

NOTAS SOBRE A CRISE DA GESTÃO EDUCACIONAL*

Walter Esteves Garcia"

Introdução

A gestão educacional vai ser entendida neste texto como aquele conjunto de medidas adotadas pelo sistema educacional no sentido de cumprir o que lhe é próprio, ou seja, administrar os planos e programas de trabalho estabelecidos para o conjunto das instituições que executam a educação. Vamos tomar, também, educação em seu sentido escolar, portanto não abordando outras formas que não vêm ao caso examinar agora. Por outro lado, as observações feitas referem-se, fundamentalmente, ao sistema federal, mesmo porque a ele cabe o papel de articulador e de condutor da política nacional, quer seja pelo que está estabelecido na Constituição ou ainda pelo que estipulam as Leis 5.692/71 e 5.540/68.

Em seu sentido semântico a palavra gestão significa ato de gerir, gerência, administração (Novo Dicionário Aurélio) e estas conotações também aparecem nos documentos oficiais, de tal sorte que não existem dúvidas de que a crise da gestão educativa refere-se a uma impossibilidade real do sistema educacional em cumprir os objetivos e metas estabelecidos para o seu desempenho. A intenção e a ação não se complementam na prática concreta, causando, via de regra, a sensação de tarefa não cumprida, ações não terminadas e uma sucessão infinita de tentativas de buscar as causas mais profundas para esse descompasso entre o pensado e o realizado, se é que existe, de fato, uma previsibilidade das ações que se quer empreender.

* Texto da conferência de abertura do Encontro de Educação Comparada, realizado em Recife, em outubro/86, que teve como temário geral a questão da Educação/Crise e Mudança.

** Analista de Desenvolvimento Científico do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

O objetivo deste trabalho é discutir como se exterioriza a crise da gestão educacional brasileira através da ação que é empreendida pelos encarregados da política e da administração do sistema educacional. A crise se manifesta em diferentes instâncias, ou seja, ela pode dar-se tanto a nível de órgãos encarregados de formular políticas e realizar estudos sobre a questão (tipo Conselho Federal de Educação) quanto na própria rotatividade com que é conduzida pelos decisores maiores da política geral do País. É importante frisar que a crise do setor educacional não começa e termina na educação. Entender assim o fenômeno seria incorrer num reducionismo incompatível com o papel que o setor educação joga no contexto político de uma sociedade como a nossa.

A par de expressar uma dicotomia mais profunda entre Estado e Sociedade, particularmente acentuada com o movimento de 64, quando o primeiro se coloca e proclama como intérprete das aspirações maiores da nacionalidade - e daí a predominância da tecnocracia e das soluções impostas de cima para baixo - em realidade a crise da gestão educacional revela também o pouco interesse que as elites dirigentes têm demonstrado em democratizar e alterar as relações de poder existentes no País, via educação. A alegada falta de recursos para mudar o quadro de abandono e pobreza da educação não pode ser aceita, mesmo porque atribuir recursos para este ou aquele setor implica decisão política. Outros países mais pobres deslocam recursos para a educação quando têm intenção de valorizá-la.

Neste quadro geral de desinteresse das elites pela educação é que devemos situar, porquanto, as determinações maiores da crise. As considerações a seguir procurarão explicitar aspectos que consideramos importantes para a compreensão de como a educação é mantida como função menor da política do País e como os sinais visíveis desse caráter subalterno devem ser examinados pelo educador para que ele possa não apenas se situar nesse contexto, mas, sobretudo, para que ele não assuma, enquanto profissional da área, em caráter de exclusividade, a responsabili-

dade por omissões que se dão ao nível da macro-estrutura.

A continuidade descontínua

O que mais chama a atenção na gestão educacional brasileira, é a sua descontinuidade. Reflexo da pouca importância que os dirigentes devotam à educação, o Ministério da Educação, desde que foi criado já teve 54 Ministros, entre efetivos e interinos. Levando-se em conta que o Ministério foi criado em 1931 fica fácil perceber que temos a média de um ministro por ano. A falta de tempo para elaboração de propostas mais consistentes transformaram o governo federal num repositório de planos e programas concebidos aleatoriamente, sem vínculos maiores com as necessidades mais prementes do sistema educacional como um todo.

