

NOTAS SOBRE A REDISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS ATORES DO SISTEMA EDUCATIVO*

Walter Garcia

Diretoria de Apoio Didático-Pedagógico – FAE

RESUMO

As "notas" discutem questões como descentralização, poder, planejamento curricular e a necessária articulação que deve existir, sobretudo em países federados como o Brasil, entre as distintas esferas de poder público que respondem pela tarefa educativa. A variável política é identificada como fundamental para o êxito ou fracasso da descentralização. No caso brasileiro, este componente vincula-se à descontinuidade das ações, provocando interrupções, superposição de ações, desperdícios e a sensação de que sempre se recomeça do mesmo lugar.

DESCENTRALIZAÇÃO — PLANEJAMENTO CURRICULAR

ABSTRACT

NOTES ON THE REDISTRIBUTION OF COMPETENCIES AMONG ACTORS IN THE EDUCATIONAL SYSTEM. "Notes" discusses matters such as decentralization, power, planning of curriculum, and the necessary articulation that should exist, especially in federative countries such as Brazil, among the different spheres of government that are responsible for the task of education. The variable policy is identified as fundamental to the success or failure of decentralization. In the case of Brazil, this component is tied to the discontinuity of action, provoking interruptions, overlapping of actions, waste of many kinds, and the feeling that one must always start all over again at the same place.

* Apresentado no Seminário Internacional sobre Currículo e Descentralização organizado pela OEI — Organização dos Estados Ibero-americanos, em Santiago (Chile), de 3 a 5 de novembro de 1993.

Duas questões necessitam de esclarecimento prévio para que possamos ter uma visão mais compreensiva e abrangente do tema. A primeira refere-se à redistribuição de competências educativas em países federados, como o Brasil, a qual estabelece necessidade de mediações mais complexas. Diferentes instâncias (federal, estadual e local) disputam espaço e áreas de influência, o que põe em relevo, também, a necessidade de um consenso mínimo capaz de orientar as políticas e propostas educativas visando à descentralização. Nessas áreas de influência política os atores representam seu papel ao sabor de conveniências e projetos futuros. Por isso a questão educativa ganha ou perde em função dos interesses e da força dos envolvidos nas disputas. No geral, a educação tem-se revelado impotente para mobilizar atores de força. Circunstantialmente até, alguns podem se aliar para uma ou outra causa; via de regra, no entanto, os educadores e a educação estão a reboque das decisões econômicas e políticas em sentido estrito, daí porque os argumentos sobre a redistribuição de competências devem ser reforçados como recursos que escapam ao domínio pedagógico, o que exige novas abordagens e encerra outros riscos, como veremos mais adiante.

A segunda questão procura alertar os colegas sobre o sentido da abordagem referente à descentralização curricular. Descentralizar implica redistribuir poder e isto só ocorre quando seus detentores não mais dispõem de força para manter o poder ou quando aquilo que antes representava poder deixou de ter significado. A compreensão maior desse fenômeno deve ser buscada na ampliação da crise do capitalismo periférico dependente, que se abateu sobre toda América Latina nos anos 80. Isso praticamente exige que os encargos sociais e educacionais sejam repassados e redistribuídos, quer entre o Estado e os grupos privados ou entre diferentes instâncias do próprio poder público. A respaldoar esse direcionamento encontra-se o relativamente elevado — quando comparado com o quadro de outras despesas — custo de manutenção do sistema educativo e o agravamento dos problemas relacionados às dívidas interna e externa de cada país.

A ênfase na questão curricular retorna, sob a ótica da eficiência e da produtividade, à concepção positivista de currículo como meio de garantir maior rentabilidade à tarefa pedagógica da escola. Com a inspiração do pragmatismo, salienta Martins (1992, p.34), "... a idéia que se veiculou de currículo foi a de um instrumento, prático e funcional, que possibilitaria à escola desenvolver um trabalho em educação mais produtivo e econômico. Revestia-se, assim, esta concepção de currículo de valor prático e de lucro a ser obtido".

Em concreto, a preocupação com a descentralização curricular, a par das vantagens que possa ter — e que não podem ser negadas, no contexto da crise do Estado de Bem-Estar Social da América Latina —, deve ser vista também como um mecanismo de recomposição e de repartição inevitável de encargos, minimizando prejuízos e buscando algumas vantagens

comparativas, capazes de reduzir impactos produzidos pelas perdas decorrentes da ineficiência dos sistemas públicos de ensino na maioria dos países.

