria e fomenta permeabilidades.

Esta racionalidade é também necessária para a instância que intervém, pois assegura uma aparência de neutralidade, progressismo, modernidade e, ao mesmo tempo, legitima a intervenção.

A burocracia e a especialização profissional colaboram com a racionalidade instrumental para dissimular as intervenções/ingerências entre as instâncias e produzir uma aparência de cooperação, harmonia e colaboração entre as instâncias, unificando-as.

A ingerência decorre da delimitação de áreas de competência e de propósitos de ação, da diferenciação e especialização entre as instâncias do Estado.

Ocorre delimitação, diferenciação e especialização das instâncias quando o aparelho do estado distingue com certa nitidez a função educação das demais funções por ele atendidas, e se formalizam os relacionamentos tanto internos a cada instância, como externos, das instâncias entre si.

Neste sentido, há dois tipos de formalização. Uma interna a cada instância e outra externa que se dá entre as diferentes instâncias. Há formilização interna quando se define a estruturação da organização, os papéis, separam-se funções no interior da instância, quando se definem critérios de seleção de pessoal e se estrutura uma carreira, se elegem espaços específicos, materializando os propósitos da organização.

Ocorre formalização externa quando o relacionamento entre as instâncias se inscreve em acordos, convênios, leis e planos, nos quais se explicita o que compete a cada instância,

em que condições, quais os mecanismos de controle e fiscalização que vão se estabelecer entre as partes.

A ingerência e a permeabilidade são uma característica dos sistemas político-administrativos da educação que alcançaram um certo nível de complexidade.

A ingerência e a permeabilidade são uma forma de unificação do sistema, um caminho para manter uma padronização entre as instâncias e de prevenir total diferenciação e a fragmentação do sistema político-administrativo pela especialização descontrolada.

As leis, decretos, planos, como elementos de configuração do aparelho do Estado, contribuem também no interior de cada instância, para formalizar as relações entre as suas diferentes áreas de ação.

Assim, na medida em que acordos, leis, convênios, instrumentos vários que constituem as políticas de Estado especificam áreas de competência, também especificam sujeições mútuas e portanto definem ingerências e permeabilidades.

Ademais, uma instância apenas é única - a federal - todas as demais são múltiplas - há vários estados e inúmeros municípios - e, nesta medida, os instrumentos de política mesmo que se façam para o espaço de um estado, sempre são unificadores e normatizantes.

A tensão entre as diferentes instâncias do poder público no tocante ao sistema político-administrativo da educação que, constantemente, se auto-controlam, se monitoram umas às outras, se espelham mutuamente, produz um quadro complexo. A complexidade decorre da interdependência, das negociações, do jogo de interesses, da consideração da educação



frente a outras áreas concorrentes por recursos bem como do entendimento de que educação é um importante fator para construir a legitimidade do poder constituído.

A complexidade também decorre do fato de que o grau de especialização/diferenciação não é homogêneo e igualmente distribuído entre as instâncias nem mesmo entre as de mesmo nível. Há componentes de uma instância mais potentes que seus congêneres, com mais força política e econômica o que os coloca em posição superior a seus rivais (estados e municípios mais fortes que outros).

Por outro lado, a articulação de interesses dentro de cada instância formada por muitos componentes (saúde, educação, segurança e outros) é problemática pela concorrência que entre eles se instala. Da mesma forma é difícil a articulação de todas as instâncias municipais entre si e todas as instâncias estaduais, pois a clareza de percepção de interesses próprios não é paritariamente distribuída ou conquistada pelos diferentes estados ou por todos os municípios e a diversidade de situações não lhes permite, até por que são concorrentes entre si, homogeneizar interesses. Há, portanto, divergência com relação aos interesses em si e competição frente a recursos limitados.

Supõe-se que a especialização e a diferenciação de ações educativas que se produziam no sistema político-administrativo da educação na 1a. República tenham sido atraídos e englobados pela importante força unificadora e sistematizadora que se configurou a partir dos anos 30 e que cada vez mais fortemente vem se instalando a partir, em especial, da instância federal. A ingerência e a permeabilidade que este estudo permitiu desvendar no relacionamento entre as instâncias parece progredir concomitantemente e proporcionalmente aos processos de unificação e sistematização das ações educati-

vas. A instância federal assumiu o manejo de certas políticas demonstrativas de especialização e diferenciação de suas ações educativas e com isso desenvolve a ingerência entre as instâncias. Nesta medida, a instância federal, bem como a estadual, tanto agem no sentido da unificação e sistematização das ações educativas, como no sentido de estabelecer limites e condicionantes para as áreas de ação das demais instâncias.

Quanto mais uma instância delimita sua área de ação, por exemplo, ensino de 1o. grau, tanto mais se diferencia das demais de níveis diferentes, e, contraditoriamente, tanto mais agem sobre ela forças normatizantes de ingerência que a pressionam a ser permeável. Portanto, a especialização/diferenciação das instâncias entre si sempre define áreas de permeabilidade e ingerência entre elas. A ingerência e a permeabilidade como a especialização /diferenciação entre as instâncias vão também se revelando ao longo do tempo e de formas variadas. Não há uma especialização/diferenciação absoluta, típica, total de um determinado nível do poder público, num determinado tempo. Tal processo e seus conseqüentes - ingerência e permeabilidade - continuamente se apresentam, se condensam, se acrescentam e se transformam.

Por outro lado, o conteúdo dos instrumentos que materializam e definem a especialização/diferenciação entre as instâncias e que as unificam podem ser contraditórios entre si e podem ser mais e mais detalhados, embora nunca possam abranger toda a realidade. A minuciosidade da especificação da área de cada instância produz restrições, cristalizações e, portanto, induz à permeabilidade.

Deve-se destacar que a padronização e a separação entre as instâncias não são necessariamente apresentadas em instrumentos normativos ou por políticas incrementalistas separadas. Se isso ocorresse, poderia simplificar a situação,



possibilitando rejeitar ou aceitar certas leis e decretos em sua íntegra, por sua nítida caracterização. Ao contrário, um mesmo instrumento define unificações, mas também esclarece as diferenciações. Constantemente, estão se construindo novas formas e facetas que produzem separação entre as instâncias do Estado no trato das questões educativas e novas alternativas para normatizar e unificar as instâncias do poder público. Tais construções não são convergentes e nem totalmente abrangentes e esgotadoras. Há sempre espaços que não foram definidos como de especialização desta ou aquela instância ou espaços que foram definidos por uma política ou ato administrativo parcial e redefinidos ou alterados por outros.

