
gestão
em
ação

v.8 n.1 janeiro/abril 2005
Salvador-BA

ISSN 1808-124X

Gest. Ação	Salvador	v. 8	n. 1	p.5-124	jan./abr. 2005.
------------	----------	------	------	---------	-----------------

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte. Disponível também em: <<http://www.gestaoemacao.ufba.br>>

Editor: Katia Siqueira de Freitas, Ph.D.

Redação:

Universidade Federal da Bahia
Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público
Av. Adhemar de Barros, Campus Universitário de Ondina,
Pavilhão IV- Salvador/BA Brasil CEP: 40170-110
Tel./Fax. (71) 3235-8290 e 3263-6491
homepage: <http://www.gestaoemacao.ufba.br>
E-mail: liderisp@ufba.br

Universidade Federal da Bahia
Faculdade de Educação-FACED.
Programa de Pós-Graduação em Educação
Linha de Pesquisa Políticas e Gestão em Educação
Av. Reitor Miguel Calmon, s/n - Vale do Canela
Salvador/BA Brasil - CEP:40110-100
Tel./Fax. (71) 3263-7262

Conselho Editorial Nacional: Antonio Carlos Xavier (IPEA); Celma Borges Gomes (UFBA); Denise Gurgel (UNEB); Jorge Lopes (UFPE); Katia Siqueira de Freitas (UFBA); Lauro Carlos Wittman (FURB); Magna França (UFRN); Maria Eulina Pessoa de Carvalho (UFPB); Nelson Wanderley Ribeiro Meira (FABAC); Regina Vinhaes Gracindo (UnB); Vicente Madeira (UCP/RJ). **Conselho Editorial Internacional:** Abril de Méndez (ICASE - Universidade do Panamá); Brigitte Detry Cardoso (U.Nova de Lisboa - Portugal); Ernestina Torres de Castillo (ICASE - Universidade do Panamá); Fábio Chacón (Empire State College-USA); Felicitas Acosta (IPE/Argentina); Luiz Enrique Lopez (PROEIB-Cochabamba/Bolivia); Maria Clara Jaramillo (PROEIBAndes em Cochabamba -Bolívia); Rolando López Herbas (Facultad de Humanidades Y Ciencias de La Educacion.Universidad Mayor de San Simon.Cochabamba-Bolivia).

Comitê Científico Nacional: Ana Maria Fontenelle Catrib (UNIFOR); Antônio Cabral Neto (UFRN); Avelar Luiz Bastos Mutin (GAMBÁ); Dora Leal Rosa (UFBA); Edivaldo Boaventura (UFBA); Heloisa Lück (PUC/PR); Jerônimo Jorge Cavalcante Silva (UNEB); José Vieira de Sousa (AEUDF); Katia Siqueira de Freitas (UFBA); Lourdes Marcelino Machado (UNESP/Marília); Miguel Angel Garcia Bordas (UFBA); Nicolino Trompieri Filho (UFC); Nigel Brooke (GAME/UFMG); Robert Evan Verhine (UFBA); Rogério de Andrade Córdova (FE/UnB); Romualdo Portela de Oliveira (USP); Theresinha Guimarães Miranda (UFBA); Walter Esteves Garcia (Instituto Paulo Freire). **Comitê Científico Internacional:** Carlos Alberto Vilar Estêvão (UMINHO- Portugal); Charlie Palomo (UNTREF- Argentina); Horst Von Dorpowski (The Pennsylvania State University - EUA); Javier Murillo (UAM- Espanha) José Gregório Rodriguez. (Universidad Nacional de Colômbia - Colômbia); Marcel Lavallée (UQAM); Mirna Lascano (Northeastern University of Boston - EUA); Robert Girling (Sonoma State University - EUA); Wayne Baughman (American Institutes for Research-EUA).

Projeto Gráfico: Helene Monteiro de Castro Lima.

Normalização: Sônia Chagas Vieira (Coord.) e José Raimundo Paim de Almeida.

Revisão: Regina Maria de Sousa Fernandes, Katia Siqueira de Freitas, Charlie Palomo (Espanhol) e Robert Girling (Inglês).

Diagramação e formatação: Helene Monteiro de Castro Lima e Léia Verônica de Jesus Barbosa.

Capa: Maria Lúcia Ganem Assmar e Helene Monteiro de Castro Lima.

Produção Editorial: Helene Monteiro de Castro Lima.

Impressão: Legal Gráfica e Editora

Gestão em Ação/ Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da UFBA; ISP/UFBA. - v.1, n.1 (1998) - Salvador, 1998 -

Quadrimestral

ISSN 1808-124X

1. Educação - Periódicos. I. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. 2. Universidade Federal da Bahia. Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público.

CDU 37(05)
CDD 370.5

ACEITAMOS PERMUTAS

Revista financiada com os recursos, do Programa Gestão Participativa com Liderança em Educação (PGP/LIDERE), doados pela The Ford Foundation e pela Financiadora de Estudos e Projetos do Ministério da Ciência e Tecnologia (FINEP-MCT).

Indexada em:

Bibliografia Brasileira de Educação-BBE, INEP.

Biblioteca Nacional <[Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura \(CREDI/OEI\)-Espanha.](http://periodicos.bn.br/cgi-bin/isis/wwwisis/[tcg=999]/[in=ser.in]/></p></div><div data-bbox=)

Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales e Humanidades da Universidad Nacional Autónoma de México (CLASE/UNAM).

Universitat de les Illes Balears (UIB) - Spain <<http://sls.uib.es/search?cat/s?SEARCH=gestao&submit=Cercar>>

Inscrita em:

Biblioteca Ana Maria Popovick (BAMP/FCC) <<http://www.fcc.org.br/biblioteca/index.html> >

Sumários de Periódicos do Acervo FEUSP <http://www.fe.usp.br/biblioteca/publicacoes/sumario/jul/F_i.htm#Gestao%20em%20Acao>

Afiliada a Associação Brasileira de Editores Científicos (ABEC)

Avaliada pelo Qualis/Capes 2003 - Nacional B.

Disponível no Portal Capes/MEC <<http://www.periodicos.capes.gov.br>>

Gestão em Ação é um periódico editado sob a parceria e responsabilidade da Linha de Pesquisa Políticas e Gestão em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da FAGED/UFBA e do Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP/UFBA). Aceita parcerias e colaborações, reservando-se o direito de publicar ou não os textos enviados à redação. Os trabalhos assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

Periodicidade: Quadrimestral Tiragem: 1.500 exemplares Circulação: abril 2005.

Os artigos enviados à Gestão em Ação são encaminhados aos seus pares para avaliação, preservando-se a identidade dos autores.

Sumário /Summary

Editorial	5
Editorial <i>Regina Maria de Sousa Fernandes</i>	
(Re) Significação do projeto político-pedagógico no projeto de cidade	7
(Re)Signification of Political-Pedagogical Project in the city project <i>Ilma Passos Alencastro Veiga</i>	
Tendências e perspectivas de estudos sobre ensino superior no mundo contemporâneo: breve panorama	17
Trends, perspectives and indicators of research about higher learning in the contemporary of the world: a brief panorama <i>José Vieira de Sousa</i>	
Autonomia, democracia em contexto escolar: uma leitura crítica a partir de quatro trabalhos de investigação	37
Autonomy, democracy and participation: a critical analysis from four research projects <i>Leonor Maria Lima Torres</i>	
(Des)Centralização em educação no Brasil: face de um modelo político	53
(Des)Centralization of education in Brazil: a political model <i>Elton Luiz Nardi</i>	
Seis anos de Fundef: avaliação e recomendações	67
Six years of Fundef: evaluation and recommendations <i>Maria Iza Pinto de Amorim Leite</i>	
Compreendendo a gestão democrática pela via de pluralidade lingüística circulante na escola	85
Understanding the democratic management for the way of the circulating linguistic plurality in the school. <i>Carlos Alberto Ferreira Danon</i>	

Reforma educativa, exclusão e racismo na Bahia	97
Education reform, exclusion e racism in Bahia	
<i>Bernd Reiter</i>	
<i>Rita de Cassia Dias</i>	
Instruções editoriais para autores	117
Publishing instructions for Authors	
Política Editorial Gestão em Ação (GA)	121
Publishing Politics	
Publicações Permutadas	125
Exchange Publications	

Editorial

Em momentos de reflexão pessoal sobre o sistema educacional do país, surge sempre uma pergunta: afinal, qual o sistema de educação que se quer para o Brasil?

Há que se levar em conta, e em muita conta, a incidência dessas “respostas” contidas nesta Gestão em Ação:

- um sistema público de ensino com autonomia, democrático, sem discriminações, racismos e intolerâncias.
- um sistema público de ensino cujos atores ouçam falar de solidariedade, cidadania, república, direitos etc., e que sejam esses conceitos vinculados à sua prática de vida.
- escolas destinadas a todos e com ensino de qualidade.

Esses anseios são repassados de maneira enfática em todos os resultados de estudos constantes nesta revista. Só para exemplificar, ressaltam-se, inicialmente, os estudos “(Re) Significação do projeto político-pedagógico no projeto cidade” e “(Des)Centralização em educação no Brasil”, que além de suas funções tradicionais (econômica, social, política e prestações de serviços) estão comprometidos com a intencionalidade de formar, promover e desenvolver pessoas conhece-

doras de seus direitos e obrigações com a sociedade na qual vivem, e que a partir do conhecimento e da identificação com a própria cidade, nela exerçam, uma ação não só participativa mas também transformadora.

Em sendo um processo inovador, o projeto político-pedagógico além de enfatizar a construção da autonomia, da gestão democrática, propicia a comunicação e a sementeira de valores elevados como a da solidariedade. “Somos os homens ocios, os homens empalhados, uns nos outros amparados” - escreveu T.S.Eliot. Está em curso um evidente processo de desumanização, crescem as desigualdades sociais. À universidade cumpre contribuir de forma decisiva, dentro da sua função social, para que os jovens recuperem a capacidade de sonhar e se librem do imediatismo de hoje, e se tornem cidadãos conscientes do mundo globalizado. A sobrevivência de todos e o papel da universidade, buscando parceiros, cooperação de entendimento entre as comunidades farão surgir um novo capítulo da história: o capítulo da criatividade, da reinvenção, da reconstrução.

Surgirão outros novos caminhos os quais indicados pela pesquisa. É frequentemente

discutido que a chave desta questão passa pela introdução de mudanças nas pessoas e na cultura das organizações em que elas trabalham. Mas não estará a questão colocada ao contrário, ou mal colocada?

Que perspectivas há para a prática do exercício democrático e de autonomia nas organizações (unidades) escolares num contexto de uma administração centralizadora e autoritária?

Estas e outras indagações, sobre os modelos de administração e gestão do sistema educacional e das escolas, são também preocupações além-mar. É o que comprova o trabalho: “Autonomia, democracia em contexto escolar: uma leitura crítica a partir de quatro trabalhos de investigação.”

O município de Vitória da Conquista nos seis anos de implantação do Fundep, por meio de pesquisas realizadas chegou às mesmas conclusões de estudos feitos em outros municípios e estados brasileiros: “é importante colocar todas as crianças na escola, porém, mais importante ainda, é oferecer a essas crianças um ensino de qualidade”.

Considerar a diversidade lingüística para orientar um trabalho escolar, que caminhe na direção de uma postura de organização democrática, requer mais do que admitir que existem culturas diferentes dotadas de signos plurais. A escola há que reconhecer a importância no legado da diversidade cultural e lingüística do educando. Para citar Mário de Andrade:

ninguém não faz uma língua coletiva, quem a cria é ninguém e que por mais que ele generalize, as suas generalizações não passam de uma criatura individual

Dois fatores estruturais emperram o sucesso mais duradouro da reforma educacional empreendida no Brasil e de modo específico, na Bahia: a permanência de práticas de cunho racista e elitista que permeiam toda a sociedade brasileira, garantindo a manutenção de uma situação de privilégio e a divisão da educação em dois sistemas – um para perpetuação da exclusão, e outro para a manutenção de privilégios...

A escola pública, mesmo melhorando ainda não pode competir com a escola privada.

“Há dois mil anos te mandei meu grito,/ Que embalde desde então corre o infinito.../ Onde estás, Senhor Deus?”

Regina Maria de Sousa Fernandes

Licenciada em Letras, UFBA.

Especialista em Pesquisa Educacional, UNESCO/INEP/USP.

Integrante do PGP/LIDERE.

(Re) Significação do projeto político-pedagógico no projeto de cidade

Ilma Passos Alencastro Veiga¹

Resumo: Tendo como preocupação central estimular a reflexão sobre a (re)significação do projeto político-pedagógico no projeto de cidade, a autora traz à tona a situação socioeconômica e política da sociedade brasileira para entender o momento que estamos vivendo. Trata-se de empreender e construir caminhos que permitam a comunicação entre cidadãos e promovam o protagonismo cultural e educacional, caminhos que nos conduzem à compreensão da cidade como lugar onde acontece a vida. O potencial educativo da cidade envolve processos educacionais formais, não-formais e informais em constantes interações. O projeto político-pedagógico da escola é um meio de engajamento coletivo. É um processo de vivência democrática a fim de recuperar o caráter público e gratuito da educação estatal.

Palavras-chave: Educação; Cidade Educadora; Projeto político-pedagógico; Cidadania.

Inicialmente, procuro apresentar um breve quadro da situação socioeconômica e política da sociedade brasileira para entender o momento que estamos vivendo e ressaltar a importância da (re)significação do projeto político-pedagógico no projeto de cidade. Trata-se de empreender e construir caminhos que permitem a comunicação entre os cidadãos e promovem o protagonismo cultural e educacional, caminhos que nos conduzem à compreensão da cidade como lugar onde acontece a vida e “é o lugar onde pode e deve

acontecer o desenvolvimento humano em condições de igualdade de oportunidades” (PIZARRO, 2004, p. 92).

A segunda parte está centrada na compreensão do projeto de cidade, abordando aspectos relativos à concepção de cidade educadora e suas principais características. Em seguida, trato da (re)significação do projeto político-pedagógico no contexto de inovação emancipatória.

1. O CENÁRIO DE UMA SOCIEDADE BIPOLAR

A sociedade brasileira está inevitavelmente conectada ao projeto proposto para nosso país, ou seja, mergulhada na dinâmica das relações de poder, em escala internacional.

Do ponto de vista econômico, desde a década de 1980, o capital internacional vem consolidando a hegemonia mundial, fundamentada na lógica de acumulação financeira, que opera em um ambiente crescentemente desregulado. Para tanto, foram definidas medidas visando assegurar o retorno dos empréstimos e investimentos multinacionais às nações em processo de

desenvolvimento como o Brasil. Estimulado o endividamento, segue a inflação generalizada. O combate à insegurança financeira propiciou a definição de mecanismos de controle, por meio de ajustes estruturais e entre outras medidas foi instituída a exigência de aprovação anual de superávits fiscais para os devedores junto aos organismos internacionais.

Como conseqüência, temos convivido com o aumento da carga tributária, a diminuição de gastos com pessoal, a redução de verbas em áreas fundamentais, entre elas a educação, a saúde, a ciência e a tecnologia, o aumento do desemprego e da violência.

As orientações formuladas no âmbito das políticas governamentais tendem a seguir as orientações de organismos multilaterais como é o caso do Banco Mundial (BIRD). O processo que estamos vivendo é, sem dúvida, a transição da sociedade industrial fragmentada para a sociedade globalizada. O fenômeno da globalização se baseia na idéia de um mercado global, de uma economia global que está provocando uma acumulação de capital nas mãos de uma minoria – grandes bancos e multinacionais que controlam o mercado mundial – e a ampliação da desigualdade em escala também mundial. Uma das conseqüências mais graves do processo de globalização é a acumulação de riqueza em poucas mãos e o aumento da pobreza. Há, portanto, uma enorme diferença entre ricos e pobres (GOMEZ-GRANEL ; VILA, 2004, p.22).

Nossa sociedade faz parte de um mundo subordinado a uma mudança. A **educação** deve

[...] qualificar o cidadão para que viva nesse mundo, deve combater o analfabetismo científico e promover o interesse pelas novas orientações científicas, pelas últimas linhas de aplicação tecnológica e pelas recentes mudanças acontecidas no campo do conhecimento social. A cidade deve constituir o âmbito de contato, de debate e de acesso ao conhecimento para toda a cidadania (GOMEZ-GRANEL; VILA, 2004, p.21).

No campo educacional os impactos da globalização estão por ser devidamente dimensionados, impondo novas demandas sobre a educação básica e superior, a fim de “[...] produzir uma força de trabalho qualificada e apta a atrair os investimentos do capital financeiro internacional” (VIEIRA, 2002, p.23). Isso ocorre num momento em que os recursos para os países pobres são mais escassos do que antes, o que gera condições adequadas para que os organismos internacionais imponham suas regras aos países mais necessitados e endividados.

As implicações desse movimento globalizado também se fazem sentir - e de maneira concreta - no desenvolvimento do meio urbano, ou seja, no desenvolvimento da cidade. Brarda e Rios (2004, p.17) chamam atenção para o fato de que o fenômeno da globalização

[...] identifica um processo que mostra a intensificação dos fluxos (informação, mercadorias, capital, pessoas) portadores, no espaço e no tempo, de novas formas de pensar, de produzir, de se vincular ou de se relacionar.

Basicamente os autores se referem a outra modalidade de estruturação do espaço que representa a organização de megaregiões com conjuntos de escritórios gigantescos, grandes hotéis, “*shoppings*”, edifícios inteligentes, hipermercados, lojas de conveniência, “*fast-food*”, como as lanchonetes McDonald’s etc. Há uma padronização dos espaços que criam ilhas de cidade global, alteram a noção de espaço público, que foi substituído por áreas privadas de uso restrito. Há perda de significados das formas urbanas e, portanto, uma incapacidade para sentir a cidade como um bem coletivo. A globalização influencia os processos de identificação das pessoas porque põe diante delas a homogeneização de consumos, de espaços e de formas, que atuam como modelos para igualar-se ou influenciar-se. No entanto, isto não significa a negação de culturas locais.

2. PROJETO DE CIDADE COMO AÇÃO EDUCADORA

Diante das colocações anteriores e para fazer frente às mudanças e transformações do momento atual, os governos locais, ou seja, os municípios procuram articular um conjunto de propostas, ações e estratégias que lhes permitam enfrentar com mais segurança os desafios e tensões, propiciando a sua população maiores oportunidades de desenvolvimento e crescimento individual e coletivo.

É, sem dúvida, um desafio que muitas vezes extrapola as possibilidades dos

governos locais pois existe uma quantidade de problemas que transcendem as competências e responsabilidades da esfera administrativa municipal. Para Pizarro (2004) há duas alternativas: seguir as orientações da cultura burocrática dos órgãos públicos ou, pelo contrário, ampliar o papel do executivo e garantir as liberdades públicas na jurisdição das cidades.

As intervenções políticas e sociais da gestão local, em uma cidade com igualdade de condições, significa

[...] pensar o social no mesmo quadro estratégico que a reforma econômica e a proteção jurídica, propondo-se, portanto, um novo modelo de desenvolvimento... (CABEZUDO, 2004, p.93).

É, portanto, responsabilidade e compromisso do governo a garantia do cumprimento dos direitos humanos, a fim de atender o primeiro princípio da Carta das Cidades Educadoras, conhecida também por Declaração de Barcelona (2004, p.47):

1) Todos os habitantes de uma cidade terão o direito de desfrutar, em condições de liberdade e igualdade, dos meios e oportunidades de formação, entretenimento e desenvolvimento pessoal que a própria cidade oferece. Para que isso seja possível, dever-se-ão levar em conta todas as categorias, com suas necessidades particulares.

Sob esta perspectiva a cidade contém, de fato, um amplo leque de possibilidades educativas, de origem de intenções e de responsabilidades diversas. E para que isso

aconteça o projeto de cidade se sustenta na premissa de que “toda a cidade é educativa, mas não educadora” (BRARDA; RIOS, 2004, p.30). É importante salientar que o projeto de cidade educadora situado no contexto em que as relações são desiguais e injustas, é um projeto **desafiante**. É desafiante porque remete as pessoas a construírem a democracia e a ampliá-la cada vez mais, apoiando-se na educação para auxiliar na construção da cidadania. Trata-se de uma decisão política que envolve uma passagem da cidade como cenário de ação educativa para a cidade como agente educador.

O projeto de cidade educadora por ser de natureza **pública** está comprometido com propósitos democráticos, como o de garantir serviços públicos ou igualdade de acesso e de oportunidades de todos os cidadãos. Oportunidade para o conhecimento do mundo, o enriquecimento individual e a possibilidade de soluções solidárias.

O potencial educativo da cidade envolve processos educacionais formais, não-formais e informais em constantes interações. Isso significa considerar a importância pedagógica de novos cenários e de outros recursos com fins educativos, tais como museus, bibliotecas, oficinas temáticas, campanhas, associações de bairros, organizações não-governamentais, partidos políticos, igrejas, movimentos sociais, entre outros.

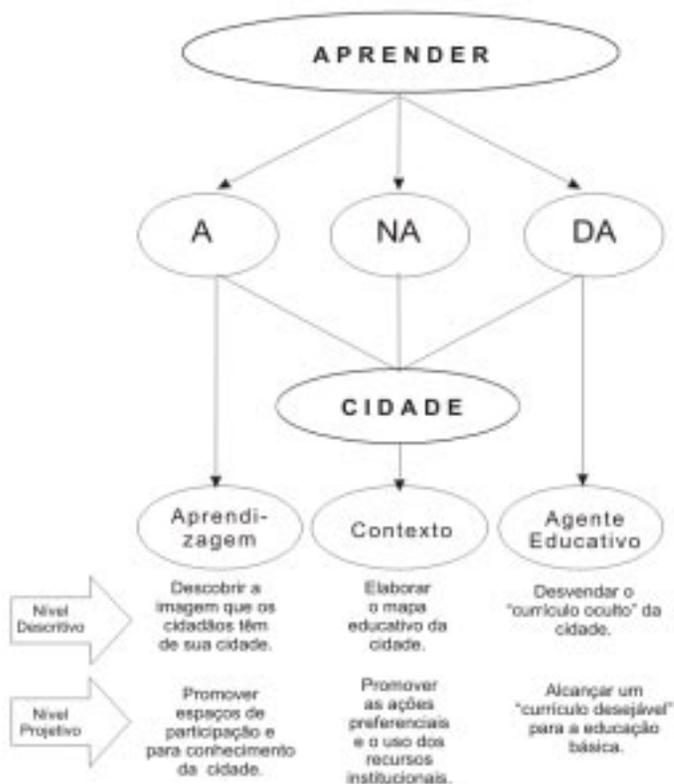
O projeto de cidade educadora, portanto, não está fechado em si mesmo, mas se relaciona com o entorno, isto é, com

(...) outros núcleos urbanos do país ou cidades parecidas de outros países, relação que implica novas aprendizagens, intercâmbio e solidariedade, enriquecendo a vida de seus habitantes (CABEZUDO, 2004, p. 12).

Nesse sentido, é uma cidade integrada no país onde se localiza. A característica de **interação** com as demais cidades é fonte de aprendizagem, de cultura, de lazer às formas e oportunidades de trabalho, na gestão da cidade, que será tanto mais educadora quanto mais democrática.

As ações necessárias para promover a referida passagem implicam ter como critério básico a intencionalidade de ensinar e aprender elementos fundamentais do processo educativo. Brarda e Rios (2004), a partir das idéias apresentadas no Seminário de Cidades Educadoras do Cone Sul, *Uma alternativa para os governos locais*, realizado na cidade de Rosário, Argentina, em 1998, delimitaram três organizadores necessários para compreender a passagem da cidade educativa para a cidade educadora. São eles: aprender **a** cidade como objeto de aprendizagem, aprender **na** cidade como contexto e aprender **da** cidade como agente educativo (BRARDA; RIOS, 2004, p.40). A figura 1 (p.11) ilustra os três organizadores necessários à passagem da cidade educativa para a cidade educadora.

PASSAGEM DE UMA CIDADE EDUCATIVA PARA UMA CIDADE EDUCADORA



Fonte: Figura baseada em BRARDA e RIOS, 2004, p.40.

Figura 1

Além de suas funções tradicionais (econômica, social, política e de prestação de serviços) o projeto de cidade está comprometido com a **intencionalidade** de formar, promover e desenvolver os cidadãos: crianças, jovens, adolescentes, adultos e idosos. Essa função educadora deverá estar explicitada em seu projeto: investir na educação significa desenvolver a pessoa, prepará-la para o exercício da cidadania e para o trabalho.

O desenvolvimento da pessoa deve ser direcionado à luz de uma visão teórico-educacional que leve em conta as dimensões social, profissional, estética, ética, intelectual, física etc.

O conceito de cidadania centra-se na condição básica de ser cidadão, isto é, sujeito histórico, social, político e cultural, sujeito de direitos e deveres a partir de uma condição universal – porque assegurada

na Carta de Direitos da Organização das Nações Unidas – e de uma condição peculiar – a Constituição Federal que proclama os direitos humanos fundamentais. Carneiro (1998) enfatiza que a concepção de cidadania atualmente se desloca também para o âmbito da sociedade civil, não se deixando prender apenas à ação do Estado ou à relação com ele. Na verdade, esse deslocamento solidifica os laços sociais, permitindo realizar vivencialmente uma crítica sobre a concepção de Estado em sua relação com o indivíduo (ARAÚJO, 2000). A Constituição proclama os direitos humanos fundamentais. São direitos de todo e qualquer cidadão. A cidadania democrática é a caracterização dos direitos de quatro gerações. A figura 2 (p.13) sintetiza esses direitos.

O trabalho é concebido como expressão criadora e transformadora. Além de representar uma oportunidade de participação social, o trabalho é, para as pessoas, a oportunidade de assegurar as condições para uma vida mais digna. Não se pode desconhecer a relação entre trabalho e educação. Se o trabalho define o próprio ser do homem, há que se procurar, pela educação, bem orientar para a significação do trabalho.

Formar pessoas, cidadãos e trabalhadores conhecedores de

[...] seus direitos e obrigações com respeito à sociedade e que, a partir do conhecimento e da identifica-

ção com a própria cidade, empreendam uma ação participativa e transformadora desta (CABEZUDO, 2004, p.13).

Pensando num projeto de cidade educadora, vale destacar a importância das premissas básicas discutidas por Gadotti e Padilha (2004) e, sinteticamente, apresentadas a seguir:

- busca instaurar com todas suas energias a cidadania plena, ativa;
- estabelece canais permanentes de participação;
- incentiva a organização das comunidades para que elas tomem em suas mãos o contato social da cidade;
- persegue a utopia das cidades justas, produtivas, democráticas e sustentáveis;
- rompe com o controle político das elites locais e as formas clientelistas de governar;
- estabelece uma nova esfera pública de decisão não-estatal, como o orçamento participativo, a constituinte escolar;
- cria novas relações, novas formas de gestão, novos espaços de negociação;
- estimula a reapropriação da cidade por seus cidadãos como protagonista ativa da gestão pública;
- tem vontade política apoiada numa ética;
- incorpora o conflito com práticas da negociação e que publicize a informação.

A CONSTITUIÇÃO PROCLAMA OS DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS

- + Direitos humanos são direitos de todo e qualquer cidadão
- + Cidadania democrática é a concretização dos direitos

Direitos de Primeira Geração

Direitos civis e políticos

- Votar e ser votado
- Ir e vir
- Propriedade
- Segurança
- Expressão
- Crença religiosa

Direitos de Segunda Geração

Direitos sociais

- Igualdade de acesso:
- à Educação
- à Saúde
- à Moradia
- ao Lazer

O que se precisa fazer é trabalhar para ampliar a qualidade, a adequação e a inovação das funções tradicionais e educadoras das cidades. Um projeto de cidade é uma obra coletiva. Não é com

projeto de prefeitura, mas o projeto de toda a cidade, um pacto para transformar a educação na chave do conhecimento e da convivência (VINTRÓ, 2004, p. 55).

3. O PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO NO CONTEXTO DA INOVAÇÃO EMANCIPATÓRIA

Considerando a inovação como produção humana, parto da idéia de que suas bases epistemológicas estão alicerçadas no caráter emancipador e argumentativo da ciência emergente. A inovação procura maior comunicação e diálogo com os saberes locais e com os diferentes atores e se realiza em um contexto que é histórico e social, porque humano. A ciência emergente opõe-se às clássicas dicotomias entre ciências naturais/ciências sociais, teoria/prática, sujeito/objeto, conhecimento/realidade. Trata-se, portanto, de buscar a superação da fragmentação das ciências e suas implicações para a vida do homem e da sociedade.

Os processos inovadores lutam contra as formas instituídas e mecanismos de poder. É um processo de dentro para fora. Essa visão reforça as definições emergentes e alternativas da realidade.

Assim, ela *deslegitima* as formas institucionais, a fim de propiciar a argumentação, a comunicação e a solidariedade.

O projeto político-pedagógico, no bojo da inovação emancipatória, enfatiza mais o processo de construção. É a configuração da singularidade e da particularidade da instituição educativa. Bicudo afirma que a importância do projeto reside “no seu poder articulador, evitando que as diferentes atividades anulem-se ou enfraqueçam a unidade da instituição” (BICUDO, 2001, p.16). Inovação e projeto político-pedagógico estão articulados, integrando o processo com o produto porque o resultado final não é só um processo consolidado de inovação metodológica no bojo de um projeto político-pedagógico construído, desenvolvido e avaliado coletivamente, mas é um produto inovador que provocará também rupturas epistemológicas. Não podemos separar processo de produto. Nesse sentido

[...] Construir o projeto político-pedagógico para a instituição educativa significa enfrentar o desafio da inovação emancipatória ou edificante, tanto na forma de organizar o processo de trabalho pedagógico como na gestão que é exercida pelos interessados, o que implica o repensar da estrutura de poder (VEIGA, 2003, p.277).

Sob esta ótica, o projeto é um meio de engajamento coletivo para integrar ações dispersas, criar sinergias no sentido de

buscar soluções alternativas para diferentes momentos do trabalho pedagógico-administrativo, desenvolver o sentimento de pertença, mobilizar os protagonistas para a explicitação de objetivos comuns definindo o norte das ações a serem desencadeadas, fortalecer a construção de uma coerência comum, mas indispensável, para que a ação coletiva produza seus efeitos.

E para concluir...

(Re)significar o projeto político-pedagógico no projeto de cidade e sob a perspectiva da inovação emancipatória é um processo de vivência democrática à medida que todos os segmentos que compõem a comunidade escolar e acadêmica participam dela, tendo compromisso com seu acompanhamento e, principalmente, nas escolhas das trilhas que a instituição irá seguir. Dessa forma, caminhos e descaminhos, acertos e erros não serão mais da responsabilidade da direção ou da equipe coordenadora, mas do todo que será responsável por recuperar o caráter público, democrático e gratuito da educação estatal, no sentido de atender os interesses da maioria da população.

Para modificar sua própria realidade cultural, a instituição educativa deverá apostar em novos valores. Em vez da padronização, propor a singularidade; em vez de dependência, construir a autonomia; em vez de isolamento e

individualismo, o coletivo e a participação; em vez da privacidade do trabalho pedagógico, propor que seja público; em vez de autoritarismo, a gestão democrática; em vez de cristalizar o instituído, inová-lo; em vez de qualidade total, investir na qualidade para todos.

Artigo recebido em: 07/03/2005.

Aprovado para publicação em: 22/03/2005.

(Re)Signification of political-pedagogical project in the city project

Abstract: Having as her central concern stimulate reflection about (re)signification of political-pedagogical project in the city project, the author brings the socio-economic and political frame of Brazilian society in order to understanding the moment we live now. It deals with undertaking and building ways that allow communication among citizens and promote cultural and educational leadership, ways that lead us to an understanding of the city as a place where life happens. The educational potential of the city involves formal, non-formal and informal educational processes in constant interaction. The political-pedagogical project of a school is a means for collective engagement. It is a process of democratic experiencing whose goal is restoring the education provided by the state to its public and free character.

Keywords: Education; City as Educator; Political-Pedagogical Project; Citizenship.

(Re)Significación del proyecto político-pedagógico en el proyecto de ciudad

Resumen: Teniendo como preocupación central estimular la (re)significación del proyecto político-pedagógico en el proyecto de ciudad, la autora trae a la superficie la situación socioeconómica y política de la sociedad brasileña para entender el momento que estamos viviendo. Se trata de emprender y construir caminos que permitan la comunicación entre ciudadanos y promuevan el protagonismo

cultural y educacional, caminos que nos conducen a la comprensión de la ciudad como lugar adonde acontece la vida. El potencial educativo de la ciudad involucra procesos educativos formales, no formales e informales en constante interacción. El proyecto político-pedagógico de la escuela es un medio de compromiso colectivo. Es un proceso de vivencia democrática con el fin de recuperar el carácter público y gratuito de la educación estatal.

Palabras claves: Educación; Ciudad Educadora; Proyecto Político-Pedagógico; Ciudadania.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, J. C. S. As intencionalidades como diretrizes da prática pedagógica. In: VEIGA, I. P. A e CASTANHO, M. E. L. (Orgs). **Pedagogia universitária: a aula em foco**. Campinas: Papyrus, 2000.

BARCELONA, Carta das Cidades educadoras - Declaração de Barcelona - 1990. In: GADOTTI, M.; PADILHA, P. R.; CABEZUDO, A. (Orgs). **Cidade Educadora: princípios e experiências**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, Buenos Aires: Ciudades Educadoras América Latina, 2004.

BICUDO, M.A.V. Reestruturação acadêmica e desenvolvimento regional. **Educação Brasileira**, Brasília, v.23, n.46, p.11-12, jan-fev. 2001.

BRARDA, A.; RIOS G. Argumentos e estratégias para a construção da cidade educadora. In: GADOTTI, M.; PADILHA, P. R.; CABEZUDO, A. (Orgs). **Cidade Educadora: princípios e experiências**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, Buenos Aires: Ciudades Educadoras América Latina, 2004.

CABEZUDO, A. Cidade educadora: uma proposta para os governos locais. Sobre as práticas em Educação para uma cultura da Paz: processo de democratização e Direitos humanos na América Latina. O contexto das cidades educadoras: Novas perspectivas e esperanças. In: GADOTTI, M.; PADILHA, P. R.; CABEZUDO, A. (Orgs). **Cidade Educadora: princípios e experiências**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, Buenos Aires: Ciudades Educadoras América Latina, 2004.

CARNEIRO, M. **LDB fácil: leitura crítico-compreensiva: artigo a artigo**. 4ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

GADOTTI, M; PADILHA, P. R; CABEZUDO, A. (Orgs). **Cidade Educadora: princípios e experiências**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, Buenos Aires: Ciudades Educadoras América Latina, 2004.

GÓMEZ-GRANEL C.; CERVERA, S. O meio ambiente e globalização. In:GÓMEZ-GRANEL C.; VILA, I. (Org.) **A cidade como projeto educativo**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

GÓMEZ-GRANEL C.; VILA, I (Org.) **A cidade como projeto educativo**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

PIZARRO, M. Montevideú, Cidade Educadora. In: GADOTTI, M.; PADILHA, P. R.; CABEZUDO, A (Orgs). **Cidade Educadora: princípios e experiências**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire; Buenos Aires: Ciudades Educadoras América Latina, 2004.

VEIGA, I. P. A. Inovações e Projeto Político-Pedagógico: uma relação regulatória ou emancipatória? **Cadernos Cedes**, Campinas, v.23, n.61, dez. 2003.

VIEIRA, S. L. Políticas de formação e cenários de reforma. In: VEIGA, I. P. A; AMARAL, A. L. (Orgs.) **Formação de professores: políticas e debates**. 2.ed. Campinas: Papyrus, 2002.

VINTRÓ, E. Educação, escola, cidade: o projeto educativo da cidade de Barcelona. In: GADOTTI, M.; PADILHA, P. R.; CABEZUDO, A. (Orgs). **Cidade Educadora: princípios e experiências**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, Buenos Aires: Ciudades Educadoras América Latina, 2004.

Sobre a autora:

¹*Ilma Passos Alencastro Veiga, Ph.D.*

Doutora em Educação. Professora Titular, Pesquisadora Associada Sênior, UnB. Professora UniCEUB.

E-mail: ipaveiga@terra.com.br

Endereço: SQN 205, bl.G, ap.603 - Plano Piloto, Brasília/DF, Brasil. CEP.:70834-070.

Tendências e perspectivas de estudos sobre ensino superior no mundo contemporâneo: um breve panorama

José Vieira de Sousa¹

Resumo: O presente artigo discute tendências, perspectivas e indicadores decorrentes de pesquisas sobre o ensino superior no mundo contemporâneo, na América Latina e Caribe, bem como no contexto brasileiro. Nele são evidenciados os temas que têm recebido maior atenção pelos pesquisadores da área em cada uma das regiões mencionadas, a configuração institucional que vem caracterizando os sistemas de ensino superior em várias partes do mundo, além de formas adotadas para a produção e divulgação dos estudos a respeito desse nível de ensino. Particularmente, em relação ao Brasil, destacam-se a heterogeneidade institucional do sistema de ensino superior desse país e a tensão entre as esferas pública e privada historicamente presente nesse mesmo sistema.

Palavras-chave: Ensino superior; América Latina; Caribe; Estudos universitários.

Para poder compreender o sistema de seu tempo, não basta considerá-lo como ele hoje se apresenta, porque todo e qualquer sistema educativo é um produto histórico, que só a história pode explicar. É uma verdadeira instituição social. Nem é mesmo raro que a história de um país venha a refletir-se nele (DURKHEIM, 1975, p.56)

INTRODUÇÃO

O presente artigo visa apresentar um breve panorama de estudos sobre o ensino

superior no mundo contemporâneo, ressaltando perspectivas e tendências evidenciadas por investigações recentes realizadas em diversas regiões, focalizando esse nível de ensino em suas esferas pública e privada.

