

MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NA EDUCAÇÃO

GILENO FERNANDES MARCELINO*

1. Estratégias, modelos e tipologia de reformas/modernizações administrativas no Brasil; 2. Os contextos nacional e regional; 3. O contexto estadual; 4. Modelo de organização; 5. Avaliação e conclusões gerais; 6. Conclusões gerais.

1. *Estratégias, modelos e tipologia de reformas/modernizações administrativas no Brasil*

1.1 Introdução

Em síntese, desde o início da década de 60 vêm-se processando, no País, as tentativas sistemáticas e dirigidas de reorganização e aperfeiçoamento administrativo dos órgãos responsáveis pelo ensino em todos os estados do Brasil. Tal fenômeno, sem dúvida, situa-se dentro de um processo mais amplo que envolve toda a administração pública, através de programas denominados reformas/modernizações administrativas.

Esse processo aprofunda-se ainda mais com a edição da Lei n.º 5.692/71, que altera substancialmente a estrutura do ensino no País, além de induzir à reavaliação de processos e métodos de ensino atingindo, de forma especial, os aspectos de qualidade do ensino de 1.º e 2.º graus e exigindo ampliação do apoio administrativo.

Pode-se constatar, hoje, seguramente, que esse processo acha-se a meio caminho, prevalecendo ainda um quadro de insuficiência operacional bem longe dos requisitos mínimos necessários para os propósitos do Governo na área de ensino. Tal fato é constatável não apenas pelas estatísticas do setor, mas também pelos próprios pronunciamentos que, cotidianamente, são publicados pela imprensa e feitos pelas autoridades educacionais do País, em todos os níveis.

É inquestionável que na área do ensino o processo se desencadeia sob pressões de uma política de desenvolvimento econômico e social que tem como um de seus componentes a necessidade de capacitação gerencial dos órgãos responsáveis por esse setor, visando a superação de um déficit quantitativo de atendimento escolar e o aperfeiçoamento de métodos operacionais.

Este trabalho objetiva analisar esse processo, descrevendo e avaliando, inicialmente, os programas e processos de reforma/modernização administrativas no Brasil para, a partir daí:

- discutir uma tipologia de mudança na área educacional;
- descrever o sistema nacional de educação e suas metas;
- fazer um diagnóstico da educação estadual no Nordeste e no Ceará, especialmente;

* Bacharel em administração pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e mestre em administração de empresas. Professor na Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo e consultor autônomo. (Endereço do autor: Rua São Carlos do Pinhal, 79/54 — 01333 — São Paulo, SP.)

propor uma estratégia de modernização aplicável ao caso em estudo — a Secretaria de Educação do Ceará — e extrapolável, em princípio, para outras secretarias do Nordeste;

- descrever um modelo de organização da Secretaria de Educação do Ceará, que foi implementado com sucesso;
- sugerir um modelo de avaliação do processo de modernização.

1.2 As reformas/modernizações administrativas no Brasil

Em primeiro lugar, é interessante o exame do próprio processo de reforma administrativa brasileira, a título de avaliação genérica, extraindo-se algumas categorias de análise aplicáveis ao problema em foco de desenvolvimento do modelo de organização de secretarias estaduais de educação e, especialmente, da Secretaria de Educação do Ceará.

O entendimento de reforma administrativa não é o de um processo isolado, mas de um fato relacionado com os objetivos da sociedade, no sentido de promover o desenvolvimento econômico-social. Nesse sentido, a reforma/modernização administrativa pode ser considerada um conceito típico de países em processo de desenvolvimento já que neste tipo de sociedade ocorre uma profunda defasagem entre os objetivos de desenvolvimento do governo e o instrumental administrativo necessário à sua consecução.

No Brasil teve início, na década de 30, o ciclo das reformas administrativas planejadas. A característica mais marcante do período inicial que se estendeu até meados da década de 40 foi a ênfase na reforma dos meios (atividades de administração geral), mais do que na dos próprios fins (atividades substantivas).

De acordo com Beatriz Wahrlich¹ a reforma, nesse período, tinha caráter globalista e suas principais áreas de ação foram:

- a administração do pessoal, tendo o sistema de mérito como pedra angular da reforma;
- a administração do material, em especial sua simplificação e padronização;
- o orçamento e administração orçamentária, com a introdução da concepção de orçamento como um plano de administração;
- a revisão de estruturas e racionalização de métodos.