Assim, é natural que todo novo ministro se preocupe em executar ações palpáveis, que tenham visibilidade externa e que possam demonstrar ao público interessado algo que se está realizando. Caso façamos uma correlação entre êxito relativo ou pequeno de determinadas ações, vamos perceber que este se encontra relacionado à maior ou menor permanência do dirigente à frente das decisões que ele deseja implementar.

De outra parte, a excessiva concentração de recursos do País em mãos do governo federal (acentuada a partir de 1964) faz com que este praticamente estabeleça quais as orientações que na prática devem ser adotadas por estados e municípios. De uma função meramente supletiva (conforme estabelecido pela Constituição Federal) o governo praticamente interfere em todas as atividades educacionais. Desde como gestor do repasse de recursos (oriundos de fundos de participação ou de salário educação, p.ex.) ou como financiador maior de programas de abrangência nacional (programas de merenda escolar, melhoria do ensino, etc).

Como já nos manifestamos em outra oportunidade,¹ a descontinuidade teve como consequência a superposição de planos e programas e também o abandono precipitado de medidas que sequer foram implementa-

das, afora a ausência sistemática de capacidade maior para distinguir o essencial do acessório, tornando a administração educacional um corpo extremamente caótico e casuístico. Temos fundadas razões para acreditar que isso também ocorreu nos estados e municípios, sobretudo porque o poder de alocação de recursos financeiros e institucionais obriga estas instâncias a se submeterem às decisões da máquina federal, mais preocupada com sua racionalidade e sua estrutura do que com as necessidades que lhe são apresentadas.

A descontinuidade da gestão se manifesta assim, naquilo que efetivamente os administradores podem realizar. Impossibilitados de conceber planos e proposições que cumpram a função constitucional do Estado em matéria educativa - educação para toda a população de 7 a 14 anos - mesmo porque ação desse vulto implica em tempo maior do que o previsível para a permanência nos postos de direção da política educacional, as ações propostas, via de regra, se configuram com alto grau de generalidade e pouca explicitação das ações concretas a empreender. Assim tem ocorrido com os Planos Nacionais de Desenvolvimento (anos 60), que vêm propondo sistematicamente a eliminação do analfabetismo, a melhoria da qualidade do ensino, etc.

Ao lado das propostas genéricas e pouco explícitas, o que efetivamente se realiza é concentrado em programas e ações tópicas de efeito reduzido que produzem a sensação de que algo de importante está sendo executado. É cíclica, por exemplo, a prioridade que os Ministros concedem ora ao pré-escolar, ora à universidade, ora à formação de professores, às novas tecnologias e assim por diante. Esses programas não têm, em realidade, um caráter de abrangência nacional e muito menos a continuidade. A impressão que tenho é a de que eles cumprem dois papéis importantes, como veremos a seguir.

Em primeiro lugar, ajudam a máquina administrativa a manter ocupados os técnicos que lá estão e que de alguma forma necessitam exercitar seu potencial profissional. Daí porque é comum observar que os programas quase sempre estão vinculados às pessoas que os elaboram e gerenciam e que os transferem para onde vão, quando ocorre de mudarem seu posto de trabalho. Em segundo lugar, tais programas episódicos e ca-

1 GARCIA, Walter. Desafios da educação brasileira. **Ande**, Brasília (7), 1984.

suísticos cumprem o papel de manter a imagem de que os administradores são pessoas "atualizadas" e "modernas", pois estão adotando procedimentos correntes em outras partes do mundo. Neste sentido seria interessante correlacionar os modismos acadêmicos gerados no exterior, incorporados pelos acadêmicos nacionais e depois absorvidos em atividades e propostas da administração do sistema educacional. Desde o século passado, quando em 1821/22 adotamos o método Lancaster para a alfabetização de crianças (surgido na Inglaterra como contraponto à exploração de crianças pela nascente industrialização) estamos copiando modismos. Exercício oportuno, no momento atual do Brasil, seria ainda correlacionar a origem de certas práticas de "democratização da gestão" que estão sendo incorporadas pela administração como mecanismo de contraposição à excessiva rigidez do sistema educacional como um todo.