Com o objetivo de alcançar esse objetivo, a reflexão proposta parte do pressuposto que a própria opção por um objeto de estudo já envolve o pesquisador em uma reflexão que demanda definições de posturas e relações entre ele e o objeto, à medida que o problema a ser investigado leva, em seu processo de desvelamento, ao reconhecimento de que não há crítica epistemológica sem crítica social. A busca dessas posturas e relações está imersa em um processo de rupturas e continuidades, visto que a construção do objeto nas ciências humanas é um trabalho de fôlego e não uma “[...] coisa que se produza de uma assentada, por uma espécie de ato teórico inaugural” (BOURDIEU, 1994, p. 26). Essa premissa parece orientar um grande número de pesquisas sobre o ensino superior no mundo e no Brasil, considerando-se que,

cada vez mais, a complexidade desse sistema de ensino tende a ser objeto de preocupação de vários grupos de atores e instituições, bem como de políticas governamentais.

Constituindo um dos setores de grande importância no processo de adequação dos projetos políticos das nações à nova ordem mundial, o ensino superior revela-se como um espaço social que tem buscado formas de alterar sua configuração. Tal fato reforça a convicção da necessidade de maiores investigações que explicitem o quadro complexo e heterogêneo que envolve as instituições que compõem esse sistema.

Ao mesmo tempo, diferentes percepções concebem o ensino superior como um espaço de interpretações múltiplas, tanto no âmbito do público quanto do privado. Essa conexão de diferentes áreas do saber tem contribuído para a produção de pesquisas e trabalhos relevantes, como o realizado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 1998². Os desafios, apontados por esse estudo, a serem enfrentados pelo ensino superior podem ser agrupados em cinco grandes eixos: (a) o aumento da demanda de acesso à qual esse nível de ensino está

submetido; (b) a contínua redução dos recursos financeiros; (c) a preservação da qualidade e pertinência das medidas para sua implementação e avaliação; (d) o problema do emprego dos diplomados que exige um exame dos graus e diplomas universitários; (e) a internacionalização dos métodos pedagógicos, da formação e da pesquisa no ensino superior.

As questões suscitadas pelos eixos apresentados permitem-nos afirmar que, atualmente, o sistema universitário mundial continua a se defrontar com uma série de dilemas, vários deles decorrentes e, simultaneamente, geradores do seu sucesso. Em âmbito mundial, tem assumido características e se comportado de forma diferente nos diversos países, estimulando a realização de pesquisas a respeito, tanto por parte de grupos de pesquisadores ligados à academia quanto pelo próprio Estado. Em termos históricos, pode ser considerado um dos primeiros relatórios subsidiados por um governo, tratando do ensino superior, o estudo realizado como parte dos esforços empreendidos pela reforma da Universidade de Calcutá, na Índia, em 1911³.

Devido à grande importância atribuída ao ensino superior para o desenvolvimen-

² Este estudo é resultado da Conferência Mundial sobre Educação Superior, convocada pela direção geral da UNESCO e realizada no período de 5 a 9.10.1998, em Paris, quando foram aprovados dois documentos básicos: *Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI: visão e ação* e *marco de ação prioritária para a mudança e o desenvolvimento da educação superior*. Desse evento, participaram mais de 180 países e cerca de quatro mil pessoas que discutiram a especificidade e os desafios do ensino superior no final do século XX, 120 delegações nacionais oficiais, presididas pelos seus respectivos ministros, representantes de parlamentos, da rede privada, de associações de universidades internacionais e regionais, de associações de professores e estudantes, pesquisadores da área e reitores. Antecederam esta grande reunião cinco conferências regionais preparatórias, realizadas em Beirute, Dakar, Havana, Palermo e Tóquio.

³ Posteriormente, este documento influenciou diversos outros governos no uso de relatórios afins na definição das políticas educacionais voltadas para esse nível de ensino.

to social, ao longo do século XX intensificaram-se os estudos sobre o sistema de ensino superior no mundo, produzidos pelas mais variadas instâncias, como, por exemplo, governos, agências e organismos internacionais, instituições públicas e privadas, sindicatos e associações de trabalhadores da educação, entidades mantenedoras, grupos de pesquisadores e investigadores independentes.

Nessa perspectiva, constata-se, no mundo contemporâneo, a necessidade crescente de um entendimento mais amplo acerca da natureza das instituições acadêmicas que compõem o ensino superior, suas funções e seus componentes-chave. Também há o reconhecimento da demanda de investigação dos processos que se verificam no interior das instituições universitárias, visando subsidiar a compreensão sobre a sua dinâmica, sejam elas públicas ou privadas. Esse interesse tem sido expresso por um número considerável de organismos internacionais ligados ao financiamento de pesquisas a respeito dos sistemas de ensino superior.

Particularmente, na última década, a revisão das políticas do Banco Mundial⁴ para o ensino superior estimularam estudos comparativos sobre esse nível de ensino, ainda que pese contra esta mesma instituição a acusação de que, frequentemente, os resultados de suas

pesquisas sejam mantidos como confidenciais. Em função disso, a não disponibilidade de certos dados para a comunidade científica mais ampla cria dificuldades para um conhecimento abrangente e pormenorizado desta modalidade de ensino, principalmente no que se refere à esfera privada.

Estudos como os de Sadlak & Altbach (1997) apontam as seguintes tendências em relação ao desenvolvimento do campo do ensino superior em nível mundial:

- a) expansão em áreas geográficas onde atualmente é fraco ou inexistente;
- b) possível perda de espaços, por alguns centros de pesquisa, para novos grupos, em função das reduções financeiras que as pesquisas desse nível de ensino enfrentam;
- c) permanência de possíveis confusões pelo público que usufrui os resultados dos estudos sobre esse setor educacional, causada pela distância entre pesquisas institucionais e outras de caráter nitidamente acadêmico;
- d) acentuação e continuidade de sua caracterização como uma área de investigações interdisciplinares;
- e) possível diminuição de estudos de grande porte, em âmbito nacional e internacional, devido às restrições orçamentárias.

⁴ Nascido no pós-guerra, o Banco Mundial é um organismo multilateral de financiamento que conta com 176 países mutuários, inclusive o Brasil. Entretanto, são cinco os países que definem suas políticas: Estados Unidos da América/EUA, Japão, Alemanha, França e Reino Unido. Esses países participam com 38,2% dos recursos do Banco. Entre eles, os EUA detêm em torno de 20% dos recursos gerais e o Brasil aproximadamente 1,7%. A liderança norte-americana se concretiza também com a ocupação da presidência e pelo poder de veto que possui.

A partir do exposto, a análise proposta neste artigo privilegia uma abordagem que parte do mais amplo para o mais específico. Assim, estruturalmente, o trabalho consta de três partes. Na primeira parte, apresentam-se tendências, perspectivas e alguns indicadores resultantes de pesquisas sobre o ensino superior, realizadas em nível internacional, por estudiosos da área. Na parte seguinte, situa-se a mesma discussão no contexto latino-americano e caribenho. Por último, é abordada a realidade brasileira, merecendo destaque o caráter heterogêneo da morfologia do sistema de ensino superior em nosso país, bem como a relação público-privado construída no interior desse mesmo sistema.

ESTUDOS SOBRE O ENSINO SUPERIOR EM ALGUMAS PARTES DO MUNDO

Pesquisas recentes indicam que nas nações industrializadas, os grupos têm conseguido ampliar suas condições de acesso ao sistema universitário, enquanto em outras mais desenvolvidas – Canadá e Estados Unidos da América, por exemplo – o êxito tem sido mais plenamente alcançado. Outros países, no entanto, como é o caso daqueles situados na costa do pacífico, atendem cerca de 40% da clientela que deveria ser absorvida pelos seus sistemas universitários (ALTBACH, 1997).

Diante da complexidade deste cenário, nas várias regiões do planeta têm sido realizadas conferências e discussões sobre os novos desafios a serem enfrentados pelo ensino superior. Na região da América Latina e Caribe, a Conferência Regional foi realizada em Havana (novembro/1996); na África Sub-Saarana, em Dakar (abril/1997); na Europa, a reunião ocorreu na cidade italiana de Palermo (setembro/1997); as nações árabes reuniram-se em Beirute (março/1998); Canadá e Estados Unidos discutiram na cidade de Toronto (abril/1998) e os países caribenhos de origem anglo-saxônica, alemã e francesa encontraram-se na Ilha de Santa Lúcia (junho/1998).

Porém, apesar das dificuldades inerentes à investigação do ensino superior, diversos fatores têm estimulado pesquisas a seu respeito. Muitos pesquisadores internacionais vêm procurando se organizar em vários grupos nacionais e regionais, como, por exemplo, a *Association for Institutional Research in The United States*, considerada atualmente uma das maiores organizações voltadas para pesquisa no mundo. No caso da Europa, a *European Association for Institutional Research* ultimamente tem procurado expandir seus estudos para aspectos mais abrangentes do ensino superior, ultrapassando seu tradicional foco de atenção – a pesquisa institucional (ALTBACH, 1997).

Em nível mundial, uma tendência a destacar nos estudos realizados sobre o sistema de ensino superior refere-se ao interesse evidenciado pelas instituições em conhecer a si mesmas, diante do seu próprio crescimento, fertilizando um campo significativo para a pesquisa no sistema universitário de muitos países desenvolvidos, como Estados Unidos, Austrália, Canadá e Inglaterra. Também merece destaque a criação – nesses mesmos países – de centros de investigação e departamentos preocupados com a pesquisa especificamente voltada para o ensino superior. Esses fatores têm demandado, por parte dos governos, a realização de estudos de alcance nacional que possam subsidiar a formulação de políticas educacionais que orientem o processo de crescimento desse nível de ensino como um todo.

Também é importante considerar que a utilização maciça das novas tecnologias da informação tem ajudado bastante disseminar os resultados de pesquisas nacionais sobre o ensino superior. Além disso, um grande número de jornais nacionais tem se dedicado a discutir e divulgar dados sobre a situação do ensino superior de seus respectivos países, embora sua circulação não ultrapasse os limites dos países que os produzem e uma parte considerável deles seja editada apenas em inglês, como é o caso do *Contents Pages In Education*⁵.

Há, somente na China, aproximadamente 400 jornais dedicados ao ensino superior. Aproximadamente seis publicados por universidades isoladas e raramente divulgados fora da instituição (ALTBACH, 1997, p.12).

Constituem exemplos mais importantes desses jornais: *Ide Journal*, no Japão; *Universidad Futura*, no México; *Canadian Journal Of Higher Education*, no Canadá e *Change e Língua Franca*, nos Estados Unidos. Outros têm menor reconhecimento internacional – *Journal Of Higher Education*, na Índia e o *South African Journal of Higher Education*, na África do Sul. Paralelamente, tem crescido nos últimos anos no mundo, a publicação de livros tratando dos problemas do ensino superior, o que tem chamado a atenção de algumas editoras e entidades especializadas – *Jessica Kingsley Publishers, Pergamon Press e Open University Press* (Inglaterra); *Garland Publishers, Jossey-Bass e John Hopkins University Press* (Estados Unidos); *TamaGawa University Press* (Japão); *Campus Verlag* (Alemanha) e *Lemma Publishers* (Holanda).

A partir do apresentado até aqui, é possível apontar alguns dados sobre a situação do ensino superior em nível mundial. Na *África Sub-Saarana*, o ensino superior é um fenômeno particularmente recente, ainda vivendo o seu sistema sob a influência de suas heranças coloniais, da situação política interna e da natureza

⁵Este jornal publica bimestralmente lista de artigos a respeito do ensino superior, constituindo-se em uma fonte bibliográfica fundamental para localizar informações afins em periódicos de língua inglesa, em todo o mundo.

das relações entre o governo e as instituições que dele fazem parte. Prioritariamente desenvolvido em universidades desde o período colonial, o ensino superior dessa região africana caracteriza-se com um fenômeno desenvolvido em poucas universidades de destaque – Ibadan, Legon, Dakar e Makerere. Fundadas nos anos 60, essas universidades atravessaram uma grave crise nos anos 80 e na década seguinte continuaram enfrentando uma situação difícil que tem prejudicado tanto a pesquisa quanto o próprio desenvolvimento do ensino superior local. Nessa área africana, os governos têm procurado incentivar o desenvolvimento de pesquisas sobre o ensino superior, sendo elas basicamente voltadas para a obtenção de dados importantes que subsidiem a formulação de políticas educacionais para a promoção de mudanças no setor.

Porém, de acordo com Guedegbe (1997), a África do Sul representa um caso especial no contexto descrito, à medida que a vida acadêmica no seu ensino superior sofre, em geral, os efeitos do *apartheid*. O caráter segregacionista do meio universitário ameaça a liberdade e algumas atividades acadêmicas, fazendo com que um dos grandes desafios deste país seja criar formas de acesso dos seus jovens e não apenas de uma elite ao ensino superior. Vale ressaltar, também, que grande parte das pesquisas realizadas por estudiosos africanos ou estrangeiros que trabalham nessas instituições é patrocini-

nada ou comissionada por organismos internacionais – Banco Mundial, Fundação Rockefeller e Unesco.

No caso da *Região Árabe*, a maior parte das instituições de ensino superior foi criada na década de 50 do século passado, funcionando de várias formas, como, por exemplo, estabelecimentos públicos e privados, afiliados a instituições árabes e estrangeiras – Universidade Americana, em Beirute e Universidade Americana, no Cairo. Porém, em função de suas políticas educacionais, há diferenças significativas na distribuição do número de instituições que ofertam o ensino superior no mundo árabe. O Egito e a Jordânia destacam-se como países importantes em relação ao desenvolvimento do ensino superior na região. De acordo com pesquisas realizadas por Abbas (1997), em 1992, havia 14 universidades no Egito; 12 na Jordânia; 8 na Arábia Saudita; 6 na Argélia, no Iraque, na Líbia, no Marrocos e na Palestina; 5 no Líbano e Sudão; 4 na Síria; 3 na Tunísia; 2 em Bahrain e no Yemen; 1 no Djibuti, nos Emirados Árabes Unidos, no Katar, no Kuwait, na Mauritânia, em Oman e na Somália, totalizando 92 (noventa e duas) universidades nessa região.

Situando a discussão no *Sul da Ásia*, é preciso considerar as fortes influências do legado colonialista sobre o sistema de ensino superior dessa região, notadamente em países como Índia, Paquistão, Bangladesh e Sri Lanka. No

caso da Índia, os estudos revelam que o ensino superior não tem sido efetivamente assumido como prioridade governamental, apesar de esse país contar com uma entidade de pesquisa institucional – Conselho Nacional de Pesquisa Educacional e Treinamento – criada em setembro de 1961. No Paquistão, há apenas um órgão voltado para a implementação desse nível de ensino – Comissão de Concessão⁶ Universitária, estabelecida em 1973. Em Bangladesh, existe a Associação Universitária de Bangladesh e no Sri Lanka, o Conselho Nacional de Ensino Superior, criado em 1966 e substituído pelo Comitê de Concessão Universitária, em 1978. Ao apresentar resultados de investigações feitas sobre o ensino superior nessa região, Jayaram (1997) alerta que países como os três anteriormente mencionados enfrentam uma situação particularmente difícil em relação ao ensino superior, além de praticamente não realizarem pesquisas a esse respeito.

Ao analisar a pesquisa sobre o ensino superior em um sistema diversificado e de massa, Hearn (1997) afirma que as pesquisas formais sobre esse nível de ensino nos Estados Unidos da América podem, talvez, ser datadas nos últimos anos do século XIX. Para ele, nesse período e início do século XX, tais pesquisas assumiram quatro formas: histórica, ecológica, antropológica e administrativa. Porém, o mesmo autor

adverte que, de maneira geral,

[...] a qualidade das histórias institucionais do início deste período não era, e muitas podem ser vistas como pouco mais que material promocional. Estas histórias mostram, também a concretização do fato de que as instituições poderiam ser estudadas, e que, dependendo da forma de estudo, poderiam também ser novamente apreciadas, e talvez até aprimoradas (HEARN, 1997, p.273).

De 1920 a 1945, um total de 27 instituições norte-americanas passou a oferecer mais cursos superiores e, entre 1945 e 1963, outras 64 criaram cursos desse tipo. Todavia, antes de 1950, esse crescimento passou a ter como parâmetro a oferta de cursos, realidade que mudou nos anos 50 e 60, em conjunto com um extraordinário crescimento e uma complexidade cada vez maior do ensino superior americano no período. Em síntese, pode-se afirmar que o sistema ampliou-se consideravelmente nas três décadas seguintes, fazendo com que a área de pesquisa do ensino superior norte-americano se mostrasse grande e diversificada nos anos 90.

Na década passada, uma extraordinária variedade de instituições e estruturas estava envolvida na produção e disseminação da pesquisa americana sobre o ensino superior. De acordo com Hearn (1997), os estudiosos desse nível de ensino nos EUA podem ser divididos em quatro categorias gerais: professores do

⁶ O sentido atribuído a esta Comissão é de concessão (do inglês “grant”).

ensino superior; professores atuantes em outros níveis/áreas; unidades administrativas existentes nos campi e em outros órgãos; organizações e grupos diversos. Os estudos desse mesmo autor mostram que, nas duas últimas décadas, novos temas emergiram entre os pesquisadores do ensino superior norte-americano: concepção sobre a qualidade da metodologia; concepção acerca dos rumos da disciplina; aspirações no campo dos estudos sobre o ensino superior; concepção a respeito das relações dos estudos com as políticas e práticas institucionais.

Na *Europa Central e Oriental*, o ensino superior tem suas especificidades determinadas, dentre outros fatores, pelas intensas transformações políticas, econômicas e sociais pelas quais vêm passando os ex-países socialistas que compõem essa região. Na Romênia, por exemplo, a pesquisa no ensino superior tem sido tradicionalmente realizada dentro das principais universidades, basicamente nas áreas de Pedagogia e Psicologia – Universidades de Bucareste, Cluj-Napoca e Iasi. Na antiga Iugoslávia, a investigação a esse respeito teve seu espaço assegurado quase exclusivamente em um cenário de instituições universitárias. Destacam-se, como problemas comuns, que merecem atenção por parte dos antigos países comunistas da Europa Central e Oriental: a) melhoria nos processos de seleção de candidatos para esse nível de ensino;

b) carência de pesquisas sobre a situação social e profissional dos habilitados; c) avaliação da organização e eficácia educacional nas propostas de estudo a curto prazo; d) planejamento e previsão do desenvolvimento do ensino superior. (JABLONSKA-SKINDER; SADLAK, 1997).

ENSINO SUPERIOR NA AMÉRICA-LATINA E CARIBE: ALGUNS INDICADORES

No contexto da América Latina e Caribe, o ensino superior tem sido abordado por um número considerável de pesquisadores que procuram destacar a vastidão, a diversidade e as transformações sofridas pelo setor. Nas últimas décadas do século XX, muitos dos estudos produzidos sobre a realidade latino-americana revelaram a preocupação com a coleta de dados e a formulação de estratégias visando contribuir para que as universidades superassem o subdesenvolvimento nesses países. Particularmente nos anos 60 do mesmo século, conceitos e categorias como, por exemplo, desenvolvimento versus subdesenvolvimento, progresso, transformação social, modernização, reforma e gestão de recursos humanos ganharam força nas pesquisas realizadas.

Na década seguinte, o ceticismo e algumas abordagens políticas críticas asseguraram espaço, propiciando o desenvolvimento

de tendências variadas no ensino superior. Guadilla (1997) sustenta que, nessa época, as tendências que caracterizaram as discussões sobre o ensino superior latino-americano foram: a) conceitos-chave como “universidade necessária” e “consciência crítica”; b) combinação da abordagem da dependência “centro-periferia” com outras teorias populares da época, em que conceitos como “reprodução” e “aparelhos ideológicos do Estado” se fundiram com a teoria da dependência; c) oposição às várias atividades sobre “desenvolvimento e educação” sustentada por organizações e instituições como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Escritório Regional da Unesco para a Educação na América Latina e Caribe; d) análise teórica do ensino superior, incluindo a metodologia ativa e/ou participativa da pesquisa, inspirada no pensamento político-educacional de Paulo Freire e no trabalho analítico de Fals Borda.

Durante a década de 80, as pesquisas diversificaram-se, cobrindo um grande número de áreas, predominando, no entanto, temas como financiamentos públicos e privados e qualidade nos sistemas universitários. Para Guadilla (1997), ao longo da referida década, as pesquisas desenvolvidas pelo Banco Mundial, em relação à América Latina e ao Caribe, diziam respeito, principalmente, ao financiamento e à eficiência dos sistemas de ensino superior. Em contrapartida,

no período entre 1980 e 1989, o tema menos predominante consistiu em

[...] estudos prospectivos sobre o ensino superior; os recursos humanos no ensino superior e seu desenvolvimento; cooperação internacional, regional e institucional no ensino superior e serviços de extensão e relações comunitárias (GUADILLA, 1997, p.106)

Ainda na primeira metade dos anos 90, o debate no ensino superior na América Latina se diversificou, destacando-se questões como, por exemplo, modernização, redes de pesquisa e informação, formas não tradicionais de ensino superior, avaliação, cooperação (internacional, regional e institucional), universidades e institutos de ensino superior, estudos de graduação e novas tecnologias educacionais. Por outro lado, verificou-se pouco interesse dos pesquisadores em investigarem, no período 1990-1995, a heterogeneidade das instituições e a relação ensino superior público versus privado (GUADILLA, 1997).

Em geral, constata-se uma diversificação desses estudos, ao longo das duas últimas décadas. Esse quadro fez emergir novas reflexões, que têm levado muitas instituições latino-americanas a contribuir para avanços significativos na pesquisa a respeito da situação do ensino superior na região. Dentre as instituições regionais, merecem destaque o Instituto Internacional para la Educación Su-

perior em América Latina y el Caribe, originado a partir do Centro Regional para o Ensino Superior na América Latina, por decisão tomada na 29ª Reunião da Conferência Geral da Unesco (Caracas, outubro/novembro de 1997); Centro Interuniversitário para o Desenvolvimento (CINDA), em Santiago; Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, cujo principal escritório localiza-se em Costa Rica e o Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais, sediado em Buenos Aires.

Especificamente no contexto da *América Latina*, na década passada, Brasil, Chile, Colômbia, México e Venezuela são países que apresentam um elevado nível quantitativo de pesquisas sobre o ensino superior, representando cerca de 72% dos estudos realizados e relatados ao Centro Regional para o Ensino Superior na América Latina/CRESALC, considerando o período entre 1980 e 1995, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1 - Estudos produzidos sobre o Ensino Superior na América Latina e Caribe, por país (1980-1995).

Fonte: Guadilla, 1997.

A Tabela 2 (p.27), por sua vez, especifica as instituições latino-americanas que mais se destacaram na região com pesquisas sobre o ensino superior, no período de 1990-1995.

No Chile, as pesquisas sobre ensino superior têm sido realizadas no meio universitário e complementadas por instituições como o Centro Interuniversitário para o Desenvolvimento e a Faculdade

Tabela 2 - Pesquisas realizadas por Instituições latino-americanas sobre o Ensino Superior (1990-1995).⁷

País	Instituição	Data de criação	Pesquisadores	Projetos	Publicações
Argentina	Universidad del Cuyo – Escuela de Ciências Sociais e Política	b	1	1	3
	Centro de Estudios de Estado e Sociedad/CEDES	1975	20	7	b
	FLACSO, Educação e Sociedade	1982	2 ^c	2	4
Brasil	Universidade Estadual de Campinas	b	1 ^c	2	11
	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA	1945	c	3	b
	Núcleo de Pesquisa sobre o ensino superior/NUPES - Universidade de São Paulo	1988	b	b	51
Colômbia	Universidad Nacional de Colombia	b	b	b	36
	Maestros em Administração Universitaria, Universidad de Los Andes	b	b	b	31 ^d
Costa Rica	Universidade de Costa Rica	b	b	5	27
	Instituto Tecnológico de Costa Rica	b	b	b	3
	Oficina de Planificación de educación Superior/OPES-CONARE	1976	42	35	b
México	Centro para Estudos sobre Universidades/CESU - Universidade Nacional do México/UNAM	1976	42	35	b
	Centro de Pesquisas Educacionais e Serviço/CISE – UNAM	1977	56	42	57 ^e
	Universidad Autónoma Metropolitana/ Pesquisa sobre Universidades	1987	15	6	b
Venezuela	Mestres em Ensino Superior/ Universidad Central de Venezuela/ Centro de Estudio para el Desarrollo - CENDES	1972	b	8	b
	Universidad Central de Venezuela	1960	4 ^c	4	25
Regional	Centro Interuniversitario de desarrollo/CINDA	1974	grupos abertos	3	11
	Comissão Econômica para América Latina/ CEPAL	1950	b	b	Propostas Regionais ^f
	Centro Regional para o Ensino Superior na América Latina/ CRESALC	1978	1	-	24
Fora da Região da América Latina e Caribe	IDRC/Canadá	b	b	10 ^g	b
	Daniel Levy – SUNY at Albany (USA)	b	1	b	29

Fonte: CRESALC, 1995 (GUADILLA, 1997, p.113-114).

⁷ Esclarecimentos/legenda: (a) A informação foi solicitada a 67 instituições e 22 responderam; (b) Não foram recebidas as informações sobre este item; (c) Esta é uma instituição interdisciplinar e o quadro reflete apenas aquelas que realizam pesquisas sobre o ensino superior; (d) Dissertações de Mestrado; (e) A informação se refere aos relatórios de 1995; (f) Educação e conhecimento: o eixo para uma transformação justa e produtiva, 1992; (g) Projetos financiados.

Latino-Americana de Ciências Sociais. Na Colômbia, grande parte da pesquisa sobre esse nível de ensino é desenvolvida pela Universidad de Los Andes, de natureza privada, e pela Universidad Nacional de Colômbia, enquanto no México há um considerável número de instituições que realizam estudos sobre a organização do ensino universitário, como, por exemplo, a Universidad Azcapotzalco, fundada em 1987. A Venezuela, por sua vez, conta com a Universidad Pedagógica Libertador, ins-

tituição voltada para a investigação da estrutura do ensino superior, além de outras cinco universidades que oferecem cursos de pós-graduação *stricto sensu*, orientados para pesquisas sobre esse nível de ensino, destacando-se a Universidad Central de Venezuela.

Considerando o seu alcance e nível de estabilidade, é possível classificar os sistemas de ensino superior na América Latina em quatro blocos.

Países	Porte dos sistemas de ensino superior
Brasil, Colômbia, México e Venezuela	De proporções significativas em nível regional e estáveis institucionalmente.
Costa Rica, Cuba e Porto Rico, Peru e Uruguai	Pequeno ou médio em âmbito regional, porém com estabilidade institucional considerável.
Argentina, Chile, Equador, Peru e Uruguai	Significativos, mas com instituições acadêmicas que sofrem diferentes tipos de instabilidade.
Bolívia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá e República Dominicana	Pequeno e com pouca estabilidade institucional.

Classificação feita com base nos estudos de Guadilla (1997, p.121-125).

Quadro 1 - Sistemas de Ensino Superior na América Latina e Caribe, por país.

Reunido em Santiago/Chile (1993), o *Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe* aprovou as diretrizes que ficariam conhecidas como PROMEDLAC V. Nessa ocasião, o Brasil apresentou o seu alinhamento à ofensiva política e econômica então desencadeada na região. Considerando a educação estratégica e crucial para o novo milênio, elegeu três objetivos principais: superação e prevenção do analfabetismo, universalização da educação

básica e melhoria da qualidade da educação, expressos em dois eixos de ação. O primeiro eixo – **institucional** – defendia a “profissionalização” dos atores do Ministério da Educação/MEC e das secretarias estaduais e municipais de educação. O segundo eixo – **pedagógico** – enfatizava a profissionalização da ação educativa, propondo-se melhorar os níveis de qualidade das aprendizagens, definindo os conteúdos e métodos de ensino e a organização necessária a essa qualidade.

Três anos depois, no período entre 18 e 22 de novembro de 1996, foi realizada em Havana a Conferência Regional sobre Políticas e Estratégias para a transformação da Educação Superior na América Latina. Posteriormente, os documentos que subsidiaram as discussões promovidas nesse encontro foram compilados na obra *La educación superior em el siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe* (UNESCO, 1997).

De acordo com Albornoz (1997), as idéias básicas discutidas no referido evento e que, em certa medida, traduzem o estado da arte da discussão da educação superior na América Latina e Caribe são: a) o conhecimento científico adquire especial importância nas atuais sociedades do mundo; b) entre os especialistas dedicados ao tema, não há um acordo em relação ao que significa a qualidade como exigência social formulada nacional e internacionalmente para a universidade como instituição; c) o financiamento do sistema de educação superior é reconhecido pelos especialistas como talvez a dificuldade fundamental enfrentada pelas universidades em nível regional; d) as novas tecnologias da informação e comunicação constituem um conjunto de inovações cujo impacto na educação superior deve ser apreciada pelos especialistas; e) a reforma de cooperação internacional entre instituições de educação superior deve pressupor a idéia de uma cooperação horizontal.

Ao analisar as principais tendências da educação superior na América Latina e Caribe, Yarzabal (1999) ressalta que nas últimas décadas têm sido produzidas mudanças na região, as quais devem ser consideradas em profundidade pelos especialistas que se dedicam ao tema. Dentre as principais transformações verificadas, o autor destaca:

(I) uma considerável expansão quantitativa; (II) um importante aumento da oferta privada; (III) uma marcada diversificação institucional; (IV) uma severa restrição do gasto público em educação e (V) uma acentuação assimétrica da internacionalização (YARZÁBAL, 1999, p.21).

Na visão do mesmo autor, para combater os problemas decorrentes dessas transformações, é necessário que os países latino-americanos e caribenhos elaborem políticas, definam estratégias e executem programas universitários que visem fortalecer os processos de integração da região.

A HETEROGENEIDADE INSTITUCIONAL DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO

Ancorado em contextos sociais diversos e particularizados, o ensino superior brasileiro possui vários cenários que expressam uma pluralidade tanto do ponto de vista da natureza quanto da dependência administrativa das instituições que o compõem. Essa realidade demanda estudos

que tratem esse grau de ensino em sua heterogeneidade, visando combater o discurso de sua suposta homogeneidade, pretensamente ideologizado. Esta questão tem sido discutida por vários pesquisadores que, mesmo assumindo perspectivas de análise diferentes, convergem para a crítica a abordagem ideologizada que insiste em tratar o sistema de ensino superior brasileiro como algo homogêneo, tomando a “universidade brasileira” como referência para tratar esse mesmo sistema em seu conjunto, a despeito de sua ampla diversidade institucional (MARTINS, 1989; VELLOSO, 1991; DURHAM, 1993; SCHWARTZMAM, 1996; TRIGUEIRO, 2000; SAMPAIO, 2000).

Nessa perspectiva, é preciso estar atento aos equívocos da tradição acadêmica que utiliza a expressão “universidade brasileira” não somente para designar centros de ensino e produção original de conhecimentos, mas também para se referir à totalidade de um complexo sistema, com práticas bastante diferenciadas. É necessário, portanto, considerar as diferenças que existem tanto entre as instituições públicas e privadas quanto no interior desses dois segmentos, visto

[...] que, mais do que um possível equívoco de construção de linguagem, estamos diante da perspectiva, no mínimo questionável, de focar a estruturação de um campo educacional onde os estabelecimentos universitários constituem, no estado atual, a exceção (MARTINS, 1997, p.160).

Ao tomar a parte pelo todo, essa postura analítico-discursiva cria obstáculos ao conhecimento das constantes mudanças verificadas no âmbito das instituições de ensino superior que passam por processos de expansão, procurando justificar uma estrutura educacional acentuadamente elitista e ocultar uma realidade extremamente diferenciada. Marcado por estabelecimentos que apresentam diversidade institucional, vocações distintas e distribuição espacial diferenciada, o sistema de ensino superior brasileiro impossibilita a construção de categorias analíticas complexas assentadas em categorias monolíticas para explicar sua heterogeneidade.

Considerando, dentre outros, a heterogeneidade da morfologia institucional do ensino superior alguns estudos têm sustentado a tese de que a proliferação da rede privada traduz uma manifestação perversa da expansão do setor educacional brasileiro, bem como a antítese de sua efetiva democratização. Esses mesmos estudos alertam para o fato de que no campo complexo do ensino superior brasileiro – formado pelo conjunto dos sistemas público e privado – as instituições que o compõem

[...] estabelecem não só relações de luta e de concorrência visando à maximização de uma rentabilidade simbólica, mas também de complementaridade em termos de divisão do trabalho intelectual (MARTINS, 1988, p.32).

Cabe ressaltar, ainda, o fato de ser o Brasil o país latino-americano que detém a menor taxa bruta de escolarização universitária e a mais elevada média de gasto anual por aluno nas instituições de natureza pública. A taxa de escolarização bruta dos cidadãos brasileiros que se encontram matriculados no ensino superior gira em torno 13% (MEC, 2002)⁸, proporção explicitamente abaixo de outros países latino-americanos – Argentina (39%), Uruguai (30%), Chile (27%), Venezuela (26%) e Bolívia (23%). Essa distância aumenta bastante quando o percentual brasileiro é comparado com os de outros países desenvolvidos – EUA (80%); França, (50%); Inglaterra (48%) e Espanha (46%). Obviamente, frente a esses dados, o Brasil precisa ampliar, de forma considerável, o índice de acesso dos seus cidadãos de 18 a 24 anos ao ensino superior. Considerando essa necessidade, é relevante indagar: quem o fará e como?

Objetivando uma melhor compreensão desse quadro, no Brasil, tem sido crescente o número de pesquisas sobre o ensino superior, destacando-se a considerável produção dos programas de pós-graduação de várias áreas do conhecimento e núcleos de estudos ligados às universidades. Um desses centros é o Núcleo de Pesquisa sobre o Ensino Superior (NUPES), da Universidade de

São Paulo – criado em 1989 – cujas pesquisas interdisciplinares são desenvolvidas por especialistas de diversas áreas. Numa fase mais contemporânea, o NUPES/USP constituiu-se no primeiro núcleo a realizar pesquisas sobre o ensino superior brasileiro, tendo publicado 39 trabalhos no primeiro ano de seu funcionamento (USP, 1990). Suas temáticas de estudo têm se mostrado bastante variadas: organização e operação sistema universitário, mercado de trabalho; políticas governamentais de avaliação, financiamento e formação de professores; custos do ensino superior e natureza das profissões e mudanças que as afetam; pesquisa científica e acadêmica; o acesso à educação e aos financiamentos públicos e privados. Ao pesquisar a organização do ensino universitário, o referido núcleo de pesquisa tem feito também análises comparativas sobre os sistemas de ensino superior na América Latina.

Também merece destaque o Núcleo de Estudos sobre Ensino Superior da Universidade de Brasília (NESUB), criado em 1996 que, ligado ao Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares da UnB, visa à realização de estudos sobre temas relevantes do ensino superior, através de projetos de pesquisa de alcance regional e nacional e da promoção de intercâmbios institucionais e interdisciplinares.

⁸ Esse percentual refere-se à relação entre o total de matrículas no ensino superior, independentemente da faixa etária dos alunos e o total da população de 20 e 24 anos. Caso se considere apenas a população dessa faixa etária, o percentual baixa para 7,7%, taxa que se aproxima a uma das mais baixas do mundo, conforme dados divulgados pelo Ministério da Educação, no ano de 2000.

Com efeito, o reconhecimento da relevância do ensino superior para a dinâmica do projeto político nacional é observado, dentre outros motivos, no considerável aumento da produção científica sobre esse nível de ensino, verificado na primeira metade da década de 90. O estudo de Morosini e Sguissardi (1998), por exemplo, procurou verificar a produção acadêmica sobre o ensino superior brasileiro ocorrida entre 1968-1995, analisando um total de 4.546 documentos produzidos no período – artigos, resumos, notícias, dispositivos legais/atos normativos, notas, resenhas, editoriais, depoimentos, relatórios, séries documentais e apresentações. Os temas mais freqüentemente abordados por essa literatura em relação ao ensino superior brasileiro, no referido período, foram, em ordem decrescente:

Políticas de Educação Superior (828 obras–18,5%), Ensino (783–17,4%), Universidade e Sociedade (506–11,2%), Avaliação (406–8,9%), História da Educação Superior (365–8,0%), Pesquisa (307–6,8%), Corpo Discente (262–5,7 %), Extensão (250–5,4%), Corpo Docente (239–5,2%), Organização Acadêmica e Gestão (193–4,2%), Manutenção e Financiamento (180–3,9%), Autonomia (106–2,3%), Ensino, Pesquisa e Extensão (57– 1,2%), Natureza Jurídica das Instituições de Ensino Superior (53 –1,1%) e Corpo Técnico-Administrativo (11-0,2%) (MOROSINI; SGUISSARDI, 1998, p.8)⁹

Um outro estudo investigou, de forma mais específica, o estado da arte e gestão da educação no país, no período entre 1991 e 1997 (WITMANN e GRACINDO, 2001), analisando um considerável número de pesquisas da área. Esse conjunto de pesquisas foi distribuído em 11(onze) categorias.

Quase 70% das pesquisas analisadas concentram-se em cinco categorias: profissionais de educação; políticas de educação; gestão da escola; escola, instituições educativas e sociedade; gestão da universidade (WITMANN; GRACINDO, 2001, p.17)

As conclusões desse estudo destacam o fato de que o ensino público é o universo da maioria das pesquisas, sendo reduzido o número de trabalhos que têm por objeto o estudo de uma instituição privada. Além disso, os estudos comparativos entre o público e privado tiveram espaço reduzido até meados do período investigado. Constatou-se que das 922 pesquisas realizadas apenas 33 delas tratavam da relação público e privado¹⁰. Merece destaque, nesse estudo, o registro de que o segmento privado faz-se presente em uma série de outros indicadores, porém de forma transversal e não como tema discutido em sua especificidade, quando o foco é o campo da educação superior brasileira.

Todavia, conforme os referidos pesquisadores, os trabalhos vinculados à esfe-

⁹ Um exame mais detalhado dos dados encontrados revela que, dentre os temas abordados pela literatura acadêmica, o ensino superior privado não é discutido em sua especificidade, mas de forma diluída em várias outras temáticas.