Com esta visão, portanto, de que a descentralização é mais uma busca de solução para um problema que se torna cada vez mais agudo do que um consenso que se estabelece entre distintos atores de cena educativa, apresentaremos a seguir alguns elementos que podem contribuir para que essa redistribuição de competências entre os distintos atores vinculados direta ou indiretamente ao sistema educativo ganhe um mínimo de efetividade institucional.

1. Não podemos afirmar que o simples repasse de encargos educativos de uma instância pública a outra ou de um ator público a outro privado ofereça maiores possibilidades de êxito. A par de existirem diferentes conceitos de descentralização e desconcentração¹, ocorrem também diversas formas pelas quais se inicia e se desenvolve um processo de descentralização. A variável que denomino **decisão política** parece ter um papel fundamental para o êxito de qualquer projeto descentralizante. Em estudos recém-terminados no Brasil, em que foram examinados os casos de 15 municípios que conseguiram relativo êxito educacional, ficou evidente "a importância fundamental do Prefeito, que é quem, ao delinear a política norteadora de sua gestão, estabelece projetos nas áreas social e educacional, uma vez que a definição de prioridades é uma instância eminentemente política" (UNICEF, 1993). Nesse caso, onde a instância municipal é uma das possibilidades do sistema e que deve funcionar em colaboração com as instâncias federal e estadual, os municípios estudados assumiram postura mais agressiva e decidiram dar prioridade à função educativa, forçando inclusive o apoio das outras esferas. Assim, tudo parece indicar que a primeira condição que garante o êxito de um projeto educativo descentralizado é a vontade política, que se mantém à medida que esteja presente seu agente impulsor.

A simples vontade política pode significar também um ato de não-fazer, de não priorizar a educação, dando como resultado prático a omissão, o não-compromisso etc. Num ou noutro caso, seja da vontade que quer fazer, como da que não está motivada a realizar, a vontade política é voluntarista. Ela não está respaldada na cidadania, na determinação da população organizada que impõe ao governante uma nova postura política. "É a cidadania que determina a qualidade do Estado", salienta Demo (1992) em recente trabalho.

Quando analisamos a questão sob a ótica da colaboração entre as diferentes instâncias do poder público, tudo se torna mais complexo. Historicamente, a descentralização visa mais ao repasse de encargos, sendo mantido o objetivo político de garantia do poder de influência sobre as decisões adotadas. A colaboração interinstitucional entre as esferas públicas, sobretudo entre Estados e Municípios em matéria de ensino básico, ainda é um espaço semideserto, a ser

1 A propósito, o texto de Juan Casassus (1990) faz rigorosa análise deste tema.

preenchido por negociações e articulações que reforçam alianças políticas relevantes.

Em conclusão deste item diria que os elementos disponíveis parecem indicar que num regime federado, pelo menos, a prioridade política para redistribuição de competências tem seu êxito assegurado quando um dos atores do poder público assume a liderança do processo e encontra forte respaldo da cidadania, inclusive para exigir a manutenção da política adotada.

2. Não existe uma receita definitiva que indique por onde se deve iniciar um processo de descentralização curricular que obtenha êxito. Em realidade, a importância da variável política, aliada à necessidade quase indiscutível de fixar prioridades, permite que diferentes ações possam conduzir a resultados satisfatórios. A mobilização comunitária, a reorganização dos orçamentos públicos, a existência de uma lei nacional de educação, a modernização dos processos de gestão, a adoção de medidas pedagógicas — como os ciclos iniciais de alfabetização — entre outras, são ações que podem garantir, isoladamente ou em combinação, o êxito de um programa de descentralização.

De todas as ações, entretanto, parece haver consenso de que o sucesso ou fracasso em iniciativas de descentralização tem muito a ver com o papel do professor no processo. No caso brasileiro, tanto o Plano Decenal de Educação para Todos quanto o Pacto da Infância, ora em debate em todo o país, estabelecem como questão fundamental a necessidade de valorização social e profissional do magistério como forma de melhoria da qualidade da oferta educativa. A profissionalização do professor — em termos de formação escolar, existência de um plano de cargos e salários e as oportunidades de constante atualização em serviço — é a melhor garantia que se pode oferecer para um processo de continuidade da descentralização. Isso, inclusive, possibilita que se atraiam para esse setor pessoas motivadas pela carreira. Hoje, no Brasil, de cada 100 professores aproximadamente 60 afirmam que entrariam para outra profissão se tivessem oportunidades de mudar, conforme revela recente investigação concluída pela Fundação Carlos Chagas.

