Instituto de Planejamento Econômico e Social
IPLAN
Instituto de Planejamento

Texto para Discussão

nº 19

Planejamento da Educação no Brasil: Revisão e Propostas

José Amaral Sobrinho*

Agosto de 1989

Instituto de Planejamento - IPLAN

Texto para Discussão

nº 19

Planejamento da Educação no Brasil: Revisão e Propostas

José Amaral Sobrinho*

Agosto de 1989

* da Coordenadoria de Educação e Cultura do IPLAN.

O Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA) é uma fundação vinculada à Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN/PR), composta pelo Instituto de Planejamento (IPLAN), Instituto de Pesquisa (INPES) e Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC).

Ministro do Planejamento:	João Batista de Abreu
Presidente do IPEA:	Ricardo Luís Santiago
Diretor do IPLAN:	Flávio Rabelo Versiani
Diretores-Adjuntos:	Francisco Almeida Biato e Solon Magalhães Vianna

Coordenadoria de Agricultura e Abastecimento:	José Garcia Gasques
Coordenadoria de Educação e Cultura:	Divonzir Artur Gusso
Coordenadoria de Emprego e Salários:	Ana Amélia Camarano
Coordenadoria de Desenvolvimento Regional:	Clando Yokomizo
Coordenadoria de Desenv. Urbano e Meio Ambiente:	Edgar Bastos de Souza
Coordenadoria de Indústria e Tecnologia:	Michael Wilberg
Coordenadoria de Minas e Energia:	Michael Wilberg (respondendo)
Coordenadoria de Planejamento Macroeconômico:	Eduardo Felipe Ohana
Coordenadoria de Saúde e Previdência Social:	Maria Emilia R. M. de Azevedo
Coordenadoria do Setor Externo:	Renato Coelho Baumann das Neves
Coordenadoria de Transportes e Comunicações:	

Setor de Documentação:	Norma Stenzel
Setor de Processamento de Dados:	José Adalberto de Paula Ferreira
Assessoria Editorial:	Maria Lúcia Casasanta Brüzzi

Comitê Editorial do IPLAN:

. Flávio Rabelo Versiani - Presidente
. Carlos Monteiro Villa Verde
. Divonzir Artur Gusso
. Edgar Bastos de Souza
. Eduardo Felipe Ohana
. Maria Lúcia Casasanta Brüzzi
. Solon M. Vianna

Este trabalho é de responsabilidade do(s) autor(es). As opiniões nele contidas não representam necessariamente o ponto de vista do IPLAN, ou da SEPLAN.

Instituto de Planejamento - IPLAN/IPEA
Ed. BNDES, 11º andar, Setor Bancário Sul
70076 - Brasília - DF

PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: REVISÃO E PROPOSTAS

SUMARIO

	Pág.
1. Introdução	3
2. A Experiência Brasileira de Planejamento	4
2.1 O Planejamento da Educação e seus Momentos	4
2.2 Planejamento da Educação: Conquistas, Desvios e Desafios	13
3. Reestruturação: Redefinição de Espaços e Revisão de Processos	21
3.1 Redefinindo Espaços	22
3.2 Revisão de Processos	26
4. Perspectivas	28

RESUMO

O sistema educacional brasileiro encontra-se em um momento de crise, sendo objeto de críticas, de desencanto e de incertezas. Embora vários fatores tenham contribuído para essa crise do sistema e de sua gestão, boa parte pode ser explicada pela inadequação dos paradigmas, do estilo de administração e dos procedimentos a uma realidade, nova em sua configuração. A busca de novas formas de administrar a educação, no momento em que mudanças ocorrem na sociedade, depende da identificacão de alguns parâmetros institucionais ditados pela realidade constitucional do País, assim como de uma revisão de certos processos e encaminhamentos. O texto analisa a trajetória do planejamento da educacão no Brasil, seus momentos, processos, resultados e desvios, possibilitando a identificação de aspectos que passam alavancar propostas de revisão de estilos e processos de planejamento adequados ao momento de transformações políticas e sociais.

1. INTRODUÇÃO

O sistema educacional brasileiro atende a cerca de 3 milhões de alunos no pré-escolar, 26 milhões no ensino de primeiro grau, 3,5 milhões no ensino de segundo grau e 1,5 milhão no ensino superior. A administração do sistema cabe a instituições públicas (federais, estaduais e municipais) e privadas (confessionais, filantrópicas, empresariais, associativas, etc.)

Esse sistema encontra-se em um momento de crise, sendo objeto de críticas, de desencanto e de incertezas. Por um lado, vários setores da sociedade, principalmente dos estratos médios, reclamam organização e eficiência. Protestam contra a precariedade das instalações e das condições de funcionamento das escolas públicas - que acolhem a grande maioria dos estudantes do pré-escolar e do ensino de primeiro e segundo graus, assim como boa parcela dos estudantes de nível superior - e exigem do setor público patamares superiores de qualidade de ensino e melhor organização do próprio sistema.

Por outro lado, os padrões tradicionais de gestão conflitam com a crescente participação de grupos e setores sociais, na definição dos rumos da educação, e com os novos contornos do sistema, devido à crescente participação do município na oferta educacional, ao aumento da oferta pública de educação pré-escolar e às inúmeras ações educativas conduzidas por movimentos sociais. Reforçando os novos contornos da educação, a nova Constituição consagrou princípios e medidas como: democratização da gestão (Art. 206, VI), reforma tributária (Título VI, Cap. I, Seção VI), obrigatoriedade do atendimento à população de 0 a 6 anos (Art. 208, IV).

Finalmente, os paradigmas explicativos das estruturas e relações existentes no sistema educacional mostram evidente esgotamento frente a uma realidade econômica, política e social diferente daquela das décadas passadas, reduzindo a eficácia das opções decisórias convencionais.

Embora vários outros fatores tenham contribuído para essa crise do sistema e de sua gestão, boa parte dela pode ser explicada pela inadequação dos paradigmas, do estilo de administração e dos procedimentos administrativos à uma realidade nova em sua configuração.

O caminho para superar essas disfuncões contempla a redefinição das relacões e objetivos institucionais, a sistematização e a organizacão das acões em novas bases, ou seja, a revisão do planejamento como método de gerência. Só assim o setor educacional ganharia fôlego para alcançar patamares superiores de desenvolvimento.

As páginas a seguir constituem um exercício de reflexão sobre o planejamento da educação no Brasil nos seus aspectos institucionais, políticos, administrativos e gerenciais. A análise da tradetória do planejamento, seus momentos, processos, resultados e desvios objetivam identificar aspectos que possam fornecer subsídios a propostas de revisão de estilos e processos de planejamento adequados ao momento de transformações políticas e sociais.

2. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO

2.1 O Planejamento da Educação e Seus Momentos

Processos de análise, previsão e decisão sobre o que fazer na área educacional, e com que recursos, sempre existiram na União, nos estados, nos municípios e nas escolas. Esses processos sofreram, no entanto, mutações, sendo possível identificar quatro momentos na evolucão do planejamento da educação no Brasil.

I - Até a década de 50, coube à legislacão educacional definir os contornos do sistema em termos de sua organização, repartição de responsabilidades e formas de ingresso e progressão pelos diversos níveis de ensino. União, estados e municípios

organizavam e administravam suas redes de ensino tendo a legislação educacional como parâmetro. Não existiam planos de educação, nem no nível federal, nem no estadual: seus elementos estavam contidos nas leis educacionais.