¹⁰ Ao todo, foram analisados 1.170 documentos, dos quais 248 foram excluídos da pesquisa por impertinência (temática ou temporal) ou por insuficiência de dados.

ra privada abriram espaço, na primeira metade da década passada, para o balanço crítico dos aspectos positivos e negativos de uma instituição privada de ensino superior. Essa perspectiva analítica corresponde às pesquisas que objetivam a compreensão de temáticas vinculadas ao setor privado como identidade institucional, concepções, papéis docente e discente, expansão e avaliação, dentre outros.

Por último, cabe ressaltar que, no âmbito da esfera pública, estudos recentes sobre o ensino superior no país têm revelado preocupação com a questão social, imprimindo um caráter eminentemente político à discussão. Sobretudo, a análise da noção de esfera pública envolve relações entre a noção de efetividades social e o conceito de público, enfocando concepções e desdobramentos efetivos de processos e ações voltadas para a ressignificação da esfera pública e sua democratização, particularmente no que se refere ao ensino superior.

CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi apresentar um panorama geral dos estudos sobre o ensino superior no mundo, ressaltando as tendências, perspectivas e indicadores evidenciados nesses mesmos estudos. Para tanto, a opção metodológica foi de, inicialmente, discutir o tema em nível mundial, em seguida no âmbito da América Latina e Caribe e, por último, no contexto brasileiro.

Levou-se em conta, nessa reflexão, que ao eleger um objeto de estudo, é necessário que o pesquisador reflita a respeito da atividade que desempenha, dos fundamentos sociais e das finalidades culturais que orientam sua penetração no mundo objetivo que origina a pesquisa empreendida. Nessa ótica, a escolha que um pesquisador faz de um dado objeto e os aspectos que ele pinça para explicar esse mesmo objeto não configuram operações neutras e desprovidas de estreitos vínculos com o contexto social mais amplo. Na verdade, a relação sujeito-objeto sofre o efeito das teorizações acerca de uma determinada realidade, visto que a interpretação dada pelo sujeito ao objeto é sempre um processo de (re)construção do real.

Partindo da premissa de que nenhum saber é absoluto, verifica-se que, em nível mundial, nacional e local, o ensino superior tem se constituído em um campo, cada vez mais, interdisciplinar. Em várias partes do mundo, organismos internacionais, nacionais, regionais e locais têm aumentado seu interesse em pesquisar o ensino superior, configurando-o como um campo construído a partir de embates e lutas em torno de sua interpretação, suscitando olhares diferentes de quem produz estudos a respeito. Esse olhar diferenciado ocorre em função da posição que vários atores ou grupos de atores assumem em relação a esse campo específico, contribuindo

para o crescimento de uma atenção ampla e generalizada sobre o assunto.

Do ponto de vista das políticas públicas, o ensino superior é encarado pelos governos dos diferentes países como elemento estratégico para os seus respectivos projetos de desenvolvimento nacional, configurando-se – talvez mais que nunca – como objeto de disputa de diversos grupos de atores presentes em um campo marcado pela importância e alcance social das instituições que o compõem. Nessa perspectiva, estudos recentes vêm mostrando considerável preocupação com a análise do papel que o Estado tem assumido no processo de expansão do ensino superior, nas esferas pública e privada.

No caso do Brasil, as investigações de um grupo heterogêneo de escolas – como, por exemplo, universidades, centros universitários, faculdades integradas e estabelecimentos isolados – devem-se, dentre outros motivos, à compreensão de que pesquisas com distintas instituições educacionais possibilitam enfocar as diversas maneiras como são construídas suas identidades no campo do qual fazem parte, bem como a explicitação de suas vocações.

Considerando a heterogeneidade do sistema de ensino superior no país, vale lembrar dois pontos importantes. O primeiro diz respeito à trajetória de sua evolução, que o tem constituído em um campo acadêmico extremamente com-

plexo. O segundo refere-se à relação público/privado, a qual tem sido objeto de um considerável número de estudos, destacando-se aqueles que discutem o papel do Estado na política de privatização do nível superior.

Em suma, as pesquisas desenvolvidas sobre os sistemas ensino superior vêm evidenciando que os fenômenos presentes em sua configuração – em nível de mundo, América Latina/Caribe e Brasil – não se esgotam na quantificação de suas respectivas redes escolares, suscitando permanente combate à dicotomia quantidade/qualidade. Particularmente, em relação ao Brasil, é preciso considerar que a morfologia do seu sistema de ensino superior vem passando por muitas transformações e reconfigurações significativas, as quais podem intensificar a diferenciação das instituições que o compõem e aumentar a heterogeneidade que já caracteriza as esferas pública e privada. Certamente, em sua amplitude, esse fenômeno de reconfiguração tem acrescentado novos elementos à tensão existente entre essas duas esferas.

Artigo recebido em: 28/02/2005.

Aprovado para publicação em: 03/03/2005.

Trends, perspectives and indicators of research about higher learning in the contemporary of the world: a brief panorama

Abstract: This article discusses trends, perspectives and indicators of research about higher learning in Latin America and the Caribbean in a Brazilian context. In this article, we review the subjects that have gained more

attention from researchers. Besides, we emphasize the institutional context that characterizes the higher education systems in several parts of the world. We evaluate the aspects of Brazil's system particularly, we emphasize the institutional heterogeneity of this country's higher learning system and the tensions between public and private education that are historically present in this system.

Keywords: Higher education; Latin America; Caribbean; University studies.

Tendencias y perspectivas de estudios en la educación superior en el contemporáneo del mundo: un breve panorama

Resumen: Este artículo discute las tendencias, perspectivas y los indicadores corrientes de investigaciones sobre educación superior en el mundo contemporáneo, en América latina y Caribe, y en contexto brasileño. En este artículo, evidenciamos los temas que tienen más atención de investigadores de esta área de la investigación en cada una de las regiones mencionadas, la configuración institucional que viene caracterizando a los sistemas de educación superior en varias partes del mundo, además de formas adoptadas para la producción y divulgación de los estudios al respecto de este nivel de educación. Particularmente, en relación al Brasil, se destacan la heterogeneidad institucional del sistema de educación superior de este país y la tensión entre las esferas públicas y privadas históricamente presentes en este sistema.

Palabras claves: Educación superior; América Latina; Caribe; Estudios universitarios.

REFERÊNCIAS

ABBAS, Shafiq E. A pesquisa sobre o ensino superior e uma multiplicidade de sistemas: o caso da Região Árabe. In: SADLAK, Jan; ALTBACK, Philip G. (Ed.). **A pesquisa de ensino superior na virada do novo século: estruturas, aspectos e tendências**. Paris: UNESCO, 1997. p.49-64.

ALBORNOZ, Orlando. La educación superior en América Latina y el Caribe, estado da arte. In: UNESCO. **La educación superior en el siglo XXI: visión de América Latina y el Caribe: documentos de la Conferencia Regional Políticas y**

Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, realizada en La Habana, Cuba, del 18 al 22 de noviembre de 1996. Caracas: CRESALC/UNESCO, 1997. v.1, p.13-43.

ALTBACK, Philip G. A pesquisa sobre o ensino superior: perspectivas globais. In: SADLAK, Jan; ALTBACK, Philip G. (Ed.). **A pesquisa de ensino superior na virada do novo século: estruturas, aspectos e tendências**. Paris: UNESCO, 1997. p.12-39.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior: la lecciones derivadas de la experiencia**. Washington, D.C., Banco Mundial, 1996.

BOURDIEU, Pierre. **Lições da aula: aula inaugural proferida no Collège de France em 23 de abril de 1982**. 2.ed. São Paulo: Ática, 1994.

BRASIL.Secretaria da Educação Superior. **Enfrentar e vencer desafios: educação superior**. Brasília, DF, 2002.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE O ENSINO SUPERIOR, 1998, Paris. **Tendências da educação superior para o século XXI. Anais...** Brasília, DF: UNESCO/CRUB, 1999.

DURHAM, Eunice Ribeiro. O Sistema Federal de Ensino Superior: problemas e alternativas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais: São Paulo**, v.8, n.23, p.5-41, out.1993.

DURKHEIM, Émile. **Educação e sociologia**. 10.ed. São Paulo: Melhoramentos, 1975.

GUADILLA, Carmem Garcia. A Pesquisa sobre o Ensino Superior na América Latina e Caribe: uma busca por maior coordenação e sua importância. In: SADLAK, Jan; ALTBACK, Philip G. (Ed.). **A pesquisa de ensino superior na virada do novo século: estruturas, aspectos e tendências**. Paris: UNESCO, 1997. p.103-135.

GUEDEGBE, Corbin Michel. A pesquisa sobre ensino superior na África Sub-Saariana. In: SADLAK, Jan; ALTBACK, Philip G. (Ed.). **A pesquisa de ensino superior na virada do novo século: estruturas, aspectos e tendências**. Paris: UNESCO, 1997. p.40-64.

HEARN, James C. A pesquisa sobre o ensino superior num sistema de massas diversificado: o caso dos Estados Unidos. In: SADLAK, Jan; ALTBACK, Philip G. (Ed.). **A pesquisa de ensino superior na virada do novo século: estruturas, aspectos e tendências**. Paris: UNESCO, 1997. p.271-312.

JABLONSKA-SKINDER, Hanna; SADLAK, Jan. A pesquisa sobre o ensino superior na Europa Central e Oriental: experiências acumuladas. In: SADLAK, Jan; ALTBAC, P. G. (Ed.). **A pesquisa de ensino superior na virada do novo século: estruturas, aspectos e tendências**. Paris: UNESCO, 1997. p.137-161.

JAYARAM, N. A pesquisa sobre o ensino superior no Sul da Ásia: velhos problemas e novos desafios. In: SADLAK, Jan; ALTBAC, Philip G. (Ed.). **A pesquisa de ensino superior na virada do novo século: estruturas, aspectos e tendências**. Paris: UNESCO, 1997. p.83-102.

MARTINS, Carlos Benedito. **Ensino pago: um retrato sem retoques**. São Paulo: Cortez, 1988.

_____. O ensino superior privado no Distrito Federal. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 102, p.157-186, nov. 1997.

_____. O novo ensino superior privado no Brasil: (1964-1980). **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 70, n. 165, p.159-188, maio/ago. 1989.

MOROSINI, Marília; SGUISSARDI, Valdemar (Org.). **A educação superior em periódicos nacionais**. Vitória: EDUFES/CNPq, 1998.

SADLAK, Jan; ALTBAC, Philip G. (Ed.). **A pesquisa de ensino superior na virada do novo século: estruturas, aspectos e tendências**. Paris: UNESCO, 1997.

SAMPAIO, Helena. **O ensino superior no Brasil: o setor privado**. São Paulo: Hucitec; FAPESP, 2000.

SCHWARTZMAN, Simon. O ensino superior no Brasil: a busca de alternativas. **Educação Brasileira**. Brasília, v. 18, n. 37, p.11-45, jul.dez, 1996. TRIGUEIRO, Michelângelo Giotto Santoro. **O ensino superior privado no Brasil**. Brasília, DF: Paralelo 15; São Paulo: Marco Zero, 2000.

UNESCO. **La educación superior en el siglo XXI: visión de América Latina y el Caribe: visión de América Latina y el Caribe: documentos de la Conferencia Regional Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe**, realizada en La Habana, Cuba, del 18 al 22 de noviembre de 1996. Caracas: CRESALC/UNESCO, 1997. v.1

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Núcleo de Pesquisas Sobre Ensino Superior. **O Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo: o primeiro ano**. São Paulo, 1990.

VELLOSO, Jacques (Org.). **Universidade pública: política, desempenho, perspectivas**. Campinas: Papirus, 1991.

WITMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (Coord.). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991-1997**. Brasília, DF: ANPAE; Campinas: Autores Associados, 2001.

YARZÁBAL, Luis. **Consenso para el cambio en la educación superior**. Caracas: IESALC/UNESCO, 1999.

Sobre o autor:

¹*José Vieira de Sousa*
Doutor em Sociologia, Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Educação, UnB. Professor da Universidade de Brasília (UnB).
E-mail:sovieira@fe.unb.br

Endereço Postal: Departamento de Planejamento e Administração, Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Campus Darcy Ribeiro, Asa Norte, Brasília/DF, Brasil. CEP.:70010-020

Autonomia, democracia em contexto escolar: uma leitura crítica a partir de quatro trabalhos de investigação

Leonor Maria Lima Torres¹

Resumo: Tomando como ponto de partida a análise crítica de quatro trabalhos de investigação realizados recentemente em contextos portugueses e brasileiros sobre a problemática da autonomia, democracia e participação no campo educativo, a autora reflecte sobre o estado actual da investigação sociológica no domínio da educação escolar em Portugal, problematizando a ideia de *autonomização da autonomia*, enquanto tendência hegemónica presente nos actuais pensamentos político e investigativo. Adoptando um registo predominantemente reflexivo e problematizador em torno desta temática, conclui-se o trabalho com a enunciação de um conjunto de interrogações de cariz teórico e metodológico susceptíveis de constituir possíveis *pontos de partida* para futuras investigações no campo da política, da administração e gestão educacional.

Palavras-chave: Autonomia; Democracia; Cultura organizacional.

INTRODUÇÃO

Partindo de uma análise realizada a quatro trabalhos de investigação apresentados por autores portugueses e brasileiros no âmbito do II Congresso Luso-Brasileiro - *Política e Administração da Educação. Investigação, Formação e Práticas*, realizado em Braga, Portugal em Janeiro

de 2001², desenvolverei neste espaço uma leitura crítica sobre uma das problemáticas mais actuais do campo educativo — a autonomia, a democracia e a participação em contexto escolar. Efectivamente, o campo temático em que se inscrevem as principais linhas investigativas subjacentes aos quatro trabalhos que serão alvo de reflexão, tem constituído, em Portugal e no Brasil, um dos domínios mais pertinentes e polémicos dos actuais estudos produzidos em torno da política e administração da educação.

Numa primeira secção apresentarei, em linhas genéricas, os temas, os objectivos de investigação, as estratégias metodológicas e as conclusões mais significativas dos quatro estudos, procurando ir de encontro ao registo teórico e metodológico dos autores. Numa segunda secção procurarei esclarecer os pressupostos de partida que orientaram a reflexão em torno da temática da autonomia, democracia e

² Os quatro trabalhos que foram objecto de análise neste artigo foram apresentados no painel *Investigação* do supracitado Congresso e comentados por dois especialistas convidados, um português e um brasileiro. Neste painel específico tive o prazer de partilhar a função de comentadora com o meu colega brasileiro Afrânio Mendes Catani, da USP, São Paulo. Os quatro trabalhos encontram-se publicados nas Actas do II Congresso Luso-Brasileiro - *Política e Administração da Educação. Investigação, Formação e Práticas*. Braga: Centro de Estudos em Educação/IEP/Universidade do Minho, 2002 (Edição em CD-ROM).

participação, tecendo breves considerações sobre as especificidades do panorama investigativo português no campo educativo. Prossigo a minha reflexão numa terceira secção, com a problematização do fenómeno que designo de *autonomização da autonomia*, para desmontar sociologicamente os eventuais efeitos deste raciocínio político e investigativo. Termina este artigo com um conjunto de interrogações sobre esta problemática com o intuito de apontar possíveis pontos de partida para futuras investigações sobre a realidade educativa nos contextos português e brasileiro.

APRESENTAÇÃO DOS TRABALHOS DE INVESTIGAÇÃO

Os quatro trabalhos que serão alvo de análise (dois textos de autores portugueses e dois textos de autores brasileiros) enquadram-se justamente numa linha de investigação que adopta a escola como objecto de estudo empírico (embora articulado com outras dimensões mais meso e macro analíticas como o Estado e o Mercado), em sentido genérico, e a temática da democracia, participação, autonomia, descentralização, em sentido mais específico. Três dos textos resultam de investigações empíricas desenvolvidas nas escolas, remetendo o leitor para o confronto e para a interpretação dos resultados à luz dos modelos teóricos adoptados.

Trabalho 1: *Parcerias e poderes na organização escolar*

O primeiro texto português da autora Maria Norberta Falcão (Bolseira ME), intitulado *Parcerias e Poderes na Organização Escolar: Lógicas e Dinâmicas* (2002) oferece-nos um conjunto de reflexões interessantes sobre as lógicas e as dinâmicas de um “Conselho de Escola”, durante a aplicação experimental do novo ordenamento jurídico de direcção, administração e gestão das escolas do ensino não superior, consagrado no D.L. nº172/91 de 10 de Maio. O estudo decorreu durante o ano de 1994/1995 numa escola secundária em aplicação experimental. Este estudo, inspirado no modelo teórico construído por Lima (1992, p.148)- *Planos, estruturas e regras organizacionais: problemas de focalização no estudo da escola* e adoptando como quadro teórico de referência o modelo político, procura responder às seguintes questões:

- a) Quais as dinâmicas de participação e as relações de poder que se estabelecem no órgão de direcção da escola?
- b) Qual o impacto que se faz sentir do poder profissional dos professores em relação aos novos actores educativos de acordo com o D.L. nº 172/91 de 10 de Maio?
- c) Até que ponto estes novos actores educativos participam na tomada de decisão das políticas da escola?

Optando por uma metodologia de índole qualitativa com recurso a três técnicas de investigação: a análise documental, a entrevista e a observação não participante, a autora avança com algumas conclusões, aqui muito sintetizadas:

1. O acentuar de uma reacção de cariz corporativo dos professores, que os levou a utilizar estratégias que não pusessem em causa o seu grupo de interesses (manipulação da agenda de trabalhos e dos horários das reuniões, utilização de uma linguagem fechada, por exemplo), (trans)formando-os na principal clientela do conselho de escola;
2. Uma “pseudoparticipação”(PATEMAN, 1970) dos actores não professores;
3. A existência apenas de “parceiro de financiamento”(CHARLOT,1994) no conselho de escola, e não, de acordo com a tipologia do mesmo autor, a construção de parcerias de “concepção”, isto é, que definissem, concebessem e realizassem as políticas educativas da escola;
4. A desvalorização do conselho de escola foi uma variável permanente durante este estudo;
5. O órgão com mais visibilidade na escola é o director executivo;
6. O conselho de escola, o conselho pedagógico e o director executivo mantiveram uma relação conflitual;
7. O estudo demonstrou que os princípios consagrados no preâmbulo do próprio decreto (D.L. nº 172/91 de 10 de Maio), democracia, participação, autonomia, apresentados como “conquistas”,

não passam essencialmente do nível do “modelo decretado”, estando assim presente uma “reforma-decreto” e não uma “reforma-mudança” (Lima, 1994). Consideramos que estes princípios serão dificilmente aprofundados se mantiverem as mesmas práticas centralistas da administração.

Trabalho 2: *Um Discurso Autônomico para o Local com uma Prática Centralizadora Global?*

O segundo texto, igualmente de um autor português, José Luís Bruno (EB 2 e 3/Sec. de Niza), intitulado *Um Discurso Autônomico para o Local com uma Prática Centralizadora Global?*, remete-nos para uma nova fase da política educativa portuguesa, caracterizada por Lima (2000, p.69) de pós-reformista. O autor procura analisar a forma como os diferentes actores da organização escolar percebem os vários aspectos da mudança decorrentes da aprovação do Decreto-Lei nº115-A/98, de 4 de Maio, intitulado “*Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respectivos agrupamentos*”. Partindo do estudo de um agrupamento vertical de âmbito concelho, sucessor de uma Escola Básica Integrada policentrada, procurou-se responder às seguintes questões:

- a) Que incidência teve este regime de autonomia na estrutura educativa de todo o concelho;

b) que leitura e que representações têm os protagonistas locais das relações estabelecidas com a administração central, regional e local.

Suportado teoricamente pelo modelo analítico desenvolvido por Licínio Lima e pelo modelo político (na perspectiva micropolítica) e recorrendo às técnicas da entrevista e da análise documental, este trabalho sinaliza alguns aspectos referentes às seguintes categorias: especificidade do agrupamento, a situação dos pais e das associações de pais, as relações com a direcção regional de educação e com o centro de área educativa, o funcionamento da assembleia de escola e do conselho pedagógico, entre outros aspectos.

De forma breve, registamos aqui a conclusão final do autor:

A decisão política de publicar o 115-A/98 resultou de negociações globais com os representantes dos sindicatos, das autarquias e das associações de pais mas, na prática, reordenou-se a rede e regulamentou-se a gestão local. O discurso político decretou “preambulicamente” a autonomia mas, um ano depois, as escolas continuam como serviços periféricos do estado (BRUNO, 2002, p.12).

Trabalho 3: *Eleição de Directores: Contribuições para a Construção da Gestão Democrática da Escola Pública*

O terceiro texto, de uma autora brasileira, Lucia Helena Teixeira (Universidade

Federal de Juiz de Fora), intitulado *Eleição de Directores: Contribuições para a Construção da Gestão democrática da Escola Pública (2004)*, fruto de uma pesquisa mais ampla (*Eleição de directores como mecanismo de democratização da gestão da escola*), desenvolveu-se em quatro escolas da rede municipal de ensino, durante os anos de 1998 e 1999.

Partindo da ideia de construção da democracia, perspectivada por referência ao *método*, à *forma* e ao *conteúdo*, a autora envereda pela análise deste processo de construção democrática especificamente na unidade escolar, elegendo o fenómeno das eleições como categoria de análise. No entanto, uma das particularidades deste estudo reside no facto de não restringir o seu enfoque exclusivamente ao acto eleitoral, antes privilegiando o estudo dos momentos e dos contextos que antecedem e sucedem o processo eleitoral, através do recurso às técnicas da entrevista, da análise documental e da observação.

Ancorado em duas dimensões de análise, a *escola vista na perspectiva de constituição de espaço institucional democrático* e a *desigualdade e a pluralidade democrática na escola*, às quais a autora faz corresponder cinco categorias operacionais (relações interpessoais, tomada de decisões e estabelecimento de prioridades referentes à primeira e fluxo de informações, grupos de interesses no ambiente da escola e influências dos grupos ideológicos, para

a segunda) o texto prossegue na tentativa de abordar a questão da democratização no espaço da instituição escolar.

Entre as diversas conclusões avançadas neste trabalho, destacamos as seguintes:

1. a acção dos directores eleitos não tem sido orientada para a consolidação de mecanismos de participação na tomada de decisões e o estabelecimento de prioridades sobre questões vitais ao funcionamento das escolas;

2. Continuidade das práticas rotineiras e de obediência à hierarquia estabelecida pela estrutura tradicional e burocrática da unidade escolar;

3. A postura dos directores é autoritária e centralizadora. No modelo de organização prevalente, não há espaço para o surgimento e a consolidação da participação comprometida no processo de tomada de decisões sobre o funcionamento da unidade escolar e a definição da sua identidade a partir de uma proposta pedagógica que represente o compromisso da maioria.

A autora lança o seguinte desafio:

O espaço da escola pode vir a ser democrático a partir do momento que viabiliza a luta de todos, em seu interior, contras as desigualdades. E esta luta se expressa no fazer pedagógico. É aí o campo capaz de articular o técnico e o político, o público e o privado, o particular e o colectivo (TEIXEIRA, 2004, p.13).

Trabalho 4: *Publicização da Gestão Escolar na Bahia*

O quarto e último texto é da autoria de dois investigadores brasileiros, José Albertino C. Lordelo e Katia Siqueira Freitas (Universidade Federal da Bahia) e intitula-se *Publicização da Gestão Escolar na Bahia (2002)*. Inscrito tematicamente nas questões ligadas à redefinição do papel do Estado e do mercado, do público e do privado, elege como principal objectivo o debate em torno das implicações do terceiro sector nas políticas educativas, especificamente no que concerne ao desenvolvimento da autonomia escolar, da participação comunitária e do controle social das políticas públicas.

Diferenciando-se dos anteriores pelo facto de o teor das reflexões desenvolvidas não assentar directamente numa pesquisa empírica, o que ressalta de mais significativo neste trabalho, é a invocação da problematização de uma área temática pouco estudada em Portugal, mas que começa a despoletar interesses investigativos vários, até pelas suas relações ainda não muito transparentes (pelo menos no nosso contexto educativo) com as questões da autonomia e da democratização das escolas.

Os autores procuram sinalizar alguns aspectos identificativos das organizações isonômicas, confrontam as diferentes abordagens que subjazem aos três

sectores - ao Estado (primeiro sector), ao mercado (segundo sector) e ao terceiro sector (constituído por organizações sem fins lucrativos ou não governamentais) e, de igual modo, procuram explicitar conceptualmente os significados atribuídos à palavra publicização, contrapondo-a a outras realidades como a privatização.

Uma das partes deste trabalho em que a componente analítica é mais forte, é aquela que questiona os limites e as possibilidades da gestão escolar publicizada. Destacamos aqui uma das passagens que nos parece mais significativa:

O que singulariza o terceiro sector são os valores que encarna como, o altruísmo, a paixão, a sensibilidade para com os necessitados e o compromisso com o direito de livre expressão. Haveria assim, duas ideias subjacentes fundamentais. A primeira é a iniciativa individual em prol do bem público e, a segunda, o valor da solidariedade. Em tese, uma gestão publicizada reúne muito mais condições para o exercício da participação e da autonomia político-pedagógica, administrativa e financeira do que uma entidade estatal (LORDELO; FREITAS, 2002, p.11).

MATRIZ ORIENTADORA DA ANÁLISE

Na medida em que o desenvolvimento de um olhar mais ou menos crítico e problematizador sobre os estudos produzidos pressupõe necessariamente a convocação de um conjunto de pressu-

postos teórico-conceptuais e político-ideológicos de referência, que orientam e dão significado às leituras produzidas (a que não será alheia a influência das suas próprias agendas investigativas em curso), parece-me fundamental começar, justamente, pela explicitação daqueles pressupostos. Necessariamente breve, este enquadramento será mais panorâmico do que específico, mais equacionador do que explicativo, enfim, mais próximo de um registo de sinalização do que de interpretação.

Em primeiro lugar estamos em presença de uma temática complexa e multirreferencial, no sentido em que exige o cruzamento de diferentes olhares (o político, o educativo, o histórico, o sociológico, o organizacional, o pedagógico, o filosófico), e que por isso, tem suscitado diferentes abordagens e pontos de vista frequentemente antagónicos, mas que no essencial, apresentam a particularidade de, pelos menos aparentemente e do ponto de vista retórico, reconhecerem a importância (e a urgência) na concretização da tão proclamada democratização da escola pública.

Contudo, sem querer enveredar por qualquer espécie de revisão dos já numerosos trabalhos produzidos neste domínio (pois extravasaria os limites e os objectivos deste artigo), não poderei deixar de registar neste espaço, alguns marcos que têm contribuído para o progressivo enriquecimento dos debates desenvolvidos fundamentalmente em

torno da democratização do sistema educativo português:

a) A consolidação crescente de uma área de estudo/intervenção cada vez mais interdisciplinar (cf. Levantamento de bibliografia portuguesa sobre administração, gestão e autonomia das escolas desde 1995-2000, coordenada por João Barroso);

b) A visibilidade política, social e académica de um conjunto de autores/ investigadores (mais especificamente das ciências da educação) portugueses especializados na abordagem destas questões;

c) O interesse igualmente expressivo manifestado por grupos de professores (e simultaneamente estudiosos) por esta matéria;

d) A organização de diversos congressos, palestras, seminários, acções de formação sobre este objecto de estudo;

e) A criação de cursos de especialização e de mestrados em Educação, em diversas especialidades onde esta matéria constitui objecto privilegiado de análise e pesquisa empírica.

Em segundo lugar, a pluralidade de trabalhos produzidos sobre a autonomia, a democracia e a participação no sistema de administração do ensino e das escolas organizacionalmente referenciadas tem contribuído, de forma bastante incisiva, para a problematização destes conceitos,

para a desocultação das suas apropriações políticas, ideológicas e pedagógicas bem como para a perspetivação crítica do alcance democratizador das várias reformas educativas portuguesas. Se do ponto de vista da reflexão teórica estamos em presença de um vasto e rico campo analítico, no que se refere a estudos fundamentalmente empíricos, que elejam a escola como um objecto de estudo autónomo, como uma realidade teórica e empírica complexa, constata-se uma certa fragilidade (quantitativa e qualitativa), apesar de nos últimos anos se poder encontrar indícios reveladores de uma possível alteração deste cenário.

Ao defender a ideia de que existe um relativo subdesenvolvimento no domínio de investigação eminentemente empírica não tanto *sobre* as escolas, mas sobretudo *na* escola, *com* a escola e *a a partir* da escola (LIMA, 1996, p.27), nomeadamente no âmbito das questões ligadas à autonomia, democracia e participação (numa perspetiva meso-analítica), estou a referir-me em primeiro lugar ao carácter demasiado conjuntural de grande parte dos trabalhos produzidos, em grande medida condicionados pelas pressões temporais relacionadas com os prazos estabelecidos para a sua defesa ou conclusão. As escolas têm frequentemente constituído objectos de estudo empírico apenas durante fracções de tempo extremamente reduzidas para que se possa desenvolver um estudo aprofundado das práticas, das representações, das políticas efectivamente actualizadas no quotidiano escolar. Estas

condicionantes/limitações inerentes à prática investigativa têm conduzido à adopção de perspectivas essencialmente macro ou micro analíticas o que apenas nos permitem aceder a imagens, fragmentos, recortados num certo tempo, de como os actores organizacionalmente localizados, vão reagindo às reformas em curso.

Tenho vindo a insistir neste ponto, deliberadamente, porque me parece fundamental face à especificidade do tema em debate. Senão vejamos: ao analisar a literatura especializada sobre esta área temática, identifiquei alguns consensos teóricos e conceptuais de relevo que gostaria de registar. O primeiro, o mais expressivo, diz respeito a uma espécie de rejeição generalizada quanto às potencialidades da *autonomia decretada* e, conseqüentemente, na aposta e defesa veemente de uma *autonomia construída*³ por referência às especificidades da organização escolar. O segundo, na minha óptica mais susceptível de se tornar retórico mas que constitui a essência ontológica do conceito, é aquele pressuposto que defende a autonomia como um valor intrínseco à sua organização, isto é, aos actores educativos, traduzindo-se, deste modo, mais como um meio do que como um fim. Ora, estes dois consensos, como

lhes chamei acima, só se manifestam ao nível da reflexão teórica, pois logo que deslocamos o olhar para as políticas educativas, designadamente para a análise de algumas reformas em particular, cedo nos deparamos com contradições, incoerências e, mesmo, negações dos pressupostos acima sinalizados⁴.

Afinal a autonomia que deveria ser construída, continua a ser (re)decretada, aquilo que deveria ser um valor, rapidamente se transformou numa técnica, altamente manipulativa, para alcançar a eficácia, a eficiência, a qualidade total, a excelência escolar, sempre sob o controlo (re)centralizador do Estado.

A AUTONOMIZAÇÃO DA AUTONOMIA COMO TENDÊNCIA POLÍTICA E INVESTIGATIVA

Se da facto a construção de uma cultura da autonomia na vida das escolas, como defende João Barroso (1996, p.25) pressupõe o accionamento de uma espécie de

campo de forças, onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (externa e interna) dos quais se destacam: o governo, a administração, professores, alunos, pais e outros membros da sociedade local (BARROSO, 1996, p.20)

³ Convocamos estas duas designações, frequentemente, utilizadas como campos conceptuais dicotómicos e mutuamente exclusivos com o intuito de ilustrar um dos consensos mais expressivos e assinalados ao nível da nossa comunidade científica, mas não podemos deixar de assinalar, nesta sede, o reducionismo analítico que lhe está subjacente, fundamentalmente ao espalhar a realidade social, política e educativa, como se apenas esta última obedecesse a processos socialmente construídos e desconectados com os outros domínios.

⁴Sobre a problematização sociológica dos múltiplos sentidos de autonomia subjacentes ao campo político e organizacional, sugerimos a análise dos trabalhos de Estêvão (2001, 2003), onde o autor se debruça sobre o processo de construção política da autonomia e os modos de apropriação social concretizada pelos actores em contexto escolar.

então não podemos desvincular este debate de três aspectos fundamentais:

1. Do questionamento do grau de sensibilidade democrática, participativa e autonómica dos cidadãos portugueses nos vários contextos sociais e organizacionais de pertença, face à vigência de um regime político democrático de 30 anos; ou dito de outro modo, até que ponto 30 anos de vivência democrática contribuiu para estender os valores centralmente associados à democracia às práticas sociais internas e externas às fronteiras das organizações e dos vários contextos formais da interacção social?

2. Na medida em que estou a circunscrever o debate às escolas e ao sistema educativo, como caracterizar a cultura democrática, participativa dos actores em contextos escolares? Se parece existir algum consenso relativo quanto ao facto de a autonomia constituir um valor cuja interiorização depende das oportunidades reais de a praticar, isto é, da capacidade de se aprender pela prática ou de se instituir aquilo a que alguns autores têm vindo a designar por uma pedagogia da autonomia, então, que traços idiossincráticos podemos identificar nas nossas escolas quanto às esferas aqui mencionadas?

3. Tem-se dito frequentemente, em vários contextos de debate, que a chave desta questão passa pela introdução de mudanças nas pessoas e na cultura das organizações em que trabalham. Mas não estará a questão colocada ao contrário,

ou mesmo mal colocada? A autonomia vista como um valor associado a práticas democráticas e participativas, é ela própria uma dimensão constitutiva da própria cultura organizacional escolar, não redutível exclusivamente à dimensão explicitamente política (sob a forma clássica de autogoverno), mas antes estendida e imanente às várias formas de acção organizacional: pedagógico-educacional, social, administrativa, entre outras.

4. Adoptando a perspectiva analítica desenvolvida por Estêvão em diversos trabalhos (cf. por exemplo, ESTÊVÃO, 2001; 2003), onde o autor reflecte sobre os múltiplos sentidos atribuídos à autonomia pelos actores escolares em função dos vários mundos invocados no quotidiano escolar (industrial, cívico, mercantil, doméstico e mundial), poderá a autonomia vir a constituir-se como um processo centrado na “reactivação de subculturas escolares, de recriação de quadros informais de sociabilidade e de poder[...]” (ESTÊVÃO, 2003, p. 89) ou, em contrapartida, não passará de uma construção reprodutora das tendências culturais centralistas e formalistas?

Ora, parece-me que o debate sobre estas questões tem frequentemente estrangulado as abordagens sobre as escolas, ao *autonomizar a autonomia* como objecto de estudo desgarrado do seu contexto cultural e social. E é aqui que os estudos sobre a escola pouco têm adiantado, sobretudo porque se tem insistido dema-

siado na análise dos aspectos mais formais e institucionais, decalcando ainda o paradigma centralista e reprodutor do sistema de ensino. As pesquisas *na escola e sobre a escola* ainda não nos permitem, de um ponto de vista sociológico, tirar conclusões generalizadas quanto à identificação das especificidades na construção e reconstrução das práticas participativas e democráticas (não estritamente políticas, no sentido da posse e exercício do poder gestor ou directivo) e nos processos de edificação de comportamentos e estruturas autonómicas.

Isto é tanto verdade para a formalização política do “regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respectivos agrupamentos” - que assenta em medidas não muito atentas ao conhecimento das especificidades das escolas, embora retoricamente se reconheça a sua relevância - como para a interpretação que está a ser desenvolvida em torno da recente experimentação deste regime da autonomia. De facto, apesar de muitos estudos já se terem realizado em torno deste objecto, fica a sensação desconfortável de pouco se saber (no sentido sociológico do termo) do ponto de vista das racionalidades dos diversos actores escolares e dos sentidos atribuídos às suas práticas. Resta-nos então todo um conjunto de recentes pesquisas empíricas desenvolvidas em diferentes contextos

escolares que têm tido o importante condão de identificar algumas especificidades ao nível de manifestações democráticas e participativas, confirmando assim o carácter produtor e recriativo das escolas face a um sistema aparente de cariz reprodutor. Assim, algumas escolas revelam a ausência quase absoluta de mecanismos de participação democrática; outras ensaiam timidamente algumas práticas, assumindo uma forma quase clandestina, outras ainda, adoptam um posicionamento deliberadamente mais assumido, confrontando e desafiando regularmente as várias estruturas regionais do sistema educativo, de carácter desconcentrado, com uma capacidade de decisão em áreas de intervenção não previstas formalmente, onde são arriscadas medidas democraticamente construídas nestas escolas.

Com efeito, nos últimos dez anos temos assistido ao desenvolvimento de estudos (de índole teórica e empírica) que refutam a tese de que a organização escolar constitui uma instância exclusivamente reprodutora do poder macrocentral, pelo contrário, a escola cada vez mais se tem vindo a assumir como uma organização profundamente diferenciada do ponto de vista das suas especificidades sócio-culturais e simbólicas cf. TORRES (1997; 2004). Contudo, apesar desta diversidade de situações diagnosticadas, é também relativamente consensual entre os autores da especialidade que as escolas, em sentido muito genérico, não têm autonomia política e as suas práticas

participativas são muito reduzidas, e qualitativamente inexpressivas porque relegadas para as esferas da execução administrativa e pedagógica.

NOTAS FINAIS: *SUPERAVIT* DE REFLEXÃO E DÉFICIT DE ACÇÃO DEMOCRÁTICA

Para concluir, julgo não estar a ser exagerada quando defendo que nos encontramos numa situação caracterizada por uma espécie de *superavit* de reflexão e um déficit de acção democrática e participativa nas várias esferas sociais. Ou como diria Almerindo Afonso, a autonomia não tem passado de “tópico discursivo na história recente dos modelos de administração das escolas” (AFONSO, 1999, p. 122). E a questão que eu coloco é tão simplesmente a seguinte: passados 30 anos de gestão democrática nas escolas portuguesas, que alterações, que mudanças reais ocorreram nas nossas práticas participativas enquanto professores, gestores, orientadores, colegas de trabalho?