As solicitações da dinâmica social também traduzem fortes pressões que levam a mais especialização das instâncias ou a procedimentos de ingerência e normatização.

Embora o Estado pareça vazio de interesses, o que possivelmente poderia levar a não haver prevalência de uma sobre outra instância, e não haver produção de permeabilidade e ingerência entre elas pois não haveria interesses conflitantes, dados empíricos mostram o contrário. Há dificuldade de inclusão das demandas sociais, seja das comunidades de moradores, seja dos professores, seja das instâncias no contexto das políticas já formuladas. A falta, incoerência e não aproveitamento das estatísticas escolares justificam e demonstram a desconexão entre as demandas e as áreas de competência específicas para as diferentes instâncias.

O sistema político-administrativo da educação no nível da instância municipal, precisou e precisa atender a diferentes exigências, que dificultam o alcance dos objetivos a ela confiados, e cujo conhecimento deve ser trazido à luz e considerado, pois dado inelutável da realidade.

Os processos de ingerência, seguidamente, levam à isenção de responsabilidades por parte das várias instâncias e atores envolvidos nas políticas educativas. A segmentação das propostas e a multiplicidade de esferas de poder envolvidas torna os esforços empreendidos inócuos e os objetivos propostos não alcançados.

As ingerências produzidas através das políticas e ações administrativas das instâncias do Estado, acabam por formar um consenso de aceitação destas mesmas políticas, e provocam o convencimento de segmentos da população de que há atendimento educativo de parte da União, estados e municípios convergente com suas necessidades e demandas.

Por outro lado, os dados empíricos mostraram que na medida em que cresce a ingerência, também podem ser identificados como progressivos os processos de unificação e sistematização, e a especialização e diversificação são propostas a partir do centro. Isso oferece indícios que apresentam a ingerência como possível característica do sistema educativo brasileiro, ao lado das indicadas na literatura internacional.

Os dados mostraram que a ingerência concorre para a aceitação, produção e engajamento em políticas que se direcionem para os meios e limites do sistema político-administrativo da educação, conforme também indicam os estudos de Cuban (1990) e Offe (1990).

Na medida em que o sistema educativo brasileiro se unificou, sistematizou e produziu diferenciação e especialização desde cima, também criou processos de ingerência e permeabilidade entre as instâncias. Isso sugere que a ingerência entre os níveis federal, estadual e municipal seja uma característica do sistema político-administrativo brasileiro atual.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARCHER, Margaret Scotford. *Social Origins of Educational Systems*. London: Sage Publications, 1979.
- BOHN, Mariasinha Beck; WERLE, Flávia Obino Corrêa. A Grande Exigência a ser Enfrentada pelo Supervisor de Educação Municipal. *Educação*, Porto Alegre: PUC RS, 1993. (no prelo)
- CUBAN, Larry. Reforming Again, Again and Again. *Educational Researcher*. American Educational Research Association, v. 19, n. 1, p. 3-13, jan./feb. 1990.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação na 1a. Constituição Mineira Republicana. *Educação em Revista*. Belo Horizonte, UFMG, n. 14, p. 5-11. dez. 1991.
- GARCIA, Walter. *Administração Educacional em Crise*. São Paulo: Cortez, 1991.
- LINDBLOM, Charles E. *O Processo de Decisão Política*. Brasília: Editora da UnB, 1981.
- MILIBAND, Ralph. *O Estado na Sociedade Capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- OFFE, Claus. *Berufsbildungsreform Eine Fallstudie über Reformpolitik*. Frankfurt: Suhrkamp, 1975.
- \_\_\_\_\_. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- \_\_\_\_\_. Sistema Educacional, Sistema Ocupacional e Política da Educação - Contribuição à Determinação das Funções Sociais do Sistema Educacional. *Educação e Sociedade*. Campinas, CEDES, Ano XI, n. 35, p. 9-59, abr. 1990.
- OFFE, Claus, WISENTHAL, Helmut. Duas Lógicas da Ação Coletiva: notas teóricas sobre a classe social e a forma de organização. In: OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 56-118.
- OFFE, Claus, RONGE, Volker. Teses sobre a fundamentação do conceito de "Estado Capitalista" e sobre a pesquisa política de orientação

materialista. In: OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 122-137.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. 2 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

\_\_\_\_\_. *A Crise do Estado*. Lisboa: Moraes, 1978.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *A Nova Ciência das Organizações: uma Reconstituição da Riqueza das Nações*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981.

SAES, Décio. *A formação do Estado Burguês no Brasil (1888-1891)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SMYTH, John. Teacher's Work and the Politics of Reflection. *American Educational Research Journal*. v. 29, n. 2, p. 267-300, Summer 1992.

TAMBARA, Elomar. *A Educação no Rio Grande do Sul sob o Castilhismo*. Porto Alegre: UFRGS, 1991. 600 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1991.

VARELA, Julia. Genealogia de la escuela: análisis socio-historico del proceso de institucionalización de la escuela primaria. *Tempora n. 8*. Tenerife, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de la Laguna, p. 13-36, jul./dic. 1986.





## ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO

*Cleiton de Oliveira*<sup>1</sup>

### RESUMO

São apresentadas e analisadas as principais causas que têm determinado a descentralização das políticas públicas em educação na América Latina. Dentre as modalidades de descentralização encontra-se a municipalização, a qual, no caso brasileiro apresenta-se sob duas formas: gerenciamento total da rede de ensino ou com trabalho de parceria com o Estado. O histórico da descentralização do ensino brasileiro explica o envolvimento das três esferas de poder público na oferta do ensino. Por último, são apresentadas algumas conclusões a partir da análise de programas de municipalização desenvolvidos, nos últimos dez anos, em vários Estados brasileiros.

Constata-se um movimento de descentralização nas políticas públicas, em especial na educação, em diferentes países da América Latina, principalmente a partir da década de 80. Este movimento é fruto, dentre outras influências, das dificuldades econômicas vividas, da descentralização do Estado verificada em países europeus, da exaustão dos governos

---

<sup>1</sup> Professor da Faculdade de Educação e Coordenador dos Cursos de Licenciatura da UNICAMP.



autoritários centralizadores, da exigência por maior participação reclamada por integrantes do aparelho estatal (governadores, prefeitos, secretários de educação), da atuação de movimentos sociais, do neoliberalismo e de recomendações de agências internacionais de financiamento.