II - Nos anos 50, o planejamento como processo sistematizado e organizado de previsão e programação das ações de Governo começou a ser adotado pela administração pública no Brasil. São desse período o Plano Salte (1951/1955) e o Plano de Metas (1956/1961). O Plano Salte não incluiu a educação entre os setores prioritários. O Plano de Metas lançou os fundamentos de um novo padrão de política educacional ao enfatizar a formação de pessoal técnico e de mão-de-obra qualificada, indispensáveis ao desenvolvimento industrial proposto. Diretrizes e metas para a formação de quadros técnicos foram incluídas nesse Plano, sem, no entanto, abarcar todo o sistema educacional e sem ser produto de estruturas e procedimentos complexos.

A presença do Governo Federal na área da educação era pequena, havendo mais espaço para os estados e grupos sociais organizados. Houve, nesse período, intensa participação da sociedade nos debates sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, finalmente aprovada em 1961, mobilizando lideranças estudantis, empresariais, operárias, Igreja e outros setores organizados, cujos embates tinham por alvo influir sobre o Congresso.

III - A partir de 1961, contudo, com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases, o planejamento começou a se institucionalizar e a se instrumentalizar na área da educação. A Lei de Diretrizes e Bases, ao criar os Fundos Nacional do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior, tornou imperativa a operacionalização de uma programação específica a ser elaborada pelos Conselhos Federal e Estaduais de Educação a quem atribuia as funções de normatizar, acompanhar e supervisionar os sistemas de ensino.

Entretanto, embora essa lei conferisse ao Conselho Federal de Educação a responsabilidade pela elaboração do Plano Nacional de Educação, este solicitou ao Ministério da Educação a criação de uma Comissão de Planejamento, com subcomissões especializadas, para lhe fornecer o devido suporte técnico. O Conselho Federal de Educação reservou-se, porém, a função de estabelecer os balizamentos para a elaboração dos planos.

O ajustamento do suporte técnico com a centralização das decisões na administração federal, em decorrência da concentração na União dos tributos arrecadados, a partir da segunda metade da década de 60, foi um processo natural e inevitável. A transferência dos recursos da União para os estados e municípios passou a depender da elaboração de projetos pelos estados, de acordo com as orientações e prioridades definidas pelas equipes técnicas do Governo Federal. Os órgãos representativos da sociedade (partidos políticos, sindicatos, associações, etc), antes bastante ativos no debate sobre os rumos da educação, foram colocados no ostracismo. A União pretendeu ser intérprete das necessidades educacionais da sociedade, dispensando a participação dessas instituições.

A tendência tecnicista estendeu-se aos estados. A Lei 5692/71, ao estabelecer, no artigo 72, que os estados deveriam elaborar planos para a implementação da reforma de ensino nela prevista através de órgãos próprios do respectivo sistema de ensino, lançou a base do novo sistema de planejamento.

Criaram-se coordenadorias ou assessorias de planejamento, de orçamento e de avaliação em todos os órgãos das administrações federal e estaduais, estabelecendo-se uma ampla rede de vínculos e relações. Surgiram os planos setoriais de educação, os planos estaduais de educação, os planos operativos anuais, os modelos de apresentação e de acompanhamento de projetos e as respectivas sistemáticas operacionais. Foi dada ênfase às informações estatísticas e gerenciais e à pesquisa educacional, fontes de dados confiáveis e necessários para conferir racionalidade à tomada de decisão. A assistência técnica vinculada à

assistência financeira passou a ser o instrumento que cimentava o esquema de relações entre o Ministério da Educação e as secretarias de educação.

O Ministério da Educação passou a ocupar, nesse período, um crescente espaço decisório, o que lhe garantiu forte poder de controle sobre os estados por intermédio dos seguintes mecanismos:

* elaboração de planos com repercussão no sistema educacional como um todo, sem participação dos estados e municípios, -co-gestores do sistema educacional - ou de quaisquer outras entidades representativas de setores da sociedade. O I e o II Plano Setorial de Educação foram elaborados sem a participação das secretarias de educação, ficando os contatos com estas restritos aos órgãos da estrutura do Ministério da Educação,

* definição de um elenco de projetos prioritários e sua utilização como instrumento de transferência de recursos e de direcionamento das ações educacionais desenvolvidas no nível estadual. A assistência financeira estava, aqui, estrategicamente vinculada à assistência técnica,

* adoção de critérios para transferências intergovernamentais de recursos sem consulta aos co-gestores do sistema educacional, as sistemáticas operacionais, com orientações e normas quanto à aplicação dos recursos, eram definidas pelos órgãos do Ministério,

* controle da agenda de discussão das secretarias de educação por meio de reuniões periódicas com seus titulares e da assistência técnica, ocasiões em que eram apresentados e analisados os tópicos de escolha do MEC e os aspectos relacionados aos projetos prioritários incluídos nos planos setoriais de educação.

* reprodução, nas secretarias estaduais, das mesmas estruturas existentes no MEC, o que facilitava o relacionamento operacional entre o MEC e as próprias secretarias.

Os estados não tinham, assim, espaço para influenciar nas decisões em termos de políticas, diretrizes e estratégias para o sistema educacional como um todo. Administravam os seus sistemas de ensino, mas a existência de recursos para os programas de investimentos e inovações dependia da inclusão, nos planos estaduais de educação, de projetos que eram desdobramentos daqueles contidos nos planos elaborados pelo Governo Federal (Ministério da Educação e Ministério do Planejamento).

Os municípios não tinham, nesse aspecto, uma autonomia reconhecida. Apesar da Constituição de 1967 conceder a eles autonomia para organizar e manter serviços públicos, inclusive educação, dependiam das secretarias estaduais no que concerne à organização, dimensionamento e normatização da rede de ensino.

Os mecanismos de centralização e controle foram mantidos:

* pela desmobilização da sociedade, em geral, e das instâncias públicas - estaduais e municipais.

* pela lealdade dos governadores e, por conseguinte, de suas equipes de auxiliares, ao Governo Federal, uma vez que os governadores eram escolhidos pelo Presidente da República,

* pela carência de recursos dos estados para manutenção e ampliação do sistema educacional, pois a opção pelos projetos prioritários era o caminho para o recebimento de recursos.

Os secretários de educação dos estados economicamente mais desenvolvidos contornavam, em parte, esses controles federais por dependerem menos dos recursos do Ministério da Educação e por disporem de capacidade técnica, pedagógica e gerencial. Os secretários de educação e o pessoal técnico dos demais estados, entretanto, limitavam-se a reclamar do relacionamento com o MEC e procuravam meios de se desviar das orientações e normas federais sem nunca terem esboçado movimento organizado para conquistar maior autonomia.

IV - Essa forma de atuação do Ministério da Educação foi-se tornando inadequada à realidade do País, devido às mudanças sociais e políticas aceleradas a partir de 1979.

A manifestação da pluralidade cultural, assim como a organização de diferentes grupos de interesse, causaram conflitos que passaram, naturalmente, a fazer parte de um processo democrático em consolidação. As diversidades regionais tornaram-se mais evidentes. Novas idéias e opiniões, nem sempre coincidentes com as posições do MEC, foram introduzidas no debate sobre educação e sua administração.

O setor público, que até então havia mantido uma postura aparentemente unitária, começou também a revelar sua diversidade. Estados e municípios iniciaram um processo de conquista de espaço e de participação, discordando das diretrizes e posturas da União, reclamando, reivindicando e discutindo propostas para o equacionamento de problemas de expansão e manutenção da rede de estabelecimentos e de melhoria das condições de ensino nas suas áreas de atuação.