As abordagens desenvolvidas nos quatro trabalhos referenciados permitiram-me, enquanto leitora/comentadora, identificar algumas questões pertinentes, que se afiguraram, de alguma forma, como transversais aos vários trabalhos e, que por isso, serão colocadas em jeito de interrogações/reflexões finais. Estou em crer que a generalidade destas interrogações representam na actualidade alguns dos mais pertinentes dilemas

(teórico-científicos) com que se debatem as investigações em educação, designadamente as abordagens sociológicas em torno da instituição escolar:

1. Na medida em que três dos textos aqui comentados desenvolvem as suas análises em confronto com os resultados de pesquisas empíricas efectuados nas organizações escolares, a questão que coloco é essencialmente de natureza metodológica: estaremos de facto, em presença da adopção de uma metodologia muito próxima de um *estudo de caso*, como referem os dois autores portugueses, ou antes, face a uma outra situação que eu preferia designar de *caso em estudo*? Que implicações teóricas e conceptuais estas diferentes modalidades de investigação poderão suscitar para a compreensão da temática da autonomia, da participação e da democracia nas escolas?;

2. A análise de parcelas específicas e concretas da realidade organizacional parece constituir uma via frequentemente utilizada pelos investigadores em geral, cuja preocupação primeira é a de proceder à clássica delimitação do objecto de estudo, para que este possa ser estudado com a devida e exigida profundidade. Mas, no caso específico das ciências sociais e humanas e, sobretudo quando se abordam questões sobre a autonomia, participação, democracia, vistas como valores que se interiorizam e praticam no quotidiano social e escolar, como compreender os

significados das práticas e das representações dos actores localizados em determinados contextos (por exemplo no Conselho de Escola, na Assembleia de Escola, no Conselho Pedagógico, e outros) sem que se recorra ao seu enquadramento na especificidade e identidade cultural da escola? Dito de outro modo, ao isolarmos para efeitos de investigação uma unidade analítica (seja o funcionamento de um órgão escolar, seja um determinado acontecimento particular (ex. Eleições), não estaremos a reproduzir uma espécie de laboratório artificialmente recortado do social-cultural-organizacional, sujeito ao teste ou ao ensaio dos modelos teóricos, descurando-se, por conseguinte, os seus processos de inserção, no fundo, os *bastidores*, que no caso da organização em análise, a escola, acabam por ser o *palco* educativo: os grupos de professores e suas interações privilegiadas, os alunos e as suas práticas participativas não formais; os funcionários e o seu papel de educação para a cidadania, para a justiça, os pais e os encarregados de educação e os seus modelos de escola e ensino etc.

3. Outro ponto merecedor de interrogação diz respeito à problematização de um pressuposto simples que perpassa por todos os trabalhos aqui comentados: o *déficit* de autonomia, de participação e de democracia nas escolas poderá ser debatido sem que se tome também em consideração o grau de consolidação da própria cultura participativa e democrática das sociedades portuguesa e

brasileira, ainda que continuemos a defender a função emancipatória da escola relativamente à educação nestes valores? Ou seja, a prática da democracia, da participação e da autonomia dos professores no contexto escolar, por exemplo, enquanto grupo profissional específico, não estará muito conectada com as suas práticas democráticas fora da organização escolar? Como perspectivar uma pedagogia da autonomia ou segundo Lima, (1999), uma autonomia da pedagogia da autonomia) ou da participação quando exercida por um grupo que só muito esporadicamente a exerce?

4. Face ao anteriormente equacionado, como perspectivar o impacto da actual emergência do terceiro sector nas políticas educativas? Se em relação à realidade brasileira este processo parece avançar com algum vigor, em relação ao contexto português e reproduzindo aqui as reflexões de Almerindo Afonso

[...] poder-se-á imaginar a possibilidade de transformação das actuais escolas públicas em organizações do terceiro sector? Poder-se-iam antecipar as vantagens e desvantagens da definição de um *bem público local* como resultado exclusivo de um compromisso entre o Estado e as organizações do terceiro sector? Poderiam, por exemplo, as associações de pais virem um dia a transformar-se em organizações típicas do terceiro sector? (AFONSO, 1999, p.133)

5. Uma outra questão, mais direccionada para os nossos colegas brasileiros relativamente à publicização da gestão

escolar: como tem sido potencializado o funcionamento real da gestão escolar publicizada, atendendo a que assenta na prática de valores essencialmente democráticos e participativos, quando o contexto social e político da sociedade brasileira ainda se confronta com a hegemonia de valores contraditórios e onde o fortalecimento democrático da esfera pública ainda não se encontra consolidada? Que distâncias ou discrepâncias entre o modelo virtual concebido e o que está ser praticado?

6. Por último, não poderia deixar de equacionar a seguinte situação: é comum, na nossa comunidade de referência, distinguirmos o *modelo de autonomia decretado* do *modelo de autonomia praticado*, para visibilizar desarticulações, contradições, incoerências entre as lógicas centrais heterocalizadas e as práticas actualizadas pelos actores em contexto escolar. Olhando retrospectivamente para as várias reformas educativas produzidas e implementadas nos últimos anos em Portugal e no Brasil, especificamente no que diz respeito aos modelos de administração e gestão do sistema educativo e das escolas, como perspectivar o processo de democratização e de autonomia nas organizações escolares num contexto de uma administração centralizada e autoritária? Que contributos teóricos e empíricos os diferentes trabalhos aqui comentados poderão fornecer para enriquecer o debate sobre esta questão?

A leitura crítica que acabei de esboçar em relação à problemática da autonomia, democracia e participação em contexto educativo a partir do contributo de quatro estudos de origem portuguesa e brasileira, mais do que um exercício de mera reflexão pessoal pretende proporcionar um momento de partilha e eventual debate com os leitores desta revista, de algumas preocupações teóricas, políticas e investigativas que nos últimos anos de investigação (e leccionação, sobretudo nos cursos de pós-graduação) tenho vindo a registar e a reflectir no âmbito de outros trabalhos académicos. Mais do que um *ponto de chegada*, as várias interrogações sinalizadas ao longo deste trabalho deverão ser perspectivadas como possíveis *pontos de partida* para investigações futuras, numa óptica de aprofundamento do conhecimento sociológico do campo educativo e, correlativamente, de compreensão das condições e possibilidades reais de democratização da educação e das escolas portuguesa e brasileira.

Artigo recebido em: 28/02/2005.

Aprovado para publicação em: 05/03/2005.

Autonomy, democracy and participation: a critical analysis from four research projects

Abstract: Based on the critical analysis of four research projects carried out recently in Portuguese and Brazilian contexts on the problematic of the autonomy, democracy and participation in the educational field, the author reflects on the current state of sociological research with respect to schooling in Portugal,

and question the idea of autonomy. We conclude the work with a set of theoretical and metodological questions which constitute possible starting points for future research in the field of the politics of educational management.

Keyword: Autonomy; Democracy; Organizational culture.

Autonomía, democracia y participación en contexto de la escuela: un análisis crítico de cuatro trabajos de investigación.

Resumen: Tomando como punto de partida un análisis crítico de cuatro trabajos de investigación realizados recientemente en contextos portugueses y brasileños sobre la problemática de la autonomía, la democracia y la participación en el campo educativo, la autora reflexiona sobre el estado actual de la investigación sociológica en el dominio de la educación escolar en Portugal, problematizando la idea de autonomización de la autonomía, en tanto tendencia hegemónica presente en los actuales pensamientos político e investigativo. Adoptando un registro predominantemente reflexivo y problematizador respecto de esta temática, concluye el trabajo con una enunciación de un conjunto de interrogaciones de cariz teórico y metodológico susceptibles de constituir posibles puntos de partida para futuras investigaciones en el campo de la política, la administración y la gestión educacional.

Palabras claves: Autonomía; Democracia; Cultura organizacional.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo J. A(s) autonomia(s) da escola na encruzilhada entre o velho e o novo espaço público. **Inovação**, Lisboa, v.12, n.3, p.121-137,1999.
- BARROSO, João. **Autonomia e gestão das escolas**. Lisboa: Ministério da Educação, 1996.
- BRUNO, José Luís. Um ano após a aplicação do 115-A. Olha para o que eu digo e não olhes para o que eu faço, ou um discurso autônômico para o local com uma prática centralizadora global. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO, 2., Braga, Portugal, 2002. Política e Administração da Educação. Investigação, Formação e Práticas. **Actas...** Braga: Centro de Estudos em Educação; IEP; Universidade do Minho, 2002. p. 319-330, 1 CD-ROM.
- CHARLOT, B. (Coord.). **L'École et le Territoire: nouveaux espaces, nouveaux enjeux**. Paris: Paris: Armand Colin, 1994.
- ESTÊVÃO, Carlos V. **Educação, Justiça e Autonomia: os lugares da escola e o bem educativo**. Porto: ASA, 2003.
- _____. **Justiça e Educação: a justiça plural e a igualdade complexa na escola**. São Paulo: Cortez, 2001.
- FALCÃO, Maria Norberta. Parcerias e poderes na organização escolar: lógicas e dinâmicas. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO, 2., Braga, Portugal, 2002. Política e Administração da Educação. Investigação, Formação e Práticas. **Actas...** Braga: Centro de Estudos em Educação; IEP; Universidade do Minho, 2002. p.391-405 1 CD-ROM.
- LIMA, Licínio C. Administração Escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas. In: CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, Romualdo P. (Orgs.). **Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, p. 41-76, 2000.
- _____. Autonomia da pedagogia da autonomia. **Inovação**, Lisboa, v.12, n.3, p.65-84, 1999.
- _____. Construindo um objecto: para uma análise crítica da investigação portuguesa sobre a escola. In: BARROSO, João (Org.). **O estudo da escola**. Porto: Porto Editora, 1996. p.15-39.
- _____. **A escola como organização e a participação na organização escolar**. Braga, Portugal: Instituto de Educação, 1992.
- _____. Modernização, racionalização e optimização: perspectivas neo-taylorianas na organização e administração da educação. **Cadernos de Ciências Sociais**, n.14, p.119-139, 1994.
- LORDELO, José Albertino; FREITAS, Katia Siqueira. Publicização da gestão escolar na Bahia. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO, 2., Braga, Portugal, 2002. Política e Administração da Educação. Investigação, Formação e Práticas. **Actas...** Braga: Centro de Estudos em Educação; IEP; Universidade do Minho, 2002. p. 407-415. 1 CD-ROM.

PATEMAN, Carol. **Participation and Democratic Theory**. London: Cambridge University Press, 1970.

TEIXEIRA, Lucia Helena. Eleição de directores: contribuições para a construção de gestão democrática da escola pública. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO, 2., Braga, Portugal, 2002. Política e Administração da Educação. Investigação, Formação e Práticas **Actas...** Braga: Centro de Estudos em Educação; IEP; Universidade do Minho, 2002. p. 607-619. 1 CD-ROM.

TORRES, Leonor L. **Cultura organizacional em contexto educativo**: sedimentos culturais e processos de construção do simbólico numa escola secundária. Braga: CIED/Univ.do Minho, 2004.

_____. **Cultura organizacional escolar: representações dos professores numa escola portuguesa**. Oeiras, Portugal: Celta Editora, 1997.

UNIVERSIDADE DE LISBOA. Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação. Centro de Estudos da Escola. Portugal. Disponível em:<<http://www.fpce.ul.pt/~ceescola/biblio-aaaa.html#tlink>>

¹ *Leonor Maria Lima Torres*

Doutora em Educação, área de conhecimento de Organização e Administração Escolar. Professora Auxiliar no Deptº de Sociologia da Educação e Administração Educacional do Instituto de Educação e Psicologia da Universidade do Minho. E-mail: leonort@iep.uminho.pt

Endereço Postal: Universidade do Minho. Instituto de Educação e Psicologia. Campus Universitário de Gualtar, Braga, Portugal. CEP: 4710-057.

(Des)Centralização em educação no Brasil: face de um modelo político

Elton Luiz Nardi¹

Resumo: Visando discutir os contornos assumidos pela descentralização da educação no Brasil, o estudo busca situar o modelo político que preside a ação do Estado, recorrendo aos traços da formação desse modelo político brasileiro e suas características históricas de ordem patrimonial. Retoma uma breve discussão de nível conceitual para os termos “centralização” e “descentralização”, sugerindo o tendencioso sentido atribuído pelo Estado, consoante com o quadro de regulação pretendido. Conclui procurando firmar o argumento em torno da existência de um modelo político voltado à recentralização da gestão educacional brasileira, destacando o cauteloso estudo das medidas dele decorrentes como mecanismo importante e necessário para um acompanhamento atento das micromudanças, considerando o conjunto relativo ao modo de regulação adotado, em que se situa a descentralização.

Palavras-chave: Políticas educacionais; Descentralização; Regulação Social.

INTRODUÇÃO

O Brasil do passado e o Brasil atual, contrariamente ao que pode sugerir uma história de mais de quinhentos anos, não guardam tantas distinções. Pelo menos é assim que podemos encarar os traços assumidos pelo Estado e sua ação em termos de políticas públicas e, nestas, a

educacional, como se quer argumentar neste texto.

O Estado patrimonialista tem guardado desde o Brasil colônia, apesar da incorporação de um caráter mais moderno, estreitas relações políticas típicas deste modelo político, o que o tem historicamente sustentado e permitido definir um quadro de políticas educacionais consoantes com seus princípios e interesses, ao passo em que promove a sustentação dos que dele se servem.

Enquanto recorte desses expedientes caracterizadores das políticas que presidem a educação brasileira, interessa-nos situar a descentralização, no sentido de discutir alguns contornos que têm sido assumidos por ela (ou pela própria centralização) no quadro das políticas educacionais e o espaço reservado à descentralização, obscurecida pelo centralismo que se mantém reafirmado.

Para tanto, iniciamos com a tentativa de mostrar características do Estado brasileiro e seu modelo político, associando

o papel assumido por esse Estado na definição e execução de políticas educacionais.

Por conta das convenções que têm presidido o uso das expressões “centralização e descentralização”, buscamos também discutir o nível conceitual e sentidos inerentes à apropriação desses termos, o que contribui para o que se aborda na parte seguinte e, para além disso, quanto ao destaque ao que, mais recentemente, se convencionou chamar de resignificação de conceitos.

Por fim, a caracterização do modelo de descentralização que tem marcado o empreendimento do Estado nestes dias e a crítica a ele é o que ainda se busca alçar neste texto, em cuja tentativa procuramos firmar o argumento em torno da existência de mecanismos de controle que, sob forte apelo descentralizador, reforça, em oposição, a centralização do poder, já chamada de recentralização.

BRASIL: MODELO POLÍTICO E POLÍTICA DE EDUCAÇÃO

O Estado brasileiro, marcado pelo comando de um estrato social historicamente constituído, é o berço e o sustentáculo de uma política que tem

sido descrita como de ordem patrimonial (FAORO, 1987; HOLANDA, 1971). Nesse modelo ibérico de Estado em que se assenta nossa cultura política², um estrato social detém o poder e dá conta de sua perpetuação nessa condição, de forma que este mesmo Estado é governado na perspectiva de propriedade, em que a autoridade constrói e preserva poderes pessoais totais, cuja ordem patrimonial é mais resistente que a própria periodicidade dos governos, defendera Faoro (1987). Para este autor, o patrimonialismo³ é o eixo principal da cultura política brasileira, tendo o estamento burocrático como sua criatura, o qual se traduz num quadro de administração do Estado que, forjado por uma minoria, mantém padrões de controle sobre a maioria.

Desse modelo político, em que as características patrimonialistas são indicadas como uma constante desde o Brasil colônia, porém, não mais como apontara Faoro (SCHWARTZMAN, 2003), tem sido associados outros conceitos aproximados como mandonismo, coronelismo e clientelismo, nos quais, argumenta Carvalho (1997), assentam-se visões macrossociais distintas no quadro evolutivo da história do Brasil, sendo importante compreender a natureza dessas expressões de dominação.

² A cultura política aqui referida é aquela que, segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004), compõe-se do conhecimento e sua distribuição entre os indivíduos, as tendências e as normas partilhadas pelos integrantes de uma unidade social que se refletem nos fenômenos políticos.

³ O mesmo termo é usado por Max Weber para se referir a um tipo de dominação tradicional dentre formas de dominação política em que são inexistentes claras divisões entre as esferas de atividade pública e privada.

Se de moldes históricos é a dominação política patrimonial brasileira, é importante destacar que algumas tintas modernas não foram suficientes para lhe revestir de outro sentido. Quer-se dizer que apesar de uma fachada moderna em que se encerra um suposto modelo burocrático, racional e legal, terá sido o próprio patrimonialismo, resistente e dominador, capaz de se articular nessa nova forma, dela se nutrindo ao passo em que a contamina, tornando-se porto seguro de muitos que, não logrando substituí-lo, a ele se aliam (LIMA, 1996). Schwartzman (1988) refere-se a esse processo como forma neopatrimonial, uma forma moderna de incorporação política, em cuja transição para a modernidade carrega uma pesada burocracia administrativa, além de uma sociedade civil desarticulada.

Será igualmente importante lembrar que o próprio debate sobre Estado nacional e nação se reveste de características identitárias de um Estado como o centro. A nação teria o Estado como “princípio genético-constitutivo”, conclui Lessa (1989 *apud* LIMA, 1996, p.34), afinal tivemos um Estado nacional antes mesmo de uma nação. Então, a construção da nação tem sido posta como a grande meta que, mesmo assentada em diversos projetos, desde o império, porém não alcançada, teria em algum lugar do futuro o seu existir, com o Estado como agente demiúrgico.

Enquanto se fez por manter o perfil patrimonialista do modelo político brasileiro, diversos padrões de gestão foram sendo sucedidos, guardando estreitas relações políticas assentadas naquele modelo e no que poderíamos chamar de “seus congêneres”, o que permitiu que, apesar de certas matizes modernistas transpassadas com o tempo, não fossem efetivamente postas a perigo as colunas que sustentam os “expedientes patrimonialistas”.

Como se quer destacar, a natureza do Estado brasileiro e a relação deste com a sociedade configuram um recorte que distingue o Brasil de outras democracias e, por conseguinte, conjugam um quadro histórico de circunstâncias político-sociais que acabam por caracterizar a ação política.

Nesse cenário, como explica Höfling (2001, p.31), as políticas (públicas) sociais, entendidas como ações que acabam por determinar a proteção social pretendida pelo Estado, dentre as quais situamos a educação, preservarão “as relações sociais de determinada formação social”, analisada sob variadas perspectivas.

Barreto (1994), destacando a freqüente acentuação do papel ideológico da educação apontado pelos estudos sociológicos em torno da política educacional brasileira, destaca os estudos mais recentes sobre políticas

públicas como importante referencial que confere uma outra ótica de interpretação da política educacional. Para tanto, traz as análises de Claus Offe e Nicos Poulantzas sobre as políticas estatais, contudo, diferenciando seus posicionamentos:

[Enquanto que para Poulantzas] as políticas estatais somente se orientam na direção dos interesses majoritários da sociedade por força de pressões externas ao próprio Estado, em função das limitações estruturais que este apresenta, Offe procura demonstrar que o móvel das políticas do Estado é fortemente determinado a partir do interior do próprio Estado, por meio de agentes do aparelho político-administrativo, ao qual o autor atribui ampla margem de autonomia relativa (BARRETO, 1994, p.6).

Aqui Barreto (1994, p.9) quer salientar que a idéia de autonomia relativa em Offe e Poulantzas guarda distinção. Enquanto naquele a autonomia relativa do Estado tem o político como ordenamento de processos da esfera econômica, neste o político é destacado como objeto de reflexão, focalizando a luta de classes. Contudo, sugere que em ambas as análises é construída a dificuldade de explicar a mudança, pois “[...] a explicação tende a circunscrever-se ao âmbito da própria esfera em apreço”.

Ainda para a mesma autora, serão as análises feitas por aqueles autores, integrantes do quadro europeu, contribuições para estudos relativos ao Estado e às políticas públicas na América Latina,

defendendo a impossibilidade de uma simples transposição de tais interpretações a esta realidade. Segundo ela, em função das mudanças que têm cingido o Estado de âmbito latino-americano, há necessidade de análises a partir dos contextos social, econômico e político em que elas ocorrem.

No Brasil, a autonomia relativa é mantida, tendo o Estado a condição de mediação dos interesses do capital e de controle das massas, num processo de auto-fortalecimento buscado por este mesmo Estado na lida de suas funções reguladoras, fruto da disputa do poder interno com o capital internacional. Aqui, situar as políticas sociais significará considerar a incapacidade do Estado brasileiro de responder às necessidades da área social, fruto dos efeitos do modelo econômico que adota. Essa característica tende a se agravar especialmente pelo “estilo excludente de governo autoritário” como é o brasileiro, que carrega consigo outro fator, o da extrema centralização (BARRETO, 1994, p. 10).

Tendo-se em questão a regulação exercida pelo Estado, donde são aludidas formas tidas alternativas no sentido da sua modernização, desburocratização e eficiência, será oportuno abrir breve discussão sobre modos com que essa regulação estatal pode se dar. Para tanto, é de destacável valor a contribuição de João Barroso (2003) que, referindo-se às tendências emergentes em estudos de educação, aponta os efeitos de “conta-

minação, hibridismo e mosaico” como novos modos de regulação política no campo educativo, por via da “regulação institucional”⁴ que carrega as dimensões de regulação, coordenação, controle e influência exercidos por aqueles que ocupam postos de comando enquanto autoridade legítima.

Explica Barroso (2003) que o efeito contaminação diz respeito à transferência de conceitos relativos às políticas e medidas praticadas em outros países, destacando-se que, por vezes, não ultrapassa a dimensão retórica, enquanto que por outras, dizem respeito à convergência com finalidades mais ampliadas.

Quanto ao efeito de hibridismo, João Barroso (2003, p.29) explica se tratar da

[...] sobreposição ou mestiçagem de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição e acção políticas, o que reforça o seu carácter ambíguo e compósito.

Afonso (1999) tem se referido ao mecanismo chamado de “quase-mercado”, decorrente das políticas de convergência neoliberal e neoconservadora que marcam a nova direita. Para este autor, trazendo a contribuição de Roger Dale (1994), novas formas e combinações no campo do financiamento, o fornecimento e a regulação em educação podem ser

tomados como exemplos concretos de políticas públicas associadas a esse mecanismo, portanto, ao efeito de hibridismo.

O efeito mosaico, sugerindo a ausência de um agregado coerente de elementos, constitui um conjunto de medidas avulsas, voltadas a situações e públicos específicos. Essas medidas costumam visar práticas de desregulação e privatização, tendo sido mais evidentes em atitudes do poder público quanto à flexibilização da oferta escolar.⁵

Será possível destacar, então, que o controle exercido pelo Estado se faz sentir por via de práticas reguladoras burocráticas e centralizadas, contudo, mantidos processos de auto-regulação pelo mercado, notadamente nomeados de descentralização.

AFINAL, QUAL É A DESCENTRALIZAÇÃO?

Face às relações até aqui estabelecidas, em que se vê clara aproximação da centralização como mecanismo constituintor do Estado regulador, neoconservador, será oportuno questionar de que descentralização se fala no nível deste mesmo Estado e, também, de que alternativas a esta são demarcadas em campo oposto àquele modelo.

⁴A regulação institucional aludida por Barroso, de acordo com Maroy e Dupriez (2000), diz respeito às ações praticadas por uma instância, como o governo, no sentido de orientar as ações e interações dos atores envolvidos e sob essa autoridade.

⁵Barroso destaca alguns exemplos do efeito mosaico, dentre os quais estão os *school vouchers* (cheques-ensino), as *contract schools* que são escolas públicas que operam através de um contrato com um organismo público, a privatização da gestão, a flexibilização das normas etc.

Se a formação do Estado moderno esteve fortemente relacionada a práticas centralizadoras na gestão das políticas públicas, quando do esgotamento desse modelo a descentralização passa ocupar a pauta dos debates. Nos anos 90 amplas reformas são deflagradas, atingindo as estruturas do Estado e o seu regime de funcionamento.

O já iniciado discurso da necessidade de descentralização no campo da educação brasileira na década de 80 torna-se acentuado a partir dos anos 90, sustentado pela necessidade de eficácia, eficiência e competitividade, típicos do modelo de racionalidade econômica. Lembra Martins (2001), que daí emergiu um consenso internacional: a existência de uma crise nesse setor, assegurada por ineficientes programas forjados de forma centralizada pelo Estado. Isso, segundo Carnoy & Castro (1996 *apud* MARTINS, 2001), teria indicado a necessidade de se rever a ação do Estado, conduzindo à transferência de parte dos mecanismos de atuação para instâncias regionais, locais ou à sociedade civil, por via de parcerias consoantes com relações de mercado.

Se o discurso descentralizador, construído alternativamente ao período histórico brasileiro em que se constituíram propostas aos efeitos da ditadura militar, se postara como um referencial para um modelo de descentralização em educação então defendido, o que se observa nos anos 90 é uma espécie de renovação

das propostas, uma ressignificação, de sorte que, por via da descentralização administrativa e financeira, seriam preservadas formas de controle pelo Estado.

Freitas (2002), em artigo versando sobre a formação de professores no contexto dos anos 90, através do qual relembra as questões que norteavam os debates em torno da democratização da educação brasileira, designa as reformas em curso como o retorno da concepção tecnicista de educação, numa alusão ao modelo brasileiro das décadas de 60 e 70, altamente criticado e rebatido nos anos 80. Contudo, reafirma a autora, esse retorno se deu sob “nova roupagem”, permeada de medidas que fossem convergentes à nova ordem que se assenta na reestruturação produtiva dos países.

No centro desse processo, situa-se o caráter descentralizador propalado e promovido pelo Estado, o qual é consubstanciado por um processo de transferência de responsabilidades a outras instâncias de governo (estaduais e municipais) ou às comunidades locais, notadamente no que tange à prestação de serviços educacionais. Essa prática é seguida de um conjunto de metas educativas pretendidas, as quais condicionam o processo por não permitirem que o poder de decisão seja descentralizado. Como igualmente concluem Simón e Merodo (1997), em

texto sobre o processo de descentralização educacional na Argentina, é a tradição centralista do Estado que não desaparece, mas apenas estabelece novas relações que se valem de um processo de promoção da submissão, fortemente calcado por mecanismos de controle.

Uma das formas consagradas desse controle tem sido apontada por vários autores, dentre os quais Almerindo Janela Afonso (1999). Trata-se do recurso da avaliação externa, basicamente reportando-se aos rendimentos de alunos através de testes padronizados calcados em modelos internacionais. Por conta desses testes, em que se demonstrariam os níveis de eficácia e eficiência dos sistemas de ensino e que, portanto, remeteriam às próprias escolas autônomas o sucesso ou o peso do fracasso, seriam justificadas as ações intervencionistas do Estado.

CENTRALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO: SOBRE UMA LINHA DIVISÓRIA

Ao que se parece evidenciar, a descentralização tomada no discurso corrente abarca sentidos demasiadamente provocativos, ao passo que indica guardar considerável grau de relatividade. Adotada como toda e qualquer prática de distribuição de funções e contestada quanto sua legitimidade em função de não envolver o poder de decisão, tido como elemento central, a descentralização tem

tido sido objeto de inúmeros estudos que tendem a resguardar o conteúdo de um ou de outro significado.

Discutindo tal situação, Elba Siqueira de Sá Barreto (1994) analisa que, no caso de tender à vontade política mais ampla de participação, haveria bom grau de possibilidade de geração de modalidades mais democráticas, representativas dos interesses de variados segmentos da sociedade. Afora isso, considerando as típicas práticas de descentralização como “outorga de autonomia” (MARTINS, 2001), (comumente de cunho operativo), denuncia Barreto (1994, p.13), que a descentralização

[...] pode implicar apenas um novo arranjo das forças hegemônicas entre as várias esferas de poder, feito a partir de políticas patrimonialistas que procuram barganhar a assunção de novas responsabilidades pelo poder local em troca de concessões a interesses de alcance reduzido.

Se esse quadro é o que sinaliza o contexto em que se podem ver tomadas as práticas centralizadoras e descentralizadoras, será oportuna a retomada do campo conceitual destes dois tipos.

Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004, p. 329) introduzem uma discussão conceitual sobre centralização/descentralização, caracterizando-as como “fórmulas contendo princípios e tendências, modo de ser de um aparelho político ou administrativo [...] não conceitos imediatamente

operativos.” Além disso, dizem que sua totalidade é restrita ao campo teórico, não havendo tanto uma quanto a outra em estado puro (pólos ideais), sendo que centralização e descentralização se constituem em problemas sempre presentes na organização do Estado. O que resta, defendem os autores, é “avaliar os instrumentos jurídicos através dos quais, respectivamente, eles podem ser valorizados” (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 2004, p.330). Restará, como único caminho de transformação, o movimento de abrandamento num dos sentidos que representam.

Explicam os mesmos autores que, na perspectiva de movimentos de contínua concentração e de desagregação, o que caracteriza um processo de contínua alternância entre centralização e descentralização, a idéia de critério do mínimo indispensável pode ser aceite. Assim, teríamos centralização...

[...] quando a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo indispensável [...] [e descentralização] quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 2004, p.330).

Dentre várias outras, algumas considerações de Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004) indicam-nos atenção no nível deste estudo. Uma delas é que a descentralização como um problema não

se apresenta de maneira igual em todos os lugares, sendo preciso identificá-lo num ambiente social e na respectiva época histórica. A outra é que numa relação descentralização – democracia, a luta por aquela esteve principalmente atrelada à própria luta pelas autonomias locais, na linha de objetivos de democratização. Contudo, argumentando sobre uma visão romântica que tem idealizado o conceito de descentralização, destacam que a dicotomia fundada na distinção entre centralização e descentralização levou à polarização de valores entre ambas, a primeira relacionada à liberdade, autogoverno democrático, já a segunda relacionada ao pólo autocrático e totalitário, idéias que se situam

numa época na qual uma série de valores genericamente sintetizáveis no conceito de democratismo, constituíram a base de muitas transformações institucionais (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 2004, p.332).

Por fim, ainda acenando sobre a relação que abarca a descentralização, em função do seu sentido predominante, será oportuno destacar que através dela pode-se identificá-la com várias ideologias o que evidencia a importância de se considerar o momento histórico e o desenvolvimento social que se processa numa determinada sociedade, haja vista a possibilidade de que ela seja aparente.

Contemporaneamente será possível apurar se a persistência da idéia de Descentralização traduz a permanência de valores e ideologias do precedente período ainda válidos na realidade atual ou se estamos nos defrontando com algo novo que poderá trazer possibilidades de um conflito de valores (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004, p.333).

Ainda na linha conceitual e de sentido, a discussão sobre centralização e descentralização parece ser favorecida a partir da idéia de “centro”. Dela poderemos focalizar a questão da tomada de decisões, cuja relação estreita com o centro a põe nas mãos daquele grupo que expressa a sua vontade política, não necessariamente comungada pela coletividade. Em outro sentido, um afastamento em relação ao centro de decisões remeteria a um conjunto mais ampliado, diríamos mais descentralizado.

Oliveira (1999), considerando a classificação feita por Rondinelli e colaboradores (1986), discute quatro tipos de descentralização: a desconcentração, que corresponde à delegação de autoridade a setores hierarquicamente inferiores no âmbito do próprio governo central; a delegação, que diz respeito à transferência de responsabilidades administrativas a organizações não integrantes da estrutura regular do governo central, porém sob controle indireto; a devolução, com a atuação de unidades subnacionais de governo, que não estão sob o controle direto do governo central; e a privatização,

correspondente à transferência de responsabilidades a organizações fora da estrutura regular do governo, ou seja, de cunho privado.

Se estas são formas que acabam por caracterizar a moldagem das políticas educacionais, será oportuno questionar quais as inclinações que têm quando olhadas como parte de um quadro político.

Ozga (2000), referindo-se ao contexto da investigação em políticas educacionais, parte do pressuposto de que a política educacional está imbuída por um processo que designa de “economização”, ou seja, a dominação de interesses econômicos que dominam o conteúdo e o próprio processo educativo. Afora o fato de tomá-lo como comum aos países desenvolvidos, encontraremos na argumentação da autora relação com a realidade brasileira.

No espectro da economização referida por Ozga (2000) estão situados princípios de mercado⁶ e este, destaca a autora trazendo argumentos da Dale (1994), “foi negociado para aqueles que nele estão envolvidos”. Ozga dirá ainda, que a legitimidade de mercado é sustentada através de um processo despolitização da educação, construída por via da “[...] invasão de sistemas de poder e dinheiro na vida social, econômica e política [...]” (DALE, 1994, p.29).

⁶Aqui Geni Ozga (2000) refere-se à filosofia econômica neoliberal, fundante da crença no mercado livre.

É Claus Offe que contribui com a análise de Ozga (2000), e no prosseguimento da nossa, quando alerta que essa despolitização é construída por um Estado que precisa se contrapor aos ataques que nascem de mecanismos de participação democrática. Aqui se tratará não da abolição desses indesejáveis ataques, mas propriamente de sua neutralização, de forma a torná-los ineficientes. Ademais, será importante atentar para toda a situação em si, “porque o fato de se valorizarem os mercados aumentou a fragmentação, o localismo e a flutuação [...]” (OFFE, 1996 *apud* OZGA, 2000, p. 29).

Aqui, conduzindo-nos ao caso brasileiro mais recente, poderemos reconhecer o exercício neutralizador provindo dos tão defendidos processos participativos. Especialmente nos anos 90, quando se assiste a um substancial conjunto de reformas educativas assentadas no contexto da própria reforma do Estado, a descentralização fora alçada à condição necessária para a própria construção de um sistema político democrático. As reformas de cunho descentralista seriam, então, expressão de maiores benefícios à sociedade, especialmente no que tange à gestão das políticas públicas, numa alusão à própria democratização, de sorte que a idéia de descentralização se faz associar à de democratização enquanto a centralização à de ineficiência e ineficácia (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004; ARRETICHE, 1996).

A própria Constituição brasileira de 1988 tratou da participação popular como parte do processo político, instituindo mecanismos promotores de representações de segmentos sociais no sentido da tomada de decisão sobre determinados problemas públicos, indicando a dinâmica social como elemento de influência na formulação e implementação de políticas.

Assim, retomando a denúncia de que vivemos um período permeado de discursos, aparentemente apolítico e consensual, porém com forte apelo à racionalidade econômica e gestonária, Lima (2002) contribui com o debate sobre centralização/descentralização destacando a importância de se ter dados empíricos acerca dos cenários que forem tomados. Contudo, sustentado pelo traçado teórico, é claro em sugerir o estrategismo subjacente às políticas educacionais proclamadas como descentralizadoras, em que se vê mantida a centralização das decisões políticas e estratégicas e desconcentradas as estruturas operacionais, numa flagrante atitude de condução de novos poderes ao centro, restando a discussão em torno de quem concebe e quem executa. Uma vazia divisão de poder.

CONTORNOS DA (DES)CENTRALIZAÇÃO NO BRASIL: PARA UMA CONCLUSÃO

Do que até aqui tenhamos empreendido enquanto matizes de políticas edu-

cacionais, será válido questionar sobre o paradigma de política educacional que tem presidido o modelo recente para o campo da educação brasileira e, sob tal contextualização, situarmos aquele que rege a (des)centralização.

De pronto, no contexto brasileiro em que se assenta o discurso e as ações descentralizadoras por parte do Estado, não é o enfraquecimento do nível central do governo que se tem evidenciado. Será antes disso, no quadro das medidas descentralizadoras, um processo de preservação do poder decisório central, mais associado à desconcentração, incapaz de ameaçar aquelas estruturas que, no de Estado, estão consolidadas. Em sentido oposto, explica Lobo (1990), falaríamos de uma descentralização, o que implicaria a transformação de um aparato político-institucional fundado em bases centralizadoras, com a passagem de parcelas de decisão, o que certamente abalaria as estruturas de poder.

Num contexto permeado de articulações com organismos internacionais, em que as reformas recentes são denunciadas como um estrategismo político, demarcadas com um caráter recentralizador no âmbito das políticas educacionais (AZEVEDO, 2002; SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000; BIANCHETTI, 1997), desde marcos legais até a criação de consensos internos (TIRAMONTI, 1997), a descentralização empreendida indica estar consoante com a instituição

de um perfil em que progressivamente o Estado fica desincumbido da provisão de recursos para o sistema educacional, reservando-se, contudo, a função avaliativa e de controle.

Sublinhadas as características que parecem revestir o modelo de descentralização no Brasil, será importante atentar que, se por um lado há uma evidente valorização de processos declarados descentralizadores, por outro se acentuam as ambigüidades quanto ao seu sentido, denunciadas especialmente na prática. Tudo isso contribui para reforçar os argumentos que vêm tomando espaço no debate atual sobre a recentralização do poder, evidenciando sobremaneira o efeito de hibridismo referido por Barroso (2003) e outros, como modo de regulação estatal, através do qual simultaneamente são desencadeadas estratégias de controle e de promoção da descentralização, o que nos permite reconhecer o caráter misto das políticas educacionais. Então, em se tratando de um modo de regulação estatal, vê-se que a forma como são definidas e executadas as políticas educacionais contribui para que a própria regulação não seja facilmente reconhecida.

A reflexão atenta sobre essa realidade e suas dimensões sugere cuidadoso acompanhamento do contexto (e do próprio texto) das políticas educacionais seguida de uma repolitização no debate sobre políticas educacionais. Não

descurar das questões de fundo será importante para a compreensão do que pretendem as atuais políticas, porque a retórica acerca do valor dos modelos empreendidos costuma não ser des-cuidada, assim como declaradamente não costumam ser os artefatos normativos. Então, contribui Licínio Lima (2002), é o referencial teórico que tomaremos em análise enquanto dados empíricos forem sendo constituídos e, portanto, deverão integrar esta tarefa, especialmente tratando-se de um cenário em que se processam muitas micro-mudanças.

No todo, é defensável a idéia de uma dinâmica mais ampliada da sociedade, em que se encerre a construção de uma democracia bem menos frágil do que a que vivemos. Será o caso de se pretender (e se empreender) uma outra proposta política, capaz de um novo sentido para a descentralização da educação, alternativo ao destes tempos de recentralização.

Artigo recebido em: 03/01/2005.

Aprovado para publicação em: 16/02/2005.

Decentralization of education in Brazil: a political model

Abstract: In analysing decentralization of education in Brazil, this study develops a political model Brazilian model which relates to Brazil's historical patrimonial order. After a brief discussion of the terms "centralization" and "decentralization", we conclude that what is occurring is a re-centralization of the Brazilian educational management.