O "poder" da educação

A crise da gestão educacional expressa-se, também, no pouco ou quase nulo poder que o setor revela para partilhar seu espaço no círculo onde as decisões efetivamente acontecem. Isto tem várias causas, onde entre as mais importantes certamente encontramos a pouca atenção às questões de formação cultural do povo, o descompromisso dos políticos com as propostas que enunciam e abandonam depois que assumem o poder, a desorganização da sociedade civil e especialmente dos educadores que, muitas vezes, estão divididos em reivindicações de caráter corporativo. Em verdade, o setor educação é considerado no jogo político um setor fraco, desarticulado, facilmente manipulado, e que é relegado a um papel menor na hora de composições políticas - de nomes e de partidos. Isto ocorre em todas as instâncias, revelando que o poder da educação conta pouco quando confrontado com as questões financeiras, institucionais, etc.

A organização do Ministério e das Secretarias de Educação evidentemente não fica distante deste quadro de fragilidade. O primeiro aspecto a ser ressaltado diz respeito ao fato de que a função educação é extremamente dispersa no quadro da administração pública. A nível federal, por exemplo, praticamente todos os Ministérios executam ações educacionais e alguns até com alto nível de organização. As decisões maiores da

política educacional quase nunca começam e terminam no Ministério. Questões substantivas referentes à alocação de recursos, ficam dependentes da Secretaria de Planejamento. O mesmo se poderia dizer da elaboração de planos e metas de governo. Apresentados como enunciados genéricos, sem a correspondente previsão de meios capazes de viabilizá-los, os planos caem no esquecimento e contribuem para aumentar o descrédito do setor educação no conjunto das políticas de governo.

A falta de "poder" da educação e por conseqüência das estruturas que lhe dão suporte têm como contrapartida o fato (já assinalado por Ronald Braga) que o "MEC é governo mas não integra a elite do poder".² E assim, salienta Braga, "... as principais decisões a respeito da educação são tomadas acima do MEC, além do MEC, cabendo a este assimilar o fato consumado, mesmo quando surpreendido por decisões que violentam o sistema educacional e lhe trazem transtornos incontornáveis".³ Este fenômeno também não é estranho às secretarias de educação dos estados. Muitos Secretários não despacham regularmente com seus governadores" e, quase sempre, as suas decisões são limitadas à visão economicista dos Secretários da Fazenda que se transformam nos grandes formuladores da política educacional nas unidades federadas.

A ausência de poder nas articulações maiores da política nacional têm levado os educadores a se refugiarem em formulações que ajudam a manter este quadro de pouca importância da educação no conjunto das políticas de governo. Mesmo quando alçados a postos da administração federal - e tomemos o exemplo do Conselho Federal de Educação - via de regra os educadores se conformam ao papel subalterno buscando acomodar-se ao figurino estabelecido. Analisando o papel do Conselho Federal de Educação, o professor José Silvério Bahia Horta⁴ conclui que "há um descompasso entre a doutrina esposada pelo Conselho Federal de Educação e os dados e fatos da realidade educacional". Da mesma

2 BRAGA, Ronald. **O MEC e o poder**. Brasília, MEC, s.d. p.3

3 BRAGA, Ronald. Idem. p.3.

4 HORTA, José Silvério Bahia. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil**. São Paulo, Cortez e Autores Associados, 1982. p.219 (Série memória da educação).

forma, salienta o Autor, "afastado do protagonismo do planejamento educacional pela ascensão dos "tecnocratas", e constantemente negado como órgão elaborador de doutrina, o Conselho Federal de Educação refugia-se na Lei. Distanciando-se cada vez mais da reflexão e da elaboração do saber educacional, o CFE volta-se para a regulamentação do processo pedagógico, por meio de normas e de leis".

Se o quadro traçado para um organismo que existe dentro do aparelho de Estado é assim, e temos razões para acreditar que é pura realidade, o que não dizer das associações e entidades de profissionais voltadas para defesa dos interesses da área.