Em 1979, a União viu-se compelida a oferecer aos estados a oportunidade de participar da elaboração do III Plano Setorial de Educação. As secretarias de educação, junto com outros órgãos públicos, como SUDENE, secretarias estaduais de planejamento, secretarias estaduais do trabalho, etc., sob a coordenação do Ministério da Educação, partiram para a definição de políticas e estratégias em encontros regionais, mas não foi aberta a participação aos municípios e outras organizações representativas da sociedade, como associação de professores e estudantes, entre outras. A partir daí, a programação dos estados começou a se desvincular do elenco de projetos prioritários e cada secretaria estadual passou a elaborar suas propostas de programação, embora ainda precisassem da aprovação do Ministério da Educação para a obtenção de recursos.

No período 1982/1983, o espaço decisório concentrado pelo Ministério começou a ser compartilhado. Com a eleição de alguns

governadores de partidos de oposição ao Governo Federal, o esquema de lealdade rompeu-se, abrindo espaço para a organização dos secretários de educação em um fórum. Os secretários que assumiram em 1987, praticamente todos do partido de oposição ao Governo, ampliaram o fórum, transformando-o em Conselho de Secretários de Educação (CONSED), que passou a se reunir com a finalidade de discutir a política de educação e propor alternativas de acordo com uma agenda por eles definida. Com o fórum e o CONSED, a forma de atuação do MEC veio a ser questionada. O CONSED pressiona por espaço e critica as decisões que, afetando o sistema educacional como um todo, são tomadas sem consulta aos secretários[1].

Em 1986, como conseqüência de uma reunião de dirigentes municipais de educação da Região Metropolitana de Recife, criou-se a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Dentre suas finalidades destacam-se as de representar e apoiar os dirigentes municipais de educação do País, estimulando a criação de entidades que os congreguem no nível estadual; participar da formulação das políticas educacionais no plano nacional, com representação em instâncias decisórias; e incentivar a participação de diferentes segmentos da população nos aspectos administrativo e pedagógico do processo educativo[2]. Atualmente, quase todos os estados contam com Associações de Dirigentes Municipais de Educação (ADIME). A onda municipalista, a reforma tributária da Constituição de 1988 e o repasse de 25% da quota federal do salário-educação às prefeituras municipais deram alento à UNDIME, que hoje reúne mais da metade dos municípios brasileiros. Enquanto a UNDIME atua junto ao Governo Federal, as ADIMES atuam junto às secretarias estaduais de educação, reivindicando e encaminhando propostas.

---

[1] Sobrinho, José Amaral. O Conselho de Secretários de Educação - Brasília. IPEA/IPLAn/CEC. Maio de 1987

[2] Estatuto da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação.

Essa tendência de participação chegou também às escolas, mediante o reconhecimento de que o processo ensino-aprendizagem de fato se dá na unidade escolar e que a organização da escola e o tipo de relações sociais ali desenvolvidas são importantes para o desenvolvimento da educação. Assim, além das associações de pais e mestres, já difundidas, algumas Unidades da Federação partiram para a eleição de diretores de escolas, enquanto outras criaram conselhos e colegiados escolares como instrumentos de apoio e de democratização da gestão.

Com a organização do CONSED e da UNDIME, o Ministério da Educação foi, aos poucos, perdendo espaço decisório e poder de controle sobre a política de educação no nível estadual. A postura independente de alguns estados em relação ao MEC foi também assumida por outros. As ações inovadoras, que antes dependiam dos projetos prioritários, passaram a ser iniciativa dos estados, sem consulta e conhecimento do MEC. Os estados, hoje, buscam em outras instituições públicas, como universidades e fundações, a assistência e o apoio de que precisam, quebrando a dependência dos ritos de assistência técnica.

Essa tendência à menor presença do Governo Federal trouxe alterações na prática do planejamento educacional.

Na área federal, o ciclo de elaboração de planos educacionais esgotou-se. O III Plano Setorial de Educação foi o último a ser elaborado com vigência até 1985. A partir daí, o que se viu na área de planejamento foi a inclusão de diretrizes e metas educacionais nos vários Planos Nacionais (I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - I PND/NR, Plano de Metas, Programa de Ação Governamental) e, no MEC, a elaboração de documentos contendo elementos de políticas e diretrizes nunca consolidadas. Com a ausência de planos e de diretrizes sistematizadas, o espaço decisório tornou-se mais vulnerável à incidência do imediatismo e das práticas clientelísticas que caracterizam o atual momento político-administrativo.

Nos estados, o ciclo de elaboração de planos ainda persiste. Cada administração elabora seu plano de educação, no qual são definidos as diretrizes, as prioridades e os objetivos relativos à área. É cada vez menor a influência do MEC na configuração das prioridades, objetivos e metas do estado, e são cada vez mais freqüentes os esforços para ampliar a participação de setores sociais, organizados ou não, na definição dos objetivos e prioridades educacionais. No entanto, as pressões para que os planos dos governos estaduais apresentem resultados a curto prazo, como forma de legitimação perante a sociedade e a descontinuidade administrativa, têm reforçado o clientelismo e o imediatismo, dificultando o processo de administracão e gerência do sistema estadual de educação, inviabilizando a execução dos planos em geral mais prospectivos, centrados em resultados de médio e longo prazos.

Nos municípios, a situação é mais complexa, pois trata-se mais de implantar uma prática de planejamento do que de mudar o estilo. Os municípios organizaram-se para obter mais recursos e mais espaço nas grandes decisões. A Constituição de 1988 ampliou-lhes as atribuições na área educacional, atribuindo-lhes a manutenção de programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental (Art. 30, VI), bem como a organização de um sistema de ensino (Art. 211), que exigirá capacidade técnica e gerencial que a maioria dos municípios, porém, ainda não possui. Deve-se, no entanto, reconhecer o caminho já percorrido por grande número de municípios, em parte, como resultado de sua organização em torno da UNDIME e das ADIMEs.

Constatam-se, assim, movimentos cíclicos de maior ou menor presença do Governo Federal no comando do sistema educacional com a conseqüente presença, maior ou menor, das outras instâncias públicas ou grupos.

Na década de 50, houve menor presença do Governo Federal e participação maior dos estados e municípios no sistema educacional, que se encontrava em fase de expansão, porém, sem maiores complexidades do ponto de vista organizacional. Não exis-

tiam planos e os instrumentos eram poucos. Naquele momento, viveu-se um certo equilíbrio entre o técnico e o político.

Na década de 60, a presença do Governo Federal aumentou e a participação dos estados e municípios na definição dos rumos da educação reduziu-se, apesar da crescente complexidade do sistema educacional. Foi o momento da técnica, da tecnocracia e dos planos.

A partir de 1979, a presença do Governo tende a diminuir com a maior participação e envolvimento dos estados, municípios e grupos sociais organizados. Desaparecem os planos nacionais, permanecendo os planos estaduais. As dimensões técnicas e políticas não se equilibram.

Os procedimentos administrativos e os instrumentos nem sempre foram os mesmos nos momentos de maior ou menor presença do Governo, ou seja, nem sempre seguiram o mesmo movimento cíclico, pois a cada momento da trajetória do planejamento o sistema educacional tornava-se mais complexo, o que exigia revisão, abandono ou identificação de novas formas de operacionalização das ações.