O investimento no professor, em que pese a persistência de corporativismos e de um certo estreitamento de visões (Nuñez, 1990), ainda é o que mais pode facilitar a execução de diferentes ações de transformação educativa, o que busca a maior eficácia da gestão, a participação comunitária, a melhoria da qualidade do ensino para o aluno etc.

3. A busca de melhoria de qualidade da oferta educacional é o objetivo que mobiliza todos os atores interessados na escola, inclusive os que defendem a descentralização curricular. Creio que esta afirmação é consensual para todos que estão vinculados direta ou indiretamente às questões educativas. No entanto, o significado de melhoria da qualidade apresenta conotações distintas para os diferentes atores envolvidos hoje com o tema. O empresário está preocupado em certificar-se de que os recursos arrecadados sejam empregados com a máxima eficiência e que isso

possa representar a formação de um trabalhador mais qualificado para o desempenho de suas atividades. Os sindicatos analisam a melhoria como um instrumento que possibilite a formação de um cidadão mais crítico e consciente de seus direitos, tendo em vista seu futuro como trabalhador. As associações comunitárias, bem como as entidades de defesa dos direitos da criança, tendem a defender os direitos à educação como algo inerente à cidadania e que deve ser dado a todos sem qualquer adjetivação ou conotação.

A julgar pelas inúmeras manifestações que têm ocorrido no final da década de 80 e logo após a conferência de Jomtiem, parece haver um certo consenso de que a melhoria da qualidade da educação, pelo menos em nossa América Latina, se traduziria em certos indicadores de natureza quantitativa — melhoria dos percentuais de acesso à escola e permanência nela, aumento da jornada diária e do número de dias letivos, acesso à pré-escola e aumento do número médio de anos de escolaridade da população, entre outros — e por determinados conteúdos pedagógicos mínimos ou básicos, embora semanticamente estas palavras tenham significados bem distintos. A preocupação com os conteúdos indica que este final de século sinaliza a importância de a escola preparar um cidadão que seja capaz de desenvolver outras aprendizagens a partir de um conhecimento básico. Portanto, o currículo apresenta-se com um caráter mais instrumental e funcional do que em outras épocas e estas duas ordens de preocupações parecem ser o denominador comum capaz de possibilitar um ponto de partida de todos os atores interessados na questão educativa.

Creio que os educadores, isoladamente, não estão em condições de defender propostas de descentralização curricular tomando como eixo a questão da qualidade. As experiências em curso no Brasil e em outros países revelam que os acordos nacionais e os pactos pela educação exigem a participação de todos os atores. É preciso habilidade para ouvir as demandas, da mesma forma que é necessária especial sensibilidade para formular propostas que sejam aceitas por todos. De sua parte, os especialistas em educação, quando participantes desses movimentos, devem renunciar à tentação de impor seus pontos de vista, por mais corretos e justos que sejam, em benefício da harmonização e da busca de convergência que devem ser perseguidas em movimentos de valorização da educação.

Finalizando este ponto, insisto em que a perspectiva de êxito numa proposta de redefinição de competências, que tome como eixo condutor a questão da qualidade, deve ser capaz de garantir a maior participação possível e de traduzir essas contribuições em propostas que, avançando em relação aos patamares já atingidos, sejam assumidas por todos os interessados na atividade educativa.

4. A redistribuição de competências será mais eficiente na medida em que puder assegurar uma efetiva continuidade das ações. A característica fundamental da atividade educativa exige que qualquer ação seja pensada em termos de médio e longo prazos. Esse perfil da ação educativa choca-se com a descontinuidade

e o curto prazo que estão sempre presentes nas políticas conduzidas pelos poderes públicos.

As ações de curto prazo, por definição, devem diferenciar-se da gestão anterior e exigem um impacto que justifique a presença de seu condutor. Daí verificar-se com muita frequência o enunciado de propostas e projetos que abandonam o que vinha sendo realizado, desperdiçando recursos, desarticulando equipes e desmotivando atores que poderiam estar mais comprometidos com as propostas em curso.

A estratégia de definir planos de mais longo prazo, como o plano decenal proposto aos países da Região a partir da conferência da Tailândia, possibilita que as alianças sejam construídas a partir de debates e acordos solidamente estabelecidos e que a continuidade possa se dar a partir de compromissos consensualmente assumidos pelos diferentes atores desse processo. Inclusive, a exigência de continuidade terá mais possibilidade de êxito junto aos eventuais ocupantes dos postos de direção do sistema educativo na medida em que outros grupos estiverem cientes das propostas e em condições de exigir seu pleno cumprimento.