Keywords: Educational politics; Decentralization; Regulation.

(Des)Centralization en la Educación en el Brasil: cara de un modelo diplomático.

Resumen: Teniendo como objetivo para discutir los contornos asumidos por la descentralización de la educación en el Brasil, el estudio busca situar el modelo político que preside la acción del Estado, recorriendo los trazos de la formación de este modelo político brasileño y sus características históricas de orden patrimonial. Retoma una breve discusión de nivel conceptual para los términos "centralización" y "descentralización", sugiriendo el tendencioso sentido atribuido por el Estado, consonante con el cuadro de regulación pretendido. Concluye buscando fundamentar el argumento en torno de la existencia de un modelo político dirigido a la recentralización de la gestión educacional brasileña, destacando el cauteloso acompañamiento atento a las micro-transformaciones, considerando el conjunto relativo al modo de regulación adoptado, en que se sitúa la descentralización.

Palabras claves: Política educativa; Descentralización; Regulación.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 69, p. 139-164, dez.1999.

ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.11, n. 31, p.44-66, 1996.

AZEVEDO, Maria Lins de. Implicações da nova lógica da ação do estado para a educação municipal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. Políticas públicas de educação: atuais marcos de análise. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 90, p.5-14, ago.1994.

BARROSO, João. Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In: BARROSO, João (Org.). **A escola pública: regulação, desregulação e privatização**. Porto: Asa, 2003. p.19-48.

- BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1997. (Questões da nossa época; 56).
- BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução Carmen C. Variale *et al.* 12.ed. Brasília, DF: Editora UnB, 2004. v.1
- CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v.40, n.2, p.229-249, 1997.
- DALE, Roger. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. **Educação, Sociedade e Culturais**, Porto: Edições Afrontamento, n.2, p.109-139, 1994.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 7.ed. São Paulo: Globo, 1987, 2.v.
- FREITAS, Helena Costa Lopes de. Formação de professores no Brasil: 10 anos de empate entre projetos de formação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n.80, p.136-167, set. 2002.
- HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cedes**, Campinas, v.21, n.55, p.30-41, nov. 2001.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1971.
- LIMA, Fernando Roque de. Expedientes patrimonialistas na cultura política brasileira: alguns exemplos observados em Salvador. **Sitientibus**, Feira de Santana, n.14, p.23-43, 1996.
- LIMA, Licínio C. Reformar a administração escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. In: LIMA, Licínio C.; AFONSO, Almerindo Janela. **Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo**. Porto: Afrontamento, 2002. p. 61-73. (Ciências da Educação; 15).
- LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.74, p.5-10, ago. 1990.
- MAROY, Christian; DUPRIEZ, Vicent. La regulation dans les systèmes scolaires: proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. **Revue Française de Pédagogie**, n.130, p.73-87, janvier-février-mars.2000.
- MARTINS, Angela Maria. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.22, n. 77, p.28-48, dez. 2001.
- OLIVEIRA, Cleiton de. A municipalização do ensino brasileiro. In: SEMINÁRIO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO, 4., Buenos Aires, 1999. **Anais...** Buenos Aires: [s.n.], 1999.
- OZGA, Jenny. **Investigação em políticas educacionais: terreno de contestação**. Porto: Porto Editora, 2000.
- SCHWARTZMAN, Simon. Atualidade de Raymundo Faoro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n.2, p.207-213, 2003.
- _____. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- SIMÓN, Javier; MERODO, Alicia. Apuntes sobre el proceso de (des)centralización educacional en la Argentina: Del estado prestador de servicios al estado regulador. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p.141-173.
- TIRAMONTI, Guillermina. O cenário político educacional dos anos 90: a fragmentação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 100, p. 79-91, mar. 1997.

Sobre o autor:

¹Elton Luiz Nardi

Doutorando em Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Mestre em Educação, Universidade do Contestado (UnC)/Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor na Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC - Xanxerê). Orientadora: Doutora Berenice Corsetti.
E-mail: elton@unoescxxe.edu.br

Endereço Postal: Rua Independência, 460/303, Centro, Xanxerê/SC, Brasil. CEP: 89.865-000.

Seis anos de Fundef: avaliação e recomendações

Maria Iza Pinto de Amorim Leite¹

Resumo: Criado no contexto da Reforma do Estado, o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), constitui-se numa política pública de financiamento do ensino. Este artigo apresenta uma avaliação do impacto do Fundef no sistema municipal de educação de Vitória da Conquista e faz recomendações visando a superação de limitações e aspectos negativos detectadas. Resultado de uma pesquisa que utilizou o percurso metodológico do estudo de caso, este trabalho apresenta como impactos positivos o aumento da matrícula no ensino fundamental; a implantação de classes de 5ª a 8ª séries; a construção de escolas e salas de aula; a regularização do pagamento dos professores e a implantação do serviço de transporte escolar para estudantes e professores da zona rural. Verificou-se que muito há ainda por fazer: aprovação do Plano de Carreira dos Professores; melhoria da qualidade de ensino; qualificação dos professores; melhoria das condições salariais dos professores; melhoria nos índices de aprovação escolar e maior participação do Conselho de Controle Social do Fundef. Criar um Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica (Fundeb) é uma das recomendações apresentadas para superar as limitações do Fundef.

Palavras-chave: Fundef; Financiamento da Educação; Vitória da Conquista, Bahia, Brasil.

Sintonizado com a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9394/96 e com a Emenda Constitucional nº 14/96 que o criou, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamen-

tal e Valorização do Magistério (Fundef), também denominado de Fundão, se caracteriza, basicamente, pela sua natureza contábil, promovendo uma redistribuição financeira através da qual destina 60% das receitas da educação à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Regulamentado pela Lei Nº 9424/96, o Fundef é, segundo o MEC (2000a, p.9), "um exemplo inovador de instrumento de política social que articula três níveis de governo e incentiva e promove a participação da sociedade", visando atingir objetivos estratégicos mencionados no balanço do Fundef 1998 a 2000 (BRASIL..., 2000a) e complementados no balanço 1998 a 2002 (BRASIL..., [2002]):

- promover a justiça social através da inclusão de alunos dos segmentos mais pobres da população;
- promover equidade entre estados e municípios através do mecanismo de redistribuição de recursos baseado no número de alunos matriculados;
- reduzir os desníveis interestaduais e interregionais estabelecendo o valor mínimo nacional e procedendo a comple-

- mentação necessária para o cumprimento desse valor mínimo;
- promover a melhoria qualitativa da educação como resultado dos mecanismos de redistribuição financeira;
 - assegurar a valorização do magistério através da melhoria da remuneração e da qualificação dos professores;
 - promover o engajamento da sociedade no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos destinados exclusivamente ao ensino fundamental público através da instalação e funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef nos estados e municípios.

Este artigo trata dos resultados e recomendações da pesquisa concluída em 2003, tese de doutoramento em Educação da autora. Utilizando a metodologia do estudo de caso (YIN, 2001), a pesquisa teve por objetivo a avaliação do Fundef no Sistema Municipal de Educação de Vitória da Conquista, estado da Bahia (LEITE, 2004), tomando como referência um período de seis anos antes (1992 a 1997) e seis anos depois (1998 a 2003) da implantação do Fundo. Dados referentes à estatística educacional e financeira foram analisados num trabalho que também ouviu vinte entrevistados de diferentes setores envolvidos na oferta do ensino fundamental no município.

A história da educação no Brasil nos mostra quão desprestigiada vem sendo a escola pública que sempre passou por dificuldades financeiras, apesar de ser colocada como prioridade nos discursos

políticos. Os percentuais de analfabetismo, reprovação e evasão escolar, os baixos salários pagos aos professores e a precariedade das instalações físicas de muitas escolas públicas, principalmente na zona rural, podem ser tomados como referenciais da desatenção dos governantes com a manutenção e desenvolvimento da escola pública no país. Apesar de estar definido em Lei (BRASIL..., 1988) a aplicação de pelo menos 25% da receita dos estados e municípios em educação, sabe-se que em muitos estados e municípios, dada à baixa arrecadação ou à demanda muito grande por escola, esse percentual não tem sido suficiente para a oferta de uma educação pública de qualidade, para todos os alunos em idade escolar. Sabe-se também que estados e municípios há que não aplicam o mínimo definido por lei, desviando os recursos da educação para outras rubricas e/ou para fins particulares.

A escassez de verbas, a incompetência e improbidade administrativa na utilização dos recursos existentes têm sido uma constante na história do financiamento da educação no Brasil. Se 25% da receita de estados e municípios não têm sido suficientes para a oferta de uma escola pública de qualidade, é preciso buscar outras fontes de financiamento para a educação e/ou aumentar esse percentual. Se os governantes não têm competência para uso eficiente das verbas disponíveis, é preciso que sejam orientados. Se usam as verbas da educação para fins ilícitos, que sejam punidos. Para isso se-

ria necessário um amplo processo de investigação que não pode se limitar às atas, relatórios e balancetes oficiais já que os relatores podem utilizar diferentes artifícios para camuflagem e ocultação das despesas ilícitas. Se as atas dos Conselhos de Educação e de Acompanhamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) passam pelo crivo de seus respectivos presidentes que decidem o que deve constar ou sair dos registros, pode-se esperar que alterações aconteçam, também, nos relatórios e balancetes contábeis.

Quando há escassez, é necessário racionalizar, acompanhar e avaliar o uso do pouco disponível. Foi esse o sentido das medidas empreendidas no financiamento da educação, decorrentes dos princípios gerais da Reforma do Estado: por dez anos, prioridade para o ensino fundamental e redistribuição das verbas disponíveis. Os procedimentos utilizados para cálculo do custo aluno-ano e da receita de cada município e estado com o ensino fundamental vieram ratificar a existência de poucos recursos para a educação na maioria dos municípios brasileiros, já que 63,8% deles receberam complementação em 2002. A proposta do Fundef vem inovar os mecanismos de financiamento no sentido de não apelar para novos instrumentos de arrecadação e de utilizar um percentual ínfimo de contribuição da União, sem aumentar substancialmente, portanto, as verbas já disponíveis para a educação e apostando na diversidade existente nas

receitas de estados e municípios (CASTRO, 1999; DAVIES, 1999; 2001; BRASIL..., 1999; 2000a; 2000b; 2002; MELCHIOR, 1987; MONLEVADE; FERREIRA, 1997; VERHINE, 1999; 2002).

É inegável que os municípios que vêm recebendo complementação em suas receitas têm conseguido ampliar a oferta do ensino fundamental. No entanto, no momento em que o mecanismo redistributivo implementado pelo Fundef abre perspectivas de aumento da receita do ensino fundamental, a prática brasileira de "dar um jeitinho" e de "levar vantagem" tornou-se perceptível na ampliação e registro de matrículas no ensino fundamental. Em Vitória da Conquista, estado da Bahia, não se tem notícias de denúncias de matrículas fantasmas, como vem acontecendo em outros municípios. O "jeitinho" adotado para aumentar a receita foi contar, como de ensino fundamental regular, alunos de alfabetização e de jovens e adultos, prática que vem sendo adotada, também, em outros municípios. Não se questiona, aqui, a importância do aumento da receita para o ensino fundamental para os municípios que passam por carência financeira. Surge uma série de questões quando se analisa o "jeitinho" adotado pelos municípios para obtenção de maior volume de verbas para o ensino fundamental. Pode-se colocar, em primeiro plano, o reflexo dessas medidas no processo educativo em geral: como a escola se propõe a formar cidadãos participativos e responsáveis, dando, ela própria, exemplo de burla e faz-de-conta

na organização de seus dados estatístico-financeiros? Sem a pretensão de esgotar as possibilidades, pode-se colocar mais duas outras questões que talvez instiguem a realização de outros estudos: Se o objetivo é o ensino fundamental, de que maneira as verbas do Fundef têm beneficiado os alunos de alfabetização e de jovens e adultos cujas matrículas têm sido computadas para o cálculo da receita? Se os mecanismos de inclusão desses alunos vêm sendo aceitos e utilizados nos cálculos para redistribuição das verbas, por que não incluir, de direito, esses alunos nos benefícios do Fundef?

A adoção desses mecanismos de ampliação de matrícula no ensino fundamental, em Vitória da Conquista e em outros municípios, provocou a redução das matrículas atribuídas à educação infantil inibindo o investimento em creches, e eliminou dos dados oficiais do Ministério de Educação (MEC) e do Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa em Educação (INEP) os alunos do Programa Repensando a Educação de Adolescentes, Jovens e Adultos (Reaja). Têm-se, graças a esses mecanismos, duas realidades estatísticas paralelas: os dados de controle interno da Secretaria Municipal de Educação (SMEC, 1992-2001, 2002), e aqueles que são fornecidos, através do Censo Escolar, para o MEC/INEP. Para eliminação dessa farsa estatística e maior investimento em educação infantil e de jovens e adultos, tem sido recomendada a extensão da cobertura do Fundo para toda a educação básica. Desse modo ter-se-á,

em cada município, a corrida por novas matrículas não só no ensino fundamental mas, também, na educação infantil e no ensino médio. É preciso verificar se os 40% das verbas para educação que ficaram fora do Fundef serão suficientes para que estados e municípios possam investir na ampliação e melhoramento da educação infantil, da educação de jovens e adultos, do ensino médio e do ensino superior.

O mérito do mecanismo redistributivo está em evitar que se tenha, num mesmo estado, uma distância muito grande entre os municípios que arrecadam e aplicam muito e os que arrecadam e aplicam muito pouco em educação. Apesar de inserido no contexto de racionalização do uso das verbas existentes, preconizado pela Reforma do Estado, pode-se apontar como mérito maior da proposta do Fundef a possibilidade de complementação, pela União, da receita de estados e municípios que não tenham arrecadação suficiente para aplicar o valor mínimo aluno/ano. A partir do momento em que o Governo Federal define valores mínimos muito baixos, reduzindo a sua participação na complementação das verbas do Fundef, os governos estaduais e municipais mais pobres passam a operar com um volume de verbas insuficiente para imprimir qualidade na oferta do ensino fundamental público. Se, por um lado, a redistribuição imprime um caráter "fraternal" em que os municípios de cada estado passam a distribuir a

receita de cada um, com todos, a redução gradativa do custo mínimo aluno/ano, pode conduzir ao rateamento da pobreza nos estados que arrecadam menos.

O mecanismo redistributivo implementado pelo Fundef tem seus méritos já que no Brasil há uma diversidade muito grande entre seus estados e municípios, entretanto, para que não se chegue a igualar por baixo a qualidade da educação pública, recomenda-se urgência nos estudos para definição no custo-aluno-qualidade, que já deveria estar vigorando desde 2002, partindo tanto do que define a própria lei do Fundef quanto do estudo das necessidades e dos custos reais na manutenção do ensino fundamental.

A distribuição de responsabilidades entre estado e municípios em relação à oferta da educação básica é uma medida que contribui para racionalizar administrativa e financeiramente os gastos com educação. A implantação do Fundef contribuiu para que os municípios pudessem assumir o ensino fundamental, entretanto, os dados oficiais dão conta da manutenção de escolas e alunos do ensino fundamental nas redes estaduais, evidenciando a relutância dos estados em transferirem suas escolas e alunos do ensino fundamental para as redes municipais já que, desse modo, perderiam o controle das verbas referentes a esses alunos. Com isso, a municipalização do ensino fundamental em Vitória da Conquista está sendo significativa, apenas, em relação às

classes de 1ª à 4ª série, já que a rede estadual continua com um percentual elevado de alunos de 5ª à 8ª série (68,26%), além de deter ainda 18,53% dos alunos de classes iniciais que deveriam estar na rede municipal (SEC/BA).

Além da questão do poder que se coloca por trás do gerenciamento das verbas do ensino fundamental, dificuldades administrativas vêm se interpondo na transferência de professores e escolas para a rede municipal. Quando a rede estadual passa seus alunos para a rede municipal, continua com a responsabilidade administrativo-financeira em relação aos professores e aos prédios escolares. Com isso, escolas e professores continuam na rede estadual: as escolas ocupadas com alunos de 5ª à 8ª série, e, entre os professores, aqueles que não possuem graduação, ficam ociosos, à espera de vaga ou aposentadoria. Para que seja concluído o processo de municipalização do ensino fundamental e da educação infantil, e a estadualização do ensino médio, previstos em lei, pode-se recomendar, atendidas as ressalvas feitas anteriormente, a criação de um fundo para toda a educação básica, utilizando-se os princípios redistributivos e, principalmente, a complementação pela União, tal como adotados pelo Fundef. A criação de um fundo abrangendo toda a educação básica já vem sendo debatida desde a proposta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), apresentada pelo Partido dos Trabalhadores (1999). A estruturação

das bases e normas para implementação de um fundo com essa abrangência exige estudo criterioso que conduza a propostas de superação das dificuldades encontradas no Fundef e que atenda as peculiaridades de um fundo que pretende atender a níveis de ensino que se encontram sob a tutela administrativa e financeira de diferentes esferas governamentais. Espera-se que este seja o sentido dos estudos do Grupo de Trabalho Interministerial designado pela Portaria/MEC nº222 de 14 de novembro de 2003 (BRASIL..., 2003) para analisar a proposta de criação e implementação do Fundeb, em substituição ao Fundef.

No caso do Fundef, o fato do atendimento ao ensino fundamental se dar pelas redes estaduais e municipais possibilitou a redistribuição dos recursos. Como o atendimento ao ensino médio é competência só do estado e a educação infantil, só do município, o mecanismo redistributivo adotado no Fundef pode não atender às especificidades desse novo fundo. Se encontradas soluções viáveis para os desafios administrativos e financeiros, um fundo abrangendo toda a educação básica poderá contribuir para a municipalização de todo o ensino fundamental (1ª à 8ª série), para expansão do ensino médio e ampliação da oferta da educação infantil e de jovens e adultos.

Uma das conseqüências esperadas da implantação do Fundef, em Vitória da Conquista, era o reajuste imediato do

salário dos professores que vêm batalhando pela elevação do piso salarial da categoria. Os reajustes concedidos, entretanto, ficaram muito aquém das expectativas do professorado. De um modo geral o que se pode observar é que melhorias salariais aconteceram nas localidades em que os professores recebiam salários ínfimos, que chegavam a ser, em muitos casos, menores que o salário mínimo oficial. A elaboração do Plano de Carreira dos Profissionais da Educação é um mecanismo previsto pelo Fundef que pode contribuir para a definição de melhores salários para os professores, entretanto, em Vitória da Conquista e em outros municípios, ainda não foi aprovado esse plano. Para recomposição das perdas salariais dos professores recomenda-se maior empenho do Governo Federal no sentido de assessorar e cobrar a elaboração, aprovação e implementação de Planos de Carreira que contribuam para a valorização e melhor remuneração dos professores em todo o território nacional.

A baixa remuneração dos professores é um referencial do valor que os governantes têm atribuído à educação. Enquanto os dirigentes não se convencem, de fato, da importância da educação para a promoção do desenvolvimento do país, o financiamento da educação e a remuneração dos professores terão que ser ajustados a mecanismos de redistribuição que, até o momento, não têm possibilitado aos governos estaduais

e municipais a oferta de uma educação pública de qualidade com remuneração digna de seus profissionais, apesar da comprovada melhoria que tem se verificado na média nacional e do Nordeste, após a implantação do Fundef. A composição de verbas para esse fim poderá acontecer com o aumento do custo mínimo aluno-ano e, conseqüentemente, o aumento da complementação da União, recomendada anteriormente.

O aumento da cobertura, da receita e dos salários, verificados nos seis primeiros anos da implantação do Fundef, aponta para melhorias em relação a indicadores de quantidade. É preciso observar, entretanto, que, além da redistribuição de verbas e da universalização do ensino fundamental, está entre os objetivos do Fundef a oferta de ensino de boa qualidade, através da racionalização do uso de recursos e da valorização do magistério. Como indicadores de qualidade foram analisados no estudo de caso realizado em Vitória da Conquista: número de alunos por turma, gasto aluno-ano, qualificação dos professores, rendimento e movimentação dos alunos, fiscalização e controle social dos recursos e democratização da gestão.

O processo ensino-aprendizagem, oferecido às crianças e adolescentes, exige atenção e acompanhamento diferenciados e constantes, por isso, é de se prever que, atuando com classes menores, o profes-

or tenha melhores condições de realizar um trabalho pedagógico eficiente, em especial quando se trata das séries iniciais do ensino fundamental em que os alunos são crianças de seis a dez anos. Manter a média de alunos por turma considerada adequada (em torno de trinta alunos) é uma medida administrativa e financeiramente mais simples que reduzir a média de alunos por professor. Nas classes de 1ª à 4ª série esta média poderia ser reduzida se, ampliando-se a carga horária das atividades diárias dos alunos para dois turnos, cada professor ficasse responsável por uma única turma. Apesar da jornada de oito horas diárias para o aluno ser uma bandeira defendida por gestores e educadores, trata-se de uma mudança que, além da vontade política, exige maior investimento em recursos físicos, humanos e financeiros por parte dos governos Federal, estaduais e municipais, o que requer, pelo menos, a duplicação das instalações físicas existentes e a reestruturação do processo pedagógico. Ciente das dificuldades de ordem financeira e pedagógica, e da dimensão das mudanças que isso requer, recomenda-se a implementação gradativa da jornada de oito horas/dia para os alunos da educação infantil e do ensino fundamental em todas as escolas públicas brasileiras, o que possibilitará, ao professor com regime de quarenta horas semanais, se dedicar a uma única turma e a estudos que resultarão em melhor qualidade no seu desempenho e de seus alunos.

Os recursos financeiros que vêm sendo aplicados no ensino fundamental em Vitória da Conquista, mesmo com as verbas do Fundef, não têm contribuído para o aumento das despesas por aluno/ano (PMVC/SF, 1994 a 2001; SMEC, 1992 a 2001). Indexando-se os valores (IGP-DI - base: junho de 1999) verificou-se que, em 2001 (R\$ 460,24) a rede municipal teve praticamente o mesmo gasto aluno/ano realizado em 1996 (R\$458,21). Desse modo, o mérito que se pode atribuir ao Fundef, em Vitória da Conquista, é o de ter permitido a manutenção da média de gastos aluno/ano apesar do aumento da matrícula. Sem as verbas do Fundef, ao aumento da matrícula corresponderia uma redução nos gastos aluno/ano, tanto na rede municipal de Vitória da Conquista, quanto nos demais municípios brasileiros. Pode-se ter uma idéia de quão baixo tem sido o gasto aluno-ano nas escolas municipais estabelecendo uma comparação com as mensalidades pagas em escolas particulares e com o limite dedutível para despesas com instrução na Declaração do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). Na declaração referente ao ano base 2003, esse limite foi de R\$1.998,00. Em Vitória da Conquista a despesa anual por aluno no ensino fundamental, numa escola particular, fica em torno de R\$ 1.760,00, valor que, na escola pública, é empregado na educação de quatro alunos. Pode-se aqui, recomendar que, na revisão do custo aluno-ano, em busca do custo aluno-ano-qualidade, sejam utilizados como

referenciais o custo aluno-ano em escolas particulares e o limite para despesas com instrução no IRPF.

A formação do professor é um dos elementos que interfere diretamente na qualidade do trabalho pedagógico desenvolvido na escola. Daí a recomendação, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96) e no Fundef, de graduação dos professores que atuam no ensino fundamental, tendo acontecido em muitos municípios o empenho dos gestores na realização de cursos de licenciatura para o quadro docente, em convênio com as universidades mais próximas e utilizando verbas do Fundef. Em Vitória da Conquista o aumento do número de professores graduados foi muito pequeno (de 12,04% em 1996, para 24,55% em 2001) e aconteceu principalmente devido ao ingresso de professores habilitados. Segundo os gestores financeiros, as verbas disponíveis, mesmo com a complementação do Fundef, não são suficientes para a realização de curso de graduação para todos os professores da rede. Mais uma vez se depara com a insuficiência de verbas. Com a revisão dos valores mínimos aluno-ano, recomendado anteriormente, os gestores municipais poderiam contar com recursos para habilitar seus professores e promover condições para melhorar a qualidade do ensino fundamental oferecido pelas redes públicas municipais. A qualificação dos professores, entretanto, não é uma atribuição per-

manente das redes estaduais e municipais. É uma medida que se impõe nesse momento de re-arrumação das condições de oferta do ensino fundamental já que os próximos concursos para docentes deverão selecionar professores que tenham curso superior. Em vista disso pode-se recomendar, aos governos Federal, estaduais e municipais, a dotação de recursos específicos para que os municípios promovam cursos para graduação do quadro docente tanto do ensino fundamental quanto dos demais níveis da educação básica.

O aumento da matrícula e da relação aluno/professor e aluno/turma, aliado à ausência de um programa de qualificação e formação permanente do corpo docente, podem ter levado à redução das taxas de aprovação na rede municipal de Vitória da Conquista, em contraste com a rede estadual e, principalmente, com a rede particular que conseguiu, de 1996 para 2000, aumentar os percentuais de aprovação de 90,48% para 95,72%. A queda nos percentuais de aprovação pode ser tomada como indicador da baixa qualidade do ensino oferecido na rede municipal, podendo ser apontada, também, como responsável pelo aumento das taxas de evasão no ensino fundamental que passam de 12,67%, em 1996, para 15,58%, em 2002, tendo alcançado, em 2000 (19,12%), o maior percentual verificado no período de 1992 a 2002. Sabe-se que fatores sociais outros também respondem pela evasão escolar, mas é ine-

gável que a realização de um trabalho pedagógico de boa qualidade pode estimular a permanência do aluno na escola. Uma boa atuação docente poderá contribuir, também, para a redução dos percentuais de transferências que aumentaram de 1996 (2,62%) para 2002 (3,32%) tendo alcançado 5,2% em 1998. Considerando que a situação em Vitória da Conquista se repete em outros municípios brasileiros, recomenda-se, para redução das taxas de reprovação, de evasão e de transferências nas redes estaduais e municipais, um investimento maior na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental que possibilite a formação permanente do corpo docente e a implantação de uma melhor estrutura física e de acompanhamento pedagógico que certamente proporcionarão a melhoria da qualidade no ensino desenvolvido pela rede pública. Deve-se considerar que, entre as causas da reprovação e da evasão, além de razões de ordem psicológica, social e econômica, encontram-se aquelas de ordem institucional e pedagógica, como o desempenho insatisfatório de professores com formação precária e a falta de infra-estrutura física nas unidades escolares, que têm inviabilizado a oferta de uma educação de boa qualidade, capaz de contribuir para a promoção e a permanência do aluno na escola.

A avaliação interna e externa de políticas sociais públicas é um instrumento imprescindível e polêmico que vêm sendo colocado no plano geral da Reforma do

Estado (PEREIRA, 1997; 1998), ratificado na lei do Fundef. Os resultados finais (aprovação, reprovação, evasão) obtidos em cada escola, são registrados sem questionamento nem análise das condições que os produziram. A avaliação do desempenho de professores e alunos precisa ser melhor discutida a fim de que se estruture uma sistemática que passe a se constituir rotina no processo pedagógico de todas as escolas e redes públicas de ensino. Sabe-se da complexidade que caracteriza o processo de avaliação; sabe-se que altas taxas de aprovação podem não significar, necessariamente, bons resultados na aprendizagem escolar; sabe-se da relutância de professores e gestores em se submeterem a processos avaliativos; sabe-se da interferência de fatores subjetivos prejudicando a imparcialidade na avaliação e sabe-se da possibilidade de produção e adulteração de dados para composição de resultados desejáveis esperados. Tudo isso pode e deve ser considerado na montagem de um sistema de avaliação que tenha por objetivo a melhoria do desempenho das escolas e não a punição das escolas carentes. Pode-se conseguir a melhoria da qualidade da escola pública com maior investimento na formação e remuneração do professor, na infra-estrutura e no fornecimento de materiais pedagógicos adequados, entretanto, é a avaliação sistemática, interna e externa, que possibilitará a contínua realimentação e o aperfeiçoamento do trabalho desenvolvido no ensino público. É essa avaliação que

fornecerá dados sobre as necessidades e avanços, possibilitando a programação de ações direcionadas prioritariamente para a superação dos problemas e dificuldades detectados.

No momento em que se realizam estudos e debates tendo em vista a implementação de uma rotina de avaliação de políticas públicas no Brasil, pode-se recomendar aos gestores federais, estaduais e municipais, um investimento cerrado na construção de uma sistemática de avaliação nas instituições de ensino básico que absorvam as vantagens e superem as limitações do atual Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB) e do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). A definição de metas e ações, a implementação de sistemas de supervisão e avaliação e a vinculação entre recursos e objetivos, características dos contratos de gestão, propostos para as Organizações Sociais, na implementação da Reforma do Estado (BRASIL..., 1998), poderiam ser tomados como referência na estruturação do sistema de avaliação aqui recomendado.

Em decorrência da Reforma do Estado, caracterizada como democrática e liberal, as prefeituras municipais vêm empreendendo modificações em sua estrutura e funcionamento. Para democratização da gestão municipal vêm sendo implantados os *Conselhos do Orçamento Participativo*. Em Vitória da Conquista esse conselho contava com vinte e nove (29) con-

selheiros titulares e, no *V Congresso do Orçamento Participativo*, realizado nos dias 19, 20 e 21 de setembro de 2003, esse número foi ampliado para sessenta e quatro (64). A participação de cerca de trezentos delegados, eleitos nas zonas urbana e rural, no referido congresso, pode ser um indicativo do envolvimento da sociedade na gestão do orçamento municipal de Vitória da Conquista. É necessário, entretanto, que estudos se realizem no sentido de analisar e avaliar o funcionamento desses conselhos em todos os municípios brasileiros. Os resultados desses estudos poderão indicar ações que assegurem o real envolvimento de diferentes setores da sociedade na gestão municipal.

O funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (CACS) em Vitória da Conquista vem deixando muito a desejar e, pelo que vem sendo constatado nas CPI do Fundef e em pesquisas como a de Aragão (2003), a situação dos conselhos de outros municípios não é diferente da que se verificou em Vitória da Conquista. Para que os CACS funcionem, realmente, como mecanismo de acompanhamento e controle social em todos os estados e municípios, pode-se ratificar algumas das recomendações pontuadas por Verhine (2002) e Aragão (2003): 1) que seja revista a formação dos CACS, promovendo, de fato, o envolvimento dos segmentos sociais na sua composição bem como na discussão das funções do conselho e do

papel dos conselheiros; 2) que seja estabelecido um fluxo de informações entre o CACS e os gestores educacionais que possibilite a produção e divulgação de informações sobre as receitas e despesas do Fundef não só para os segmentos representados no conselho mas, também e sobretudo, para a comunidade escolar e para a sociedade em geral; 3) que sejam realizados cursos para os conselheiros visando suprir lacunas em relação ao conhecimento de políticas públicas e a habilidades específicas requeridas para o exercício de suas funções; 4) que o conselho seja presidido por um representante da sociedade e não mais pelo Secretário da Educação Municipal ou seu representante para que, de fato, possa acontecer a fiscalização da gestão educacional no município; 5) que, a exemplo das situações de disponibilidade de funcionários públicos de um setor para outro, cada membro do CACS, ao ser indicado, tenha à disposição, para o exercício da função de conselheiro, uma parte de sua carga horária regular de trabalho, sem ônus para a gestão pública.

Os resultados obtidos nas escolas que aderiram à organização do ensino em ciclos se constituem nos primeiros sinais de melhoria qualitativa na rede municipal de Vitória da Conquista com impacto favorável que já se faz perceber pela ordenação pedagógica da Secretaria Municipal de Educação de Vitória da Conquista (SMEC/VC) e pelos pais dos alunos que estudam em escolas da zona urbana

incluídas no Ciclo de Vitória da Conquista (LEITE, 2004). Os impactos favoráveis nesse primeiro ano do Ciclo de Vitória da Conquista se constituem numa perspectiva promissora de melhoria qualitativa da rede municipal de educação nos próximos anos e pode-se creditar ao Fundef esses resultados já que o ciclo foi implementado graças às verbas complementares que o município vem recebendo para manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. O Ciclo de Vitória da Conquista, ao oferecer reforço paralelo para os alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem, pode ser tomado como um pequeno passo, e talvez uma solução intermediária, em direção à oferta da jornada de oito horas diárias para os alunos do ensino fundamental. Pode-se recomendar a análise de estudos já realizados nos estados que estão vivenciando a realidade dos ciclos e a realização de novos estudos de modo a constatar a viabilidade administrativa, financeira e pedagógica da implantação do ciclo em todas as redes públicas estaduais e municipais.

Quando se busca investigar o impacto do Fundef, um dos entraves fica por conta da falta de informações dos profissionais a respeito deste Fundo. Em várias entrevistas realizadas constatou-se que o entrevistado não estava minimamente informado a respeito. Uma constatação desse desconhecimento pode ser verificada nas entrevistas em que professores e diretores atribuem ao Fundef benefícios obtidos com verbas de outras fontes, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), ou

confundem o Fundef com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e com o Fundo de Assistência Educacional (FAED). Considerando que o desconhecimento por parte de gestores e professores inviabiliza ou, pelo menos, dificulta o alcance dos objetivos previstos, recomenda-se a elaboração e remessa de material informativo sobre o Fundef para cada professor do ensino fundamental em todas as escolas brasileiras, principalmente da zona rural, sugerindo que sejam analisadas em conjunto por professores, diretores e coordenadores pedagógicos. Este material poderia ser montado com uma seleção de informações colhidas em documentos elaborados pelo MEC, como o Manual de orientação do Fundef (BRASIL..., 2000b) e os três balanços que foram publicados mas não chegaram até a maioria dos professores (BRASIL..., 1999; 2000a; 2002). Se for aprovada a implementação do Fundeb, prevista para o ano de 2005, estende-se para o novo Fundo a recomendação de maior divulgação de material informativo para que não se repitam as lacunas constatadas em relação ao Fundef.

Como resultados do estudo de caso que deu origem a este artigo, pode-se apontar como aspectos negativos na oferta do ensino fundamental em Vitória da Conquista, depois do Fundef: o aumento do número de alunos por professor (de 31,40, em 1996, para 36,44, em 2001); o aumento da reprovação escolar (de 11,68%, em 1996, para 28,48%, em 2002); a redução do salário real dos professores (de 1998 a

2001, com valores indexados, 22,05% de redução no salário médio), do número de escolas (de 229, em 1996, para 226, em 2001) e da taxa de promoção escolar (de 73,04%, em 1996, para 52,62%, em 2002); o funcionamento precário do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (57,14% dos professores acreditam que o Conselho não vem cumprindo com suas funções); o descumprimento da Lei do Fundef no que se refere à habilitação do quadro docente em nível superior (foi somente em 2004 que teve início o curso para formação universitária de cerca de oitocentos professores da rede municipal, em convênio com a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia(UESB)) e à elaboração do Plano de Carreira para o Magistério; a desinformação dos profissionais da educação no que se refere à implantação do Fundef (73,35% dos professores não se consideram informados) e ao funcionamento do seu Conselho de Acompanhamento e Controle Social (55,7% dos professores declararam não ter informações sobre os Conselhos).

Pode-se apresentar como impactos positivos do Fundef, na rede municipal de Vitória da Conquista: aumento da receita em Educação e Cultura (86,02%, de 1997 para 2001, com valores indexados, IGP-DI-base: junho de 1999); aumento da matrícula total (33,93%, de 1997 para 2003) e do ensino fundamental (76,51%, de 1997 para 2003); aumento do número de professores (32,2% de 1996 para 2001); aumento do número de turmas (13,6% de 1996 para 2001); aumento do percentual de professores com ensino superior

(169,56% de 1996 para 2001); regularização do pagamento do salário dos profissionais da educação; aumento da participação do município na matrícula do ensino fundamental (de 49,54%, em 1997, para 58,77%, em 2002); implantação de processos democráticos de gestão com o funcionamento dos Colegiados Escolares e do Orçamento Participativo; implantação de classes de 5^a à 8^a série na zona urbana e na zona rural; implantação do serviço de transporte escolar para alunos e professores da zona rural; construção de escolas e salas de aula (de 1997 para 2002 foram construídas 121 salas de aula).

Segundo os entrevistados, depois que foi implementado o Fundef, os professores têm trabalhado com mais tranquilidade sem se preocuparem com atrasos de salário. Na zona rural, nas escolas recém-construídas, professores e alunos se alegram com a merenda e com os materiais escolares que chegam à escola, mesmo sendo estes em quantidade insuficiente. Os gestores financeiros se sentem mais à vontade sabendo que, com as verbas do Fundef, tem sido possível cumprir o compromisso de pagar em dia a folha de salários, cientes de que, sem as verbas do Fundef seria impossível o cumprimento deste e de outros compromissos. É inegável a existência de mudanças na rede municipal desde a implantação do Fundef e o ano de 1998 passa a se constituir num marco para a realização de estudos do ensino fundamental em Vitória da Conquista e nos demais municípios baianos e brasileiros.

Tentando uma síntese, pode-se afirmar que as melhorias mais significativas que aconteceram na rede municipal, após a implantação do Fundef, estiveram ligadas a aspectos quantitativos. Resultados mais contundentes de empreendimentos em prol de mudanças qualitativas, como a implantação dos colegiados escolares, do orçamento participativo e do ciclo de Vitória da Conquista, ainda não se fazem perceber claramente e merecem estudos específicos. O rendimento nas escolas municipais parece trazer de volta a dicotomia quantidade/qualidade verificando-se desempenhos piores à medida que aumenta o número de alunos matriculados. Os resultados constatados até o momento levam a concluir que muito há ainda por fazer no sentido de melhorar a situação das escolas da rede municipal com empreendimentos que visem a aprovação do Plano de Carreira dos profissionais da educação, a melhoria da qualidade de ensino, a qualificação dos professores, a otimização das condições salariais dos professores, o aumento dos índices de aprovação escolar, a redução dos índices de abandono escolar e a atuação mais eficiente de todos os profissionais envolvidos no processo educativo.