2.2 Planejamento da Educação: Conquistas, Desvios e Desafios

Uma das principais críticas ao sistema educacional é a forma desigual de seu crescimento, consagrando a seletividade social e a perda de qualidade. No ensino fundamental, essa situação afetou não apenas as camadas mais pobres, recém-chegadas às cidades, mas também as camadas médias, que tinham na escola pública e gratuita o caminho para a manutenção do status e para a ascenção de seus filhos[3].

---

[3] SEPLAN/PR. "Educação e Cultura - Situação e Políticas Governamentais - 1987". IPEA/IPLAN/CEC. Cap. 2.

A expansão do ensino médio e sua profissionalização tampouco serviu às camadas médias, uma vez que a expansão de empregos não foi suficiente nos segmentos mais avançados, enquanto nos segmentos intermediários a posse do diploma passaria a ser menos significativa[4].

No ensino superior, a graduação expandiu-se em escolas isoladas, mantidas por instituições privadas pouco afeitas a padrões de qualidade, e estimuladas por políticas públicas, no mínimo, complacentes com suas deficiências[5].

Apesar dos problemas, foi na vigência desses ciclos do planejamento da educação que se conseguiu instaurar, no Brasil, uma estrutura educativo-escolar geral a toda a população. O sistema educacional conseguiu incorporar ao ensino fundamental praticamente toda a população infantil disponível, expandindo, em vinte anos, a escolaridade inicial, de cerca da metade do grupo etário escolarizável, para quase 90% dele. Manteve, ainda, no ensino médio, uma capacidade de absorção de quase 85% dos que conseguiram concluir as oito séries do ensino fundamental e, no ensino superior, expandiu as matrículas de forma incomum[6].

Essa expansão e desqualificação do sistema educacional são o resultado acumulado de estilos diferentes de administração pública, decorrentes da maior ou menor presença do Governo e da maior ou menor expressividade do sistema federal de organização do Estado.

A alternância de maior centralização/descentralização não se processou sem problemas. Cada mudança nas formas de relacionamento institucional trouxe como conseqüência um conflituoso processo de redefinição de espaços e de revisão de atribuições.

---

[4]SEPLAN/PR. "Educação e Cultura - Situação e Políticas Governamentais - 1987". IPEA/IPLAN/CEC. Cap. 2.

[5]Idem

[6]Idem

Esse processo é similar ao que se constata no modelo de administração atual, de tendência mais descentralizada e em fase de definição, que ainda não conseguiu estabelecer, de forma clara, as relações entre o Ministério da Educação, as secretarias estaduais e os municípios. Tais relações estão recheadas de desconfianças, acusações e reivindicações.

A descrição das diversas posições possibilita captar o que essas mudanças nas relações institucionais podem ter significado para o sistema educacional em décadas passadas:

* o MEC considera como sua atribuição definir políticas, diretrizes e estratégias para o sistema educacional no nível nacional, alocar recursos com critérios transparentes ou não, manter o sistema federal de ensino, desenvolver programas que repercutam no sistema como um todo e prestar assistência técnica;

* os estados reclamam de indevida intromissão do MEC nos assuntos das secretarias de educação, das decisões que repercutem nos sistemas estaduais, tomadas sem prévia consulta e participação das secretarias, da pouca transparência nos critérios para a alocação de recursos, do desrespeito à autonomia dos estados quando o MEC se relaciona diretamente com os municípios, e da não convocação dos estados para participar na definição das políticas e diretrizes mais globais. Reiteram a necessidade de que qualquer iniciativa na área educacional seja resultado da articulação conjunta das três esferas administrativas;

* os municípios, por deterem 31% das matrículas no ensino de primeiro grau, assumirem gradativamente o pré-escolar e participarem com cerca de 12% do total de gastos públicos em educação, passaram a exigir o direito de participar, de forma mais significativa, do rateio dos recursos para o ensino de primeiro grau disponíveis nos orçamentos públicos, da definição dos critérios de alocação dos recursos aos municípios, assim como do direito de relacionar-se com quem acharem conveniente, inclu-

sive com o MEC, na busca de melhores condições para a rede de ensino sob suas responsabilidades. Desejam participar da definição de políticas e diretrizes, e, por estarem mais próximos à realidade, acham-se em condições de melhor gerir as redes de escolas sob suas responsabilidades.

Os diversos posicionamentos de alguns analistas do sistema educacional sobre municipalização giram em torno de argumentos de natureza gerencial, ideológica, constitucional e política. Argumentam que os municípios não têm capacidade para gerenciar um sistema educacional, por falta de pessoal qualificado e de recursos financeiros e, ainda, por suas vulnerabilidades à influência política local. Ainda, argumentam que a expansão da educação, no nível municipal, reduzirá a capacidade de mobilização dos profissionais de educação; que a descentralização, no nível municipal, não significa democratização, e que a excessiva preocupação com o microcosmo do município pode levar a uma fragmentação política capaz de comprometer a unidade nacional. Por outro lado, afirmam que a proximidade da administração municipal com a realidade é fator fundamental para o melhor gerenciamento do sistema educacional: evita delongas na solução dos problemas mais elementares e permite a adequação do ensino às condições locais. Reiteram que os estados são responsáveis pelos sistemas de ensino e que, portanto, o crescimento equilibrado do sistema depende da chancela e do controle estadual sobre os investimentos no nível municipal. Coloca-se, na atuação centralizada do poder público, a garantia de alcance de certos objetivos nacionais[7].

Essa variedade de interpretações pode ser reduzida a duas grandes vertentes: a administrativa e a política. Na vertente administrativa, a descentralização preconizada é aquela que desconcentra as atribuições administrativas. Implica redistribuir a autoridade para decidir matérias de caráter operacional, objetivando a melhoria do gerenciamento do sistema educa-

---

[7]Muitos desses argumentos estão contidos no "EM ABERTO", Brasília, INEP, ano 5, número 9, janeiro/março 1986 - cujo tema central foi a municipalização do ensino de primeiro grau.

cional. Nela, o poder para tomar decisões substantivas quanto aos objetivos e metas educacionais manter-se-ia no nível federal, cabendo às estruturas organizacionais "periféricas" (estados e municípios) decidir quanto ao modo de implementação. A descentralização implícita nessa vertente procura manter, no núcleo federal, o espaço para decidir, alocar, negociar e direcionar programas e projetos. A descentralização proposta no discurso governamental federal identifica-se, em geral, tão-somente com a desconcentração administrativa. Foi esse o espírito do Decreto Lei nº 200/67, quando colocou a descentralização como princípio da reforma administrativa federal. O MEC atuou nessa direção ao apoiar os estados na reforma de suas estruturas administrativas, que, em muitos casos, repetiram, em seu âmbito, a mesma estrutura organizacional do próprio MEC.

Já na vertente política, a descentralização implica a redistribuição do poder e da autoridade para tomar decisões substantivas e para alocar recursos. Fundamenta-se no pressuposto de que um sistema descentralizado é aquele em que parcelas de poder e autoridade são transferidas de uma unidade maior para uma unidade menor de Governo. Esse é o tipo de descentralização reivindicado pelos estados e municípios.

Dois grupos de atores estão envolvidos nesse processo: os que, na União e nos estados, detêm o poder de decidir, e os que, nos estados e municípios, reivindicam maior participação no processo decisório de alocação de recursos. Os que detêm o poder vêem a descentralização na vertente administrativa, enquanto os que estão na busca de maior poder, autoridade e autonomia vêem a descentralização na vertente política.