Outra importante característica desse período, segundo aquela autora,² foi a orientação nitidamente autocrática e impositiva da reforma o que, aliado à sua quase-exclusiva preocupação com a administração-meio, contribuiu decisivamente para que a administração assumisse a função de um sistema fechado.

Esse ciclo reformista entrou em colapso após 1945 e somente sete anos mais tarde — em 1952 — esboçou-se um novo ciclo que durou dez anos, durante os quais se realizaram estudos e se elaboraram projetos que não chegaram, entretanto, a se concretizar. É, também, a partir da segunda metade da década de 50 que começa a se configurar um projeto nacional de desenvolvimento. Ainda que tenham ocorrido anteriormente outras tentativas de melhoria da ação pública, é a partir desta época que surge uma constatação da profunda ineficiência do

¹ Wahrlich, Beatriz M. de Souza. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 8(2):27-75, abr./jun. 1974.

² Id. *ibid.* p. 27-75.

instrumental administrativo que passa a ser acionado por uma atuação mais ampla e intensa dos poderes públicos. Surgem, então, os programas oficiais de reforma administrativa, objetivando a reorganização geral dos serviços públicos dentro de esquemas de ação concentrada e propondo metas ambiciosas em termos de prazos e resultados.

Com exceção da reforma do Ministério da Fazenda e do Sistema Tributário Nacional, planejada e implantada de 1962 a 1966, somente em 1967 retomou-se efetivamente o caminho da reforma, desta vez com caráter de permanência, com a institucionalização de um órgão próprio para a condução do processo — o Escritório de Reforma Administrativa (ERA), substituído posteriormente pela Secretaria de Modernização Administrativa (Selmon) — passando a reforma administrativa a integrar o próprio Plano Nacional de Desenvolvimento.

Nesse contexto, a edição do Decreto-lei n.º 200, em 1967,³ representou, sem dúvida, um terceiro momento importante dentro das tentativas de reforma administrativa promovidas pela administração pública brasileira, ao estabelecer uma nova abertura conceitual, permitindo acelerar um processo de adaptação da máquina administrativa no sentido de uma eficácia maior.

Note-se bem que o entendimento não é de que o Decreto-lei n.º 200 tenha propiciado o desenvolvimento de um programa oficial de reforma administrativa, bem sucedido, e sim de que aquela norma legal tenha facilitado o processo de mudança em andamento, já que configurou alguns preceitos adequados à evolução da administração pública brasileira.

Ao contrário das tentativas anteriores de reforma administrativa marcadas por um sentido de condução do processo e pelas tentativas de soluções globais, o Decreto-lei n.º 200 constituiu-se mais em um plano indicativo ou carta de intenções, estabelecendo conceitos e princípios, do que em uma norma determinística.

Portanto, o Decreto-lei n.º 200 não se constituiu, ainda, em um instrumento capaz de imprimir um ritmo mais intenso ou de maior eficácia aos programas oficiais de reforma administrativa. Em outras palavras, os instrumentos definidos por aquela norma não resultaram ainda em nenhuma experiência mais consistente em termos de um processo dirigido de reorganização administrativa. O processo continua sempre tendo características de espontaneidade. Tem-se conseguido muito pouco em termos de melhoria de eficiência da administração, aspecto que continua sendo um importante objetivo a atingir.

Assim, a avaliação das tentativas realizadas demonstra o quase total fracasso das reformas administrativas, pelo menos se entendidas em termos de melhoria de eficácia da ação pública. Houve, isto sim, em todo o período, uma transformação profunda na administração pública brasileira, inclusive gerando instrumentos bastante eficazes para alguns setores da ação pública, sem que para este fato se tenha verificado maiores contribuições dos órgãos responsáveis pela reforma administrativa. Consideram-se, nesse caso, por exemplo, as medidas adotadas pelo governo federal em relação à área econômica e que determinaram a criação da Petrobrás, Eletrobrás, BNH e uma série de empresas públicas e sociedades de economia mista, instrumentos estes que, de um modo geral, se têm mostrado adequados à consecução dos objetivos a eles atribuídos.