As conclusões a que se chegou em Vitória da Conquista são praticamente as mesmas que se verificam em estudos realizados em outros municípios e estados brasileiros. A necessidade de investimento na qualidade do ensino começa

a falar mais alto depois que se conseguiu chegar muito perto da universalização da oferta. É importante colocar todas as crianças na escola, porém, mais importante ainda, é oferecer a essas crianças um ensino de qualidade, que realmente contribua para a formação do cidadão capaz de participar, com seu trabalho, no desenvolvimento econômico e social do país. A existência de trabalho/emprego para todos é uma outra questão que será melhor enfrentada e resolvida com indivíduos/cidadãos bem educados.

Já se passaram seis anos da implantação do Fundef (1998 a 2003), estamos quase no final do ano sete e ainda não terminou o prazo de dez anos previsto para a vigência do Fundef, entretanto, os resultados das avaliações que têm sido feitas em todo o país forneceram indicadores que apontam para a necessidade de reestruturação da política de financiamento da educação, em especial para estender os benefícios alcançados pelo ensino fundamental às outras etapas e especificidades de ensino: educação infantil, ensino médio, educação de pessoas jovens e adultas, educação especial e educação rural. Assim é que nos encontramos na expectativa da aprovação da Emenda Constitucional que deverá criar o Fundeb, cujas diretrizes vêm sendo discutidas em colóquios realizados em alguns estados brasileiros, conforme consta no site do MEC: Palmas - TO (17/07/2004); Teresina -PI (12/07/2004);

Belo Horizonte - MG (05/072004); São Paulo-SP (30/06/2004); e Porto Alegre-RS (21/06/2004). São dez as diretrizes e justificativas do Fundeb, discutidas nessas reuniões e divulgadas pelo MEC (2004):

- 1) Um fundo único para cada Unidade da Federação [...]
- 2) Exclui impostos administrados pelas receitas municipais [...]
- 3) Inclui os 25% dos impostos estaduais, mais os do Fundef [...]
- 4) Reparte por matrícula no ensino básico, diferenciando por etapa (infantil, fundamental, médio) e especificidade (educação de jovens e adultos, especial, rural, etc.), mas autoriza o gasto com universidade. As matrículas em creches seriam consideradas, mas com corte de renda [...]
- 5) Exclui os inativos de forma progressiva [...]
- 6) Revincola de forma progressiva recursos da educação vinculados (Desvinculação de Receitas da União- DRU), parte dos quais destinar-se-á a complementar o *per capita* dos estados mais pobres [...]
- 7) Reformula o salário-educação, admitindo o gasto em todo ensino básico [...]
- 8) Estabelece como piso para o ensino fundamental o *per capita* vigente à época da promulgação da emenda constitucional que cria o Fundeb [...]
- 9) Recursos adicionais da União servem de contrapartida, além de saldar eventual débito do Fundef [...]
- 10) Controle da efetividade do gasto por meio de certificação universal de frequência e qualidade.

Enquanto a proposta do Fundeb passa pelos trâmites finais tendo em vista sua implantação em 2005, fica a expectativa de ter, com o Fundeb, a superação dos pontos

de estrangulamento vivenciados no Fundef e a implementação de medidas que, de fato, contribuam para a melhoria da qualidade da educação pública oferecida nas escolas brasileiras.

Artigo recebido em: 10/08/2004.

Aprovado para publicação em: 04/11/2004.

Sis Years of Fundef: evaluation and recommendations

Abstract: Created within the context of the Reform of the State, the Primary Education Fund for the Maintenance and Development of Schooling and Teacher Valorization (Fundef) constitutes a public policy that addresses educational finance. This study sought to evaluate Fundef in the municipal school system of Vitória de Conquista. Using a case study methodology, this work reveals that positive impacts include an increase in primary school enrollments, the initiation of classes in the 5th to 8th grades, the construction of schools and classrooms, the normalization of teacher pay, and the improvement of school transport services for students and teachers in rural areas. It was also verified that much remains to be done. Challenges that must be addressed include approving a career plan for teachers, improving instructional quality and teacher qualification levels, increasing teacher salaries, raising school approval rates, lowering school drop out rates, and promoting wider participation in the Council for the Accompaniment and Social Control of Fundef.

Keywords: Fundef; Educational finance; Vitória da Conquista, Bahia, Brazil.

Seis años de Fundef: evaluación y recomendaciones

Resumen: Creado dentro del contexto de la Reforma del Estado, el Fondo de Desarrollo y Mantenimiento de la Educación Fundamental y Valorización el Magisterio (Fundef), se constituye en una política pública de financiamiento de la educación. Este artículo presenta una evaluación del impacto del Fundef en el sistema municipal de educación de Vitória de Conquista. Utilizándose una metodología de estudio de caso, este trabajo presenta como

impactos positivos el aumento de la matrícula de educación fundamental, la implantación de clases de 5° a 8° grado, la construcción de escuelas y aulas, la normalización del salario de los profesores y la implantación de un servicio de transporte escolar para estudiantes y profesores de zonas rurales. Se verificó que todavía hay mucho por hacer: aprobación de un plan de carrera de los profesores, mejoría de la calidad de la enseñanza, calificación de los profesores, mejoría de las condiciones salariales de los profesores, mejoría de los índices de aprobación escolar y mayor participación del Consejo de Control Social del Fundef.

Palabras claves: Fundef; Financiamento de la educación; Vitória da Conquista, Bahia, Brasil.

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, José Wellington Marinho de. O Fundef: controle social e gestão democrática. **Gestão em Ação**, Salvador, v.6, n.2, p.119-128, jul./dez.2003.
- BAHIA. Secretaria da Educação. **Site institucional da Secretaria de Educação do Estado da Bahia**. Disponível em: <<http://www.sec.ba.gov.br>>.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Bloch editores S.A, 1988.
- BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.14 de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 ADCT. In: OLIVEIRA, Valdeci Augusto de. **Educação pública e seus trabalhadores: o (des) cumprimento das leis norteando o ingresso na carreira**. São Paulo: Xamã, 1999. p.73-75.
- BRASIL. Decreto de 21 de outubro de 2003. Institui grupo de trabalho interministerial encarregado de analisar a proposta de criação e implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB, em substituição ao atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, MEC, Brasília, DF, 2003 Disponível em: <www.mec.gov.br/sef/fundef/Legisla.shtm>. Acesso em: 8 jan. 2004.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Organizações sociais. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. 5.ed. Brasília, DF: 1998.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Balanço do primeiro ano do Fundef. MEC, Brasília, DF maio de 1999. Secretaria do Ensino Fundamental. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 25 ago.1999.
- _____. Secretaria do Ensino Fundamental. Balanço 1998-2000-Fundef. MEC, Brasília, DF, 2000a. Disponível em:<<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 3 jan.2001.
- _____. Secretaria do Ensino Fundamental. Balanço do Fundef - 1998 a 2002. **Fundef**. Brasília, [2002?]. Secretaria do Ensino Fundamental. Disponível em:<<http://mec.gov.br/sef/fundef/resul.shtm>>. Acesso em: 11 ago.2003.
- _____. **FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: manual de orientação**. 2.ed. Brasília, DF, 2000b.
- _____. Secretaria do Ensino Fundamental e Educação Infantil. **Diretrizes e justificativas do Fundef**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://mec.gov.br>>. Acesso em 30 jul.2004.
- BRASIL. Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério na forma prevista no artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias e dá outras providências. In: MONLEVADE, João. **Educação pública no Brasil: contos e descontos**. 2.ed. Ceilândia, DF: Ideia Editora, 2001, p.193-203.
- BRASIL Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação**. 2.ed. Campinas:Autores Associados, 1997. p.163-188.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães. O impacto da implementação do Fundef nos estados e municípios: primeiras observações. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). **Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999. p.111-121.
- DAVIES, Nicholas. **O Fundef e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta**. Campinas: Autores Associados, 1999.

- _____. **O Fundef e as verbas da Educação.** São Paulo: Xamã, 2001.
- LEITE, Maria Iza Pinto de Amorim. **Impactos do Fundef:** estudo de caso da rede municipal de Educação de Vitória da Conquista. 2004. 292 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Educação.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **O financiamento da Educação no Brasil.** São Paulo: E.P.U., 1987 (Temas Básicos de Educação e Ensino).
- MONLEVADE, João; FERREIRA, Eduardo B. **O FUNDEF e seus pecados capitais.** Ceilândia, DF: Idéia. 1997.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES (Brasil). **FUNDEB - Fundo da Educação Básica: superando os efeitos e ampliando os defeitos do Fundef.** Brasília, DF: ADN-Comunicação Gráfica, 1999.
- PEREIRA, Luis Carlos Bresser. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. Planejamento, Brasília, DF, 1997. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, Caderno 1 Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/Documents/MARE/CadernosMare/Caderno1.pdf>>. Acesso em: 12 mar.2002.
- _____. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed.34; Brasília, DF: ENAP, 1998.
- VITÓRIA DA CONQUISTA. Prefeitura Municipal. Secretaria de Finanças. **Balço anual do setor de contabilidade.** Arquivos da Secretaria de Finanças. Vitória da Conquista, 1994-2001.
- VITÓRIA DA CONQUISTA. Secretaria Municipal de Educação. Núcleo de Pesquisa Estatístico Educacional (NPÉE). **Matrícula e resultados finais de avaliação nas escolas municipais de Vitória da Conquista.** Vitória da Conquista, Bahia, 1992-2001.
- _____. Setor de Organização e Legalização Escolar (SOLE). **Matrícula e Rendimento anual nas escolas municipais de Vitória da Conquista.** Vitória da Conquista, Bahia, 2002.
- VERHINE, Robert E. O Fundef: uma análise de suas implicações para a descentralização do ensino e o financiamento da educação no Brasil. **Revista da FAEBA.** Salvador, ano 8, n.12, p. 131-151, jul./dez.1999
- _____. **Processo de implantação e impacto do Fundef no Estado da Bahia.** Salvador: Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP), Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2002. Relatório de pesquisa.
- YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e método. Tradução de Daniel Grassi. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Sobre o autor:

¹Maria Iza Pinto de Amorim Leite

Doutora em Educação,UFBA.Mestre em Ciências Sociais, PUC/SP. Professora da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).
E.mail: iza@uesb.br

Endereço Postal: Avenida Olívia Flores, n.900. Bairro Candeias, Vitória da Conquista/BA, Brasil. CEP: 45.055-090

Compreendendo a gestão democrática pela via da pluralidade lingüística circulante na escola

Carlos Alberto Ferreira Danon¹

Resumo: Este texto visa estabelecer uma ponte entre as temáticas, gestão democrática e pluralidade lingüística no universo da educação. A análise parte de um campo empírico ambientado em uma escola pública estadual localizada na periferia urbana da cidade de Salvador-Ba. Situa a problemática a partir da memória dos registros de pesquisa de um diálogo entre um aluno do Ensino Médio e uma coordenadora pedagógica, demonstrando que a gestão da escola não possui uma cultura organizacional sensível à diversidade lingüística circulante no território institucional. Entende o conceito de gestão para além da noção técnico-administrativa, definido, aqui, como toda trama de poder que se modela na escola para orientar sua dinâmica de funcionamento. Assim, defende que a gestão escolar democrática deve considerar o sujeito e o seu repertório subjetivo, em oposição, ao modelo administrativo burocrático que tem na impessoalidade marca basilar. É nessa abordagem que a conexão entre gestão escolar participativa e a diversidade lingüística é possível, ao se deslocar o eixo da organização administrativa da diretriz funcional para o enfoque humano-qualitativo. A escola é vista como uma instituição identitária que para efetivar uma gestão horizontal necessita de um plano gestivo que alcance e contemple a linguagem do conjunto de seus atores sociais em processo de comunicação permanente.

Palavras-chave: Pluralidade lingüística; Gestão Democrática; Escolas.

INTRODUÇÃO

ABC do sertão

Lá no meu sertão
Pros cabloclo lê
Têm que aprender

Um outro ABC
O jota é ji
O éle é lê
O ésse é si, mas o érre
Têm nome de rê
Até o ypsilon, lá é pssilone
O eme é mê, o ene é nê
O efe é fê, o gê chama-se guê
Na escola é engraçado
ouvir-se tanto “ê”
A, bê, cê, dê
Fê, guê, lê, mê
Nê, pê, quê, rê
Tê, vê e zé

(Zé Dantas e Luiz Gonzaga)

A conexão entre uma gestão escolar democrática e o estabelecimento de uma postura curricular sensível à diversidade lingüística parece se configurar em algo abstrato. Embora, essas questões estejam presentes na pauta das demandas educacionais na contemporaneidade são analisadas com outras correspondências. Muito tem se discutido para se viabilizar uma gestão efetivamente horizontal. A crescente implantação, nos últimos quinze anos, de órgãos colegiados nas esfe-

ras municipais e estaduais ratifica esta política, ainda que se tenha crítica a estrutura funcional burocrática que se verifica no exercício do cotidiano escolar. Paralelamente, os estudos culturais têm alertado para a necessidade da escola se construir como um espaço acolhedor da diversidade social, intercambiando valores e idéias que se cruzam no ambiente escolar e se comunicam através de linguagens diversas.

Esta lacuna que dissocia a administração escolar da prática político-pedagógica é conseqüência do entendimento gerencial administrativo que, ainda, se perpetua na compreensão da gestão do ensino. A escola com esta marca edifica um perfil organizacional absolutamente técnico, voltado para o funcionamento da máquina administrativa. Nesta compreensão, administrar uma escola significa botar a engrenagem para se movimentar. Mantém-se a higiene do espaço, cuida-se das instalações físicas, fiscalizam-se os horários dos professores, verifica-se o estoque do almoxarifado... A lógica maquinal restringe-se ao funcionamento operativo, isto quer dizer que a gestão escolar articula-se apenas com os fóruns de poder burocratizados. Assim, a gestão funcional distancia-se da complexidade escolar, isentando-se das questões político-pedagógicas inerentes à educação.

Nesta perspectiva, a gestão escolar é esvaziada de sentido, assumindo um

perfil, exclusivamente, administrativo que se orienta apenas para a racionalização do uso dos recursos financeiros e intelectuais, além das atividades de coordenação e controle de pessoal. A organização da escola estabelece uma fronteira clara com os aspectos pedagógicos que fundamentam o projeto político da instituição. A comunicação entre essas duas regiões torna-se superficial, definida em uma estrutura hierarquizada que contempla apenas os segmentos que estão no topo da estrutura operacional.

A possibilidade de compreender a diversidade lingüística circulante na escola estabelecendo um intercâmbio com a estrutura organizacional escolar foi despertada no programa de pós-graduação do mestrado em Educação e Contemporaneidade da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Enquanto, aluno regular do programa, vinculado à linha de pesquisa, *Gestão escolar e desenvolvimento local sustentável*, realizo o projeto *Gestão participativa: em defesa da democracia no universo escolar*. Este trabalho visa a análise do discurso ideológico e das ações administrativas chamadas de democráticas ou participativas direcionadas à escola pública a partir de 1980. O campo empírico da pesquisa destaca a instituição política criada no Estado da Bahia para o desenvolvimento da suposta ação democrática educacional, ou seja, o Colegiado Escolar. Nesta perspectiva, é que busco compreender o processo de constituição e

funcionamento do Colegiado Escolar em uma escola de Ensino Médio da periferia urbana da cidade de Salvador-Bahia.

No trajeto do curso, ao cumprir os créditos institucionais, fiz a disciplina, Língua, cultura e escola que fora fundamental para situar a língua como um instrumento de poder e dominação. Na sala de aula, as discussões travadas eram sempre ratificadas com exemplos que caminhavam sempre para ilustrar o quanto a escola pública segrega a fala dos pobres, dos negros, das mulheres, dos gays, dos nordestinos... Tínhamos uma amostra de professores significativa, éramos, aproximadamente, vinte testemunhas da exclusão lingüística que opera aqui, ali e acolá...

É nesse ambiente que percebo o elo entre linguagem e gestão. Enquanto era estimulado a refletir sobre as línguas faladas na escola, lembrava dos diálogos conflituosos que presenciei na experiência como professor de Sociologia na escola onde desenvolvo o projeto de pesquisa do curso de mestrado. Uma memória parece mais viva, talvez porque tenha um teor de tensão mais cru. Penso que recontá-la sob a forma de diálogo, como de fato ocorreu, aguça mais nossa sensibilidade. Peço desculpas pelos detalhes que ficaram no início do ano letivo de 2003.

“Aluno: Professora (coordenadora) estou vindo aqui, porque não fiz a prova de física e professora disse que é a senhora que tem que dar uma autorização para eu fazer a 2ª chamada.

Coordenadora: O atestado médico?

Aluno: Eu não tenho, eu não caí doente não. É que eu trabaio. E no dia eu tava trabaiano.

Coordenadora: Trabaiano?

Aluno: É.

Coordenadora: Trabaiano. Este menino, do 2º ano do Ensino Médio, não fez a prova de Física porque estava trabaiano (Referindo-se a uma professora presente na coordenação em risos.).

Aluno: A senhora está gozando de mim porque estou falando errado. Eu sei que falo errado, mas minha língua só acerta dizer assim.²”

A conversa sugere que quando se trata de educação não é possível dissociar a proposta político-pedagógica da escola com os seus fóruns organizacionais. A instituição de ensino possui um perfil estrutural que abriga uma diversidade ampla de atores sociais, que ao interagirem proporcionam um cruzamento cultural. Além disso, tal situação demonstra a não interação entre os diversos setores da escola, pois é sabido que nesta escola, existe um grupo de professores que discutem a questão da diversidade lingüística sob o ponto de vista interacionista, o qual reconhece qualquer enunciado como legítimo e defende sua circulação junto a outras formas presentes no espaço escolar. Este grupo tem incentivado, através de uma

² Diálogo travado entre um aluno do Ensino Médio e uma coordenadora escolar na sala da coordenação pedagógica no turno noturno, minutos antes do início das aulas. A conversa ocorreu na presença de vários professores e tornou-se um objeto de chacota indicativo para sugerir o atraso intelectual dos alunos. Apenas uma professora de língua portuguesa reage, considerando a variação lingüística um traço de identidade. Seu discurso foi ignorado naquele momento. Ainda hoje conta-se este caso na escola. Se não fosse verdade seria folclore.

série de atividades, a constante expressão oral dos estudantes, para que dessa forma a troca de informações entre eles possa ajudá-los a perceberem, compreenderem e buscarem a apreensão de formas diversas de expressão sem, contudo, hierarquizá-las ou classificá-las como melhores ou piores.

A sensibilidade à diversidade cultural e o preconceito lingüístico, simultaneamente, habitam, na escola em convivência tensa. Representam a complexidade do território escolar que não pode ser visto sob um único enfoque ou olhar. A gestão, ao largo da ambientação política da escola não consegue enxergar, nem uma coisa, nem outra. Então, deve-se contemplar a construção de uma cultura organizacional que visualize a coexistência das diferenças sócio culturais. Nesta perspectiva, este trabalho visa localizar uma proposta de gestão escolar que sinalize a variação lingüística como traço identitário da comunidade escolar.

GESTÃO: UM CONCEITO MULTIFOCALIZADO DAS ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS DA ESCOLA

A gestão escolar constitui toda trama de poder que se modela na escola para definir sua dinâmica de funcionamento. O termo gestão corresponde a uma hiper grandeza que absorve os universos pedagógico e administrativo relacionando-os. Entendida assim, a gestão refere-se ao conjunto de ações que

demandam decisões políticas para viabilizar o cotidiano da escola. Objetivamente efetiva-se pela tomada de decisões que definem diretrizes, ações e procedimentos que assegurem o uso inteligente e sustentável dos recursos humanos, intelectuais, materiais e financeiros disponíveis.

A articulação entre os aspectos técnico-administrativos e as questões pedagógicas e políticas da educação não devem ser vistas como um acoplamento entre duas instâncias que seriam originalmente autônomas com papéis bem definidos. Trata-se, apenas, de perceber a escola como uma instituição inteira. A vertente administrativa mais tradicional fraciona a escola em microfóruns de poder formando um arcabouço político tão fragmentado que se torna difícil o seu remodelamento em uma unidade particular que pode se reconhecer e ser reconhecida através de uma identidade institucional própria.

Embora pareça redundante, a escola possui um perfil organizacional ímpar, na medida em que abriga uma cultura organizacional definida por Libâneo (2004, p. 97-98) como:

(...) O termo cultura organizacional vem diretamente associado à idéia de que as organizações são marcadas pelas interações sociais entre as pessoas, destacando as relações informais que ocorrem na escola, para além de uma visão meramente burocrática do funcionamento da instituição. Essa idéia da escola como um

sistema sociocultural vem suscitando cada vez mais interesse por causa de suas implicações no funcionamento da escola, especialmente no projeto pedagógico, na construção do currículo e nas formas de gestão.

O deslocamento central, em termos de relevância, que a noção de gestão nesta linha fornece à análise da educação na contemporaneidade reside na transposição do enfoque técnico-qualitativo para o enfoque humano-qualitativo. O primeiro centra energia administrativa no funcionamento da máquina burocrática, mediada por profissionais que se relacionam cumprindo papéis determinados verticalmente. O segundo, em oposição, pressupõe a escola como um universo, contraditoriamente tenso e harmônico, alicerçada por sujeitos históricos diferentes que necessitam de uma mediação horizontal, a qual seja capaz de ouvir e negociar interesses distintos no processo de construção de gestão escolar de qualidade.

O enfoque humano-qualitativo toma a escola como uma organização identitária, na medida em que ela engendra uma instituição particular, que se reconhece e é reconhecida através da linguagem utilizada pelos atores sociais que a compõem. Reconhecer a variação da linguagem, sobretudo no âmbito da oralidade é um passo para a escola mapear o universo simbólico e cultural em seu entorno. Como sugere Magalhães (2001, p.213), “*o discurso é um modo de ação sobre o mundo e os outros*”. A

comunicação oral, então registra o mundo do sujeito e sua interação com o outro. Aqui parece que está o ponto chave para a escola organizar sua gestão. A efetivação de uma gestão democrática fundamenta-se, necessariamente, na expressão da comunidade escolar, refletida na fala de seus atores, os quais devem, também, criar mecanismos para garantir a escuta por parte da instituição escolar.

A gestão escolar assim entendida rompe com a tradição brasileira que historicamente toma a administração em uma dimensão, exclusivamente, técnica que se efetiva através de uma ação regulada burocraticamente. Essa linha encontra fundamento nas raízes do autoritarismo e se caracteriza como uma política hegemônica vinculada aos interesses dos grupos dominantes. Este modelo administrativo racional é descrito por Lima (2001) que considera o consenso e a clareza dos objetivos organizacionais princípios basilares. O pressuposto é a existência de processos administrativos e de tecnologias claras e transparentes. Nesta ótica, o gerenciamento é destinado ao funcionamento da instituição, que não percebe ou não prioriza a dinâmica interativa dos sujeitos que compõem a complexidade da escola.

Esta concepção de administração burocrática encontra eco no pensamento de Weber (*apud* Lima, 2001, p.21):

A experiência tende universalmente a mostrar que o tipo puramente burocrático de

organização administrativa – isto é, a variedade monocrática de burocracia – é, de um ponto de vista puramente técnico, capaz de alcançar o mais alto grau de eficiência e é, neste sentido, o meio formalmente mais racional de promover o controle imperativo sobre os seres humanos.

Do ponto de vista conceitual, o modelo administrativo burocrático pauta-se na hierarquia organizacional caracterizada por competências que são definidas com transparência e objetividade. Contraditoriamente, legitima-se no fundamento democrático para garantir sua reprodução. O argumento central é que a burocracia institucional, teoricamente, não privilegia nenhum indivíduo particular, uma vez que opera na lógica da estrutura verticalizada impessoal. O gerenciamento a partir da lógica da instituição, acaba, em última instância, por homogeneizar o tratamento a todos os indivíduos em sua coletividade. Aliás, este é o princípio fundamental da democracia jurídica.

Dois questões merecem discussão nesta atmosfera: primeiro, não existe congruência entre a realidade objetiva e o acesso dos indivíduos nos ambientes sociais; segundo, quando, o aparelho administrativo é construído em função de uma projeção institucional de qualidade abstrata, perde-se a matriz identitária e subjetiva dos sujeitos que fazem e vivem a instituição. Aqui reside a fragilidade desse esquema bem fundamentado teoricamente. A realidade concreta apresenta contradições situadas em uma estrutura de poder hegemônico que impede o acesso dos

sujeitos a diversos espaços sociais, estabelecendo critérios para discriminação que marcam fronteiras territoriais rígidas e excludentes.

É nesse sentido que Foucault (2000, p.43-44) alerta:

[...] em escala muito mais ampla, é preciso reconhecer grandes planos no que poderíamos denominar a apropriação social dos discursos. Sabe-se que a educação, embora seja, de direito, o instrumento graças ao qual todo indivíduo, em uma sociedade como a nossa, pode ter acesso a qualquer tipo de discurso, segue, em sua distribuição, no que permite e no que impede, as linhas que estão marcadas pela distância, pelas oposições e lutas sociais. Todo sistema de educação é uma maneira política de manter ou de modificar a apropriação dos discursos, com os saberes e os poderes que eles trazem consigo.

Este trabalho, então, se comunica com a concepção de Fortuna (2001, p.112):

Não se pode desconsiderar a dimensão subjetiva das práticas desses atores, com seus valores, suas concepções, suas imagens, seus desejos, seus fantasmas, enfim, com toda a sua história de vida, que entra como o dote que cada um traz consigo para o intercâmbio entre essas relações. Nessa troca, se inscreve a história coletiva, se constrói, se forma o sujeito coletivo.

A gestão escolar se refere e é referida por toda esta dinâmica que os atores sociais expressam em coletividade. Contemplar estes registros identitários do sujeito é perceber os condicionantes subjetivos presentes na estrutura orga-

nizacional da escola. As marcas individuais, que, em geral ficam camufladas ou são negadas no jogo operativo da gestão escolar precisam ser reveladas, ou melhor, são os elementos essenciais que mobilizam uma gestão efetivamente democrática. Isto quer dizer que a gestão escolar democrática tem como foco e destino o sujeito, e não a instituição em um contexto macrossocial desfocada da realidade sociohistórica.

Ratificando a escola como um território reflexivo da realidade social objetiva Ferreira (2001, p.295) considera:

Que a escola constitui-se no lócus para a qual afluem todas as crianças, jovens e adultos que aspiram a formação e a instrumentalização para a vida em sociedade como único canal responsável em fornecer o “passaporte” que os capacite à cidadania e ao mundo do trabalho, já é uma certeza incontestável para todos.

Ainda que muitas sejam as concepções sobre a relação educação e sociedade, educação e produção da existência ou educação e atividade econômica, todas elas partilham de algumas questões indubitáveis à esta condição humana que constitui a razão de ser de toda instituição escolar: a formação humana do homem e da mulher em sua ampla dimensão, pessoal e profissional.

Acredito que não existm escola e modelo organizacional no plano da abstração irrestrita. A gestão escolar se faz e se organiza com a ação política dos sujeitos concretos que apresentam seus interesses,

suas contradições, seus sentimentos... Suas histórias de vida a partir de uma linguagem identitária. A fala é um dos mecanismos de revelação desses sujeitos que a gestão da escola tem teimado em não escutar em toda sua diversidade.

DESPERTANDO A ESCUTA PARA AS FALAS CIRCULANTES NA ESCOLA

Ouvir o indivíduo é estabelecer um processo de comunicação com significado bilateral, onde os sujeitos falam e se posicionam a partir do seu lugar no mundo. Mas, para que a fala dos sujeitos revele sua posição no mundo é preciso que seja compreendida no universo de sua produção. A escola é um lugar, e, portanto tem uma forma de expressão particular. Mas, os sujeitos que fazem a escola vêm de diversos lugares: bairro, igreja, raça, gênero, classe que, também, têm expressividade própria. Então para que a interação ocorra, o primeiro ponto é reconhecer a multiplicidade de linguagens que interpretam diferentemente a realidade.

A esse respeito Magalhães (2001, p. 214) salienta:

[...] o discurso se relaciona dialeticamente com a estrutura social. Tal relação dialética é compreendida do seguinte modo: em sentido amplo, o discurso é moldado pela estrutura social no nível societal, pelas relações de classe social, gênero e etnia, bem como nos níveis institucional e situacional, por normas e convenções discursivas e não-discursivas. A determinação dos eventos discursivos varia de

acordo com a instituição, como, por exemplo, o direito, a educação, a mídia ou o domínio social específico.

Assim, não basta à gestão escolar construir um espaço físico e legal para participação da comunidade, a exemplo do Colegiado Escolar. Koch (2002) registra a necessidade de se criar uma postura pedagógica culturalmente sensível que reconheça e valorize a fala do sujeito em seu lugar de origem. Desta forma, pode-se construir um ambiente favorável à revelação de interesses que serão negociados e discutidos democraticamente. A cristalização da linguagem escolar como possibilidade única de comunicação ou como horizonte superior a ser atingido artificializa o debate democrático em torno da gestão escolar.

Terzi (1995, p.95) alerta:

[...]A criança que não domina as habilidades privilegiadas pela escola não é vista conforme seu desenvolvimento, mas conforme o que lhe falta para atingir o padrão pressuposto pela escola, ou seja, o seu déficit. Daí que os pesquisadores busquem analisar a história de letramento para averiguar o que faltou à criança e o que causou esse déficit e não para apontar as características de letramento da comunidade e a falha da escola ao não considerar essas características e a sobrepor a ela, ou a impor, uma orientação diferente. Pressupõe-se com isso que os pesquisadores esperam que a comunidade altere sua orientação para adequá-la à escola e não vice-versa.

Ao se conduzir desta forma, a escola entende sua linguagem como a linguagem, e não como uma linguagem. Não se trata de fazer um trocadilho de palavras repetidas, mas uma sinalização que a escola precisa reconhecer e fazer circular as diversas formas de linguagem presente em seu raio de alcance. A ruptura lingüística entre a escola e a comunidade edifica uma prática pedagógica etno-cêntrica que rebate autoritariamente na proposta de gestão escolar. A fala dos alunos é reflexo da complexidade social vivida, sobretudo, o espaço familiar. Desconsiderar esta referência é assumir uma postura hegemônica que impede a participação dos pais e alunos nas esferas decisórias do planejamento educacional.

A escola deve, então, incorporar a relatividade cultural como um princípio norteador de um currículo que reflita uma gestão democrática e participativa. Podemos considerar que Lopes (1996, p.38) ratifica esta posição, embora em outro campo de análise, discutindo o ensino de língua estrangeira, quando destaca:

A literatura especializada sobre o ensino de cultura enfatiza a noção de relatividade cultural ou da visão antropológica de cultura como um dos pontos básicos a serem seguidos pelo professor nas aulas de línguas estrangeiras de modo a não passar para os alunos conceitos estereotipados da cultura que está sendo transmitida. Além disso, os autores são unânimes em afirmar que o ensino de

cultura deve ser feito de maneira explícita e integrado ao ensino. Acrescentam alguns, ainda, que é impossível se tornar bilíngüe sem se tornar bicultural.

Parece incongruente a reflexão dessa posição com a análise em curso. Em princípio parece contraditório relacionar argumentos referentes a temáticas tão distantes. Aqui está sendo feita uma relação entre a gestão da escola e sua relação com o universo lingüístico da comunidade, enquanto, Moita Lopes (1996) aborda os fundamentos políticos da docência de língua estrangeira. O cruzamento é viável, pois esta discussão pauta-se na variedade lingüística circulante no meio escolar, nesta direção comunidade e escola falam línguas diferentes. Não chegam a ser estrangeira entre si, mas, guardam distância que validam esta ponte.

Considerar a diversidade lingüística para orientar um trabalho escolar que caminhe na direção de uma postura de organização democrática requer mais do que admitir que existem culturas diferentes dotadas de signos plurais. Então, trata-se de reconhecer que os atores sociais que se deslocam de diversas culturas e se encontram na escola trazem não só uma fala, mas, também, uma interpretação de vida pautada em valores que traduzem a beleza do arco-íris social. O que aqui está sendo chamado de interpretação de vida foi o que Freire (2001, p.11) chamou de leitura de mundo.

[...] processo que envolvia uma compreensão crítica do ato de ler, que não se esgota na decodificação pura da palavra escrita ou da linguagem escrita, mas que se antecipa e se alonga na inteligência do mundo. A leitura do mundo precede a leitura da palavra, daí que a posterior desta não possa prescindir da continuidade da leitura daquele.

Quando a leitura de mundo torna-se um elemento contínuo na formação do sujeito, desfaz-se a crítica equivocada que a escola ao considerar a realidade lingüística do indivíduo, o reduz a um mundo conhecido e experienciado. A sinalização de Freire (2001) alerta para o papel central da escola em ampliar o lastro sociocultural do educando. A escola deve considerar e valorizar a leitura de mundo anterior como ponto de partida para outros mundos. Aqui, não se pretende determinar a chegada, aliás o indivíduo nunca chega, mas sempre caminha e a escola pode favorecer o encontro da trilha.

CONCLUSÃO

A democracia tem mostrado ser um processo conflituoso e o seu alcance não se dá através de determinações oficiais e legais, ou seja, não basta que se institucionalize a descentralização das decisões para a escola caminhar em um ritmo que supere a cultura do mando e da burocracia.

Assim, a implantação e regulamentação do Colegiado Escolar, por exemplo, não automatiza uma gestão escolar democrática

como proclama a propaganda estatal. É necessário criar uma cultura democrática e exercê-la, esta é a condição essencial para o funcionamento da gestão escolar de maneira descentralizada. É na vida diária da escola que esta cultura vai sendo alimentada e construída coletivamente a partir da contribuição de todos os atores sociais que fazem e estão na escola.

A construção da gestão escolar democrática, então, pressupõe o debate efetivo entre os diversos atores sociais representantes da comunidade em defesa de seus interesses. No plano concreto, este debate ocorre a partir da interação dos sujeitos sociais que trazem para a escola suas referências de linguagem. Então, a escola configura-se como o campo que promove uma negociação, muitas vezes tensa, entre os interesses comunitários. Para tanto, é fundamental patrocinar a comunicação entre os diversos elos dessa cadeia, considerando as diferenças identitárias reveladas nos textos falados, escritos ou representados pela comunidade escolar.

A mediação do jogo entre os interesses sociais faz da escola uma instituição com responsabilidade particular: garantir a memória, a história dos grupos em interação no mundo. Não se deve perder de vista que é na utilização da linguagem que as culturas humanas elaboram os significados e constroem as representações que con-

ferem sentido à existência. Então, é na manifestação lingüística que o sujeito individual e coletivo adquire as referências significativas que validem sua identidade, passando a se reconhecer e ser reconhecido.

Nesse sentido, a escola precisa elaborar um plano de gestão que considere todas as representações lingüísticas horizontalmente. Isto implica em explicar as diferenças de comunicação pela própria diferença. Ao tempo em que são diferentes, as culturas, também, são incompletas. Então é no debate de idéias e na construção de regras de coexistência que se completam garantindo a vida. À escola cabe o desafio de promover uma gestão da comunicação das diferenças.

Artigo recebido em: 13/10/2004.

Aprovado para publicação em: 06/11/2004.

Understanding the democratic management for the way of the circulating linguistic plurality in the school.

Abstract: The article intends to establish a link between the themes democratic administration and linguistic plurality in the education environment. The analysis takes a state public school in the city of Salvador-Bahia reviewing a discussion between a student at high school and a pedagogical co-ordinator; it shows that the democratic administration in school does not have a culture of sensitive organization towards linguistic plurality. This article contends that democratic school administration should consider the individual-subject and its structure in opposition to an impersonal, bureaucratic administration. Using this approach, the link between school administration and language plurality becomes possible. The school is taken as an institution which, to achieve effective democratic administration, needs an administrative plan in order to communicate effectively with all sectors of the school community.

Keywords: Linguistic plurality; Democratic Administration; Schools.

Compreendendo la gestión democrática por vía de la pluralidad lingüística circulante en la escuela

Resumen: El artículo se propone establecer un puente entre las temáticas de gestión democrática y pluralidad lingüística en el universo de la educación. El análisis parte de un campo empírico situado en una escuela pública estatal localizada en la periferia urbana de la ciudad de Salvador-BA. Sitúa la problemática a partir de la memoria de los registros de investigación de un diálogo entre un alumno de educación media y una coordinadora pedagógica, demostrando que la gestión de la escuela no posee una cultura organizacional sensible a la diversidad lingüística circulante en el territorio institucional. Comprende el concepto de gestión más allá de lo técnico-administrativo, definido aquí como toda trama de poder que se modela en la escuela para orientar su dinámica de funcionamiento. De esa manera, defiende que la gestión escolar democrática debe considerar el sujeto y su repertorio subjetivo, en oposición al modelo burocrático que tiene en la impersonalidad su marca basal. Es en este abordaje en que la conexión entre gestión escolar participativa y la diversidad lingüística es posible, al desplazar el eje de la organización administrativa de la directriz funcional al enfoque humano-cualitativo. La escuela es vista como una institución identitaria que para efectuar una gestión horizontal necesita de un plan de gestión que contemple la lengua del conjunto de sus actores sociales dentro del proceso de comunicación permanente.

Palabras claves: Pluralidad lingüística; Gestión democrática; Escuelas.

REFERÊNCIAS

DANTAS, Zé; Gonzaga, Luiz. ABC do sertão. In: GONZAGÃO e FAGNER. São Paulo: Rca Records, 1991. 1 disco, faixa 5

FERREIRA, Naura S. Carapeto. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.) **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2001. p.295-316.

FORTUNA, Maria Lúcia de A. Gestão democrática na escola pública: uma leitura sobre seus condicionantes subjetivos. In: BASTOS, João Baptista. **Gestão democrática**. 2.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 107-124.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. 6.ed. São Paulo: Loyola, 2000.

FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler: em três artigos que se completam**. 42.ed. São Paulo: Cortez, 2001. (Questões de nossa época; 13).

KOCH, Ingetore G. Villaça. **A argumentação e linguagem**. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 5.ed. Goiânia: Alternativa, 2004.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa**. São Paulo: Cortez, 2001.

MAGALHÃES, Izabel. Práticas discursivas de letramento: a construção da identidade em relatos de mulheres. In: KLEIMAN, Angela B. (Org.). **Os significados do letramento: uma perspectiva sobre a prática da escrita**. Campinas: Mercado das Letras, 2001. p. 201-235.