O conceito de descentralização que hoje anima os debates certamente não é aquele proposto pelos atores do primeiro grupo. O eixo principal do debate inclui a questão da conquista do poder de decidir, de alocar recursos, de influenciar, de trocar favores. Como quem detém tal poder, dele não abre mão de forma espontânea, resta aos que dele querem partilhar mobilizarem-se para conquistá-lo.

O que se vê, pois, é o município buscando conquistar espaço na instância do estado e da União, os estados buscando manter a ascendência em relação aos municípios e conquistar parcela do espaço ocupado pelo MEC, e o MEC buscando manter o espaço que teve nas últimas décadas em relação aos estados e municípios.

Portanto, a relutância em ceder espaço, poder e autoridade não é característica apenas do MEC. As secretarias de educação dos estados também relutam em fazer tais cessões, assim como as secretarias de educação dos municípios mantêm a mesma resistência em relação a outros órgãos.

Esse movimento político-administrativo alternado, de centralização/descentralização, tem levado a administração do sistema educacional a constantes alterações. Contribuiu, também, por questões de ocupação de espaços internos e de ideologias, para consolidar alguns desvios na prática do planejamento da educação nos níveis federal e estadual. Sem que se pretenda exaurir o assunto, pode-se dizer que os principais desvios foram:

a) O sistema de planejamento federal - e mesmo estadual - buscava conhecer e controlar toda a complexa realidade educacional, definindo objetivos e metas para todas as suas dimensões, o que somente poderia ser alcançado com o controle de variáveis exógenas de natureza econômica, social e, sobretudo, política. Além disso, presumia um controle altamente centralizado dos vários níveis e esferas administrativos na condução do sistema educacional. Na verdade, obrigou-se, a uma grande simplificação da realidade social e política da educação. Assumindo uma imagem "reformista" e "otimista", pretendia atacar simultaneamente todos os problemas do sistema educacional. Assim, tudo passava a ser prioritário pelo fato de que, por ser um preceito constitucional, ou legal, a educação não poderia sofrer restrições de espécie alguma. Cada plano de educação elaborado pelo Ministério e pelas secretarias estaduais apre-

sentava-se, portanto, como um catalogo dos problemas da educação e das propostas para resolvê-los.

b) O irrealismo dessa concepção, entretanto, levou o "planejamento" a restringir-se às atividades técnicas de previsão, de ordenamento formal das metas para o futuro e de declaração de políticas, diretrizes e grandes linhas de ação. O orçamento e a execução passaram, em conseqüência, a constituir processos autônomos sob o rótulo de "programação". Os órgãos de planejamento do MEC e das secretarias estaduais de educação passaram a ser consideradas instâncias que elaboravam planos de longo e médio prazos, diretrizes e políticas gerais, enquanto outros órgãos se debruçavam sobre orçamentos, cronogramas de desembolso e decisões de curto prazo. Um terceiro conjunto de órgãos encarregava-se da execução de projetos e atividades, bem longe de quem define o que se deve fazer e de quem decide sobre os recursos. Enquanto o planejamento trabalhava com o futuro, a programação se voltava para o curto prazo e o concreto, condicionando cronogramas de ações às disponibilidades de recursos que variavam durante o ano.

Os planos de educação limitaram-se, desse modo, a cumprir uma função de comunicação política e ideológica, mostrando à sociedade o que o Governo Federal e os estados pensavam sobre educação, como esperavam solucionar os problemas e quais suas noções de prioridade. Deixou, entretanto, de orientar para o processo de implementação, prejudicando a própria unidade, com a perda, em cada segmento, da visão de interdependência do conjunto.

c) O centralismo e a abrangência do planejamento federal, por seu turno, transmitiam a dinâmica do sistema educacional como sendo resultado direto da atuação do Governo Federal e/ou estadual. O Ministério da Educação, ao definir políticas, prioridades e projetos prioritários, e ao estabelecer sistemáticas operacionais, mecanismos de transferências de recursos, métodos e conteúdos da assistência técnica aos estados, exercia o poder efetivo de comandar o sistema. Na prática, porém, as ad-

ministrações educacionais dos estados e municípios assumiam fortes responsabilidades por suas gestões. Essas instâncias do poder público alocam, no conjunto, um percentual maior de recursos em educação do que a União: contratam e treinam professores, constroem escolas e lhes fixam normas de organização e de funcionamento. As diferenças regionais, por outra parte, não admitiam a aplicação de propostas uniformes, derivadas dos projetos federais, levando a crescentes desvios de implementação em relação às metas e processos previstos nos planos setoriais.

d) A responsabilidade pelo planejamento foi atribuída a grupos específicos dentro da estrutura do MEC e das secretarias de educação. No entanto, o planejamento como metodologia de administração não pode ser atribuição de um grupo, pois trata-se de processo que deve perpassar todos os níveis e setores da instituição. Todos estão, em um ou outro momento, envolvidos no cumprimento das metas e objetivos da instituição sob o comando de um dirigente. O que o grupo técnico de planejamento pode fazer é apenas registrar e acompanhar o processo, coordenar suas partes, preparar alternativas para decisão, mas nunca se responsabilizar ou ser responsabilizado pelo planejamento ou pela administração dos níveis setoriais e específicos.

e) A dimensão técnica na administração privilegiou a visão sistêmica do planejamento. A preocupação e a ênfase centraram-se na estruturação do sistema de planejamento e dos sistemas administrativos. Tratou-se de "entrada", "saída", "fluxos", "requisitos", "insumos", porém, pouca atenção foi dada à dinâmica própria das instituições escolares, às suas funções, às relações ali existentes, aos fatores determinantes da qualidade e eficiência da escola. Como resultado dessa distorção, as estruturas administrativas cresceram e tornaram-se, em muitos casos, inadministráveis. Há órgãos praticamente paralisados pelo peso da burocracia, não havendo domínio administrativo dos funcionários. Os recursos financeiros são gastos na manutenção da estrutura e não em componentes que possam repercutir na qualidade do processo educacional na escola.

f) O ritual orçamentário passou, então, a dar o tom ao planejamento. Como o orçamento é uma atividade anual e tem relação direta com a execução de projetos que levam ao alcance de objetivos maiores, a estrutura e a organização das ações passaram a ter o mesmo horizonte do orçamento. Na área de educação os resultados requerem tempo para se completar e amadurecer. Isto é desconsiderado, pois, uma vez que o orçamento é anual, procuram-se definir objetivos anuais, metas anuais, acompanhamento anual, avaliação anual.

g) As decisões na área de educação têm sempre uma dimensão política. Porém, não se conseguiu, até hoje, uma boa relação entre a dimensão política e a dimensão técnica na administração. Por um lado, a racionalidade técnica implícita no processo de planejamento ignorou, durante o período de maior centralização, os interesses de grupos e organizações, uma vez que o conhecimento desses grupos e organizações não passava pelos cânones do saber estruturado. Com isso, a administração julgou-se no direito de interpretar a realidade e propor mudanças em nome da sociedade com base nas informações coletadas e analisadas. Por outro lado, a ênfase numa dimensão política incompreendida tem levado a um imediatismo e a um clientelismo que tampouco contribuem para a melhoria e a igualdade de oportunidades.

3. REESTRUTURAÇÃO: REDEFINIÇÃO DE ESPAÇOS E REVISÃO DE PROCESSOS

Essas alterações e desvios na prática do planejamento não significam negar sua credibilidade como instrumento de racionalização e sistematização da atividade administrativa. Apenas indicam que o planejamento acompanha a dinâmica da sociedade.

