

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS
CONSELHO CULTURAL INTERAMERICANO
Comissão Ad Hoc de Educação



OAS/Documentos Oficiais
OEA/Ser. J/VI
CIC/CAE/Grupo Trabalho
Doc. 59 (português)
27 Novembro 1967
Original: português

PROJETO SÔBRE
CONDIÇÕES E PRESSUPOSTOS DA MUDANÇA NA POLÍTICA EDUCACIONAL

Apresentado pelo
Ministério da Educação e Cultura
do Brasil

Departamento de Assuntos Educacionais
Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos
Washington, D.C.

C. B. P. E.

PROJETO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA DO BRASIL

Título do Projeto: Condições e pressupostos da mudança na política educacional.

Entidade responsável pela execução do Projeto: INEP (Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos), através do CEOSE (Colóquios Estaduais sobre a Organização de Sistemas de Educação).

I. Análise da Situação:

A. Perspectiva teórica

A política educacional é uma parte da política geral: depende da consciência de seu papel, alcançada por cada sociedade, e do comportamento das elites, em relação a ela - sobretudo das que detêm o poder.

As mudanças radicais que afetam a estrutura das sociedades modernas não determinaram, ainda, reflexos correspondentes no campo da educação. Por um lado, a elaboração pedagógica tem enorme dificuldade de abandonar as trilhas convencionais, conservando-se adstrita a objetivos e técnicas ainda anteriores ao salto da industrialização e da democratização - uma e outra como fenômenos da sociedade global. Há uma questão de escala e de método que precisam ajustar-se aos novos valores sociais e à consciência que deles vai adquirindo a própria sociedade. A asincronia se agrava na medida em que, em vez de empenhar-se para acertar o seu passo com o da transformação social, a educação procura defender-se dela, fechando-se em si mesma como um feudo preocupado em entreter seus próprios ritos - cada vez mais esotéricos - à margem do processo social.

Se o risco da alienação ocorre com os educadores, ele ainda é maior em relação às classes dirigentes, obrigadas a valer-se de uma nova imagem da educação para criar uma nova sociedade. Cresce de vulto a dificuldade das "élites do poder" não só na própria definição dessa sociedade, quanto na tarefa de oferecer-lhe novas instrumentalidades arrancadas da educação. Engrena-se, por essa forma, uma dialética do erro: os educadores produzindo educação arcaica, e os políticos, condicionados pelos educadores - ao mesmo tempo que os condicionam - realizando uma política arcaica da educação.

As raízes desse trágico desencontro - entre os fatos e a política, sobretudo a educacional - continuam submersas, enquanto à florda

D/K

terra se secedem medidas ineficazes e falaciosas. São medidas legais ou cartoriais, que poupam os educadores e os dirigentes da obrigação de irem ao real. A norma abstrata substitui o esforço experimental; a sua aparente universalidade escamoteia a diversidade das situações concretas, sobretudo em países que abrigam grandes desigualdades em seu próprio território; a sua fixidez - tudo feito num instante, o da lei - elimina o processo pelo qual deve renovar-se incessantemente a praxis educacional. Resultado: o "congelamento" institucional exacerba o divórcio entre o que se pede à educação e o que ela em resposta pode oferecer.

O quadro que sumariamente procuramos diagnosticar manifesta-se com especial nitidez em grande número de países americanos. As reformas educacionais, ou são formalistas, ou, se abrem caminhos criadores, terminam frustrando-se por falta de condições de implementação: os velhos hábitos mentais resistem, de um lado, e de outro, a vontade de poder coloca as novas estruturas a serviço de antigos estilos de governo e de administração. Na verdade, uma reforma deve conter um mínimo de substato institucional, tudo o mais dependendo de atitudes e métodos novos.

A fixação de um modelo de análise e de uma estratégia que tomem como ponto de partida os pressupostos sociais, econômicos e políticos de cada sistema educacional, tanto quanto os valores intrínsecos da própria educação, constituem o fundamento do presente projeto. Trata-se dum esforço inicial no sentido de instituir novos métodos não só de pensar a educação, como de realizar a sua política, constituindo uma das características dessa metodologia a própria fusão dos dois modos, mediante a qual os postulados teóricos emergem da experiência, e esta adquire mais consciência de si mesma e mais se enriquece à medida em que incorpora a reflexão sistemática. O método proposto procurará atar num feixe só as várias linhas de ação que têm permanecido dissociadas na política educacional: as intenções dos educadores e as chances que lhes oferece o Poder constituído; a programação educacional e o planejamento global da Nação; os aspectos pedagógicos e culturais e os aspectos sociais e econômicos.