MOITA LOPES, Luiz Paulo da. **Oficina de lingüística aplicada**: a natureza social e educacional dos processos de ensino/aprendizagem de línguas. Campinas: Mercado das Letras, 1996.

TERZI, Sylvia Bueno. A oralidade e a construção da leitura por crianças de meios iletrados. In: KLEIMAN, Angela B. (Org.). **Os significados do letramento**: uma perspectiva sobre a prática da escrita. Campinas: Mercado das Letras, 1995. p. 91-117.

Sobre o Autor:

¹Carlos Alberto Ferreira Danon

Mestrando em Educação e Contemporaneidade, Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Especialista em Metodologia Pesquisa e Extensão, UNEB. Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor de Sociologia e Educação na Universidade Estadual de Feira de Santana, Professor de Metodologia Científica, Faculdades Jorge Amado (FJA). Orientadora: Doutora Nadia Fialho. E-mail: cafdanon@yahoo.com.br

Endereço Postal: R. Carlos Gomes, 85/416, Centro, Salvador/BA, Brasil. CEP: 40.060-330

Reforma educacional, exclusão e racismo na Bahia

Bernd Reiter¹
Rita de Cassia Dias²

Resumo: Este artigo apresenta os achados principais da nossa pesquisa, desenvolvida durante o período de junho 2001 a janeiro 2002 sobre a reforma educacional em Salvador - Bahia. Concluímos que dois fatores principais impedem o maior sucesso desta reforma. Primeiro, detectamos um sistema de racismo estrutural, responsável por nortear as percepções que professores, diretores e administradores tinham sobre o alunado pobre e negro nas escolas pesquisadas, no sentido de esperar e exigir pouco desses alunos. Baixas expectativas resultavam em baixo empenho. Segundo, encontramos que a educação pública, mesmo melhorando, ainda não pode competir com a educação privada. Como consequência, escolas públicas continuam reproduzindo exclusão e escolas privadas continuam reproduzindo privilégio.

Palavras-chave: Reforma; Educação Pública; Racismo; Exclusão; Educar para Vencer.

EDUCAÇÃO NO BRASIL - NUANCES CONTEMPORÂNEAS

Apresentamos neste texto uma discussão sobre os resultados da pesquisa desenvolvida durante o período de junho 2001 a janeiro 2002, pela equipe do *Howard*

Samuels State Management and Policy Center, da City University of New York, Graduate Center³, estudando a reforma educacional em Salvador - Bahia. A nossa abordagem para a obtenção dos dados valeu-se de estratégias qualitativas, usando principalmente a observação participativa e entrevistas semi-estruturadas, instrumentos que nos permitiram uma introspecção nas rotinas diárias de seis escolas públicas baianas que oferecem o ensino fundamental da 1ª a 8ª série e o ensino médio e de duas escolas comunitárias mantidas por associações de bairro, oferecendo o ensino fundamental de 1ª à 4ª série.

A cidade de Salvador foi escolhida por ter em curso uma reforma educacional iniciada em 1999 através do *Programa Educar para Vencer* pelo maciço contingente de alunos afro-brasileiros, refletindo as características demográficas gerais desta cidade.

³ Esta pesquisa é um estudo comparativo que abrangeu uma análise de reformas semelhantes na África do Sul, Nicarágua, México e Sul dos Estados Unidos. Em cada país uma equipe de pesquisadores procedeu da mesma forma – focalizando em regiões com populações historicamente excluídas (populações negras, indígenas, mulheres, crianças etc). Este projeto de pesquisa teve o apoio das Fundações Ford e Rockefeller e foi coordenado pela Profa. Dra. Marilyn Gittell, diretora do Howard Samuels State Management and Policy Center. Esta pesquisa contou com a colaboração da Profa. Dra. Kátia Siqueira de Freitas, PGP/LIDERE- ISP/UFBA. Os resultados completos desta pesquisa foram publicados sob o título *Old and New Frontiers in Education Reform: Confronting Exclusion in the Democratic Tradition*, Lanham: Lexington Books, 2005.

O interesse principal que norteou este projeto de pesquisa foi o de averiguar se as reformas nacionais e estaduais do sistema educacional brasileiro, iniciadas em 1996 com a edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96), efetivamente produziram alterações no cenário educacional e se tais alterações foram capazes de impactar as realidades vividas pelos alunos nas salas de aula, especialmente no que tange ao impacto das reformas na situação de populações historicamente excluídas, com atenção especial para a população afro-brasileira e o contexto da discriminação racial presente nas escolas e salas de aulas, enfoque justificado pela relevância do racismo como uma das causas principais da exclusão social e do fracasso escolar (ANDRÉ, 2001; ABRAMOVAY, 2002).

PANORAMA DO FRACASSO ESCOLAR NO BRASIL: AS CAUSAS DA REFORMA

Historicamente o sistema educacional brasileiro tem ficado atrás dos sistemas educativos da maioria dos outros países latino-americanos. Um estudo do Banco Mundial que compara sistemas educacionais primários do Caribe e da América Latina, publicado em 1994, constatou que somente o

Haiti teve um índice mais baixo de conclusão na educação primária e que o Brasil seria o último na lista, se o índice de alunos que concluíram a educação primária sem repetir fosse considerado (WOLFF; SCHIEFEL BEIN, VALENZUELA, 1994). O índice brasileiro de analfabetismo adulto em 1996, era 14.7% (31.5% para as pessoas acima de 50 anos); para o Nordeste, este índice era de 28.7% (52.7% para as pessoas acima dos 50). Em comparação, as regiões sul e sudeste do Brasil tiveram um índice de analfabetismo adulto de 8.7% (22% para as pessoas acima dos 50 anos)⁴. Se o aspecto raça for considerado, as diferenças tornam-se ainda mais claras. Os brasileiros brancos reduziram seus índices totais de analfabetismo de 11.9% em 1991 para 9% em 1997. Brasileiros negros, ao contrário, tiveram um índice de analfabetismo de 31.5% em 1991, conseguindo reduzi-lo para 22.2% em 1997⁵. Em termos de anos médios de estudo, a população brasileira alcançou uma média de 6 anos em 1996, mas a população adulta nordestina só chegou a uma média de 4.4 anos de escolarização no mesmo ano⁶.

O mesmo quadro se aplica para o acesso às escolas e para a permanência regular da população em idade escolar.

4 Dados do IBGE-PNAD 1996. Não incluem as populações rurais do norte.

5 Este número é exatamente igual para indivíduos declarados "preto/a" e "pardo/a", seguindo as convenções do IBGE. Nós usamos o termo "negro" quando somamos os números de "pretos/as" e "pardos/as". Dados do IBGE. Censos Demográficos 1991/PNAD. Dados não incluem as populações rurais do norte. Estes dados podem ser comparados em proporcionalidade com os apresentados no Censo 2000, confirmando que a situação da população negra pouco foi alterada.

6 Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, 1996; PNUD/IPEA, 1996 e MEC/INEP/SEEC, baseado em dados do PNAD de 1995 e 1996. Dados não incluem as populações rurais do norte.

O Nordeste fica atrás em qualquer categoria.

INDICADOR	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE
TAXA ANALFABETISMO DE ADULTOS – 1996	11,6	28,7	8,7	8,9	11,6
TAXA DE PROMOÇÃO – 1ª Série – 1997	43,0	45,0	83,0	75,0	58,0
TAXA DE REPETÊNCIA – 1ª Série – 1997	55,0	53,0	16,0	25,0	41,0
TAXA DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE 1ª Série - 1998	51,2	54,1	14,7	10,5	25,1
% DOCENTES C/ ENSINO SUPERIOR – 1998	17,3	24,1	63,1	61,2	47,6
GASTO POR ALUNO (R\$) – ENSINO FUND. - 1995	302	278	608	535	457

Fonte: Castro *apud* Verhine (2000).

Quadro 1- Indicadores de Produtividade do Sistema de Ensino por regiões brasileiras

Em 1996, 41,9% da população baiana acima dos 15 anos e 74,9% da população acima de 50, estava completamente analfabeta (comparando com 28,9% em nível nacional). Os últimos dados disponíveis do Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE) sobre níveis educacionais na região Metropolitana de Salvador são de 1996. Eles mostram que somente 15% da população acima de 20 anos teve mais de 4 anos de instrução⁷. Assim, em 1996, 85% dos baianos moradores da região metropolitana não tinham completado o ciclo educacional elementar, segundo os padrões brasileiros de educação, estes indivíduos são considerados “analfabetos funcionais”.

Estatísticas recentes indicam que mais de 70% dos alunos baianos no ciclo fundamental (1ª à 8ª série) repetiram uma ou mais vezes (MANUAL..., 2002). Em 2000, os índices de repetência nas séries iniciais do ensino fundamental em escolas públicas na Bahia (1ª à 4ª) era de 67,7%, comparando com uma média

nacional de 43,7%. As estatísticas de 1999 indicam que os alunos nas escolas públicas baianas repetiram em média 3 vezes antes de concluírem a 8ª série, comparados com uma vez em nível nacional. Os dados sobre repetência, distorção idade/série e fracasso escolar, considerados juntos com uma cobertura de escolas públicas baianas de somente 90% para os alunos de 7 a 14 anos, mostram que para os alunos baianos, 85% dos que são atendidos em escolas públicas, é muito baixa a probabilidade de completar a 8ª série.

Mas estes dados ainda não captam o quadro completo do fracasso escolar nordestino e baiano em específico. Isto porque a conclusão do curso, de modo algum, garante uma preparação efetiva para os alunos. De acordo com avaliação da qualidade de educação básica (níveis 1 a 11), executados pelo SAEB, em 2001, 50% dos estudantes baianos que concluíram a 8ª série, saem da escola sem ter adquirido as habilidades básicas...⁸

7 IBGE: Pesquisa Mensal de Emprego - Tema Trabalho - abril de 1996.

8 Informação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico (SAEB) 2001

A REFORMA EDUCACIONAL BRASILEIRA

A história da reforma do sistema educacional brasileiro moderno começa nos anos de 1930. O debate sobre a baixa qualidade do sistema educacional brasileiro e da necessidade de sua reforma são históricos, entretanto, este debate, raramente se traduziu em passos decisivos de melhoria da qualidade do sistema educacional público⁹.

O último esforço nacional de reforma culminou com a promulgação de uma nova Lei para reger o sistema de ensino nacional a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96), redefinindo prioridades educacionais e abrindo caminho para mudanças nas diretrizes curriculares nacionais, para a inclusão de questões contemporâneas como temas transversais na elaboração dos currículos, para a gestão democrática e participativa das escolas, para o envolvimento de pais e das comunidades na vida escolar, a ampliação da autonomia da escola, e para sanar as finanças das escolas e do sistema educacional como um todo.

Um elemento crucial que mostrou ter influência significativa neste particular foi o Fundo para a Manutenção e o Desenvolvimento da Educação Fundamental e a Valorização do Magistério (Fundef). O FUNDEF foi projetado para alcançar duas metas prioritárias: definir

as esferas de atuação estadual e municipal, garantindo uma organização mais racional da educação e garantir os recursos financeiros para que os municípios pudessem assumir a educação fundamental, através do repasse direto de uma quantia mínima (R\$ 315,00 em 2001) cada aluno matriculado no sistema municipal. Este fundo trouxe grande incentivo para a matrícula do maior número possível de alunos, o que resultou no aumento do orçamento municipal, tendo grande impacto nos municípios mais pobres do país em especial nas regiões norte e nordeste. Como resultado, foi posta em marcha uma tendência para que os municípios efetivamente assumissem as responsabilidades educacionais que a Constituição Federal de 1988 definiu: a municipalização. Como um resultado direto do FUNDEF, as cidades brasileiras aumentaram sua participação na educação fundamental de 37,2% de todas as matrículas no ciclo fundamental em 1996, para 51% em 2000 (RODRIGUES; GIAGIO, 2001).

O Estado da Bahia somente começou sua reforma educacional em 1999. Um empréstimo do Banco Mundial no valor de US\$ 68 milhões, beneficiando diretamente o governo do Estado da Bahia durante os anos de 2000 a 2002, coincidiu com o começo desta reforma. Uma das razões principais do governo da Bahia procurar este empréstimo internacional foi a ineficácia financeira dos sistemas

9 O título do livro do trabalho de Birdsall's and Sabot's 1996 sobre educação no Brasil é emblemático neste sentido. Chama-se "Opportunity Foregone" (Oportunidade Perdida).

educacionais estaduais e municipais. Em alguns municípios rurais, os alunos estudavam em média de 15 anos até completar a 4ª série (HANUSHEK; GOMES NETO; HARBISON, 1996). No Nordeste, a defasagem idade/série no ciclo fundamental, foi reduzida de 80,6% em 1991, para 64,1% em 1998, mas este era ainda o índice mais alto do país (a média no Brasil era de 46,6% em 1998). Índices altos de repetência estavam portanto, “obstruindo” o fluxo dos alunos no sistema educativo público baiano, porque na medida em que os alunos mais velhos não avançavam, não abriam vagas para novos ingressos. Investir em qualidade educacional portanto, era também uma promessa de reduzir custos.

METAS ALCANÇADAS

A maioria dos estudos sobre a reforma escolar, iniciada por Fernando Henrique Cardoso (FHC) e seu ministro da Educação Paulo Renato Souza, concorda em dizer que ela foi bem-sucedida por ter ampliado o acesso à educação da população brasileira em idade escolar (7 a 14 anos) (LAMOUNIER; FIGUEIREDO, 2002).

Em 2000, 97% desta população era atendida pela escola, comparados com 85% em 1989, embora os índices para o nordeste fossem significativamente mais baixos, pois a cobertura escolar atingiu somente 90% da população em

2000¹⁰. O FUNDEF foi frequentemente avaliado como um instrumento eficaz crucial na descentralização do sistema educacional brasileiro, capaz de pôr ordem num sistema que tem sofrido há muitas décadas de uma falta de divisões claras das responsabilidades estaduais e municipais. O FUNDEF também garantiu condições financeiras mínimas nas escolas de municípios rurais pobres¹¹. O foco que o Presidente FHC e sua equipe deram à educação básica foi capaz de contrabalançar o peso impróprio da educação universitária, consumindo acima de 50% do orçamento educacional brasileiro até então (CAIXETA, 2002). Como resultado direto da expansão de matrículas no ensino fundamental, o número de matrículas no ensino médio também expandiu em 71% de 1994 a 2001¹².

Nossa análise da reforma baiana mostrou que os programas de capacitação de professores gradualmente causaram impacto na qualificação destes profissionais e na qualidade do ensino. A Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9394/96) requer que todos os professores do ensino fundamental tenham nível universitário. Aos professores já contratados sem nível superior foram oferecidas oportunidades (embora limitadas) de voltar a estudar por meio de incentivos e programas específicos de formação e capacitação em serviço e formação continuada. O mesmo se aplica para a qualificação de diretores. É parte

10 Dados do IBGE, 2000.

11 Em 2002, este valor mínimo foi de R\$ 415,00 ao ano por aluno matriculado em escolas municipais e estaduais.

12 Dados de MEC / INEP.

É parte desta reforma, no sistema municipal, que a comunidade escolar através de órgãos colegiados (compostos por um representante de cada um dos seguintes segmentos: pais, comunidade, professores, funcionários e alunos) eleja os (as) gestores(as) escolares.

No sistema estadual, os diretores têm que passar por um curso e avaliações de desempenho para serem elegíveis para o cargo. Comparando as escolas pesquisadas mostrou-se que um(a) diretor(a) bem informado(a), bem treinado(a) e comprometido(a) pode fazer uma diferença significativa nos resultados alcançados pela escola. Encontramos diretores(as) comprometidos(as) que efetivamente tinham se empenhado em aplicar as reformas, mas também encontramos outros(as) menos envolvidos que não as executaram ou porque ignoravam sua existência ou por mero comodismo. Os reflexos disso eram claros nas estruturas escolares, desde o aspecto físico, passando pela disponibilidade dos recursos e as relações interpessoais, até atingir os resultados alcançados pelos estudantes no seu processo de ensino-aprendizagem.

As novas diretrizes nacionais de 1996 são avaliadas positivamente por terem uma perspectiva de qualidade para a escola que é excelente, embora muitas vezes os padrões altos e as generalizações dessas diretrizes se choquem com realidades locais muito díspares.

Nas escolas da nossa amostra encontramos muitos professores que admitiram ser incapazes de ensinar com padrões tão elevados e complexos encadeamentos teórico-práticos como os que são requisitados.

Comparar o sistema escolar municipal com o sistema estadual levou-nos à conclusão de que a municipalização e a crescente autonomia escolar impactam de forma positiva a eficiência administrativa das escolas. A autonomia facultada às escolas – municipais e estaduais – garantiu a realização de projetos inovadores, respondendo a problemas locais específicos. Algumas escolas criaram parcerias com ONGs e Fundações para garantir recursos financeiros específicos para enfrentar problemas como a violência, a degradação do patrimônio físico ou mesmo para realizar projetos como laboratórios de informática ou salas de aula especiais, outras atuaram diretamente na proposta pedagógica elaborando currículos afrocêntricos identificados com o público alvo das escolas da rede municipal. Uma das diretoras entrevistadas nos explicou:

“Antes de ficarmos autônomos, se o professor de educação física precisava de uma bola nova, ele tinha que escrever uma carta para mim, e eu tinha que encaminhar um pedido ao governo do Estado. Demorava semanas até receber a nova bola, e nesse tempo, não se podia jogar. Os professores ficavam tão frustrados com essa demora que eles nem faziam mais o pedido.”

Agora que temos autonomia, o professor vem diretamente a mim e eu arrango uma bola nova em poucos dias.¹³

Uma parte central da reforma baiana de 2000 a 2002 foi o projeto de “Regularização de Fluxo Escolar”. Este projeto tornou-se uma necessidade porque o sistema escolar baiano ficou muito atrás de outros estados brasileiros em termos de índices de analfabetismo, anos médios de educação e qualidade da educação, refletindo em índices muito elevados de repetência e fracasso escolar. Em 2000, o índice de repetência em escolas públicas baianas do ensino fundamental ainda era de 67,7%, comparados com uma média nacional de 43,7%. Em 1997, só 62% dos alunos em escolas públicas fundamentais baianas foram promovidos a cada ano (BRASIL..., 2001; VILLELA, 1997).

Altos índices de repetência tornaram a educação pública baiana, no nível fundamental, extremamente cara, pois a retenção de um número elevado de alunos criou uma falta de espaço físico para novos alunos – um problema ainda agravado pelo fato de que a maioria das repetências ocorria na primeira e segunda séries do ensino fundamental. Novas escolas teriam de ser construídas para os novos alunos, numa época em

que os índices totais de natalidade declinavam. O elemento central da reforma em vigor na Bahia focalizou muito fortemente a regularização do fluxo escolar dos alunos. “Classes aceleradas” foram criadas, para trabalhar os conteúdos curriculares de dois anos em um ano¹⁴. Observamos que a pressão para atingir as metas definidas pela administração estadual e pelo Banco Mundial é repassada aos professores, que são freqüentemente “lembrados” da importância da promoção de série de quantos alunos for possível, garantindo assim a liberação do fluxo regular do sistema.

BUSCANDO EXPLICAÇÕES: DE QUEM É A RESPONSABILIDADE PELO FRACASSO ESCOLAR?

Explicação n° 1: o responsável é o aluno

A maioria dos professores e gestores entrevistados, freqüentemente, responsabilizou as condições socioeconômicas dos alunos pelo seu baixo desempenho e conseqüente fracasso. Esse mecanismo de culpabilização das vítimas incluiu tanto os alunos quanto seus pais, pois houve sempre uma relação direta do fracasso escolar com o fato de as famílias estarem

13 Entrevista conduzida em 25/08/01.

14 Observando estas aulas e entrevistando os professores que as executaram ficou evidente que era um projeto irreal pretender ensinar em um ano o que normalmente é ensinado, a duras penas, em dois. Embora o governo estadual selecionasse professores motivados para dar estas aulas, os treinasse e os acompanhasse durante o ano letivo, a maioria dos professores entrevistados declarou que se sentia mal preparada para realizar este trabalho. Muitos professores também apontaram para o fato de que muita pressão é feita sobre eles para promoverem os alunos, mesmo que estes não tenham alcançado as habilidades necessárias. Esta pressão pareceu originar-se no governo estadual e foi passado aos diretores em forma de metas previamente estabelecidas de promoção. A pressão para promover alunos mal preparados e “liberar” o sistema para os novos matriculados é um exemplo da influência de grupos alheios ao sistema educacional como o Banco Mundial, uma vez que os governos federal e estadual se vêem sujeitos a cumprir as metas arbitrariamente determinadas para manter o fluxo de dinheiro. A pressão é desta forma passada do Banco Mundial para as administrações centrais (federal/estadual), para as secretarias de educação, para os diretores e finalmente aos professores.

deixando de cumprir a sua parte no processo educativo. Os alunos afro-brasileiros pobres eram sistematicamente responsabilizados através de um discurso generalizado de incompetência quase “oficial” de que “eles [os alunos] não querem nada”, significando que eles não estão motivados para aprender. As notas de campo, feitas durante a visita a uma das escolas públicas estaduais ilustram este fato:

A diretora ficou claramente perturbada e insegura por causa da nossa visita. Sua escola estava em péssimas condições físicas, suja e acabada e extremamente cercada, parecendo uma prisão. As paredes das várias salas foram pichadas e várias cadeiras foram quebradas. A água tinha penetrado e criava charcos dentro de algumas salas de aula. A escola não tinha biblioteca. Andando pelos corredores, ficou óbvio que muitas turmas estavam sem aulas e os professores estavam ausentes. As turmas sem professor ficavam livres e os alunos corriam pelos corredores, fazendo barulho e interrompendo as aulas que efetivamente aconteciam. Cada janela tinha grades de ferro, a entrada geral da escola era vigiada, de modo que ninguém podia entrar ou sair sem autorização prévia. Os alunos tinham se revoltado contra este ambiente de prisão, quebrando algumas barras das grades. Depois de nos mostrar a escola, a diretora explicou que o problema principal da escola era a pobreza da vizinhança (Diário de Campo, 09/2001).

Segundo a diretora

Esta é uma vizinhança perigosa e muito pobre. (...) As pessoas

sempre arrombam a grade e entram para roubar equipamento e para jogar futebol no nosso pátio de recreio. (...) No mês passado alguém entrou e tomou banho no nosso reservatório de água”¹⁵ (Diário de Campo, 09/2001).

O discurso e a atitude desta diretora claramente localizaram as causas do fracasso escolar nas condições físicas e na pobreza da vizinhança. Embora o item raça não tenha sido mencionado, ficou também claro que “condições socioeconômicas ruins” compunham um conceito racializado, uma vez que todos os alunos e residentes da vizinhança eram negros. Isto se tornou ainda mais evidente porque a diretora tentou constantemente se distanciar desta realidade. Perguntada se ela também vivia naquele bairro, ela afirmou com veemência que vivia “num bairro bom” bastante longe dali. Sua apresentação pessoal e características físicas bastante diversas daquela população, também reforçavam seu distanciamento simbólico, tudo em seu comportamento funcionava como um lembrete da sua posição social distinta e superior, realçando sua distância social dos alunos e da vizinhança da escola. Citamos o discurso desta diretora porque ela representa uma atitude típica, que encontramos em quase todas as escolas examinadas: alunos pobres e negros são culpados pelo seu fracasso nas escolas que frequentam. Parece haver uma correlação direta entre estas duas variáveis – quanto mais pobre e mais negro for o aluno, menos se espera dele.

¹⁵ Entrevista conduzida em 12/09/2001.

Uma análise mais profunda deste aparente “não querer nada” dos alunos aponta para outras explicações, inclusive uma resistência àquilo que está sendo oferecido a eles nas escolas.

Em entrevista, uma educadora e ex-secretária de educação municipal nos apresentou a seguinte compreensão dos fatos:

Os pais procuram muito a escola, eu vejo isso muito no interior. Os pais conseguem identificar a escola como uma questão estratégica para seus filhos. É tão estratégico que ele não pode deixar de ir para a escola, e isso é tão óbvio pela quantidade de vezes que os meninos saem e entram na escola. Você ter uma criança que repete 8 vezes uma primeira série é porque aquilo é muito importante para ele, porque ninguém repete nada 8 vezes sem achar que é importante. E o pai coloca sobre a escola uma responsabilidade enorme, a ponto de chegar na escola e perguntar assim: O quê que você acha que eu devo fazer com meu filho? Eu estou tendo dificuldade aqui. O que é que eu faço com meu filho? Meu filho está consumindo droga, o que que eu faço com meu filho? A escola é muito referência para os pais¹⁶.

Nesta perspectiva alternativa, não são os alunos e seus pais que não são motivados para aprender. Antes é a escola que falha em responder às necessidades e demandas desta parcela da população carente. O discurso de culpabilização dos alunos pelo seu fracasso cumpre a função de desculpar o fracasso do sistema escolar e de projetar o problema não na escola, mas na condição dos seus alunos. Uma

vez que a maioria dos alunos das escolas públicas baianas é negra e pobre, este discurso veicula um racismo escamoteado, pois alunos pobres e negros certamente têm o mesmo potencial de aprendizagem que qualquer aluno rico e branco, o que difere são as oportunidades de realização deste potencial. É o sistema que falha quando esse potencial não é aproveitado – mas isto, inevitavelmente influencia na motivação dos alunos de forma negativa.

O responsável n.º. 2: o professor

Há também vozes que se fazem ouvir para denunciar a atitude dos professores como colaboradores nesta ação de esfacelamento da educação pública. Uma das diretoras entrevistadas salientou que os professores da escola eram os elementos centrais em todo o processo. Ela explicou que muitos professores não executaram durante o ano as atividades que eles próprios tinham planejado e registrado no Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), por mero comodismo.. .

Há professores que se neguem a executar as ações do PDE, dizem que eles não são pagos para isso. Outros somente pretendem executá-las (Entrevista conduzida em 07/10/01).

Os diretores constantemente acusavam os professores de não estarem comprometidos com seus trabalhos, o que pudemos constatar pelo elevado número de turmas sem aulas, devido à falta dos professores. Muitos deles usavam as razões mais simplórias possíveis para não

16 Entrevista conduzida em 06/09/01.

ensinar, preferindo envolver a sala em atividades de lazer não programadas.

André (2001) nos mostra como a diferenciação inconsciente (que ela chama de “diferenciação selvagem”, segundo o pedagogo francês Perrenoud) é uma prática muito comum entre professores brasileiros, que tendem a classificar seus alunos de antemão como vencedores ou perdedores, dando origem assim a favoritos e à sintomática negligência aos desfavorecidos.

Da mesma forma, a maioria dos professores usava códigos sociais como vestimenta, estilo de cabelo e outras maneiras e objetos associados a padrões de consumo de classe média, que servem claramente como delimitador da sua posição social diferente daquela ocupada por seus alunos. Identificam-se sempre como membros “da classe média”, enquanto seus alunos são pertencentes à “classe baixa” ou “pobre”. Por outro lado, a maioria dos alunos se auto-classificava também como membros desta dita classe média. Não obstante, não ter sido possível realizar uma pesquisa de declarações de pertencimento racial, tornou-se evidente nos discursos que a maioria dos professores não poupava esforços para se definir como “branco,” classificando seus alunos ordinariamente como “negros”. Era claro,

no entanto, para o observador, que a maioria dos professores em nada se distanciava do coletivo dos alunos, no que se referia à identificação racial.

Explicações alternativas: causas sistêmicas e racismo

1. Racismo

Ao nosso ver, alunos e professores são ambos vítimas de causas estruturais e sistêmicas, conjurando para obstruir uma reforma educacional mais eficiente e efetiva. Na medida em que os alunos são culpados pelo fracasso escolar, as soluções desenhadas pela reforma focalizam excessivamente os alunos e suas supostas “deficiências”. Um exemplo claro desta visão distorcida é a grande ênfase dada ao “Projeto do Programa de Enriquecimento Instrumental (PEI)”¹⁷ no sistema de ensino médio, fazendo da Bahia o único lugar do mundo onde tal programa é aplicado em massa numa rede oficial de ensino. Na prática, este projeto consistiu em treinar professores do ensino médio para poderem aplicar testes especiais que visam melhorar a capacidade cognitiva dos alunos. Em média, eram dedicadas duas horas por semana a esta classe especial, requerendo dois professores em cada sala de aula – para classes com mais de 25 alunos (que era normalmente o caso).

17 PEI significa “Programa de Enriquecimento Instrumental” e é baseado no trabalho do psicólogo israelense Reuven Feuerstein que desenvolveu sua teoria nos anos 1940 baseado no seu trabalho com crianças órfãs ou crianças que foram separados de seus pais como resultado do Holocausto. Na página de internet de Feuerstein (<http://www.icelp.org/>), seu trabalho é descrito como um “programa de intervenção baseado na crença que a inteligência é modificável e não fixa, e projetado para aumentar as habilidades cognitivas necessárias para pensar independentemente. Os objetivos do PEI são afiar o pensar crítico, usando os conceitos, habilidades, estratégias, operações e atitudes necessárias para aprender independentemente; diagnosticar e corrigir deficiências das habilidades do pensar; e ajudar indivíduos a “aprender como aprender” (Tradução de Bernd Reiter).

O “PEI” foi criado para desenvolver as habilidades cognitivas de crianças com deficiências e traumas específicos. A solução “PEI” responde portanto, a uma análise do “problema” do ensino público baiano na qual o problema é localizado na baixa capacidade cognitiva do alunado composto predominantemente pela população negra e pobre da cidade de Salvador.

Segundo o discurso dominante, esta deficiência cognitiva é causada pela pobreza e pela “experiência cultural pobre” do alunado - eufemismos altamente carregados com conotações raciais e culturais. À medida em que nos alunos são realçados problemas de ordem cognitiva através do rótulo de “problemáticos” outras causas estruturais da sociedade brasileira/baiana como o racismo são ofuscadas e as instâncias municipais e estaduais conseguem dissimular um quadro social de exclusão que permanece intocado.

Em última análise, a aplicação do PEI não contribuiu para que os mecanismos responsáveis por reproduzir a exclusão social dentro das escolas públicas baianas fossem debelados, ao contrário, ao canalizar recursos para o PEI, uma estrutura sabidamente onerosa, a condição real e marginal da educação pública manteve-se intocada. E ainda pior, ao localizar os problemas educacionais nos alunos, sem dividi-los com o sistema escolar, as escolas e suas rotinas alimentam um círculo vicioso

que projeta o fracasso para os corpos dos alunos, reduzindo ao mínimo as possibilidades de eles terem uma experiência de aprendizagem positiva, emancipatória, capaz de apoiar seu desenvolvimento pessoal.

Como já sinalizamos anteriormente, as estratégias discursivas que apontam para o alunado como principal culpa do do fracasso escolar, têm uma conotação racista. O “racismo à brasileira” estrutura toda e qualquer interação social no Brasil e influencia de forma negativa o esforço de reformar o sistema educacional baiano. Marli André (2001) apoiada em outros estudiosos, aponta para a questão da diferença étnica em sala de aula e as dificuldades encontradas para a realização de um trabalho com enfoque específico neste particular. De acordo com várias pesquisas, raça tem sido um tema repetidamente evitado no Brasil e mencionar esta questão muitas vezes foi julgado como uma prática “racista”, daqueles acusados de importar estereótipos raciais dos Estados Unidos, ou pior ainda, trazer em si certos complexos de inferioridade. Certamente, o não reconhecimento da diferença facilmente se traduz em não permitir que ela se estabeleça com algo positivo na sociedade. Além do mais, evitando a explicitação e a discussão mais generalizada das bases teóricas que sustentam as relações raciais, facilita-se sua perpetuação

Na sociedade brasileira, esta tendência favorece a perpetuação da ideologia da

“democracia racial” e de uma homogeneidade cultural a partir da visão européia, na qual elementos africanos, na melhor das hipóteses, influenciaram de forma branda e bucólica os “donos da terra,” herdeiros de ricas e louváveis tradições européias. Isto se vê claramente nas escolas, mesmo naquelas em que o contingente de afro-descendentes é significativo, como é o caso das escolas pesquisadas neste estudo. Questões de discriminação racial, de negação do pertencimento étnico-racial, das religiões de matriz africana muitas vezes não são sequer mencionadas e, quando tocadas no contexto escolar, são vinculadas ao rótulo de folclore, sem o reconhecimento de seu lugar epistemológico e formador na sociedade.

Nossas observações nas escolas confirmaram tal prática. Um exemplo típico foi encontrado numa escola pública de ensino médio. Nas salas de aula não ser negro, via de regra, significa ser tratado como portador de um atributo positivo, uma qualidade, colocando o indivíduo acima de qualquer suspeita, tratamento distinto do que é dado às pessoas inequivocamente negras que são muitas vezes encaradas com suspeita e levadas a fazer esforços extras para provar que realmente têm interesse e que querem aprender.

Observamos, de modo geral, os alunos mais escuros se agruparam nos fundos da sala, respondendo às baixas expectativas e aos pobres estímulos dos

seus professores com letargia ou com revolta. Em salas mais homogêneas, onde todos eram negros e pobres, muitos professores julgavam que o alunado inteiro era predestinado a ter rendimentos baixos e a falhar. Muitos professores interpretaram o baixo desempenho dos seus alunos e seu comportamento perturbador nas salas como “normal”, não requerendo qualquer ação. Desempenho acadêmico ruim, falta de atenção e distúrbios constantes eram “normalizados” pelos professores que não esperavam nada diferente. Índices extremos de ausência de professores era outro sinal a demonstrar a falta de interesse dos professores por seus alunos. Na maioria das salas reinava um clima geral de “desistir dos alunos”, o que foi ainda agravado pelo cenário geral da sociedade, na qual as chances de alcançar um bom trabalho, de fato, eram muito restritas para estes alunos egressos da escola pública. Desta forma encontramos um dos fatores mais severos para a produção do fracasso escolar dentro das próprias salas. Em vez dos alunos “não querendo nada” encontramos professores e escolas inteiras “não esperando nada” dos seus alunos.

Para piorar a situação e evitar qualquer possibilidade de problematizar e enfrentar esta prática, a reprodução não-refletida de estereótipos raciais andava constantemente acoplada à negação constante desta prática. Quase todos os professores entrevistados evitaram conversar sobre cor, raça, ou discrimi-

nação em suas salas de aulas e nos conteúdos de seus programas de curso.

Esta prática acaba contribuindo para a consolidação de uma hierarquia racial na qual ser mais negro significa ser mais pobre e menos capaz. Era chocante testemunhar que em escolas inteiramente negras (corpo docente, discente e técnico), os desenhos nos corredores, feitos pelos próprios alunos e os materiais produzidos pelos professores, quase exclusivamente representavam padrões europeus, com a predominância de caracteres físicos de pessoas brancas, loiras com olhos azuis, inclusive representando as famílias dos alunos, numa projeção alucinada da realidade em que se vive. Desta forma, a maioria das escolas públicas baianas, seguramente, está longe de poder executar as diretrizes curriculares nacionais especialmente, no que toca à questão da Pluralidade Cultural em um enfoque emancipador.

Embora a literatura sociológica sobre discriminação racial no Brasil seja abundante, a educação pública baiana não absorveu este conhecimento e não o integrou nas suas rotinas diárias, nem

da formação de professores, nem dos alunos. O racismo como um elemento estrutural da sociedade quase nunca é tratado, e caso seja mencionado, é via de regra, reduzido a um preconceito individual excepcional ou a complexos de inferioridade inerentes aos pertencentes à raça negra, tirando portanto, da esfera da política pública a necessidade de seu enfrentamento.¹⁸

Na nossa pesquisa, os alunos classificados como negros eram frequentemente forçados a posicionar-se dentro de um sistema que somente oferecia duas opções: eles poderiam tentar compensar sua falta de “brancura” com um *habitus* “hipercorreto”, e procurar assim, uma mobilidade individual via embranquecimento simbólico e “passar-se por branco”. Ou eles poderiam se conformar com as expectativas negativas que seus professores tinham deles e entrar num ciclo de frustração que tende a levar ao fracasso. Desta forma, a maioria das escolas baianas cria processos de imposição de uma socialização via embranquecimento, operacionalizada pela normalização de padrões brancos europeus, com todos os graves custos psicológicos associados a este processo.

18 Esta negligência não somente caracteriza as escolas públicas de ensino fundamental e médio da nossa amostra, mas também o nível universitário. Analisando o cadastro de teses de mestrado e doutorado na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Bahia - pudemos identificar que desde 1974, um total de 407 teses e dissertações foi registrado na biblioteca, destes trabalhos somente sete lidavam com questões raciais - menos que 2%. Desses sete, somente três usavam uma aproximação analítica para examinar o impacto de desigualdades raciais na sala de aula. Um dos três trabalhos analíticos discute a especificidade dos discursos de alunos negros, a incapacidade das escolas primárias públicas de reconhecer estas especificidades e o impacto resultante, a saber uma taxa de repetência mais elevada e maiores índices de fracasso de alunos afro-brasileiros. Esta tese foi defendida em 1977. Uma tese (1996) descreve os efeitos de estereotipagem negativa de mulheres negras, o que diminui suas chances de encontrar “bons trabalhos” e as empurra aos trabalhos onde uma postura de ser submisso é requerida. A única tese que usa algumas das análises sociológicas disponíveis para examinar os efeitos de racismo estrutural em escolas foi defendida em 1990. O autor explica e usa a teoria de embranquecimento e argumenta em favor de destacar um processo civilizatório negro, que atualmente vem sendo sufocado pelo discurso oficial de “realização e mérito branco” e, perante a ideologia da “passividade negra e da sua falta de contribuição.” Estes conceitos foram usados, pelo autor para analisar os mecanismos de exclusão que funcionam dentro de escolas e salas de aula, mas que refletem sobre a sociedade brasileira como um todo.