O desafio que se coloca é como governar e gerenciar nesse novo contexto de maior envolvimento da sociedade, de mais evidente dissenso e conflito, de mais forte tendência descentralizadora, onde ocorre maior participação dos estados e municípios, e de mudanças nos paradigmas.

A busca de novas formas de administrar a educação, no momento em que mudanças ocorrem na sociedade, deve basear-se na identificação de alguns parâmetros institucionais ditados pela nova realidade constitucional do País, assim como na revisão de certos processos e encaminhamentos.

3.1 Redefinindo Espaços

Do ponto de vista administrativo, é fundamental um reordenamento da administração pública nas instâncias federal, estadual e municipal. Sem atribuições claras, sem consenso em torno de objetivos comuns, sem uma visão prospectiva, o clientelismo e o imediatismo, atrelados a governos transitórios, continuarão a dar o tom à administração do sistema educacional.

Na definição das relações institucionais deve-se deixar bem claro que, dentro do conceito de Federação, secretarias de educação não são dependências administrativas do MEC. Do mesmo modo que as secretarias municipais de educação não o são das secretarias estaduais de educação. Estados e municípios têm autonomia garantida pela Constituição. Portanto, não compete ao MEC definir o que as secretarias devem fazer, nem planejar o ensino de primeiro grau, de segundo grau, etc.

O texto a seguir expressa bem a natureza das relações que devem existir entre União e estados:

"A exemplo do Estado Central, os estados-membros dispõem, cada um deles, de aparato organizacional próprio. Trata-se, portanto, de governos plenos com todos os órgãos que entidades desse tipo comportam. Daí porque existem um Executivo, um Legislativo e um Judiciário dos estados-membros, assim como há um Executivo, um Legislativo e um Judiciário da União"[8].

---

[8] Bastos, Celso. A Federação no Brasil. Programa Nacional de Desburocratização-PnND. Brasília. Instituto dos Advogados de São Paulo - 1985.

"Em princípio, não há mesmo que se falar em supremacia da União sobre os estados, nem destes sobre aquela, se bem que o federalismo americano tenha enfatizado um denominado princípio de supremacia nacional sobre os estados.

O que vem a ser isto? É evidente que não significa de maneira alguma que a União possa invadir as esferas de competência dos estados. O respeito recíproco às esferas de cada uma das suas competências existe, e é, como vimos reiteradamente, a essência do federalismo. A esta regra não há exceções"[9].

Neste contexto, é preciso resgatar o senso do federalismo participativo na administração do sistema educacional, o que implica a questão do relacionamento dos órgãos executivos das três instâncias do poder público responsáveis pela manutenção e desenvolvimento do sistema educacional: Ministério da Educação, secretarias estaduais de educação e secretarias de educação dos municípios. É fundamental definir-lhes os espaços.

Deve-se deixar claro, por um lado, que a Constituição definiu as atribuições da União, dos estados e dos municípios em relação à educação dentro do princípio federativo. Respeitada a legislação educacional, cada instância administra o seu respectivo sistema de ensino. Assim, compete ao Ministério da Educação, por um lado, gerir o sistema federal de ensino, composto pela rede de escolas técnicas industriais e agrícolas, universidades e estabelecimentos de ensino superior. Por outro lado, deve-se reconhecer que o MEC, como órgão do Governo Federal, tem atribuições maiores em relação aos estados e municípios, tais como: conhecer o desempenho do sistema educacional brasileiro em seu conjunto; acompanhar sua evolução; identificar os principais problemas e disparidades; encaminhar, politicamente, soluções para os problemas e carências mais urgentes; garantir a permanência de características comuns ao sistema. A cobrança que hoje é feita ao MEC - em relação a questões como desigual-

---

[9] Bastos, Celso. A Federação no Brasil. Programa Nacional de Desburocratização-PnND. Brasília. Instituto dos Advogados de São Paulo - 1985.

dades educacionais existentes e, sobretudo, qualidade da educação no nível nacional - resgata o papel do órgão como responsável maior pelo sistema educacional nacional. Certas cobranças podem e devem ser feitas aos estados e municípios. Outras, no entanto, devem ser feitas ao MEC. Não lhe compete, pois, definir o que as secretarias de educação devem fazer, nem planejar o ensino de primeiro grau, de segundo grau, etc. Tampouco lhe cabe a definição de normas e procedimentos operacionais.

O caminho para que o Ministério da Educação reordene seu espaço não prescinde da ampliação de seu conhecimento sobre o que está ocorrendo com a educação brasileira. É preciso que faça uma releitura da realidade econômica, social e política do País. O discurso, os enfoques e os paradigmas utilizados atualmente referem-se a uma realidade econômico-social que não mais existe. As universidades produzem pesquisas, o SEEC levanta os dados, organiza e elabora algumas análises, as secretarias de educação procuram soluções para os problemas educacionais e buscam introduzir inovações, os municípios seguem o mesmo caminho. Ao MEC caberia coordenar e dar organicidade nacional a todas essas iniciativas, consolidando informações, análises e interpretações e identificando tendências no nível estadual, regional e nacional. Para tanto, precisa se abrir, contatar universidades, instituições e grupos. Precisa, também, estar presente onde as inovações ocorrem, estar atento ao que se passa na área política, econômica e social.

As secretarias de educação têm, também, duas atribuições fundamentais: gerir a rede de ensino próprio e monitorar e avaliar o desempenho do sistema educacional estadual, identificando os principais problemas e disparidades e encaminhando soluções, junto com o governo federal, os governos municipais e outros grupos e setores.

As secretarias municipais de educação têm na manutenção e aperfeiçoamento de suas redes de escolas a principal atribuição.

No entanto, União, estados e municípios constituem o setor público responsável pelo cumprimento dos deveres do Estado. Aqui, a diversidade de atribuições e instâncias deve ser trabalhada na busca de aspectos comuns, redução de desigualdades e cumprimento pelo Estado dos deveres constitucionais.

A relação que deve existir entre MEC e secretarias de educação é de complementaridade, de interação e de apoio, que deve buscar a superação ou a minimização das desigualdades com vistas à elevação dos padrões de qualidade, da manutenção de características comuns, resguardadas as disparidades e diferenças regionais.

Estados e municípios deverão também encontrar uma forma de organizar seus respectivos espaços. A municipalização da educação básica, como prevista na Lei nº 5692, não ocorrerá a não ser que fatores imprevistos a levem nessa direção. As redes estadual e municipal de estabelecimentos de ensino continuarão a existir, com a tendência a um maior envolvimento dos municípios na gestão da educação. A expansão do ensino no meio rural, onde ainda se concentra a grande parcela das crianças fora da escola, tende a ficar com o município. A pré-escola tem-se expandido no nível do município e o mandato de injunção, previsto na Constituição, poderá aumentar a pressão da comunidade junto às prefeituras para a expansão dos serviços educacionais.

Estados e municípios devem analisar os tipos de atividades e problemas com que defrontam e, assim, encontrar uma forma de repartição de encargos, utilizando, para tanto, critérios como proximidade, competência técnica, economia de escala, capacidade fiscal e gerencial, etc. ou formas de cooperação[10].

Sem um acerto do setor público, o sistema educacional continuará com disparidades inaceitáveis, que ferem os direitos de cidadania.