Uma análise mais detalhada destas causas nos mostra:

1. A América Latina e o Brasil em especial tiveram a década de 80 como a "década perdida". De fato, a taxa média de variação do Produto Interno Bruto - PIB - total na década 1980-89 foi de 2,24 sendo a menor do século, cuja média, considerando todas as décadas anteriores foi de 5,16. Ao se considerar a taxa média de variação do PIB "per capita", verifica-se que nos anos 80 foi de 0,05, sendo que a do século foi de 2,74. Se a renda gerada em 1989 houvesse sido distribuída de maneira uniforme, cada brasileiro teria à sua disposição praticamente a mesma quantidade de bens e serviços existentes em 1980 (Fundação SEBRAE, s/ data, p. 1-4).

Em uma situação na qual os recursos são parcos, verifica-se uma tendência de envolver mais esferas de poder público nos gastos educacionais. Daí o envolvimento cada vez maior de Estados e Municípios nos recursos destinados à educação.

2. Constata-se uma tendência internacional, principalmente na Europa, marcadamente a partir da década de 60, de questionamento da centralização do Estado, principalmente quanto aos aspectos econômico, financeiro, administrativo e em relação ao estabelecimento de políticas públicas. Na década de 60 registraram-se reformas municipais nos países escandinavos, na Holanda e na Bélgica; na década de 70 as reformas deram-se na Inglaterra, Alemanha, Itália e Portugal; na década

de 80 verificaram-se na França e na Espanha (Borja, 1987: 41 e 42)

3. O período autoritário militar, implantado no Brasil em 1964, começou a dar sinais de exaustão já no final da década de 70, formulando uma política de abertura "lenta e gradual". Este processo desaguou no período de transição democrática, com a realização de eleições, com a vitória da oposição nos principais Estados e nos Municípios mais expressivos, culminando com a presidência assumida por um civil e a elaboração de uma nova constituição.

Verificou-se uma tendência, incorreta na verdade, de identificar centralização com regime autoritário e descentralização com regime democrático. Incorreta porque, no caso específico da educação tal generalização não procede, haja vista a situação do Chile que municipalizou o ensino em pleno regime autoritário; a Itália, para citar um exemplo de país com liberdades democráticas, tem seu ensino centralizado, o que se explica por razões históricas.

4. Na década de 80 verificou-se no Brasil uma intensificação nos movimentos sociais exigindo maior participação e acesso aos equipamentos públicos. Acresce que movimentos de governadores, prefeitos, secretários estaduais e municipais passaram a exigir maior participação e transparência na elaboração e efetivação das políticas públicas.

5. O acordo político, entre o PMDB e o PFL, que ensejou a Nova República, deu a este partido, por muitos anos, a direção do MEC. Os ministros da educação pertencentes ao



PFL, viam os programas educacionais municipalizados como um excelente meio de atingir os Municípios, sem que tivessem que se submeter às Secretarias Estaduais de Educação, as quais, nos Estados mais expressivos, estavam em mãos do PMDB.

6. O interesse do neoliberalismo pela descentralização é destacada por Mattos (1988, p. 28), segundo a qual governos desta corrente têm *"postulado a execução de uma estratégia de modernização dos aparelhos institucionais nacionais, que inclui como componentes centrais da agenda respectiva, a desburocratização, a privatização e a descentralização"*. Borja (1987, p. 25-26), defensor do movimento descentralizador, afirma que o mesmo deve ser perseguido pelos resultados positivos que pode proporcionar, afastando qualquer influência neoliberal em sua proposição. Para ele esta corrente, ao contrário do que se propala, *"não descentraliza de nenhum modo o Estado; pelo contrário, diminui os recursos e as competências reais dos poderes locais, assim como os meios e a autonomia de funcionamento dos organismos que realizam atividades sociais. Na prática, o caráter tecnocrático-centralizador do Estado aumenta, assim como a distância das classes populares em relação às instituições políticas com poder de decisão"*.

A descentralização não deve ser entendida como um produto exclusivo do neoliberalismo. Em outras palavras, é perfeitamente possível apoiar medidas descentralizadoras sem que se tenha optado pelo modelo neoliberal.

7. Organismos internacionais têm discutido a questão da descentralização de ensino e incentivado mudanças nesta

direção. Recomendações neste sentido foram feitas pelas Nações Unidas (1982), Banco Mundial (1983). A OEA iniciou em 1980 o Projeto Multinacional de Regionalização Educacional pelo qual procura divulgar estudos sobre experiências descentralizadoras, promovendo encontros e seminários especializados sobre o assunto (Sander, 1988, p. 55). A UNESCO, por intermédio da OREALC - Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe tem discutido o assunto, principalmente no Seminário Taller Regional de Formación de Formadores en Planificación, desenvolvido anualmente a partir de 1989, porém, tem adotado uma atitude de cautela, procurando mostrar pontos positivos e negativos das experiências em andamento.

O movimento descentralizador, sob as modalidades de regionalização, nuclearização e municipalização, tem sido desenvolvido, dentre outros países, no Chile, México, Argentina (algumas províncias), Peru e Brasil. A desconcentração, entendendo-se a delegação de poderes a instâncias inferiores dentro do próprio aparelho estatal, tem sido experimentada na grande maioria dos países e da região.

A municipalização do ensino pode se dar de duas formas: passando todo gerenciamento do ensino para o município ou deixando a cargo deste o desenvolvimento de programas específicos (merenda, construção, funcionários de apoio, por exemplo) a serem desenvolvidos nas escolas estaduais. Ocorre que, ao se falar em municipalização, o senso comum a liga à primeira forma, esquecendo-se da segunda, a qual, na realidade, ocorre com maior frequência no Brasil, em especial no Estado de São Paulo.

A descentralização da educação brasileira tem como marco inicial o Ato Adicional de 1834, definindo competências do governo central e dos provinciais. Estes, premidos por



dificuldades, passaram a solicitar ajuda dos municípios a fim de garantir a oferta do ensino público. Esta tradição, reforçada pelas Constituições que previram a alocação de recursos públicos, nas diferentes esferas de poder, levaram à coexistência das três redes públicas de ensino.

A questão de descentralização na área educacional vem sendo discutida desde há décadas, foi bandeira no Manifesto dos Educadores da Escola Nova em 1932, foi tema de longos debates durante a tramitação da LDB de 1961, esteve presente nos debates travados por Anísio Teixeira na década de 50 e retornou à cena no final dos anos 70 e durante a década de 80.