O importante é que as atribuições dos diferentes atores públicos e privados estejam plenamente definidas e existam mecanismos capazes de efetuar um eficiente processo de acompanhamento e avaliação de todas as ações. A retroalimentação de informações entre todos os elementos envolvidos no processo atua como sinalizador eficiente sobre as diferentes atribuições de cada um. A adoção de um eficiente mecanismo de divulgação através de meios massivos de comunicação pode colaborar para tornar mais efetivas as propostas formuladas, garantindo assim a continuidade delas.

A busca de resultados a qualquer preço é responsável por inúmeros equívocos e o principal deles reside em pretender impor soluções de cima para baixo em nome da racionalidade tecnocrática e da presumível competência de seus proponentes. Isso foi particularmente marcante na época de vigência dos regimes autoritários em toda Região, e vez por outra renasce sob diferentes justificativas, que pretendem ganhar tempo e acelerar o curso necessariamente lento da atividade educativa. A redistribuição de en-

cargos entre atores públicos e privados não convive com soluções propostas de cima para baixo e creio que devemos estar atentos a todas essas soluções que surgem da noite para o dia em várias partes.

5. A redistribuição de competências entre distintos atores públicos e o maior envolvimento de setores organizados da sociedade com a questão educativa obriga a uma especial atenção ao que ocorre na escola. Os inúmeros estudos desenvolvidos ao longo dos últimos anos atestam a importância do *locus* onde efetivamente acontece a educação, com sua trama de relações e de interações entre todos os atores. Na escola, os temas pedagógicos e administrativos surgem naturalmente a partir de um contexto concreto e perfeitamente delimitado. A definição da maneira pela qual cada elemento interage nesse processo pode se transformar em forte aliado para que se produzam inovações que avancem em relação aos objetivos formulados pela instituição no contexto mais geral no qual ela se insere.

A consideração da escola como elemento importante no processo de gestão educacional obriga a que se levem em conta novos enfoques teórico-metodológicos no planejamento educacional. Alguns autores já defendem a necessidade de abandonar-se a postura tradicional de financiamento de redes de ensino, definição de atribuições e articulação entre elas, adotando-se mecanismos capazes de assegurar à escola todos os meios capazes de sua plena gestão (Rivas, 1991; Romão, 1992; Gadotti e Romão, 1993; UNESCO, 1992). Creio que ainda temos que evoluir em relação ao tema da autonomia de gestão da escola, no sentido de buscar um ponto de equilíbrio entre objetivos de ensino, conteúdos, formas de financiamento, entre outros, que conciliem as exigências do cotidiano local com suas dimensões mais gerais — regional, nacional e, por que não dizer, universal.

De qualquer maneira, o tema da autonomia da escola representa uma evolução conceitual no sentido de que a instituição deve dispor de maior liberdade para administrar as suas questões. Isto nos abre perspectivas de inúmeras iniciativas de gestão inovadora, com formas mais democráticas de condução escolar que certamente vão se refletir na melhoria dos serviços oferecidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CASASSUS, Juan. Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: fundamentos y dimensiones críticas. *Boletín Proyecto Principal de Educación*, UNESCO/OREALC, n.22, ago. 1990.

DEMO, Pedro. *Cidadania menor*. Algumas indicações quantitativas de nossa pobreza política. Petrópolis: Vozes, 1992.

GADOTTI, Moacir, ROMÃO, J. Eustáquio (orgs.). *Município e educação*. São Paulo: Cortez, 1993.

MARTINS, Joel. *Um Enfoque fenomenológico do currículo: educação como poiesis*. São Paulo: Cortez, 1992.

NUÑES, Ivan P. *Las Organizaciones de los docentes en las políticas y problemas de la educación: estado del arte*. Santiago: UNESCO/REDUC, 1990.

RIVAS, Ricardo Hevia. *Política de descentralización en la educación básica media en América Latina: estado del arte*. Santiago: UNESCO/REDUC, 1991.

ROMÃO, J. Eustáquio. *Poder local e educação*. São Paulo: Cortez, 1992.

UNESCO. *La Gestión pedagógica de la escuela*. Santiago: UNESCO/OREALC, 1992.

UNICEF. *A Democratização do ensino em 15 municípios brasileiros*. Documento síntese. UNICEF, Pacto da Infância, 1993.