---

[10] Conferir "A Repartição de Encargos Públicos na Federação Brasileira". Brasília. Ministério da Fazenda. Revista de Finanças Públicas. Ano XLII - Número 351 - jul/ago/set/1982

3.2 Revisão de Processos

Os desvios apresentados no item 2.2 servem de base para a identificação de algumas normas que devem nortear o planejamento em um momento de redefinição de atribuições e espaços:

a) O planejamento da educação é uma atividade na qual toda a estrutura de um órgão deve estar envolvida. Planejar não é atribuição de uma única equipe. O administrador (presidente, superintendente, diretor, etc) é responsável pelos rumos da instituição e, portanto, é responsável pelo planejamento. O que as assessorias, coordenadorias ou unidades de planejamento fazem é registrar o processo de planejamento, acompanhar suas etapas, propor alternativas, identificar situações- problemas, elaborar estudos para subsidiar a decisão e, em alguns casos, responsabilizarem-se pela operacionalização de diretrizes e prioridades.

b) A distância entre a definição de políticas, diretrizes e grandes metas e a organização para a implementação de programas e projetos deve ser reduzida, pois "planejamento" e "programação" não são dois processos distintos. Fazem parte do mesmo processo de administração de uma instituição. Não se administram o médio e o longo prazos de uma instituição a partir das ações imediatas.

c) O planejamento da educação não é realizado por uma única instância administrativa. O Ministério da Educação não é o responsável único e exclusivo pelo planejamento da educação no País. A União administra parte do sistema educacional. Os estados, municípios e escolas também administram, cada qual em seu nível. Todos devem, portanto, sistematizar e organizar e, logo, planejar. O planejamento existe em várias instâncias. O somatório de todo esse esforço é que indicará os rumos da educação no País. Se houver consenso ou compromisso nacional em torno de alguns aspectos fundamentais para o desenvolvimento da educação no País, o esforço da União, dos estados, dos municípios e da

iniciativa privada, embora fruto de uma administração de vários níveis de Governo, poderá conduzir a educação a patamares superiores aos atuais em termos de eficiência e de qualidade.

d) O planejamento deve ser flexível, pois não se caracteriza como processo rígido, em que etapas têm prazo determinado para seu cumprimento. Não há prazo definido, ou época do ano para se fazer um diagnóstico, tampouco outro para decidir, outro para executar e outro para avaliar. Decide-se, faz-se a análise de situação, refaz-se a programação e alteram-se os recursos alocados em vários e diferentes momentos. A elaboração da proposta orçamentária, por ser anual, não pode levar a administração a ter como referência o período de doze meses apenas.

e) O planejamento é um processo de aproximações sucessivas. Não se pode resolver todos os problemas educacionais em um período de Governo, pois vários são os fatores intervenientes no desenvolvimento do sistema educacional que retiram do administrador o controle de todas as variáveis. Além disso, os recursos são escassos frente aos problemas existentes e as metas devem ter a dimensão exata da capacidade gerencial.

f) O técnico e o político, juntamente com outros agentes de desenvolvimento, devem convencer-se de que nenhum grupo de agentes tem direito de, ou capacidade para, definir modelos infalíveis para o desenvolvimento da educação[11]. Os agentes políticos e as organizações da sociedade reclamam do poder decisório dos técnicos e do uso de critérios de sistematização e organização baseados unicamente em aspectos técnicos. Tais critérios, afirmam, desconsideram as diversidades culturais, econômicas e sociais e, muitas vezes, baseiam-se numa visão muito simplista da realidade social. Por outro lado, os técnicos reclamam do imediatismo, do clientelismo, da troca de favores, da falta de critérios objetivos que levam à pulverização de re-

---

[11] Wolfe, Marshall. Agents of Development. Cepal Review, número 31. Abril 1987.

cursos e à sua aplicação em ações que não revertem a situação atual. É preciso encontrar o momento em que os políticos e as organizações tenham condições de participar e, portanto, de serem co-responsáveis na tomada das decisões maiores quanto a objetivos, prioridades, estratégias e alocação de recursos. Uma vez garantidos esses aspectos, compete aos órgãos técnicos sua execução, de acordo com critérios que visem à eficiência e à produtividade.

4. PERSPECTIVAS

Cabe, portanto, reconhecer que as diversidades econômicas, sociais e geográficas do País não comportam soluções únicas e uniformes, nem comando centralizado. A revisão e a manutenção de um sistema educacional funcional, requeridas pela configuração da realidade brasileira, dependem de compromisso de todas as instâncias administrativas, assim como da participação de órgãos públicos e privados, de organizações e de associações. Cabe ao MEC preocupar-se com elementos que garantam os aspectos comuns do sistema educacional, deixando que os traços diferenciados sejam assumidos por outras esferas administrativas e pela sociedade civil.

Oportunidades para mudanças nos esquemas de planejamento estão sendo abertas:

* A reforma tributária tende a reduzir os recursos disponíveis pelo Governo Federal para as transferências, inclusive na área de educação. A "operação desmonte" foi uma amostra da nova realidade que os governos estaduais e federal enfrentarão. Com a redução dos recursos, o MEC precisará buscar nova postura institucional e organizacional. O mesmo deverá ocorrer com os estados e municípios.

* A elaboração do Plano Nacional de Educação, embora incoerente com a descentralização prevista na Constituição, poderá abrir uma oportunidade de debate, levando o Ministério da

Educação e as secretarias estaduais e municipais a avançar em nova direção. Para tanto, o MEC deve liderar um entendimento nacional em torno dos problemas principais, com a participação das secretarias de educação, do CONSED, da UNDIME, do CRUB, ANDE, CPB e de outras organizações ou grupos que estejam envolvidos com questões educacionais ou tenham atribuicões específicas nesse campo.

* A elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que tem tido a participação de entidades representativas de setores e instâncias educacionais, pode esclarecer mais as relações institucionais e definir caminhos para uma administração mais racional do sistema.

* O envolvimento do Congresso Nacional na aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento da União amplia o espaço para a classe política se posicionar frente às propostas educacionais.

* A elaboração das Constituições estaduais poderá esclarecer as atribuições dos estados em relação à União e aos municípios.

É muito difícil ver a administração pública em posição de vanguarda. Pelo contrário, suas rotinas e procedimentos, voltados para o imediato, não abrem espaço para análises mais abrangentes e prospectivas.

O grande desafio está posto: superar as rotinas e procedimentos na direção de um conhecimento mais estruturado da educação no Brasil e de uma liderança na busca de alternativas para elevar os patamares de organização, eficiência e qualidade da educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AMARAL SOBRINHO, José. - O Conselho de Secretários de Educação - Brasília: IPEA/IPLAN/CEC, maio 1987

2. BASTOS, Celso. -A Federação no Brasil. Brasília: Programa Nacional de Desburocratização,. Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985. (Curso Modelo Político Brasileiro, v. 3).

3. IPEA/IPLAN/CEC. - Educação e Cultura, 1987: Situação e Políticas Governamentais. Brasília, 1988. Cap. 2 (Acompanhamento de Políticas Públicas, 4).

4. UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. - Estatuto. Brasília, 1986.

5. WOLFE, Marshall. - Agents of Development. CEPAL Review, Santiago (31): 107-113, Apr. 1987.

PUBLICACOES_DO_IPLAN

O IPLAN publica regularmente os seguintes tipos de trabalho: Notas para Discussão (ND), Textos para Discussão (TD) e Estudos para o Planejamento (EP), bem como informes de Acompanhamento de Políticas Públicas (APP). As Notas para Discussão, os Textos para Discussão e os informes de Acompanhamento foram, até julho de 1988, publicados assistematicamente, quando então passou-se a adotar numeração seriada, contínua.