No caso educacional brasileiro, há concordância de que o mesmo não deva ser centralizado, em nenhum dos âmbitos citados, dentre outras possíveis razões, pelas seguintes: historicamente, desde o Ato Institucional de 1834, as Províncias, hoje Estados, tiveram atribuições na manutenção e desenvolvimento de redes escolares; os Municípios, desde o século passado, têm se encarregado, de forma variada, de atividades nesta área; as Constituições têm estabelecido a aplicação de mínimos orçamentários, nas três esferas de poder público, para a área educacional, desde 1934, excetuando-se as dos períodos autoritários, muito embora a emenda Constitucional de 1969 coloque a obrigação apenas para os Municípios; a legislação educacional em vigor incentiva a existência de redes de ensino nas diferentes instâncias do poder público; a vasta extensão territorial, as diversidades regionais e locais exigem currículos flexíveis e adaptáveis às suas realidades; a gigantesca população escolar da rede pública que, segundo estimativas do MEC para 1989, em relação ao ensino pré-escolar, de 1 e 2 graus, conjuntamente, teria cerca de 25.881.000 alunos, 1.196.700 docentes, 198.023 estabelecimentos de ensino, sem contar o pessoal técnico administrativo; o desenvolvime-

no de inúmeros projetos, tanto em nível federal, quanto estadual, de experiências de parcerias ou de atividades descentralizadas no setor; e educadores, políticos e entidades da sociedade civil, ao longo dos anos, têm lutado contra o centralismo.

Ao longo da nossa história, programas de municipalização têm sido implantados em diferentes Estados, por iniciativas destes ou do próprio governo federal.

Uma análise dos programas de municipalização, desenvolvidos em diferentes Estados a partir da década de 80, levam às seguintes conclusões: 1 - a descentralização não tem um fim em si mesma, devendo visar melhoria na qualidade do ensino e na cobertura; 2- o processo deve considerar a tradição histórica, as diversidades locais, assim como o número de alunos, docentes e pessoal de apoio envolvidos; 3 - há necessidade de uma definição clara das responsabilidades das partes envolvidas - União, Estados, Municípios; 4 - o estabelecimento dos programas não deve ficar adstrito a determinado ministro ou secretário de educação, uma vez que é intensa a rotatividade dos mesmos; 5 - há que se respeitar as necessidades e possibilidades de cada município; 6 - o desenvolvimento dos programas pressupõe a existência de uma infra-estrutura adequada, com recursos materiais e humanos em condições para tal; 7 - os recursos financeiros envolvidos nos programas e projetos, em geral, não são repassados em tempo hábil e seu volume tende a diminuir com o passar do tempo; 8 - há que se considerar a situação salarial e funcional do pessoal docente e de apoio; 9 - os programas têm sido desenvolvidos por intermédio de convênios, os quais, embora sejam instrumentos ágeis, são mais facilmente descumpridos, daí a recomendação, sempre que possível, que sejam regulamentados por leis; 10 - observa-se que há pouca ou nenhuma preocupação com a participação dos pais e de membros da sociedade na imple-



mentação destas políticas públicas; 11 - nossa tradição leva a considerar a possibilidade de coexistência das diferentes redes de ensino público e a necessidade de um planejamento conjunto entre as diferentes esferas do poder.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORJA, J. e outros. *Descentralización del estado - movimiento social y gestión local*. Santiago, ICI/FLACSO/CLACSO, 1987.
- BRASIL, MEC. *A Educação nos anos 80*. Brasília, 1990.
- CASASSUS, Juan. *Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: fundamentos y dimensiones críticas*. Santiago, Chile, mimeo, 1989.
- FUNDAÇÃO SEBRAE. *A Economia Paulista na Década de 80*. São Paulo, s/ data.
- HEVIA, Ricardo R. *La política de descentralización de los sistemas de educación básica y media en América Latina - estado del arte*. Santiago, PIIE, mimeo, 1990.
- MATTOS, Carlos A. de. La descentralización, una nueva panacea para impulsar el desarrollo local, *Socialismo y Participación*. n. 46.
- MELLO, Guinar N. de A descentralização que vem do centro. São Paulo, *Revista Educação Municipal*, ano 1, n. 1, junho de 1988.
- OLIVEIRA, Cleiton de. *Estado, Município e Educação: Análise da Descentralização do Ensino no Estado de São Paulo (1983-1990)*, UNICAMP. Tese de Doutorado, mimeo, 1992.
- ROMÃO, José E. *Municipalização do ensino: sim*. São Paulo, *Revista Educação Municipal*, ano 1, n. 1, junho 1988,
- SANDER, Benno. Centralização e descentralização na Administração da Educação na América Latina. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 6, n. 1, jan./jul 1988.

# **ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: UM EXERCÍCIO DE REFLEXÃO**

*Vera Isabel Caberlon<sup>1</sup>*

## **RESUMO**

Considerações sobre a administração da educação brasileira contemporânea pela via da reconceitualização da área, através de aspectos relativos às relações entre Estado e Educação, ao processo comunicativo no sentido habermasiano e às relações entre competência técnica e compromisso político, sob o pano de fundo da sociedade atual.

## **A ESCOLA : OBJETO DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO**

Pensar a Administração da Educação no Brasil dos anos noventa envolve a necessidade de situá-la nas diferentes facetas que o país apresenta e com as quais convive conflituosamente, alimentando, cada vez mais, o empobrecimento de uma maioria e o enriquecimento de uma minoria. Isto, tanto em termos econômicos e sociais, como no que tange às esferas culturais e educacionais.

Nossa história informa que, a par do crescimento popu-

---

<sup>1</sup> Mestranda em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul



lacional e de necessidades sempre renovadas pelos movimentos engendrados no âmbito da sociedade, cresce, também, a demanda pela educação. Porém, mesmo que concordemos com um crescimento quantitativo na oferta, o mesmo não ocorre no aspecto qualitativo.

Desde os primeiros níveis de escolarização é evidente a vigência de um sistema educacional estratificado onde os menos favorecidos têm acesso a uma educação diferenciada daquela que é facultada aos mais privilegiados.