Verifica-se, pois, um processo de mudança administrativa bastante intenso, mas que ocorre de forma mais ou menos espontânea, motivado por pressões

³ República Federativa do Brasil. Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. Departamento de Imprensa Nacional, 1967.

externas e internas à administração pública, no sentido de uma eficácia maior da ação pública, com reduzida orientação em um contexto mais amplo de desenvolvimento geral da organização. O problema é que este processo não-dirigido tende a gerar distorções em termos de compatibilização setorial, além de nem sempre atentar para os aspectos de eficiência/custos, e de ser mais lento, pois as medidas são tomadas após o surgimento do problema.

Resumindo, as reformas administrativas oficiais apresentam profundas inadequações em face da realidade que são, hoje em dia, já bem diagnosticadas e poderiam ser descritas segundo três aspectos:

- são moldadas segundo modelos ou concepções de racionalidade não-ajustáveis à realidade brasileira;
- atuam preferencialmente sobre os meios, não estando voltadas para o objetivo de instrumentação das políticas do setor público;
- falta a elas um sentido de estratégia que permita a viabilidade de projetos dentro de um esquema de superação de resistências, acomodação de conflitos, adequação aos recursos disponíveis e determinação de finalidades no tempo.

Atualmente, há uma tendência de revisão do conceito de reforma administrativa do governo federal, procurando meios de ação caracterizada por uma preocupação maior quanto à melhoria do resultado final da atuação do setor público e aceitando também uma descaracterização maior na condução do processo.

Deve-se apontar uma certa melhoria na estratégia de condução de reformas administrativas oficiais com a introdução do conceito de modernização administrativa, em que se procura justamente uma preocupação prioritária com o problema de eficácia e se admite certa descentralização do processo decisório relacionado com as medidas de reorganização. Assim, modernizar significa *tornar moderno* e constituir uma atividade permanente, de adaptação contínua do instrumental administrativo governamental a uma realidade em mudança constante. Outras características importantes desse processo de modernização seriam seu caráter gradual e inovador, além de sua natureza preventiva, antecipando-se aos problemas organizacionais ou às chamadas limitações institucionais.

Portanto, modernização administrativa é uma tentativa de antecipação das necessidades de mudança administrativa e de coordenação do processo de uma forma dinâmica. E, mais, a preocupação com reforma ou modernização relaciona-se com a procura de maior eficácia e eficiência para a organização pública. Assim, embora os conceitos de reforma e modernização não sejam exatamente sinônimos, têm um ponto em comum: lidam, obrigatoriamente, com mudanças organizacionais. Ambos tratam da realidade organizacional e aplicam as mesmas técnicas de administração com o objetivo de adaptar e atualizar as organizações governamentais (ou não) do ponto de vista comportamental, estrutural e institucional.

O conceito de modernização administrativa no Brasil, conforme as características acima apontadas, institucionaliza-se, portanto, a partir do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. Embora este não se refira uma única vez ao termo modernização, a metodologia que expressa é tipicamente de modernização administrativa. O Decreto-lei n.º 200, em seu art. 39, define como competência do então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral a atividade de organização administrativa. Decreto desse mesmo ano organiza o Escritório de Reforma Administrativa, subordinado ao então ministro do Planejamento e Co-

ordenação Geral, com a competência de orientar e coordenar a implantação da reforma administrativa e prestar assistência técnica aos demais ministérios. Em 1972, a Portaria 69,⁴ de 26 de julho de 1972, dispõe sobre a criação e competência da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa da Secretaria Geral do Ministério do Planejamento, atual Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Assim, em 1972, a função de coordenação do sistema de modernização administrativa foi definitivamente incluída no rol de competência daquela secretaria, através de portaria, e institucionalizou, em consequência, o processo de modernização administrativa no Brasil.

1.3 Os modelos de mudança organizacional

Configurada a necessidade de modernização administrativa, ou seja, de se instituir um processo dirigido de mudança administrativa na área educacional, caberia agora examinar as possíveis tendências quanto ao aspecto de metodologia. O problema leva diretamente à discussão de alguns aspectos da evolução das técnicas de organização e a forma como vêm sendo aceitas e incorporadas na realidade da administração brasileira.