As entidades de professores e pesquisadores têm mantido poucos canais de articulação e de contato com as fontes de poder político. Refugiando-se ora em reivindicações de caráter salarial, que somente interessam aos profissionais da categoria e não à sociedade como um todo, ou lutando por questões tópicas, como por exemplo escolha direta de dirigentes - que normalmente auxiliam a consolidar a visão corporativa - o processo de organização revelado pelos profissionais da educação ou por outras entidades da sociedade civil pouco tem contribuído para ampliação do poder da educação no conjunto da política geral do País.

A tentativa feita por organizações da sociedade civil - tipo associações de moradores ou comunidades de base - de redescobrir o poder da educação via organização de "sistemas alternativos" de educação, notadamente creches e a chamada "educação popular" têm-se revelado, igualmente, ineficaz. Sem organização e recursos capazes de impor o novo modelo, em verdade essas ações acabam contribuindo, contra sua vontade, para manter o *status quo*, mesmo porque atuam como paliativos que impedem o desvelamento dos problemas em toda crueza e dramaticidade que lhes são próprios. De outra parte, ainda, estas tentativas contrariam o papel histórico desempenhado em praticamente todos os estados modernos pelo sistema educativo tradicional, que é a posse de um patrimônio comum de conhecimentos, atitudes e habilidades capazes de garantir as oportunidades de uma sociedade que se pretende justa e igualitária para **todos** os cidadãos.

A formação dos administradores

Enquanto os pontos anteriormente examinados nos remetem a questões gerais, que situam a gestão educacional no conjunto das práticas políticas maiores, a questão da formação do administrador nos conduz a um aspecto aparentemente menor do problema, embora esteja profundamente articulado à crise da gestão educacional no Brasil. É fora de dúvida que não podemos separar as mudanças ocorridas no Brasil nos últimos anos, nem em qualquer outro período, do conjunto de forças políticas que em determinado momento se conjugam para dar uma certa configuração nova ao quadro político-educacional do País. O ideário do movimento de 64 e seus desdobramentos na educação já estão bem estudados em nosso meio de sorte que não vou me alongar nele.

Gostaria de ressaltar apenas alguns aspectos de convergência entre a orientação geral do sistema educacional e o tipo de formação tentada para os administradores do sistema ou da unidade educacional. O movimento de 64, diferentemente de outros, buscou intenso apoio na competência dos educadores, instituindo em todos os níveis uma tecnocracia altamente qualificada. A este grupo, recrutado em universidades, centros de pesquisa e mesmo fora dos quadros da educação, foi delegada a competência de reformular os destinos desta. Tudo foi passado a limpo. O caráter desta legislação educacional, seus objetivos, bem como a expressão maior desse iluminismo pedagógico, os Conselhos de Educação, ainda fazem parte de nosso cotidiano e acredito que todos conhecem bem seus principais traços.

A nível dos órgãos centrais da administração educacional, era natural que o apoio da tecnocracia dispensasse outros tipos de preocupação com respeito ao papel que outros dirigentes e atores do processo educacional pudessem desempenhar. Assim, a reformulação dos cursos de pedagogia, com a conseqüente preocupação de formação especializada de administradores, supervisores, e orientadores, repassa para os níveis de decisão menores (unidades do sistema educativo) a visão tecnocrática que presidia as decisões maiores do sistema educacional. A atitude subjacente é a de que bastariam orientações claras e precisas, que os "agentes especializados" executariam as tarefas pertinentes em suas res-

pectivas instâncias. Isto subentendia, também, uma articulação entre as diretrizes gerais e as ações específicas, ou seja, de que deveriam existir pessoas que pensam e pessoas que executam, desconsiderando os aspectos organizacionais e burocráticos nos quais essas ações operam.