ND-1-"Energia: Problemas e Perspectivas", José Cechin, Edmir S. Moita e Otávio Franco, agosto, 1988, 18p.

ND-2-"Trigo: Falta Ampliar a Concorrência entre os Moinhos", Ricardo P. Soares, agosto, 1988, 28p.

ND-3-"Transporte de Carga, Planejamento Energético e Desenvolvimento Regional", Miguel El Afioni, agosto, 1988, 13p.

ND-4-"A Desestatização da Comercialização do Trigo: Fator de Concentração Industrial", Eduardo Felipe Ohana, novembro, 1988, 9p.

ND-5-"Comportamento Recente do Capital Estrangeiro - Algumas Considerações Gerais", Renato Baumann, abril, 1989, 24p.

ND-6-"Reflexões sobre o Seminário Internacional: Mudança Tecnológica, Organização do Trabalho e Formas de Gestão - IPEA/IPLAN/CENDEC, 3 a 5 de out./1988", Rosa Maria Sales de Melo Soares, maio, 1989, 38p.

TD-1-"O GATT e a Política Comercial Brasileira", Renato Baumann, agosto, 1988, 24p.

TD-2-"A Economia Política da Proteção no Brasil e a Rodada Uruguai", Renato Baumann, setembro, 1988, 22p.

TD-3-"Participação do Menor na Força de Trabalho Brasileira nos Anos Oitenta (Caracterização e Reflexões)", Ricardo Lima e Freda Burger, outubro, 1988, 39p.

TD-4-"Crescimento Urbano e Oferta de Empregos Formais no Nordeste no Período 1970/1980", Edgar Bastos de Souza, outubro, 1988, 40p.

TD-5-"A Quantas Andará a População Brasileira?" Ana Amélia Camarano, Kaizô Beltrão e Ricardo Neupert, fevereiro, 1989, 56p.

TD-6-"Conversão de Dívida Externa em Investimentos: Avaliação do Impacto Monetário Recente e do Efeito sobre os Investimentos", José Nelson Bessa Maia, marco, 1989, 42p.

TD-7-"Comportamento de Preços no Setor Automobilístico: Descrição e Análise da Evolucão em um Cenário de Aceleracão Inflacionária", Eduardo Felipe Ohana, abril, 1989, 26p.

TD-8-"O Capital Estrangeiro: Regulamentação Legal no Brasil e em Outros Países", Sheila Márcia E. S. de Almeida, maio, 1989, 44p.

TD-9-"Uma Análise de Intervenção Aplicada ao INPC", Carlos Henrique Motta Coelho e Moysés Tenenblat, junho, 1989, 30p.

TD-10-"Os Arranjos Domiciliares das Famílias Matrifocais", Ricardo F. Neupert, Selma Maria Gabriel Calheiros e Lenita Maria Turchi, junho, 1989, 26p.

TD-11-"O Acordo Comercial EUA-Canadá e suas Conseqüências para o Brasil", Luis Fernando de Lara Resende, junho, 1989, 50p.

TD-12-"Evolução da População Economicamente Ativa no Brasil até o ano 2010", Ricardo Federico Neupert, Selma Maria Gabriel Calheiros e Mário Lisbôa Theodoro, junho, 1989, 62p.

TD-13-"Internal Migration in Brazil", George Martine, junho, 1989, 36p.

TD-14-"Mudando as Instituições de Treinamento (um estudo de caso de dois centros de treinamento de tecnologia no Brasil)", Raulino Tramontin e Ronald Braga, junho, 1989, 56p.

TD-15-"Fases e Faces da Modernização Agrícola Brasileira", George Martine, julho, 1989, 67p.

TD-16-"A Teoria Dual de Mercados de Trabalho e a Determinação de Salários na Indústria de Pernambuco", Ismael Carlos Oliveira, agosto, 1989, 92p.

TD-17-"Migrações Internas no Brasil - Tendências e Perspectivas", George Martine, agosto, 1989, 26p.

TD-18-"A Política de Preço Uniformizado do Óleo Díesel e suas Implicações no Avanço da Fronteira Agrícola", Enid Rocha Andrade da Silva, agosto, 1989, 26p.

TD-19-"Planejamento da Educação no Brasil: Revisão e Propostas", José Amaral Sobrinho, agosto, 1989, 32p.

APP-1-"Análise de Desempenho do Setor Industrial, Janeiro-Junho de 1988", Coordenadoria de Indústria e Tecnologia, setembro, 1988, 41p.

APP-2-"Indicadores de Conjuntura - Setor Externo", Coordenadoria de Setor Externo, setembro, 1988, 67p.

APP-3-"Acompanhamento do Nível de Emprego e Renda", Coordenadoria de Emprego e Salário, setembro, 1988, 49p.

APP-4-"Educação e Cultura - 1987: Situação e Políticas Governamentais", Coordenadoria de Educação e Cultura, outubro, 1988, 320p.

APP-5-"As Políticas Federais de Desenvolvimento Urbano em 1987", Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano, novembro, 1988, 62p.

APP-6-"Análise do Desempenho do Setor Industrial, Janeiro-Setembro de 1988", Coordenadoria de Indústria e Tecnologia, dezembro, 1988, 53p.

APP-7-"O Município na Constituição de 1988", Edgar Bastos de Souza, março, 1989, 100p.

APP-8-"Os Transportes Urbanos na Década de 90: Problemas e Perspectivas", Charles Leslie Wright e José Alex Sant'Anna, abril, 1989, 67p.

APP-9-"Análise das Propostas de Lei Agrícola: Anteprojeto do Ministério da Agricultura", Coordenadoria de Agricultura e Abastecimento, abril, 1989, 9p.

APP-10-"Conjuntura Macroeconômica: Alguns dos Principais Pontos de 1988", Coordenadoria de Planejamento Macroeconômico, abril, 1989, 42p.

APP-11-"A Conta Social Revisitada - 1980/1987", Coordenadoria de Saúde e Previdência Social, maio, 1989, 22p.

APP-12-"Déficit do Setor Público", Coordenadoria de Planejamento Macroeconômico, maio, 1989, 22p.

APP-13-"Regionalização das Transações do Setor Público - 1985", Fundação Getúlio Vargas/IBRE/Centro de Estudos Fiscais, junho, 1989, 164p.

APP-14-"As Propostas de Lei Agrícola Estaduais - Uma Análise Crítica", Coordenadoria de Agricultura e Abastecimento, junho, 1989, 22p.

APP-15-"Demanda y Oferta de Servicios Urbanos en las Ciudades Medianas del Brasil - Proyecto DU-2", Nações Unidas/CEPAL, junho, 1989, 94p.

APP-16-"Avaliação dos Planos e Políticas do Setor Siderúrgico Estatal", Coordenadoria de Indústria e Tecnologia, junho, 1989, 38p.

APP-17-"Mercado de Trabalho em 1988: Ligeira Recuperação dos Níveis de Emprego e de Rendimentos", Coordenadoria de Emprego e Salários, agosto, 1989, 50p.

APP-18-"Condicionantes da Política Energética Nacional", Coordenadoria de Minas e Energia, agosto, 1989, 16p.

APP-19-"As Políticas Federais de Desenvolvimento Urbano em 1988", Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano, agosto, 1989, 142p.