Essas teorias modernas de organização foram elaboradas em países desenvolvidos, sobretudo os Estados Unidos, e se exprimem em alguns conceitos teóricos já suficientemente discutidos no Brasil, com a denominação de administração por objetivos, desenvolvimento organizacional e análise de sistemas. Apesar dos enfoques diferentes de cada uma dessas correntes, no conjunto elas indicam os seguintes impactos nos modelos organizacionais anteriores:

- estabelecem uma ruptura do modelo de organização burocrática, caracterizada pela especialização e impessoalidade dos cargos públicos e de estruturas rígidas estabelecidas por especialização de função, processo ou clientela;
- dão maior ênfase ao produto ou objetivo da ação final do Estado, ou seja, o conceito de eficácia sobrepondo-se ao de eficiência;
- preconizam tipos de organização flexíveis e adaptáveis, carentes de subordinação hierárquica, como é o caso da organização matricial;
- enfatizam o valor das pessoas em contraposição ao conceito de cargo;
- induzem a uma participação maior dos membros da organização na condução administrativa;
- induzem a um tipo de organização de equipes interdisciplinares;
- evidenciam a necessidade de melhoria dos membros da organização em termos de profissionalização e preparo para funções de natureza executiva.

“A questão básica é verificar se estes modelos são suscetíveis de serem aplicados na realidade brasileira, ou seja, se existem tendências que configurem este tipo de evolução organizacional ou, ainda, os pré-requisitos de caráter sociológico para a penetração dos tipos de comportamentos envolvidos nos modelos” no dizer de Erse.⁵

⁴ Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Portaria n.º 69, de 26 de julho de 1972. São Paulo, LEX, 1972. p. 1775.

⁵ Erse, João Luiz & Marcelino, Gileno Fernandes. Estratégia de implantação da reforma administrativa da Secretaria da Educação do estado do Ceará. Premen — Programa de Ensino Médio, 1975. p. 11.

Entende-se que as condições básicas que possibilitavam ou forçavam a introdução dos modelos foram:

- do ponto de vista organizacional, o gigantismo das organizações, a complexidade do sistema decisório e as mudanças rápidas da sociedade e da tecnologia, o que veio a determinar, basicamente, um processo de descentralização nas organizações e a necessidade de criação de fórmulas de correção dos rumos da organização, com base nos objetivos referidos;
- do ponto de vista psicológico e sociológico, além do impulso natural de todos os indivíduos, no sentido de uma necessidade de reconhecimento e participação, deve-se considerar os fatores que ativam a tendência, quais sejam: tradição cultural, formações básica e profissional e evolução das técnicas gerenciais.

Quanto ao primeiro aspecto, pode-se dizer que existem as pré-condições necessárias no Brasil, pois já foi apontada a tendência geral de descentralização, quer a nível burocrático, quer a nível institucional.

No segundo aspecto, a avaliação torna-se já bastante delicada, embora a curto prazo se possa dizer que não existem pré-condições. Apesar da aceitação das novas teorias nos meios universitários e entre os profissionais militantes na consultoria de organização, a verdade é que não parecem existir, no momento, os fatores mínimos para introdução de modificações tão radicais em termos de acompanhamento de indivíduos dentro da organização. A maioria dos servidores públicos brasileiros carece, ainda, de um melhor preparo, em termos gerais ou profissionais, que possibilite a existência de um modelo de organização com alto grau de participação pessoal, além do que a tradição brasileira, em termos de comportamento social, é de rejeição às ações do tipo associativo, o que representa um obstáculo natural ao desenvolvimento da tendência.

Entende-se, pois, que existe uma tendência no sentido de ruptura com o modelo de organização tradicional, caminhando o sistema para uma descentralização maior e adoção de técnicas gerenciais caracterizadas por um instrumental bastante sofisticado. No entanto, diante das peculiaridades culturais, a mudança possivelmente desenvolver-se-ia a partir dos princípios propostos nos novos modelos (já incorporados à doutrina brasileira de administração), dentro de um processo adaptativo.

Fixados esses pontos da tendência, considera-se que o encaminhamento de uma nova estratégia de modernização administrativa teria as seguintes características:

- a modernização (ou outro nome que se queira adotar) acompanharia a programação governamental e estaria voltada para a eficácia, sem descuidar dos aspectos de eficiência;
- em consequência, a modernização administrativa se incorporaria ao sistema de planejamento deixando de ser um fim em si mesma;
- desta forma, a modernização administrativa deve ser entendida como um instrumento de viabilização do planejamento, ou seja, um instrumento a serviço da efetivação de planos, programas e projetos;
- o processo decisório da modernização estaria relativamente descentralizado, pois a ênfase na eficácia e nos produtos finais exige conhecimentos específicos sobre a área em reorganização, contraindicando a fórmula centralizada;

- a atividade de modernização administrativa é complexa e multifuncional, porque lida com mudança e exige aplicação interdisciplinar, especialmente de outras ciências sociais, além da administração;
- do ponto de vista de instrumentação, haveria ênfase no sentido de realização de intensos programas de desenvolvimento sistemático de pessoal, com o objetivo de preparar executivos, planejadores e profissionais especializados de um modo geral.