Estamos fartos de constatar que não existe comunicação entre os que ocupam estas várias faixas de atividades, e que esta é a causa fundamental dos nossos fracassos. Depois de cada conferência de educação, ou de cada decisão importante tomada por um órgão governamental do planejamento, corre entre os seus líderes uma impressão triunfal de que foi encontrada a estratégia para resolver o problema da educação. Duplo engano. Primeiro, o de que o problema pode ser resolvido unilateralmente, ou de que uma instância central - como o órgão de planejamento nacional em muitos países - por ser, aparentemente, estuário de todos os setores,

venha a decidir do comportamento de cada um deles, sem antes capturar o seu apoio por um processo ao mesmo tempo racional e viável de comprometimento. O saber geral, no caso, são significa o poder geral, a menos que se admitisse um processo demiúrgico - mágico. Antes de mais nada, tal saber não é legítimo se não estiver enxertado na rêde de operações cujo desdobramento real esteja em seu alcance prever e controlar; se, ao invés, estiver baseado numa visada abstrata e estática, obtida num determinado momento e desdobrada, daí por diante, segundo as leis do raciocínio, e não segundo o dinamismo da realidade concreta. Por outras palavras, o saber geral em que deve apoiar-se o planejamento global, na sua função integradora, nada significa se não constitui um esquema de articulações reais.

O outro equívoco é o que pretende substituir a ação pela formulação.

A metodologia sugerida nesse projeto visa, exatamente, a substituir processos formais e esquemas unilaterais por outros que exprimam a totalidade dinâmica da política da educação, e sejam capazes, por isso mesmo, de tornar as atitudes mais importantes que as leis.

B. Problemas educacionais nos países americanos -

Partindo da perspectiva adotada no item A, podemos fixar, esquematicamente, alguns pontos essenciais da situação educacional da maioria dos países americanos:

1. Poder e técnica

Há quem pense os problemas, quem pesquise e elabore teorias educacionais; mesmo precários e incipientes, já existem esboços de uma ciência da educação; mas essa ciência pode relativamente pouco, e muito do que se faz em matéria de política educacional poderia ser feito do mesmo modo se ela não existisse. O saber está muitas vezes divorciado do poder nesse domínio da política, que é a educação. Com um agravante: que o Poder, nesses casos, dissimula o divórcio, adotando, aparentemente, as posições indicadas pelo saber, quando na realidade utiliza apenas os rótulos, os clichês verbais, mantendo inalteráveis os aspectos substanciais. Em tal estado de coisas, o movimento de renovação se reduz a uma sucessão de clichês; nem as instâncias governamentais, que os impõem, ou preconizam, nem as instituições educacionais que os admitem - ou por obrigação legal, ou por tática que lhes facilita os contatos com os Ministérios e o seu favorecimento - num umas nem outras se dão ao trabalho de aprofundar o estudo do que é preconizado e aceito, até o ponto de verificar se ocorre de fato a mudança de atitudes ou a criação de outra estrutura bá-

D/B

sica da educação.

A tradição das soluções de autoridade para a educação, emana das de órgãos centrais, eximia a êstes do estudo e dos métodos experimentais, substituídos pelo recurso à lei e à sua eficácia automática. Explica-se dessa forma a inexistência, junto aos órgãos administrativos, de órgãos técnicos incumbidos de captar a experiência e de fornecer às Autoridades subsídios válidos para a política educacional. Trata-se de um modelo institucional em que as autoridades sentem bastar-se a si mesmas, munidas pelo sistema político-administrativo de suficiente margem de arbítrio para, em cada nova administração, poderem fazer tábula rasa, se o quiserem, do repertório de idéias e de realizações já acumuladas no país, ou em cada Estado federado. Às vêzes, o órgão técnico existe, porém marginalizado, a sua pesquisa e a sua elaboração isoladas da ação administrativa de que deveriam ser o instrumento norteador, e sujeitas, por isso mesmo, a se desencaminharem no estudo de falsos problemas ou de questões totalmente secundárias.

O fenômeno capital da educação nesses países é o paralelismo entre a política e a técnica, entre o poder e a praxis educacional, o que se deve a razões culturais e sociológicas cuja investigação constitui pressuposto de qualquer construção educacional.

2. O processo educacional e o processo social global

O item 1 nos mostra a separação entre o pensamento educacional e a política educacional. Mas há outra separação, talvez mais grave que a primeira, inclusive por constituir-lhe a origem: a que dissocia o pensamento e a política educacionais da realidade social e econômica. O isolamento do sistema educacional retira-lhe responsabilidade efetiva no processo de desenvolvimento social e econômico, que é um processo articulado e global.