Para ilustrar essa situação gostaríamos de nos ater, por um momento, em um estudo realizado por Silva (1992), nas terceiras e quintas séries de três escolas da capital do estado do Rio Grande do Sul, duas delas do setor público (estadual) e uma do setor privado (com administração a cargo de uma fundação particular formada pelos pais dos alunos) . Esta última atende alunos da camada média-alta e alta. Das escolas públicas, uma atende alunos moradores de uma vila popular da periferia e a outra é freqüentada por filhos de famílias de renda média e média alta, porém, apesar desta característica diferenciadora, ambas são consideradas como representativas da organização interna de muitas escolas públicas brasileiras. No entanto, o autor verifica que, nestas, mesmo havendo um padrão burocrático relativo aos aspectos externos de escolarização, com alto detalhamento das operações administrativas, a questão pedagógica é definida individualmente, a partir de cada professor, sem uma ação coordenadora. A escola particular, por sua vez, apresenta " ... uma doutrina educacional clara e explícita e está organizada para assegurar que essa doutrina seja realmente praticada." (Silva, 1992, p. 124)

Em suma, o trabalho do autor referido demonstra a existência de uma "distribuição diferencial do conhecimento" nas três escolas.

Se a legislação vigente delimita e torna semelhante o formato organizacional externo das escolas, a forma interna de organização, mais do que o conteúdo, origina grandes contrastes.

No que diz respeito às duas escolas públicas, é feita a seguinte ressalva: enquanto a da periferia traduz baixas expectativas no que se refere ao futuro das crianças (não conclusão do segundo grau), tratando as questões administrativas e de organização de forma menos rígida (imagem de desordem e de ineficiência), a outra dá ênfase à transmissão eficiente do conteúdo, por cultivar uma expectativa maior quanto ao futuro de seus alunos (acesso à universidade), tratando as questões administrativas e de organização com mais rigor (imagem de ordem e eficiência).

Contudo, o mais grave é que os alunos da rede pública, indistintamente, são distinguidos com uma forma educacional pobre de estímulos, autoritária e, via de regra, altamente reprodutiva ao passo que os alunos da rede privada interagem com uma forma educacional rica em métodos e estímulos, que centra seus esforços no encorajamento e desenvolvimento de capacidades e que beneficia a inalterabilidade da posição social.

A estrutura organizacional do sistema de educação é um dos fatores intervenientes:

*"O setor público, servindo predominantemente à classe trabalhadora, está organizado de uma forma tal que responde principalmente a uma burocracia educacional distante e centralizada cuja preocupação principal é com os aspectos formais e ritualísticos da escola mais do que com questões educacionais substantivas. O setor particular, por outro lado, que*



*atende às classes médias e altas, embora restringido em alguma medida por determinações estatais, responde atentamente às demandas feitas pelas classes às quais ela serve, por modos específicos de pedagogia. Este setor tem também a opção de adotar diferentes estruturas organizacionais internas".* (Silva, 1992, p. 124)

As conseqüências, mesmo que assumam formas mais veladas de expressão, são a manutenção/reprodução de processos de seleção/exclusão que têm como base a desigualdade econômica e social.

Se isso ocorre já nos primeiros níveis de educação é possível termos uma visão mais clara de quem é que chega à universidade. Esta passa a ser uma instância educacional que legitima as anteriores legitimando, assim, a hierarquização social perversa que aí está.

Dentro desse cenário, como pensar a Administração da Educação?

### **ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO: ESTADO E EDUCAÇÃO**

Entendemos que uma das vias está em repensar conceitualmente esta área levando em conta as relações entre Educação e Estado.

Carnoy e Levin (1987, p. 49) apontam que, na perspectiva da teoria pluralista de Estado (uma das teorias do bem comum), é o sistema educacional, dentre outros, que tem "... a tarefa de transformar os indivíduos de agentes sociais e

*políticos não-rationais em racionais, por meio da mudança de suas atitudes" através da inculcação de "... normas e valores necessários para a tomada 'racional' de decisões e para a participação racional de cultura política".*

Ora, podemos entender, então, que o Estado procura determinar, via educação, a racionalidade que lhe interessa, que seja consoante com seus fins. Dessa forma, o Estado, que se materializa em um sistema organizado e que tem como uma de suas funções basilares a educação, veicula, através dela, uma racionalidade instrumental e torna-a ao mesmo tempo, um dos meios para a consecução dos fins aos quais ele se propõe.

Nessa ótica, a gestão da educação, principalmente a de nível público, derivando basicamente do Estado e carregando em seu bojo os traços da racionalidade instrumental, dá ênfase aos meios como fins em si mesmos gerando, no entender de Mendes (1987, p. 61), uma ação reducionista:

*"Através dessa sutil deformação, reduzimos problemas de idéias, de objetivos, de qualidade, a problemas de 'tecnicidade'. Admite-se a existência de uma teoria pura, e de uma tecnologia pura, em economia, em educação (...) assim como a existência de uma categoria de especialistas numa 'política de meios' desligada de uma 'política de fins' (...) Acontece que os meios nascem dos fins, não existindo uma tecnicidade dos meios que seja autônoma (...) A conclusão desse raciocínio é que a ciência dos meios, com a pretensão de se imunizar na pura racionalidade, serve de fator de alienação..."*

Essa situação, dimensionada por Silva (1992) na relação forma/conteúdo e por Mendes (1987) na relação meios/fins, é



que nos leva a pensar o sistema educacional em seus aspectos organizacionais e administrativos (e, assim, repensar, em termos conceituais, a Administração da Educação).

Se o que estamos administrando é a educação não podemos perder de vista o que entendemos e queremos com ela e como a praticamos.

Se o entendimento, o querer e o fazer são construídos sobre os fundamentos de uma argumentação coletiva, com atores efetivamente participantes<sup>2</sup>, e através da percepção consciente (crítica) da realidade estamos elaborando uma concepção de educação que poderia se traduzir em mudanças na forma e no conteúdo e, por outro lado, a adequação dos meios não se desprenderia dos fins (estes como resultantes de um processo de problematização). Ao mesmo tempo, propiciaria articular melhor os binômios planejamento/execução, teoria/prática e, subjacente a eles, mas com um espaço próprio, o binômio discurso/ação.

Essas considerações, calcadas em um processo comunicativo, nos remetem para Jürgen Habermas e sua "Teoria da Ação Comunicativa", da qual buscaremos realçar alguns pressupostos considerados pertinentes para esta reflexão.