A importância do desenvolvimento de recursos humanos para a realização dos objetivos da modernização administrativa é inegável e enfatizada em diversas seções no decorrer deste trabalho.

1.4 Uma tipologia de reforma/modernização na área educacional

No entendimento deste trabalho, boa parte dos fracassos das reformas/modernizações administrativas das Secretarias Estaduais de Educação (SEEs) pode ser imputada à falta de um entendimento correto do problema. A teoria administrativa ainda não atingiu a maturidade e sua aplicação nem sempre é a mais correta mas, bem utilizada, pode ajudar a chegar às soluções.

Há vários modelos de concepção de reforma/modernização administrativa, entre os quais cabe salientar: o modelo ideal, o legal, o tecnocrático e o da simplificação.

O modelo ideal inspira-se em concepções globais, geralmente explícitas, do homem e/ou da sociedade. Ele é a fonte de grande parte do processo de tentativas de reforma/modernização, porque é conduzido por pessoas que podem ter grande conhecimento de educação e administração, mas não conseguem dominá-lo suficientemente para uso prático; projetam, então, modelos ideais de acordo com a teoria, mas que não se coadunam com a realidade política. Chega-se a soluções brilhantes, mas inviáveis. O modelo ideal pretende que a administração funcione idealmente e, com isso, pouco contribui para a melhoria do que existe.

Esses modelos ideais podem, no dizer de Debraun:⁶

- refletir a adesão a valores transcendentais;
- ou basear-se em fatos, encarados à luz de uma análise sociológica e/ou histórica, econômica, política, geográfica e de caráter geral;
- ou, ainda, comportar simultaneamente referência a valores transcendentais e a fatos.

Na base dessas concepções, os projetos educacionais são também globais nas suas pretensões e gerais, pouco objetivos, na sua formulação. São projetos pouco flexíveis, que não procuram adaptar-se à realidade. Sugerem, assim, a vontade de impor determinadas instituições, ainda que não estejam bem acolhidas ou caiam na indiferença geral.

O modelo legal é aquele em que a reforma/modernização administrativa se resolve pela sua determinação legal, ou seja, pela aprovação de lei da reforma administrativa. O Decreto-lei n.º 200, do Governo Federal, foi um enorme passo

⁶ Debrun, Michel. Reforma das Secretarias Estaduais de Educação e Cultura: dificuldades e caminhos. *Revista Pedagógica de Estudos Brasileiros*, Rio de Janeiro, Instituto Nacional de Ensino e Pesquisa; 56(3):57-86, jul./set. 1971.

para a reforma administrativa federal, a qual, entretanto, praticamente parou aí. Uma das reformas mais extensa e de maior profundidade realizadas na administração pública foi a do estado de São Paulo, que não teve uma lei geral. A lei, no caso da reforma administrativa, é mera institucionalização jurídica de alterações ou determinações, cuja validade ou cumprimento é função de sua eficiência e eficácia e não apenas de sua força legal.

O modelo tecnocrático subsiste, segundo Debrun,⁷ porque os tecnocratas não acreditam na especificidade dos problemas educacionais; além do mais, acreditam que a eventual especificidade do seu conteúdo não deve acarretar nenhuma particularidade quanto à forma de seu tratamento. O tecnocrata proclama que a reorganização de uma secretaria de educação não é diferente de qualquer outro problema de organização. Há, portanto, ignorância ou desprezo em relação a peculiaridades sócio-históricas da comunidade da qual se trata de melhorar o sistema educacional.

O tecnocrata subestima, assim, o peso específico da realidade educacional e do seu contexto sociológico e não vê necessidade de os educadores desempenharem um papel essencial no planejamento da expansão da rede educacional. Ou, ainda, no dizer de Debrun,⁸ como variante, no outro extremo, o reformismo utópico dos educadores puros caracteriza-se por:

- ênfase dada ao conteúdo educacional;
- relativa ignorância da necessidade, natureza, modalidades, instrumentos e condições administrativas e financeiras do planejamento;
- ignorância dos mecanismos e processos que, mesmo sem planejamento, poderiam melhorar o rendimento rotineiro da máquina educacional;
- despreocupação em relação aos custos das medidas propostas e aos meios de alcançá-las;
- crença implícita ou explícita de que os gastos educacionais têm prioridades sobre os de qualquer outra área;
- incompreensão, semelhante à do tecnocrata, dos fatores sócio-institucionais e sócio-psicológicos, que podem dificultar a implementação da reforma;
- conseqüente rigidez em relação à situação educacional atual.