3. Planejamento educacional

O planejamento educacional deveria constituir o instrumento de articulação entre as duas ordens de fatores, mas infelizmente, entre nós, permanece um campo de estudos e conclusões técnicas, sem reflexos na realidade. Esse fracasso resulta, em parte, das mesmas razões sócio-culturais já apontadas no item 1, e em parte da falta de uma estratégia eficiente.

Os defeitos a apontar são de diferentes espécies. O mais grave deles consiste num equívoco: o de considerar o planejamento educacional uma técnica, a que corresponda uma categoria de especialistas: o planejador educacional. A êsse equívoco se opõe um outro: o de reduzir o

planejamento a um código de intenções, sem a tradução destas em quantidades de tempo e de recursos - e sem as análises de situação de que elas deveriam emergir.

No plano operacional, o sistema correspondente à primeira fórmula reúne um grupo de especialistas em técnicas de econometria, os quais se erigem em árbitros da política educacional a ser consubstanciada no plano, usando a seu arbítrio as informações dos educadores e a documentação por estes produzida. Trata-se de uma falácia: os especialistas de meios formulando a política dos fins.

Quanto à segunda fórmula, o sistema se baseia na ação dos órgãos-fins da educação, os quais nem dispõem dos instrumentos de análise sócio-econômica, nem de planificação, nem se entrosam com esses instrumentos quando funcionam noutros setores da administração.

Vê-se claramente que não se encontrou a metodologia eficaz para entrosar as duas linhas de trabalho. Nem tal metodologia pode ser alcançada sem se construir novo modelo teórico de planejamento, ajustado à estrutura institucional de cada país, e às peculiaridades da educação. O novo esquema deve combinar o esforço de generalistas, aos quais compete fixar as opções qualitativas básicas da política educacional, com o trabalho dos especialistas, tanto em educação, quanto nas ciências e técnicas instrumentais do planejamento. Os generalistas enlaçam na sua visão os fins da educação com os da sociedade global, assim como a política de fins com a política de meios. Os especialistas, de ambos os campos - fins e meios - se articulam em todo o curso do processo de planificação, dentro das perspectivas traçadas pelos generalistas.

A coordenação operacional do planejamento deve situar-se no grupo das técnicas de meios, assim como a coordenação das diretrizes de política educacional deve caber a órgãos que tenham a seu cargo definir, concretamente, os fins da educação. Entre as duas esferas haverá um constante fluxo de informações e influências, não se podendo estabelecer a priori uma precedência cronológica no desencadeamento e na continuidade dos trabalhos.

4. Estrutura administrativa dos sistemas educacionais

Os itens precedentes, obedecendo à linha conceitual fixada no primeiro deles, estabelecem um approach especial para a construção educacional: a educação como política, ou seja, o problema de sua viabilidade nas condições concretas de cada país. No fundo, o problema é o do encontro entre fins e meios, não só na educação, como uma ordem particular, mas entre esta e as demais ordens de realidades que integram o processo social global. Esse approach se aplica também, obviamente, à administração

9/16

ção dos sistemas educacionais e à estruturação e funcionamento dos órgãos que a promovem. Na atual organização, não estão devidamente fixadas as três faixas em que o sistema se distribui, e o seu entrosamento: a dos órgãos da administração superior, a dos órgãos-fins e a dos órgãos-meios.

A análise dos sistemas educacionais, quanto a êsse aspecto, nos revela deformações e deficiências de vários tipos, entre os quais destacamos, para exemplificar, os seguintes:

a.) A estrutura administrativa planejada segundo modelos abstratos, fora da realidade, muitas vêzes encomendados a escritórios de planejamento que não possuem qualquer competência específica no assunto. Esse método resulta do mesmo equívoco que gerou a criação da categoria planejador educacional, como uma forma abstrata, ou técnica, que pudesse ser válida, sem o conteúdo que a suporta e a define.

b.) Inexistência de relacionamento entre os órgãos-meios e os órgãos-fins, nem muito menos a subordinação funcional dos primeiros aos segundos. Tal fato, que ocorre sobretudo com os órgãos de orçamento e de pessoal, provoca a grave distorção de os órgãos-meios criarem seus próprios fins, ou ficarem à disposição da cúpula administrativa, fornecendo-lhe condições de realizar discricionariamente os fins dela, e não do órgão e da instituição.

c.) Falta de staff capaz de assegurar continuidade à política educacional, e autonomia intelectual e técnica aos sistemas estaduais, continuando êstes a depender dos órgãos federais; falta de staff nos próprios órgãos federais, para dar consistência técnica aos seus programas.