Habermas, ao delinear uma teoria da sociedade, opera com a questão de uma racionalidade que ultrapassa a racionalidade instrumental (estratégica no sentido de escolha dos meios para consecução dos fins pretendidos) para chegar à racionalidade comunicativa que permeia um novo paradigma -

---

2 Participação é entendida, aqui, no sentido dado por Moacir Gadotti (1992): não como a solução para todos os problemas, mas como uma via para melhor captar uma realidade, que é heterogênea, na perspectiva de uma mudança substancial e não apenas aparente  
Text of Footnote

o do entendimento - em um processo de comunicação onde a linguagem é utilizada não somente como *"... meios para a transmissão de informações"* (agir estratégico), mas como *"... fonte da integração social"* (agir comunicativo):

*"O agir comunicativo distingue-se, pois, do estratégico, uma vez que a coordenação bem sucedida da ação não está apoiada na racionalidade teleológica dos planos individuais de ação, mas na força racionalmente motivadora de atos de entendimento, portanto, numa racionalidade que se manifesta nas condições requeridas para um acordo obtido comunicativamente"* (Habermas, 1990, p. 72)

Para Habermas, o agir comunicativo está atrelado ao uso da linguagem dirigida ao entendimento e, por essa razão, deve observar condições rigorosas:

*"Os atores participantes tentam definir 'cooperativamente' os seus planos de ação, levando em conta uns aos outros, no horizonte de um mundo da vida compartilhada e na base de interpretações comuns da situação. Além disso, eles estão dispostos a atingir esses objetivos mediatos da definição da situação e da escolha dos fins assumindo o papel de falantes e ouvintes, que falam e ouvem através de processos de entendimento"* (Habermas, 1990, p. 72)

Assumir o processo comunicativo habermasiano significa subscrever um acordo com conteúdo normativo ético.

Entendemos, também, que os sujeitos participantes não



podem prescindir de outras condições, além das já explicitadas ao longo desse texto. Uma, implícita nas considerações efetuadas, refere-se à necessidade de maior atenção para a educação de educadores e administradores da educação. E outra, em certa medida decorrente da anterior, que prevê o "entrelaçamento entre competência técnica e compromisso político", conforme Franco (1992), e que, por si só, requer ações específicas tais como a exigência da prerrogativa do educador de exercer a função especializada de administrador da educação, a coletivização do processo decisório (órgãos colegiados), a redefinição do papel dos dirigentes escolares (produção compartilhada do conhecimento e socialização do conhecimento produzido) e a transformação da gestão da escola em "... *mediação da promoção da comunidade escolar*" (Franco, 1992, p. 54)

Sob as abordagens aqui ensaiadas, a concepção de administração da educação ganha nuances que se afastam do elevado grau de formalismo e centralização, ora em vigor, reconceituando-a e levando-a a se preocupar mais com sua face política para, além dos limites da burocracia, vir a ser uma agenciadora do exercício para a emancipação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARNOY, Martin; LEVIN, Henry. *Escola e Trabalho no Estado Capitalista*. São Paulo, Cortez, 1987.
- FRANCO, Maria Estela Dal Pai. Competência e Compromisso Político: entrelaçamento básico na administração da educação. In: CASTRO, Marta S. de; FRANCO, Maria Estal Dal Pai (org.) *A Prática da Administração da Educação: um debate em aberto*. Porto Alegre, ADESGS/ANPAE Região Sul, 1992. p. 43-56.
- GADOTTI, Moacir. *Concepção Dialética da Educação: um estudo introdutório*. 8 ed. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1992.

HABERMAS, Jürgen. *Pensamento Pós-Metafísico: estudos filosóficos*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1990.

MENDES, Durmeval Trigueiro. Existe uma Filosofia da Educação Brasileira? In: \_\_\_\_\_ (org.) *Filosofia da Educação Brasileira* 3a. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1987. p. 49-133.

SILVA, Tomaz Tadeu da. *O que Produz e o que Reproduz em Educação: ensaios de sociologia da educação*. Porto Alegre, Artes Médicas, 1992.





# MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DO RECIFE.

*Dr. Luis de La Mora<sup>1</sup>*

## RESUMO

O texto descreve os mecanismos criados para a democratização da gestão na SME do Recife, assegurando a transparência das informações e a participação da população na formulação de políticas e no controle das ações. Explicita, ainda, os princípios de representatividade, universalidade, autonomia, respeito mútuo e coerência, assim como, as exigências de participação, como vontade política, competência, habilidade política e canais institucionais, para assegurar a eficácia e consolidação da gestão democrática que garanta a qualidade, legitimidade e continuidade na educação no município.

## INTRODUÇÃO

Visando ampliar qualitativamente o ensino ministrado, a Secretaria Municipal de Educação, acatando o disposto na Lei Orgânica Municipal e no Plano Diretor do Desenvolvimento da Cidade, adotou as seguintes diretrizes: garantia do acesso e

---

<sup>1</sup> Professor do Curso de Mestrado em desenvolvimento Urbano e Regional, do Curso de Mestrado em Serviço Social da UFPE. Assessor Especial da Secretaria de Educação e Cultura da Cidade do Recife



permanência da criança na escola, valorização do educador e democratização da gestão.

A presente comunicação visa descrever os diversos mecanismos que foram criados para efetivar esta última diretriz, estabelecendo os princípios que devem nortear seus processos de criação, instalação e funcionamento, de forma a assegurar sua eficácia e consolidação, bem como sua coerência com os fins almejados.

Com efeito, a vontade da cidadania, através de um conjunto de mecanismos, formulados de forma participativa, assumiu a firme determinação de democratizar a gestão do Sistema Municipal de Ensino, assegurando a transparência das informações e a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações.

Além de significar um expressivo avanço na construção da cidadania da população do município, que conquistou o direito de influir no processo constituinte e legislativo complementar, os mecanismos de participação criados possibilitam uma gestão de educação municipal dotada de maiores garantias de qualidade, legitimidade e continuidade.

Os mecanismos de participação na gestão da Política Municipal de Educação possibilitam uma maior qualidade das decisões tomadas e das ações realizadas, uma vez que, quando a problematização da realidade e a escolha das medidas tendentes a melhorar ou assegurar o nível de qualidade são realizadas por equipes de indivíduos originários e representantes das mais diversas categorias, oferece maiores garantias de qualidade das decisões tomadas e das ações executadas, do que um processo de problematização, escolha e implementação de soluções a cargo de um único indivíduo ou indivíduos pertencentes a uma única categoria, que teriam

dificuldades em apreender toda a complexidade, dinamicidade e diversidade dos elementos constitutivos dos problemas.