Ocorre que a nível central a ação dos administradores têm-se limitado a cumprir tarefas "... cuja divisão social do trabalho é incoerente, difusa e ineficaz".⁵ Via de regra, a estrutura burocrática cria suas próprias regras, impõe seus padrões de desempenho e de comportamento dos agentes nela envolvidos, pouco adiantando exortações e manifestações de alta racionalidade. Aliás, dada a forma como tem operado o Ministério da Educação ao longo do tempo (programas e projetos) junto a estados e municípios, estes tendem a reproduzir, isonomicamente, as estruturas centrais, que, por conseqüência, exigem comportamentos e desempenhos semelhantes.

A formação especializada, com seus males inevitáveis, tais como a desarticulação teoria/prática, a perda de perspectiva de conjunto na ação concreta da escola, assenta-se como uma luva nesse universo de distorções. O profissional, seja orientador, administrador ou supervisor, deve cumprir tarefas já prescritas e não têm a possibilidade de examinar essas ações ao longo de um processo ou de uma seqüência temporal. É neste momento que a crise do macro se associa ao micro sistema educativo, configurando uma situação difícil de romper e de superar. Esperar pelas mudanças políticas de valorização da educação é algo extremamente aleatório e não depende apenas dos educadores, como vimos. Romper as barreiras institucionais a nível da unidade escolar encontra obstáculos decorrentes da própria formação dos agentes envolvidos no cotidiano.

Um caminho mais seguro, talvez não a solução, seja a busca de recomposição dos elos perdidos ao longo do tempo e que tem a ver mais diretamente com o desempenho profissional dos administradores educacionais. Num primeiro momento, dever-se-ia investir grande esforço no sentido de compreensão do que tem ocorrido e do que está acontecendo no setor educacional. Isto implica em articular explicações e posturas teóri-

5 BRAGA, Ronald. Idem, ibidem, p.12.

cas mais compreensivas do que as habitualmente oferecidas pelo senso comum. Num segundo momento, dever-se-ia buscar meios capazes de reverter as tendências indicativas da fragmentação que se quer combater. E aqui, neste ponto, algumas coisas já podem ser constatadas, como a falência dos modelos de planejamento centralizados e concebidos autoritariamente do centro para a periferia do poder. Isto já se passa no Brasil e pela primeira vez nos últimos anos pode-se afirmar que o modelo de planejamento existente não serve mais. Estamos todos à busca de um novo paradigma.

Outro aspecto que ajuda na busca de um novo perfil para nossos administradores do sistema educacional é a desejada compatibilização entre formação teórica e experiência prática. Não se admite mais administradores que não conheçam, por inteiro, seu universo de trabalho. Neste aspecto, talvez, a recomposição se dê, como aliás sempre deveria ter sido, recrutando os administradores entre pessoas com razoável experiência em diferentes tarefas do sistema educativo. Esta tendência deve prevalecer nos próximos anos no Brasil, assim acreditamos.

A busca de um novo rumo

Para nós, é claro que a formação de um novo tipo de administrador - seja a nível de órgãos centrais de planejamento e gestão, seja a nível de unidade escolar - facilita e agiliza as possibilidades de mudança. As pessoas formadas com novos enfoques tornam-se mais receptivas e permeáveis às novas formulações. No entanto, não percamos a dimensão *ia floresta...*

A superação efetiva dos condicionamentos hoje existentes implica a implantação das seguintes medidas de caráter fundamental:

1. Reforma tributária ampla, que assegure recursos efetivos a estados e municípios para gerirem seus sistemas educativos.
2. Aumento dos recursos federais para educação, uma vez que a fonte atual (orçamento da União) é precária e tendente a perder terreno para outros orçamentos mais substantivos como das estatais, p.ex. Aplicar o

percentual de 13% sobre um orçamento que é pouco expressivo pode se transformar numa ficção cruel e enganosa.

3. Organizar a administração dos sistemas de ensino (federal, estadual ou municipal) por tipos de problemas a resolver e não por planos e programas que desconsideram a natureza dos compromissos maiores a en-

frentar e se perdem em meandros e meios que apenas desviam a atenção da administração.

4. Redistribuição efetiva do poder, hoje em boa parte concentrado no governo federal, para estados e municípios, onde a relação entre estas instâncias possa contribuir para uma efetiva integração de esforços em busca dos objetivos convergentes da educação nacional.