d.) Em razão dessa escassez de técnicos junto aos órgãos que lideram os sistemas educacionais, a estrutura administrativa se mostra inapta para realizar os objetivos da política educacional. Ou êstes são inadequadamente formulados, ou, em caso contrário, carecem de meios apropriados para a sua realização. Parte da inorganicidade da estrutura decorre dessa deficiência, embora outra parte se origine da baixa política que cria órgãos e funções com objetivos clientelísticos.

e.) Não sendo concebidos para realizar fins claramente definidos, os sistemas educacionais estão privados, por êsse mesmo motivo, de mecanismos de avaliação de sua política. A implementação desta reclama, portanto, a criação de órgão ou órgãos de auto-consciência reflexiva e de avaliação do sistema, como condição de seu desenvolvimento.

f.) Num contexto político federativo, o relacionamento entre o sistema federal e os sistemas estaduais de educação impõe um modelo es

pecial, no qual a eficiência da ação federal não prejudique a sua flexibilidade. Nos países em que a influência dos órgãos centrais não mais se exerce de forma autoritária, esse fato não seria auspicioso, como é, se viesse a significar omissão, ao invés de outro estilo de ação, consubstancial na assistência técnica. Todavia, carecem os órgãos centrais dos Ministérios de Educação de instrumentos e de métodos de assistência técnica, quando não se efetua a conversão de suas estruturas em função da nova linha de liderança imposta pela descentralização. Quando o sistema é centralizado, a lei e as informações de tipo cartorial desempenham a função principal na comunicação entre o Ministério e os Estados. Com o novo sistema, afastado o processo normativista, prevalece o de contato direto com vistas à informação válida para uso dos órgãos de política educacional, e ao intercâmbio fertilizador originado na experiência educacional e técnica posta à disposição dos elementos estaduais e locais. Acontece ainda que as categorias de pessoas capazes de realizar a assistência técnica não existem em tôdas as áreas, nem nos quadros funcionais dos Ministérios, nem são por êste mobilizadas fora de seus quadros. A assistência técnica ainda precisa ser institucionalizada, seja quanto à criação dessas categorias, seja quanto à forma dinâmica de relações entre os dois planos - o federal e o estadual.

5. A experiência do CEOSE

O CEOSE, comissão criada em 1966 e constituída, sob coordenação brasileira, de especialistas nacionais e da UNESCO, representa o instrumento criado pelo INEP para delinear a estratégia encarecida nos itens anteriores.

Por fidelidade à filosofia que o inspirou - os fatos como fonte de suas posições doutrinárias - nada foi preestabelecido como teoria ou como norma. A análise das situações e a abordagem empírica antes de qualquer fixação teórica, serviram de base não só às nossas idéias como aos nossos métodos de trabalho.

No caso, o que mais importa são os métodos, na medida em que constituem caminhos que levam dos fatos às idéias. O que procuramos oferecer como contribuição à política educacional é uma metodologia, uma forma de análise com base na implicação mútua entre as idéias e os fatos, e como resultado, uma estratégia que ponha em confronto as estruturas de poder e a política educacional, tendo em vista romper o bloqueio porventura criado por aquelas em relação a esta. O que importa no caso não é tanto oferecer soluções, quanto levantar os problemas e conduzir sistematicamente a pesquisa que, a longo termo, lhe facilite resolvê-los. Nenhum problema social se resolve à maneira de um tout fait, e sim por um ajust-

te que só se manterá apoiado numa permanente atitude de investigação. A experiência brasileira quanto a essa estratégia é breve para oferecer soluções, mas já possui um grau suficiente de maturidade para servir de subsídio ao levantamento da problemática.

Seria extremamente interessante o estudo comparativo das formas como se produz êsse bloqueio nos vários países da América, cabendo essa tarefa perfeitamente nos propósitos de uma organização como a OEA.

É, aliás, o que se recomenda numa das conclusões da recente Conferência Internacional sôbre a Crise Mundial da Educação, realizada em Willamsburg, Estados Unidos: "Além dêsse permanente processo de auto-avaliação, os sistemas educacionais devem submeter-se periôdicamente a exame crítico e construtivo por parte de educadores de outros sistemas educacionais, empenhados como seus colegas nacionais, no mesmo esforço comum. A factibilidade e o valor dêstes "confrontos" já foram claramente demonstrados entre os países desenvolvidos. No caso dos países em desenvolvimento, um processo semelhante de exames mútuos por países vizinhos poderia ser organizado através da UNESCO ou da organização regional adequada".