Logo, tecnocratas e educadores evidenciam, em comum, uma dupla insuficiência:

- falta de percepção sociológica do contexto da educação;
- pouca capacidade de captar os anseios da base na reformulação das secretarias.

Por último, existe o modelo de simplificação do problema, que julga que a reforma/modernização administrativa possa ser resolvida com poucos recursos ou sem uma extensa programação. Admite-se que a construção de uma usina hidrelétrica leve de três a sete anos, mas julga-se que o problema administrativo possa ser resolvido em meses, ou, ainda, consagra-se o princípio de que a reforma administrativa constitui-se em mera tarefa de arrumação da casa. Ao final, pode-se chegar a uma organização esteticamente bem concebida, mas que não atende às suas finalidades.

“Finalmente, deve-se considerar que, mesmo no Brasil, apesar de relativamente nova a profissão de técnico de administração pública e de empresas, há um

⁷ Debrun, Michel. op. cit. p. 73-4.

⁸ Debrun, Michel. op. cit. p. 76-8.

excesso de projetistas de reforma/modernização administrativa, porque todos se julgam detentores de idéias geniais para soluções de problemas administrativos, como do tipo mandar todo mundo embora. O que falta são implantadores de medidas de reforma” no dizer de Hori.⁹

No entendimento deste trabalho, a reforma/modernização administrativa não é problema técnico, mas político, entendido como de decisão superior do governante. O que é organização senão a distribuição de competências e de atribuições entre pessoas e órgãos para execução de fins determinados? Organizar constitui, pois, uma etapa de planejamento e só tem sentido como tal.

Ao secretário estadual de aducação, como executivo, cabe, evidentemente, considerar quais são as diretrizes de sua administração e, conseqüentemente, quais as suas prioridades. Definidas as diretrizes e prioridades, quais os programas que deverão ser desenvolvidos, que resultados se pretende obter e quais os recursos disponíveis ou obtíveis para a execução desses programas. Feitas essas considerações, buscará os recursos adicionais necessários e disporá os existentes de forma a melhor atender à execução de seus programas.

A administração constitui-se de dirigentes e de blocos de órgãos que executam serviços. Esses blocos devem ser dispostos, reunidos, desagregados de acordo com a diretriz de cada secretário. Não existe uma organização padrão e impessoal. Todas são pessoais e somente assim podem funcionar, porque o homem não é um robô que possa ser programado de acordo com o desejo dos técnicos.

Portanto, a tarefa principal da reforma/modernização administrativa na área educacional está na escolha das pessoas que irão ocupar as funções de direção na secretaria e na determinação de suas competências (capacidade de decidir) e atribuições. Pode assim o secretário alocar seus auxiliares diretos ou imediatos, conforme os cargos, às competências e atribuições existentes, ou alterá-los segundo a sua orientação de centralização ou descentralização, prioridades setoriais, etc.

Aliás, uma das conclusões mais interessantes do Prof. Debrun é que o fenômeno burocrático não tem importância decisiva na maioria dos estados, com exceção de São Paulo, da ex-Guanabara (hoje Estado do Rio de Janeiro), do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, porque a complexidade interna das secretarias não é, em geral, suficiente.

Isto significa que secretarias de educação, como a do Ceará, por exemplo, estão numa fase intermediária entre a da organização personalizada, em torno de determinados indivíduos (como os levantamentos realmente identificaram), e a da organização burocratizada. E é essa importância que as pessoas conservam que evita os curto-circuitos burocráticos e destaca a importância dos fatores sócio-psicológicos em qualquer reforma das secretarias.

2. Os contextos nacional e regional

2.1 O Sistema Nacional de Educação

Em 1977 a população brasileira era de 113 milhões de habitantes. Desse total,¹⁰ 24,5 milhões formavam a população estudantil, se se considerassem os alunos de 1.º, 2.º e 3.º graus (universitários).

⁹ Hori, Jorge. *Reforma administrativa*. São Paulo, Planasa, 1974. p. 6.