Similarmente, as decisões tomadas coletivamente, quando são executadas de forma articulada por indivíduos representando organismos de natureza e características diferentes, permitem a realização de ações convergentes, complementares ou conjuntas, conferindo à atividade maiores possibilidades de sucesso, através do acréscimo das competências e habilidades dos diferentes parceiros.

Os processos de participação conferem à decisão tomada conjuntamente por representantes do Poder Público e da Sociedade Civil uma maior legitimidade, uma vez que acrescentam à legitimidade da decisão tomada pelo governante eleito ou seu representante, a legitimidade das proposições oriundas das instâncias da Sociedade Civil Organizada<sup>2</sup>.

Em terceiro lugar, os processos institucionais de participação uma vez assimilados no universo cultural dos agentes envolvidos, e/ou assegurados por instrumentos legais, conferem às diretrizes das políticas formuladas coletivamente por representantes das diversas organizações, uma maior continuidade, uma vez que independem da vontade política de qualquer um dos parceiros tomado individualmente, de maneira que a salutar renovação periódica dos dirigentes municipais, resultado do processo eleitoral, se traduz por uma revitalização das políticas públicas, sem provocar as constantes interrupções e alterações resultantes das mudanças dos dirigentes municipais.

2 "Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Constituição Federal, art 1º. par. único



## SISTEMA MUNICIPAL DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO

A Lei Orgânica Municipal e, mais especificamente, o Plano Diretor do Desenvolvimento da Cidade do Recife criaram uma série de mecanismos para efetivar os processos de participação social na formulação, fiscalização e controle da Política Municipal de Educação, constituindo o Sistema Municipal da Gestão Democrática do Ensino no Município (SME).

O gráfico, apresentado em anexo, oferece-nos uma visão de conjunto do dito Sistema.

Partindo da realidade do aluno, considerado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente como sujeito de direitos e centro das políticas públicas, o Sistema Municipal do Ensino se inicia na problematização e busca de soluções para os problemas da realidade cotidiana da sala de aula e de cada escola no âmbito da ação dos Conselhos Escolares, constituídos paritariamente por representantes do corpo docente, discente, funcionários e pais.

Os Conselhos Escolares, órgãos colegiados de deliberação, foram criados por Lei Municipal para ajustar as diretrizes e metas estabelecidas pelo SME à realidade da escola, participando, conjuntamente com o diretor, do planejamento didático, acompanhando e avaliando o processo pedagógico-administrativo nos seus variados aspectos, visando a melhoria do ensino.

É importante destacar que a definição das diretrizes e metas da educação municipal não é competência exclusiva do Secretário de Educação, nem mesmo de sua equipe de assessoramento, mas do SME como um todo, do qual os Conselhos

Escolares constituem o início e fim do processo de planejamento.

As Comissões Regionais de Educação, criadas em cada uma das seis Regiões Político-Administrativas em que foi dividido o município do Recife, para descentralizar a gestão municipal, têm como finalidade a avaliação do desempenho do ensino municipal na região, formulando propostas de diretrizes e metas.

Levando em consideração que o ensino municipal é ministrado pela Rede Pública (80%), e pelas escolas comunitárias conveniadas com a Prefeitura (20%) as Comissões Regionais de Educação estão constituídas por representantes dos Conselhos Escolares e das Escolas Comunitárias instaladas na Região Político-Administrativa.

O Plano Diretor do Desenvolvimento da cidade prevê a realização periódica da Conferência Municipal de Educação - COMUDE, com ampla participação das entidades da Sociedade Civil, dos Poderes Executivo e Legislativo, professores, servidores e estudantes, para avaliação do ensino municipal e formulação de diretrizes e metas para o SME como um todo.

A COMUDE estará aberta à ampla participação dos membros das diferentes organizações, mas para efeito da votação das propostas, cada entidade credenciará seus delegados segundo critérios definidos pela própria comissão de organização.

As discussões girando em torno das estratégias para a melhoria da qualidade do ensino municipal serão realizadas em sessões de discussão dos grupos de trabalho abertos à participação de todos do participantes, cujas proposições serão discutidas e votadas pelos delegados na sessão plenária da COMUDE.



As propostas de diretrizes e metas aprovadas pela COMUDE serão então encaminhadas à Secretaria Municipal de Educação para sistematização e elaboração de um plano, a ser apreciado em primeira instância pelo Conselho Municipal de Educação.

O Conselho Municipal de Educação - CME, sua composição, competências e funcionamento, o Plano Diretor mandou adequar aos princípios de participação popular e gestão democrática da Lei Orgânica Municipal.

Assim sendo, o antigo Conselho, criado em 1971, foi reformulado através de um projeto de Lei, elaborado no âmbito do Executivo Municipal, por uma equipe de mais de quinze representantes de entidades das mais representativas atuantes no Município na área da educação: Câmara Municipal, Equipe Técnica da Secretaria de Educação, Educadores de Escolas Comunitárias, Sindicatos de Professores, ONGs de assessoria à educação popular, UNE, Universidade etc.

O novo Conselho, constituído paritariamente por representantes dos Poderes Públicos e da Sociedade Civil, expressa na sua constituição e funcionamento a determinação da Lei Orgânica de sua independência em relação ao Poder Executivo e das entidades mantenedoras das escolas particulares. Cabe a ele a aprovação em primeira instância do Plano Municipal de Educação, o estabelecimento de critérios para destinação de recursos tanto para a rede pública quanto a comunitária, bem como o acompanhamento e avaliação do funcionamento do SME como um todo.

Para avaliar o Plano de Educação elaborado pela Secretaria Municipal, os membros do Conselho utilizarão como critérios as diretrizes e metas aprovadas na COMUDE.

Aprovado o Plano, é encaminhado ao Gabinete do Prefei-

to, que o remeterá para a Secretaria Municipal de Planejamento para compatibilização das diretrizes e proposta orçamentária com os outros setores das políticas sociais.

O Plano de Diretrizes e de Metas, bem como a proposta orçamentária, são enviados à Câmara Municipal para apreciação, discussão e aprovação definitiva.

O Plano Municipal de Educação e o Orçamento aprovados pela Câmara, contêm precisamente as diretrizes, metas e recursos que os Conselhos Escolares aplicam à realidade específica da escola, fechando assim o ciclo permanente de planejamento participativo na Gestão do Sistema Municipal do Ensino no Município do Recife.