Tendo em vista as anteriores considerações, o INEP submete à Comissão AD HOC da Educação, da Organização dos Estados Americanos, o presente projeto, que se intitula: "Condições e pressupostos de mudança na política educacional. (Problemas de organização administrativa, planejamento educacional e assistência técnica)".

II. Objetivos

A) Fixar os problemas da política educacional, segundo a perspectiva estabelecida na parte 1 dêste documento.

B) Elaborar modelos de política educacional, em cujo contexto se articulam a organização administrativa, o planejamento educacional e a assistência técnica. Deverão ser encontrados modelos diversificados segundo as peculiaridades de cada país, ou das diversas regiões em que porventura se divida.

III. Descrição do Projeto

A) Duração - 5 anos

B) Etapas

1. A primeira etapa consistirá na realização de um seminário no Brasil, sôbre "pressupostos e condições de mudança educacional nos países da América", compreendendo quatro fases:

a) Fase preparatória: formulação do temário com a utilização

de subsídios que desejem fornecer os países participantes; elaboração de textos sôbre os problemas incluídos no temário, os quais serão distribuídos com a devida antecedência aos países participantes.

b) Seminário no Rio de Janeiro para debater o temário com base nos textos mencionados no item anterior. (duas semanas).

c) Colóquio Estadual nos moldes utilizados pelo CEOSE (o documento anexo, que é o relatório do primeiro desses Colóquios, ilustra o tipo de análise adotado pelo CEOSE) (uma semana).

d) Novo seminário no Rio de Janeiro para a análise crítica do Colóquio Estadual (uma semana).

2. As etapas subsequentes serão definidas e escalonadas por ocasião do seminário no Rio de Janeiro, com a responsabilidade solidária dos vários países participantes, já que depende do consenso a ser obtido o êxito efetivo do empreendimento. Em todo caso, a sequência de programa deverá abranger:

a) a realização de novos encontros em diferentes países do Continente, visando à implantação progressiva de novas estruturas e métodos de ação nos sistemas educacionais;

b) o estabelecimento de comunicações permanentes entre os vários países membros da Organização, pela qual fique assegurada a continuidade do processo a ser desencadeado pelo projeto, e a avaliação sistemática de seus resultados. Uma das formas de promover essa articulação poderá ser a presença, cada ano, junto ao CEOSE, de observadores de determinado número de países membros da OEA, a fim de se inteirarem dos métodos de trabalho adotados por essa Comissão, e de seus resultados.

C) Descrição das atividades

Caberá ao CEOSE:

- coordenar o encontro, desde sua fase preparatória, contando com a colaboração direta dos órgãos do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais;
- redigir alguns dos documentos a serem discutidos;
- escolher os relatores dos demais documentos;
- convidar especialistas brasileiros ou estrangeiros, para prestarem colaboração técnica ao projeto em qualquer de suas etapas.

D) Estratégia adotada para alcançar os objetivos:

A estratégia foi definida, quanto aos fundamentos, no item I, e quanto aos métodos, no item III. Em relação a êstes, vale destacar que

C. B. P. E.

10.

o Colóquio Estadual permite acompanhar, ao vivo, os processos e técnicas usados pelo CEOSE.

E) Participantes

Tendo em vista os objetivos do projeto, e a necessidade de que esforços desta ordem devem justificar-se pelo seu efeito multiplicativo, os participantes devem ser pessoas-chave nos respectivos sistemas educacionais, seja no plano administrativo, seja no plano pedagógico.

IV. Recursos

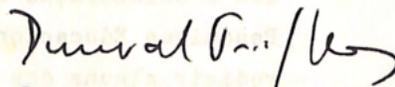
A) Caberá ao INEP a responsabilidade quanto às instalações, equipamentos e serviços de secretaria, além dos encargos atribuídos ao CEOSE e ao CBPE, com os recursos constantes do orçamento do Ministério da Educação e Cultura.

B) Caberá à OEA assegurar a passagem e hospedagem aos participantes de fora do Brasil, assim como atender às despesas relacionadas com a vinda de especialistas estrangeiros, mencionados no item C, e com a publicação do relatório final. Essas despesas podem ser estimadas aproximadamente, em NCr\$ 30.000,00

V. Avaliação do projeto

A avaliação do projeto será realizada mediante as seguintes atividades:

- A. Relatório circunstanciado de cada etapa cumprida;
- B. Observação do processo de implantação das novas estruturas, inclusive através de contatos periódicos com as autoridades encarregadas da execução das reformas.



Durmeval Trigueiro Mendes
Coordenador do CEOSE