2. A reprodução de privilégio e exclusão via educação pública e privada

A reforma educacional empreendida pelo estado brasileiro tem obtido significativas conquistas no que toca à tendência para a universalização do ensino fundamental e sua progressiva extensão para o ensino médio, no que se refere aos esforços para ampliar as possibilidades de formação adequada para os profissionais da educação, para a alocação de recursos públicos e para o aprimoramento dos meios de fiscalização da utilização destes recursos e especialmente, através da introdução das políticas de ação afirmativa (políticas focalizadoras anunciadas em 2002), que visam ampliar o acesso pleno à cidadania, àqueles indivíduos e grupos sociais que foram cerceados ao longo do processo de desenvolvimento da sociedade brasileira e especialmente, no que se refere ao acesso ao sistema de educação nacional, como são exemplos claros as populações negras, periféricas, os povos indígenas, as mulheres, as pessoas portadoras de necessidades educativas especiais, os adultos e moradores de zonas rurais.

De modo geral, no entanto, nossa pesquisa aponta para o fato de que apesar dos diferentes esforços empreendidos tanto na formação de professores, na capacitação de pessoal técnico, quanto na alocação de recursos e desenvolvimento de programas e projetos, a educação

pública básica permanece marginal na Bahia, mesmo depois da reforma iniciada em 1999.

De acordo com a maioria dos professores entrevistados, ser professor de ensino público básico ainda é “a última e menos atrativa opção” para os recém-graduados pela universidade. As escolas públicas, desta forma, acabam atraindo um contingente pouco motivado para lidar com as demandas dos estudantes, especialmente os da rede pública de ensino.. Tornar-se um professor da rede pública não era uma opção ideal para nenhum deles, mas apenas o único trabalho disponível e adequado ao baixo investimento que eles desejavam fazer na carreira.

Salários médios que variam de R\$ 600 a 700 reais por mês (incluídas as gratificações) eram sintomáticos de um fenômeno mais amplo, que é o prestígio marginal da educação pública na sociedade brasileira. O aprendizado crucial depois de sete meses de pesquisa e mais dois anos de análise de dados e revisão da literatura secundária, é que há uma educação pública básica no Brasil e é caracterizada por ser “uma educação pobre para os pobres”. Em outras palavras, o usufruto de uma educação de qualidade, direito de todos, manteve-se como um privilégio de poucos, mesmo dentro da rede pública, onde são nomeadas aquelas escolas que podem servir como referência de um ensino de

qualidade, algo que, guardando as devidas singularidades e proporções, deveria ser uma característica da rede pública como um todo, uma vez que, em tese, toda a rede dispõe dos mesmos recursos, sejam eles financeiros e/ou humanos. As escolas públicas ainda são as escolas dos excluídos. Desta forma, escolas privadas foram transformadas em “escolas padrão”, verdadeiros “espaços brancos” e escolas públicas mantêm-se como “espaços negros”, com todo o cunho pejorativo que essa palavra tem na sociedade brasileira/baiana, sendo um sinônimo de baixa qualidade de ensino, pouca ou nenhuma aprendizagem significativa, desempenho e compromisso questionáveis dos profissionais nelas alocados. Estas representações sociais da escola pública devem se tornar um dos pontos constantes das agendas públicas, seja dos órgãos representativos de classe, seja da sociedade civil organizada ou das esferas governamentais, uma vez que tem ferido de morte todo o trabalho positivo que tem sido feito em muitas das escolas das redes municipal e estadual de educação.

Declarações sobre a “decadência do ensino público após 1950” foram sintomáticas e muito frequentes desde o começo da nossa pesquisa de campo. Mas como a ex-secretária de educação

municipal nos explicou:

“Fala-se muito que a escola pública era ótima, eu mesma estudei numa escola pública até a 8ª série, por exemplo. A escola pública era ótima depois ficou ruim. A escola pública era ótima, mas atendia 30% da faixa etária que devia atender, então era uma escola pública de elite, era ótima, porque a elite estava dentro dela.”¹⁹

O fato é que antes de 1950, o sistema educacional público baiano oferecia educação de boa qualidade a menos de 40% da população em idade escolar (ABREU *apud* RODRIGUES, 2001, p.19). Como este privilégio tornou-se mais acessível à população, a qualidade educacional caiu significativamente. Quando a cobertura quase universal foi alcançada (nos finais dos 1990) ela perdeu sua funcionalidade como meio de ascensão social. Como explica Hirsch (1976), educação é também um bem “relacional” que somente propicia vantagens se a maioria não a tem. À medida em que brasileiros pobres e negros ganharam acesso às escolas públicas, as elites abandonaram o sistema, colocando seus filhos e suas filhas em escolas privadas. Uma vez que o ensino básico não serviu mais para a manutenção de privilégio, as universidades públicas começaram a cumprir este papel e o orçamento público para a educação seguiu o rumo das elites.²⁰

19 Entrevista com uma ex-secretária municipal de educação, conduzida em 06/09/01.

20 Outro fator acaba por complicar ainda mais a performance do sistema educacional público. é o impacto negativo das disputas políticas entre o Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e o governo da Bahia. Como o governo da Bahia permaneceu um bloco corporativista, dominado por elites tradicionais, os professores sindicalizados (mas de 80%) se colocam de início fora das reformas, colocando-se “na oposição” de forma rígida e categórica. Vários diretores informaram que era muito mais difícil envolver os professores sindicalizados na reforma educacional, em especial na hora de aplicar as novas Diretrizes e Bases Curriculares, pois todas as ações demandam trabalho e dedicação extra. A posição predominante da maioria dos professores sindicalizados parecia ser que “nada de bom jamais pode vir deste governo”.

CONCLUSÃO: FATORES ESTRUTURAIS FORA DE ALCANCE DA REFORMA?

Detectamos dois fatores estruturais que emperram o sucesso mais duradouro da reforma educacional empreendida no Brasil e na Bahia, de modo mais específico: a permanência de práticas de cunho racista e elitista que permeiam toda a sociedade brasileira garantindo a manutenção de uma situação de privilégio face aos grupos populares e a divisão da educação em dois sistemas - um para a perpetuação da exclusão, e outro para a manutenção de privilégio. Observamos que o perfil dos alunos varia significativamente entre escolas privadas e públicas, nas quais os professores encaram situações muito mais difíceis. Quase todas as escolas públicas analisadas nesta pesquisa tiveram problemas com violência entre alunos e trabalhavam com porcentagens relativamente altas de alunos com problemas domésticos. Gravidez prematura, uso de drogas e exposição prévia à violência eram frequentes entre os alunos de escolas públicas e muito menos frequentes, embora presentes, nas escolas privadas dos mais privilegiados. Escolas públicas, portanto, necessitariam de recursos institucionais extras, de apoio especializado aos seus professores para que estes pudessem responder adequadamente às situações difíceis e estressantes que encontram tão frequentemente na rotina das salas de aula. No entanto, a precarização da estrutura e uma espécie de sensação de desamparo geral é o que normalmente se vê.

Os já privilegiados, capazes de pagar por uma educação privada, recebem um apoio extra, e os necessitados de atenção e dedicação recebem o “tratamento mínimo”. A frustração gerada por esta negligência é a maior causa para a transformação dos alunos em bodes expiatórios de um sistema que praticamente abandonou a escola e tudo que nela vive, à própria sorte. Para muitos professores da rede pública seu trabalho tornou-se um ato de fé, mal pago e pouco reconhecido, pesando no seu bem-estar e na sua saúde. Uma diretora muito dedicada nos confessou: “Durante os últimos anos, eu perdi minha saúde e eu desisti da minha vida familiar [pra estar aqui]” (Entrevista, Outubro, 2001).

Alterar este quadro certamente requer um esforço prolongado e consistente e muito chão há de ser percorrido, mas a direção, ao nosso ver, é clara: primeiro, práticas e discursos racistas que consolidam uma hegemonia cultural européia devem ser analisados, desmantelados e substituídos por referenciais verdadeiramente multi-culturais, através dos quais cada cultura é reconhecida por seu valor próprio; segundo, devem ser encontradas formas de inibir a tendência de uso dos domínios públicos para fins privados e para a de reprodução dos privilégios das elites. A escola pública precisa ser construída como uma escola de qualidade para todos, especialmente para negros e pobres.

Artigo recebido em: 03/11/2004.

Aprovado para publicação em: 08/03/2005.

Education reform, exclusion e racism in Bahia

Abstract: This article presents the major findings of our research on education reform in Salvador, Brazil, carried out during seven months, from June 2001 to January 2002. We found two major factors that severely limited the overall success of the Bahian Education Reform. First, structural racism consistently influenced the outlooks teachers, principals, and state representatives, lowering the expectations they held toward poor afro-brazilian students. Low expectations became a self-fulfilling promise. Secondly, we found that public education, although improving, is still not able to compete with private education. As a consequence, public schools reproduced exclusion and private schools reproduced privilege.

Keywords: Reform; Public Education; Racism; Exclusion; Educar para Vencer Program.

Reforma educativa, exclusion e racismo en Bahía

Resumen: Este artículo presenta los resultados principales de nuestra investigación sobre la reforma educativa en Salvador, Brasil, realizada durante siete meses, junio de 2001 a enero de 2002. Encontramos dos factores importantes que limitaron seriamente el éxito total de la reforma educativa en Bahía. Primero, detectamos un sistema de racismo estructural, responsable de influenciar las percepciones que profesores, directores y administradores tenían sobre el alumnado pobre y negro de las escuelas investigadas, en el sentido de esperar y exigir poco de estos alumnos. Las bajas expectativas devinieron en un bajo desempeño. Segundo, encontramos que la educación pública, aún mejorando, no puede competir con la educación privada. Como consecuencia, las escuelas públicas continúan reproduciendo exclusión y las escuelas privadas continúan reproduciendo privilegio.

Palabras claves: Reforma; Educación pública; Racismo; Exclusion; Programa Educar para Vencer.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam; GRAÇAS RUA, Maria das: **Violência nas Escolas**, Brasília, DF: UNESCO. 2002.

ABRAMOVICZ, Anete; MOLL, Jaqueline (Eds.). **Para além do fracasso escolar**. Campinas: Papirus. 2001.

ANDRADE, Dalila Oliveira (Ed.). **Gestão democrática da educação**. Petrópolis: Vozes, 2001.

ANDRÉ, Marli (Ed.). **Pedagogia das Diferenças na sala de aula**. Campinas: Papirus, 2001.

ANYON, J. **Ghetto Schooling**. New York, NY: Teachers College Press, 1997.

ANZALDUA, G. **How to tame a wild tongue**. Borderlands: The New Frontier; San FRANCISCO, CA: Aunt Lute Books, 1987.

AQUINO, Julio Groppa.(Ed.). **Diferenças e Preconceito na escola**. São Paulo: Summus, 1998.

ARAÚJO CASTRO, Nadya; BARRETO, Vanda Sá (Eds.). **Trabalho e desigualdades raciais. Negros e brancos no Mercado de trabalho em Salvador**. Salvador: Anna Blume, 1998.

AZEVEDO, Jose Clovis de. **Utopia e democracia na educação cidadã**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.

BIRDSALL, Nancy. **Opportunity foregone. Education in Brazil**. Washington: Johns Hopkins University Press, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Disponível em :<<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 3 jul. 2001

BRITO, Eurides da Silva (Ed.). **A educação básica pos-LDB**. São Paulo: Pioneira, 1998.

BRZEZINSKI, Iria (Ed.). **LDB interpretada**. São Paulo: Cortez, 2001.

BUTLER, Kim. **Freedoms Given Freedoms Won. Afro-Brazilians. Post-Abolition Sao Paulo and Salvador**: New Brunswick, 1998.

CAIXETA, Nely. Educação, In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (Eds.). **A Era FHC: um Balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

CAMPOS, M.M.M. As lutas sociais e a educação. In: SEVERINO, A.J. et al. **Sociedade Civil e Educação**. Campinas, SP: Papirus/CEDES, 1992 (Coletâneas CBE).

- _____. Escola e participação popular. In MADEIRA, F. R.; MELLO, G.N. (Orgs.). **Educação na América Latina: os modelos teóricos e a realidade social**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1985.
- _____. **A luta dos trabalhadores pela escola**. São Paulo: Loyola, 1989.
- _____; Vanda Sampaio de Sá Barreto: Os negros que dão certo: Mercado de trabalho, mobilidade e desigualdades ocupacionais. In: **Rencontre Annuel de la ANPOCS**, Caxambu, 1992 .Pesquisae.
- CARVALHO, Inaiá M^a. M. de, VERHINE, Robert E. "A descentralização da educação". **Sociedade e Estado**, Brasília, v.14, n.2, p.299-321, jul./dez. 1999.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de Castro (1999b). As desigualdades regionais no sistema educacional brasileiro. Texto apresentado no **Seminário Desigualdade e Pobreza no Brasil**, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de 12 a 14 de agosto de 1999, no Rio de Janeiro.
- CECUP/Centro de Educação e Cultura Popular. Associação dos Educadores das Escolas Comunitárias da Bahia – AEEC – Ba. **Caderno de Educação Popular**. Salvador, n.14, fev.1990.
- DARLING-HAMMOND, L. Apartheid in American education: How opportunity is rationed to children of color in the United States. Racial Profiling and Punishment. **U.S. Public Schools**. 2001.
- DEMO, Pedro: **A nova LDB**. Campinas: Papirus, 2001.
- DEWEY, John. **Democracy and Education: an Introduction to the Philosophy of Education**. New York: MacMillan, 1997.
- FANTINI, Mario, Mariliyn Gittel; MAGAT, Richard. **Community Control and the Urban Schools**, New York: Praeger Publishers, 1970.
- FINE, Michelle *et. al.* (Eds.). **Off white. Readings on race, power, and society**. New York: Routledge, 1997.
- FRASER, Nancy. **Unruly Practices: Power, discourse, and gender in contemporary social theory**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989.
- _____. **Justice Interruptus**. New York: Routledge, 1997.
- FREEDMAN, S.W. et al. **Inside City Schools**. New York, NY: Teachers College Press, 1999.
- FREIRE, Paulo: **Pedagogy of the Oppressed**. New York, NY: Continuum, 1989.
- FREITAS, Katia Siqueira de. Dinheiro Direto na Escola. **Informativo GERIR**, Salvador, v.7, n.19, p.9-64, Mai./Jui. 2001.
- GENTILI, Pablo (Ed.). **Pedagogia da exclusão**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- GILROY, Paul. **Against Race. Imagining Political Culture beyond the color Line**. Cambridge: Harvard University Press, 2000.
- GITTELL, Marilyn. **Participants and Participation. A Study of School Policy in New York City**. New York: Frederick Praeger, 1967.
- _____;REITER, Bernd; SHARPE Michael (Eds.). **Old and new frontiers in education reform: confronting exclusion in the Democratic Tradition**. Lanham: Lexington Books, 2005.
- GOHN, M. G. A. **Força da periferia: a luta das mulheres por creches em São Paulo**. Petrópolis: Vozes, 1985.
- _____. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Loyola. 1991.
- GOMES, Nilma Lino: Educação cidadã, etnia e raça, In: AZEVEDO, Jose Clovis de. **2000: Utopia e democracia na educação cidadã**, Porto Alegre: Editora da UFRG, 2000.
- GUIMARÃES, Antônio Sérgio. **Preconceito e discriminação: queixas e ofensas e tratamento desigual dos negros no Brasil**. Salvador: Novos Toques, 1998.
- HANUSHEK, Eric A.; GOMES-NETO, João Batista; HARBISON, Ralph W. Efficiency-Enhancing Investment in School Quality, In.: BIRDSALL, Nancy and SABOT, Richard H. (Ed.). **Opportunity foregone: Education in Brazil**. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 1996.

- HASENBALG, Carlos A. **Discriminação e Desigualdades Raciais no Brasil**, Rio de Janeiro. 1979.
- HENRIQUES, Ricardo. **Desigualdade Racial no Brasil: Evolução da Condições de Vida na Década de 90**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão n. 807.).
- HIRSCH, Fred. **The social limits of growth**. Cambridge: Harvard University Press, 1976.
- HORA, Dinair Leal da. **Gestão Democrática na Escola**. Campinas: Papirus. 2000.
- IANNI, Octavio. **Raças e classes sociais no Brasil**. São Paulo: 1987.
- LA BELLE, T.; VERHINE, Robert. **School-community interaction: a comparative and international perspective**. New York: Mc Graw Hill, 1981.
- LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (Eds.). **A Era FHC: um Balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.
- LEVINE, D. R. Lowe; B. Peterson; R. Tenório. **Rethinking Schools: An Agenda for Change**. New York: The New York Press, 1995.
- LIMA, Licínio C. **Organização escolar e democracia radical**. São Paulo: Cortez, 2000.
- MANUAL de operacionalização 2001/2002. Projeto de Regularização de Fluxo, Escolas de 5^a a 8^a Série: Educar para Vencer. Salvador: [s.n], 2002.
- MARTINS, Ivone de Oliveira: **Preconceito e autoconceito**. Campinas: Papirus, 1994.
- MASCARENHAS, Delcele Queiroz et. al. (Eds.). **Educação, racismo e anti-racismo**. Salvador: Novos Toques, 2000.
- MCNARON, T. **I Dwell in Possibility**. New York, NY: The Feminist Press, 1992 p.19-36.
- MOSES, R. **Radical Equations**. Boston, MA: Beacon Press, 2001.
- OGBU, J. U. Overcoming racial barriers to equal access, In: J. I. Goodlad; P. Keating (Eds.). **Access to Knowledge: an agenda for our nation's schools**. New York, NY: College Entrance Examination Board, 1990. p. 59-89.
- OLIVEIRA, Cleiton de et al. (Eds.). **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autentica, 1999.
- OLIVEIRA, Ivone Martins de: **Preconceito e autoconceito. Identidade e interação na sala de aula**. Campinas: Papirus, 1994.
- PLANK, David N. **The means of our salvation. Public education in Brazil, 1930-1995**, Boulder, Westview Press, 1996.
- RANDALL, Laura; ANDERSON, Joan (Eds.). **Schooling for Success**. Armonk, M.E: Sharpe, 1999.
- RIBEIRO, Darcy. **Os Brasileiros: 1. Teoria do Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1978.
- RODRIGUES, Maristela Marques; GIAGIO, Mônica (Ed.). **PRASEM III: guia de consulta**. Brasília, DF: MEC, 2001.
- ROSA, D.L. Escola comunitária: desvelando um projeto político e pedagógico. In: Reunião da ANPEd, 18, 1995, Caxambu, M.G. **Boletim...** Caxambu: ANPEd, 1995.
- ROSENBLUM, Nancy **Membership and Morals**. Princeton: Princeton University Press. 1998.
- SERPA, Luiz Felipe Peret. A história dos movimentos populares em Salvador. In: PEIXOTO, M.S.S. (Org.). **Movimentos populares: a escola comunitária e a cidadania**. Salvador: UFBA/EGBA, 1990 (Coleção Cidadania).
- SILVA, Ana Célia. **A discriminação dos negros no livro didático**. Salvador, CEAO/CED. 1995.
- SIMMONS, J. (Ed.). **School Reform in Chicago. Lessons and Opportunities: A Research-Based Framework for Developing High Impact Funding Strategies**. Chicago: Community Trust, 2001.
- SKOCPOL, Theda; MORRIS, Fiorina (Eds.) **Civic Engagement in American Democracy**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1999
- SPOSITO, M. P. **A ilusão fecunda: a luta por educação nos movimentos populares**. São Paulo: Hucitec/EDUSP, 1993.
- _____. **O povo vai à escola: a luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo**. São Paulo: Loyola, 1984.

_____. Os movimentos populares e a luta pela expansão do ensino público. **Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas**, São Paulo, v. 45, p. 25-28, maio 1983.

STANTON-SALAZAR, R. **Manufacturing Hope and Despair: The School and Kin Support Networks of U.S.-Mexican Youth**. New York, NY: Teachers College Press, 2001.

TOMMASI, Livia de (Ed.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000.

VALENZUELA, A. **Subtractive schooling: U.S. mexican youth and the politics of caring**. Albany, NY: State University of New York Press, 1999.

VERHINE, Robert; PLANK, David. Schooling for some. Local financial commitment to basic education in Bahia, Brazil. **Education Economics**, Bahia, v.3, n.1 p.43-61, Abril, 1995.

VILLELA, Francisco. **Chamada a ação: combatendo o fracasso escolar no Nordeste**, Brasília, DF: Projeto Nordeste, Banco Mundial, UNICEF, 1997.

VYGOTSKY, L.S. **Educational Psychology**. Boca Raton: St. Lucie Press, 1997.

WEIS, L.; M. Fine (Eds.). **Construction Sites: Excavating Race, Class, and Gender Among Urban Youth**. New York, NY: Teachers College Press, 2000.

WERTSCH J. V. **Voices of the mind: a sociocultural approach to mediated action**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991.

WINANT. Howard. **The world is a Ghetto. Race and Democracy since World War II**. New York: Basic Books, 2001.

WOLFF, Laurence; SCHIEFELBEIN, Ernesto; VALENZUELA, Jorge. **Improving the quality of primary education in Latin America and the Caribbean: towards the 21st century**. Washington, DC: World Bank, 1994. (Discussion Paper, n.257).

Sobre os Autores:

¹*Bernd Reiter*

Ph.D. em Ciências Políticas do Graduate Center da City University of New York (CUNY). Visiting Professor, Latin American and Caribbean Studies, University of South Florida, Tampa.
E-mail: berndreiter@hotmail.com

Endereço Postal: Howard Samuels Center, n. 365, Fifth Avenue - New York, NY 10016, USA.

²*Rita de Cassia Dias Pereira de Jesus*

Doutoranda em Educação, Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestra em Educação, UFBA. Bacharela em Direito. Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Pedagoga (UFBA). Membro da equipe do Programa de Formação Continuada de Professores FAGED/UFBA - Projeto Irecê. *Orientador*: Prof. Doutor Roberto Sidnei Alves Macedo.

E-mail: rcdias22@yahoo.com.br

Endereço Postal: Universidade Federal da Bahia (UFBA) Faculdade de Educação (FACED), 3º andar, Projeto Irecê/Formacce. Av. Reitor Miguel Calmon, s/n, Vale do Canela, Salvador/BA, Brasil. CEP: 40110-100.

Instruções editoriais para autores

Publishing instructions for authors

A GESTÃO EM AÇÃO (GA) é uma publicação quadrimestral e irá considerar para fins de publicação trabalhos originais que sejam classificados em uma das seguintes modalidades: GESTÃO EM AÇÃO (GA) is published quarterly and considers for publication original works that are classified in one of the following areas:

- Resultados de pesquisas sob a forma de artigos/Results of research;
- Ensaaios/Essays;
- Resumos de teses/Summaries of MA or Ph.D.;
- Dissertações/Theses or dissertations;
- Monografias/Monographs;
- Estudos de caso/Case Studies.

A aceitação para publicação de qualquer trabalho está subordinada à prévia aprovação do Conselho Editorial da GA e ao atendimento das condições especificadas.

The acceptance for publication of any work is subject to the approval of the Editorial Committee of the Gestao em Acao and to meeting any specified conditions. In order to be considered, submissions should be:

- Os trabalhos deverão ser entregues em três vias impressas e em disquete WinWord 7.0 ou superior (contendo o texto completo, tabelas etc.).
- Delivered in one of three ways printed and floppy or compact disc in 7,0 WinWord or superior (containing the complete text, tables etc.).
- Devem estar de acordo com a NBR6022/2003, norma referente a artigo em publicação periódica científica impressa.
- To be in accordance with NBR 6022/2003, the norm specified for articles published in scientific journals.
- Devem ter entre 8 e 20 páginas e obedecer o seguinte formato: papel tamanho A4; espaçamento de 1,5 linhas; margens 2,5cm; fonte Times New Roman 12 e parágrafo justificado. Na etiqueta do disquete deverá constar o título do trabalho, o nome do autor, a instituição a que está vinculado, e-mail e telefone de contato.
- Between 8 and 20 pages in the following format: paper sized A4; spacing of 1,5 lines; edges 2,5cm; font Times New Roman 12 with justified paragraphs.
- Indicate, on the label of the floppy or compact disc, the title of the work, the name of the author, the institution the author is affiliated with, email and telephone number.
- Os dados **sobre o autor** (nome completo, endereço postal, telefone, e-mail, titulação acadêmica, cargo, função e vinculação institucional) e o título completo do artigo, devem ser colocados em página de rosto. Mestrandos e doutorandos devem indicar o nome dos seus orientadores. Na primeira página do texto deve constar o título completo do artigo, omitindo-se o nome do autor.
- Indicate on the initial page, the author's full name, postal address, telephone, email, academic title, position, function and institutional connection) and the complete title of the article.
- The first page of the text should contain the complete title of the article, omitting the name of the author.
- MA and Ph.D. theses must indicate the name of the principal advisors or committee members.

- As **citações e notas** devem ser apresentadas de acordo com a NBR 10520/2002.
- To present **citations and notes** in accordance with NBR 10520/2002.

- Citações curtas: integradas ao texto, entre aspas, seguidas de parênteses com o sobrenome do autor, ano da publicação e indicação da página. Citações longas: serão separadas do texto (parágrafo único), corpo menor que o do texto, espaço simples, com indicação do autor, ano e página.
- Short citations will be integrated to the text, between quotations marks, followed of parentheses with the last name of the author, year of the publication and the page number.
- Long citations will be separated within the text as a paragraph, a smaller size font than the text, single space, indicating the author, year and page.

- As menções a autores, no decorrer do texto, devem seguir o sistema de citação Autor/Data (Ver NBR 10520/2003).
- Citations of authors must follow the system Author/Data (see NBR 10520/2003).

- **Figuras, gráficos, tabelas, mapas** etc. devem ser apresentados em folhas separadas do texto (com a devida indicação dos locais onde serão inseridos); devem ser numerados, titulados e apresentar indicações sobre as suas fontes.
- **Figures, graphs, tables, maps** etc. should be on separate pages of the text (with indication of the places where they are to be inserted); all should be numbered, titled and with sources specified.

- **Siglas e abreviações**, quando mencionadas pela primeira vez no texto deverão estar escritas por extenso.
- **Acronyms and abbreviations** should be spelled out when first mentioned in the text.

- Os artigos podem ser apresentados em português, espanhol, francês ou inglês e devem ser acompanhados de um **resumo** informativo no idioma original e em inglês (*Abstract*), de até 10 linhas e de no máximo três palavras-chave (ver NBR 6028/1990, da ABNT).
- The articles can be submitted in Portuguese, Spanish, French or English and must include an abstract or summary in the original language and in English of up to 10 lines and with a maximum of three key words (see NBR 6028/1990, of the ABNT).

- As **referências** bibliográficas devem ser completas, apresentadas ao final do artigo, em ordem alfabética, obedecendo às Normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas ABNT (NBR 6023/2002), por exemplo:
- **Bibliographical references** must be complete, located at the end of the article, in alphabetical order (see - ABNT NBR 6023/2002). For example:

Monografias - autor; título; edição; imprensa (local, editor e ano de publicação); descrição física (nº de páginas/volumes); série ou coleção.

Monographs - author; title; edition; publisher (place, publisher and year of publication); number of páges/volume, series or collection.

Artigos em periódicos – autor; título; nome do periódico; local onde foi publicado; número do volume e do fascículo; páginas inicial e final do artigo; mês; ano.

Periodical articles - author; title; name of the periodical; place where published; number of the volume; initial and final page numbers of the article; month; year of publication.

ESTÊVÃO, C. V. A administração educacional em Portugal: teorias aplicadas e suas práticas. **Revista de Administração Educacional**, Recife, v.2, n.6, p.9-20, jul./dez.2000a.

Heller, Agnes. **O cotidiano e a história**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS – INEP. **Ministro dá posse ao Conselho do FUNDEF**. 27 de maio de 1998. Disponível em:< <http://www.inep.gov.br/noticias/news>>
Acesso em: 12 fev.2003

- Serão fornecidos, gratuitamente, ao autor principal de cada artigo cinco exemplares do número da revista em que seu trabalho foi publicado. A Gestão em Ação não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas. Os textos assinados são de responsabilidade de seus autores.
- Each main author of each article will receive five copies of the volume of the journal. Gestão em Ação will not return the originals of any submissions. The authors are responsible for the accuracy of all texts.
- As colaborações deverão ser encaminhadas para:
- Submissions should be sent to:

Revista Gestão em Ação
A/c Dra. Katia Siqueira de Freitas,
Universidade Federal da Bahia
Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público
Av. Adhemar de Barros, Campus Universitário de Ondina, Pavilhão.IV –
Salvador, BA, Brasil CEP. 40.170-110,
ou para o e-mail:liderisp@ufba.br.
website: <http://www.gestaoemacao.ufba.br>

Política Editorial Gestão em Ação (GA)

TÍTULO I - DO OBJETIVO

Art. 1º A Gestão em Ação (GA), editada sob a parceria e responsabilidade da Linha de Pesquisa Políticas e Gestão em Educação (LPGE), do Programa de Pós-Graduação em Educação da FAGED/UFBA e do Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP/UFBA)- tem por objetivo a difusão de estudos, pesquisas e documentos relativos à educação superior, à pós-graduação e aos processos da gestão, da educação presencial, aberta, continuada e a distância, bem como questões relativas às políticas públicas, planejamento, descentralização e municipalização do ensino, autonomia, avaliação e financiamento.

TÍTULO II - DO PÚBLICO ALVO

Art. 2º A Gestão em Ação (GA) tem como público-alvo docentes e alunos de pós-graduação, pesquisadores e gestores de instituições de ensino superior e de pesquisa, gestores de associações científicas e profissionais, dirigentes e técnicos da área da Educação e demais órgãos envolvidos na formação de pessoal e produção científica.

TÍTULO III - DAS RESPONSABILIDADES

Art. 3º As responsabilidades da Gestão em Ação (GA) serão exercidas por um Editor, um Conselho Editorial e um Comitê Científico.

§1º Exercerá a função de Editor um Professor Doutor vinculado à Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia (FAGED), ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UFBA, à Linha de Pesquisa Políticas e Gestão em Educação (LPGE) e ao Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP), voluntariamente.

§2º Compete ao Editor:

- I. convocar e coordenar as reuniões do Conselho Editorial e do Comitê Científico;
- II. distribuir os artigos recebidos para publicação ao Comitê Científico e/ou aos consultores ad hoc;
- III. coordenar os trabalhos de editoração, produção e distribuição da revista.

Art. 4º Compete ao Conselho Editorial elaborar a política editorial do periódico.

§1º Integram o Conselho Editorial da revista 17 membros com mandato temporário:

- I - um representante do ISP;
- II - um representante da LPGE;
- III - um representante da comunidade científica nacional e um representante da comunidade científica internacional, indicados pelo ISP;
- IV - um representante da comunidade científica nacional e um representante da comunidade científica internacional, indicados pela LPGE;
- V - um representante da comunidade científica nacional e um representante da comunidade científica internacional, indicados pelo PGP/LIDERE;
- VI - um representante da comunidade científica nacional e um representante da comunidade científica internacional, indicados pelo Comitê Científico.

§2º Os membros do Conselho Editorial serão designados, com número igual de suplentes, para um mandato de dois anos, sendo possível a prorrogação de mandato.

§3º Não há limite de prorrogação do mandato de suplentes.

Art. 5º O Comitê Científico tem por competência emitir pareceres sobre as contribuições encaminhadas à GA e opinar sobre sua qualidade e relevância.

§1º O Comitê Científico será constituído por membros, escolhidos por sua competência acadêmica e científica em áreas relacionadas à pós-graduação, podendo ser substituídos a critério do Conselho Editorial.

Art. 6º Compete ao PGP/LIDERE, a LPGE e ao ISP manter a Secretaria-Executiva da GA sob a coordenação do Editor.

Art. 7º Compete à Líder de Publicações e Coleta de Dados do PGP/LIDERE a divulgação, editoração, produção gráfica, controle de assinantes e distribuição das versões eletrônicas e impressas da GA.

TÍTULO IV - DA PERIODICIDADE E DAS SEÇÕES DA REVISTA

Art. 8º A Gestão em Ação terá periodicidade quadrimestral e contará com as seguintes seções:
- Editorial;
- Estudos - divulga trabalhos de caráter acadêmico-científico (conforme especificado no Art.10º).

Art. 9º A revista terá divulgação impressa e eletrônica.
§1º A revista impressa será distribuída gratuitamente, a título de permuta, para programas de pós-graduação, pró-reitorias de pós-graduação e bibliotecas de instituições de ensino superior, órgãos públicos, mantendo possibilidade de subscrição para assinaturas.
§2º A publicação eletrônica da revista terá acesso gratuito.

TÍTULO V - DA ORIENTAÇÃO EDITORIAL

Art. 10º Serão aceitos trabalhos originais que sejam classificados em uma das seguintes modalidades: resultados de pesquisas sob a forma de artigos: ensaios; resumos de teses; dissertações; monografias; estudos de caso.

Art. 11º O autor será comunicado do resultado da avaliação do seu trabalho em até 90 (noventa) dias.

Art. 12º Serão remetidos a cada autor 05(cinco) exemplares do número em que for publicada a sua colaboração.

Art. 13º A publicação de artigos não é remunerada, sendo permitida a reprodução total ou parcial dos mesmos, desde que citada a fonte.

Art. 14º Os artigos assinados serão de responsabilidade exclusiva de seus autores, não refletindo, necessariamente, a opinião da GA/PGP/LIDERE/ISP/FACED.

Art. 15º A critério do Conselho Editorial da GA, poderão ser aceitas e publicadas colaborações em língua estrangeira.

Art. 16º Os originais podem ser adaptados para fins de editoração, em adequação às normas da GA.

Art. 17º As colaborações para a GA devem ser enviadas à redação, de acordo com as normas editoriais.

Art. 18º Toda autoria dos pareceres e dos artigos, durante o processo de avaliação, será mantida em sigilo.

TÍTULO VI - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 19º Os casos omissos e as dúvidas suscitadas na aplicação do presente Regimento serão dirimidos pelo Conselho Editorial da GA.

Publicações Permutadas

AE AMBIENTE E EDUCAÇÃO
FURG

CADERNO CRH
EDUFBA

CADERNOS CAMILLIANI
Revista da São Camilo/ES

CADERNOS DE PESQUISA EM
ADMINISTRAÇÃO
USP

CADERNOS PPG-AU
UFBA

CADERNOS UFS
UFS

CIÊNCIA HOJE
Instituto CIÊNCIA HOJE

EDUCAÇÃO E SOCIEDADE
CEDES

EDUCAÇÃO EM FOCO: REVISTA DE
EDUCAÇÃO
UFJF

ENSAIO - Avaliação e Políticas Públicas
em educação
Fundação CESGRANRIO

FÊNIX
NUPEP/UFPE

FORMADORES: VIVÊNCIA E ESTUDOS
Faculdade Adventista da Bahia

FORUM CRÍTICO DA EDUCAÇÃO
**Instituto Superior de Estudos Pedagógicos-
ISEP**

FÓRUM DE COORDENADORES
UMESP

GESTÃO EM REDE
CONSED

LINGUAGENS EDUCAÇÃO E SOCIEDADE
UFPI

O&S- ORGANIZAÇÃO E SOCIEDADE
UFBA

QUAESTIO - REVISTA DE ESTUDOS DE
EDUCAÇÃO
UNISO

REVISTA AVALIAÇÃO
RAIES/UNICAMP

REVISTA BRASILEIRA DE INOVAÇÃO
FINEP/RJ

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA E
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO
**Associação Brasileira de Educação Política
e Administração da Educação-ANPAE**

REVISTA CANADART
UNEB/ABECAN

REVISTA CIÊNCIA & EDUCAÇÃO
UNESP

REVISTA CIENTÍFICA ECCOS
UNINOVE

REVISTA DA AATR
**Associação de Advogados de Trabalhadores
Rurais no Estado da Bahia - AATR**

REVISTA DA FAEEB
UNEB

REVISTA DE CIÊNCIAS MÉDICAS E
BIOLÓGICAS
ICS/UFBA

REVISTA DE ESTUDOS UNIVERSITÁRIOS
UNISO

REVISTA DE EDUCAÇÃO
**Centro de Estudos e Assessoria Pedagógica-
CEAP**

REVISTA DO MESTRADO EM EDUCAÇÃO
UFS

REVISTA EDUCAÇÃO
PUC/RS

REVISTA EDUCAÇÃO
UNISINOS

REVISTA EDUCAÇÃO
UFSM/RS

REVISTA EDUCAÇÃO E LINGUAGEM
UMESP

REVISTA EDUCAÇÃO E PESQUISA
USP

REVISTA EDUCAÇÃO EM QUESTÃO
CCSA/UFRN

REVISTA EDUCAÇÃO EM REVISTA
UFMG

REVISTA EM ABERTO
INEP

REVISTA ESTUDO E DEBATE
UNIVATES/RS

REVISTA INTER-AÇÃO
UFG

REVISTA LINHAS CRÍTICAS
UnB

REVISTA LINHAS DO PROGRAMA DE
MESTRADO EM EDUCAÇÃO E CULTURA
UDESC/SC

REVISTA PROPOSIÇÕES
UNICAMP

REVISTA REFLEXÃO E AÇÃO
UNISC/RS

REVISTA SÉRIE-ESTUDOS
UCDB/MS

TEIAS - REVISTA DA FACULDADE DE
EDUCAÇÃO DA UERJ
UERJ

REVISTA DE EDUCACIÓN-PAIDEIA
Universidad de Concepción
Chile

REVISTA DE FILOSOFIA Y TEOLOGIA ALPHA
OMEGA
Ateneo Pontificio Regina Apostolorum
Roma-Itália.

REVISTA DIÁLOGO IBEROAMERICANO
Universidad de Granada
Espanha

REVISTA DO FÓRUM PORTUGUÊS DE
ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL
Universidade de Lisboa/Faculdade de
Psicologia e Ciências da Educação
Portugal

REVISTA FUENTES
Universidad de Sevilla
Espanha

REVISTA PORTUGUESA DE EDUCAÇÃO
Universidade do Minho
Portugal

REVISTA PSICOLOGIA, EDUCAÇÃO E
CULTURA
Colégio Internato dos Carvalhos
Portugal

REVISTA TAREA
Asociación de Publicaciones Educativas
Perú