## PRINCÍPIOS NORTEADORES

Para o correto funcionamento do SME, pautado nas diretrizes da participação social para efetivação da gestão democrática, é preciso observar alguns princípios que assegurem sua eficácia e consolidação, independentemente da vontade do dirigente eventual.

### *a ) Representatividade*

É preciso que os participantes das diferentes instâncias colegiadas estejam munidos da representatividade da categoria representada. Os membros desta devem delegar o poder de representá-los, sob o risco do suposto representante carecer da orientação e força necessárias para participar de qualquer espaço de negociação. Os interlocutores, percebendo sua falta de representatividade, não aceitariam suas intervenções.



### *b ) Universalidade*

Os processos de participação exigem a instalação de canais o mais amplamente representativos. Deve-se superar a tendência, muito freqüente entre os militantes dos movimentos e frentes, de apenas aceitar a parceria dos semelhantes, rechaçando maniqueisticamente o diálogo com os diferentes.

Os Conselhos, Fóruns, e outros canais de participação exigem a universalidade de sua composição. Sua força e legitimidade decorrem precisamente da capacidade de aglutinar e transformar em decisões coletivas os interesses e objetivos, freqüentemente conflitantes dos diferentes atores sociais envolvidos no processo. Não se trata de escamotear os conflitos, congregando apenas elementos afins, mas de administrá-los politicamente através de alianças estratégicas que, sem negar as peculiaridades de cada segmento representado, permitam a construção de um projeto coletivo.

### *c ) Autonomia*

O terceiro é uma exigência do anterior. Nos espaços de articulação de parceiros heterogêneos, a preservação de suas entidades e autonomia se impõe.

A cooptação e o atrelamento do parceiro mais frágil ao mais forte financeira ou politicamente constitui um risco que deve ser evitado, sob o risco de descaracterizar a articulação, substituindo-a pela simples integração ou assimilação, com a conseqüente perda das características heterogêneas, fonte e fundamento da articulação. Se os parceiros não são mais diferentes, qual seria então o motivo da articulação?

#### *d ) Respeito mútuo*

A preservação da entidade e autonomia dos parceiros não deve, porém, ser confundida com hostilidade permanente e universal a tudo aquilo que é diferente. As atitudes maniqueístas, muito freqüentes entre militantes de movimentos de base, e entre representantes do Poder Público, constituem o veneno das práticas participativas.

O reconhecimento de existência de fragilidades na própria organização, e de elementos positivos nos parceiros é a base da articulação. Reconhecer um projeto comum, mesmo a partir de perspectivas diferentes, aceitar a diversidade de maneiras de agir e a pluralidade dos objetivos particulares, são a base das negociações.

#### *e ) Coerência*

O último princípio a ser preservado nos processos de criação, instalação e funcionamento dos mecanismos de participação é a coerência dos meios com o fim.

Os indivíduos engajados na instalação de mecanismos de gestão democrática e de participação popular devem observar uma atitude vigilante para não ceder à tentação de agir isoladamente, mesmo quando se considerarem dotados da mais sólida legitimidade e competência técnica, ou mesmo quando a urgência do seu encaminhamento assim pareça exigí-lo.

Agir de forma isolada significa pretender fazer democracia de forma autoritária. O resultado pode parecer rápido ou aparentemente eficaz, mas terá limitações de ordem qualitativa ou de aceitação por parte dos parceiros.



## EXIGÊNCIAS DA PARTICIPAÇÃO

Para facilitar os processos de participação é preciso também a concorrência simultânea e insubstituível de algumas exigências:

### *a ) Vontade política*

A determinação de se engajar num processo exige a expressão clara e determinada da vontade, que decorre do reconhecimento das vantagens para o projeto individual de cada parceiro no projeto coletivo.

Quando as exigências do projeto coletivo contrariam definitiva e permanentemente os interesses individuais, o processo de participação se frustra. Dali decorre o conteúdo dos processos de sensibilização para participação de projetos coletivos: convencer os futuros parceiros das vantagens individuais do empreendimento coletivo.

### *b ) Competência*

Os processos de participação exigem a compreensão da matéria em questão para permitir a formação de opiniões, a formulação de exigências e a tomada de decisões fundamentadas.

Congregar parceiros insuficientemente dotados de conhecimentos ou de experiência mínima necessária, significa criar um falso processo de participação, dotado apenas da formalidade externa.

Defendemos, a partir da nossa experiência, que é bem

mais difícil fazer funcionar adequadamente o mecanismo de participação do que simplesmente criá-lo. A informação e a capacitação dos participantes constitui uma tarefa que se impõe com urgência.

*c ) Habilidade política*

Os espaços de participação, onde os conflitos entre concorrentes, rivais e adversários constituem a realidade permanente, exigem uma boa dose de habilidade para construir alianças com os similares e negociações com os diferentes.

*d ) Canais institucionais*

Finalmente, e como consequência das exigências anteriores, a permanência dos mecanismos de participação precisa de canais institucionalizados na cultura das instituições e na legislação, de forma a impedir sua adulteração, esvaziamento ou tentativas de extinção por partes de elementos contrários à democratização da gestão.



EDU

# GESTÃO DEMOCRÁTICA DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO



**SABi**



**S.E.C.**  
Sistematiza  
Propostas  
Elabora Plano

**CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**  
Aprecia e aprova em 1a. instância o Plano. Propõe metas. Acompanha e avalia a execução.  
  
*Executivo, Legislativo, Universidades, Sindicatos de professores, estudantes, Escolas comunitárias, ONGs, Escolas particulares*

**CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**  
Avalia e faz proposições para educação no Município  
  
*Sociedade Civil, Legislativo, Executivo, professores, servidores, estudantes da rede municipal*

**COMISSÕES REGIONAIS DE EDUCAÇÃO**  
Elabora o perfil da Educação e o Plano para cada uma das seis RPAs.  
  
*Representantes dos Conselhos Escolares e das escolas comunitárias da RPA*

**PREFEITURA SEC. PLANEJAMENTO**  
Compatibiliza prioridades de Políticas e orçamentárias  
  
**PREFEITO**  
Aprova e encaminha à Câmara: Plano Setorial e orçamento

**CÂMARA MUNICIPAL**  
Aprova Plano setorial e Lei Orçamentária

**CONSELHOS ESCOLARES**  
Ajusta as diretrizes e metas estabelecidas pelo Sistema Municipal de Ensino à realidade da escola. Elabora o Perfil da escola, estabelece diretrizes e metas. Avalia o desempenho.  
  
*Professores, Funcionários, alunos, pais e comunidade*