¹⁰ Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE. *Sinopse estatística do Brasil*. Rio de Janeiro, 1978.

Em 1960, segundo dados do Ministério da Educação e Cultura,¹¹ o contingente matriculado nos diversos graus era de 9,2 milhões de alunos, o que correspondia a 13,1% da população brasileira naquele ano. Em 1970, 10 anos depois, a relação população estudantil-população total passou para 19,3%, com 18,0 milhões de estudantes para um total de 93,1 milhões de habitantes. Em 1977, os estudantes já constituíam 21,7% da população.

Esses dados ilustram, dramaticamente, o crescimento da população estudantil brasileira nos últimos 15 a 20 anos e se tornam mais significativos quando se considera a população estudantil em relação à população jovem do País. De acordo com dados do censo de 1970,¹² 53% da população brasileira tinham menos de 19 anos. Mesmo considerando-se um percentual médio de 50% de jovens, o total da população jovem seria de 56,6 milhões ou, conforme já foi apontado antes, a população estudantil naquele ano era de 24,5 milhões, o que corresponde a uma matrícula de 40% desses jovens nos diversos níveis de ensino.

Esses números demonstram a importância e, simultaneamente, a expansão do Sistema Nacional de Educação. Os investimentos tanto do setor público, quanto do privado, para atender a essa verdadeira explosão educacional que o País presenciou nos últimos 15 a 20 anos têm sido volumosos, mas ainda insuficientes para o atendimento dessa demanda, o que deixa uma grande faixa de jovens marginalizados do sistema. A esses jovens somam-se as crianças que todo ano atingem a idade escolar.

Dados ainda de 1977, do Ministério da Educação e Cultura¹³ demonstravam que cerca de 4,3 milhões de jovens entre 8 e 14 anos não estavam freqüentando escolas no País. Ao contrário do que faziam crer as notícias de jornais, o fenômeno não se restringe à população rural. Um censo escolar realizado recentemente pela Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de São Paulo¹⁴ comprovou que cerca de 108 mil crianças entre 7 e 14 anos não tinham acesso ao ensino, o que representa 13,44% da população escolarizável dessa cidade. Até então, os técnicos educacionais da prefeitura calculavam que o atendimento a nível de 1.º grau, no maior centro industrial do País, estava próximo de 100%.

De acordo com os técnicos em educação, o aumento do número de matrículas nos últimos 15 anos, além de ser um resultado natural do crescimento demográfico, era um fenômeno inevitável tendo em vista o baixo atendimento do sistema educacional brasileiro até então. As estatísticas do Mec¹⁵ indicam que em 1960 estavam matriculados nas escolas de 1.º grau 8,3 milhões de crianças. Esse total cresceu para 15,8 milhões, em 1970.

O II Plano Setorial de Educação e Cultura¹⁶ faz uma avaliação geral do sistema educacional brasileiro, revelando que, em 1974, a matrícula de crianças de 7 a 14 anos nas escolas regulares era de 17,5 milhões, ou seja, 79,8% da

¹¹ Ministério da Educação e Cultura. Departamento de Documentação e Divulgação. *II Plano Setorial de Educação e Cultura*. Brasília, 1976. p. 10.

¹² Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE. *Censo Demográfico do Brasil, 1970*. Rio de Janeiro, 1973.

¹³ Ministério da Educação e Cultura. Departamento de Documentação e Divulgação. *Educação — cultura — desportos — rumos e realizações*. Brasília, 1972. p. 14.

¹⁴ Prefeitura do Município de São Paulo. Secretaria Municipal de Educação. *Censo escolar, 1977*.

¹⁵ Ministério da Educação e Cultura. Departamento de Documentação e Divulgação. *II Plano Setorial de Educação e Cultura*. Brasília, 1976. p. 10.

¹⁶ Id. p. 7.

população nessa faixa etária, que era de 21,9 milhões. Ou ainda, levando-se em conta a matrícula total para o ensino de 1.º grau independentemente de idade, isto é, computando-se também os alunos com menos de 7 e mais de 14 anos efetivamente matriculados, a oferta de vagas ou capacidade virtual do sistema de ensino era de 19,3 milhões de matrículas, o que representava 88,2% do total de 22 milhões de matrículas, previstas como meta do I PND para o final de 1974.

A expansão de matrículas nos demais níveis de ensino¹⁷ era:

- 1,7 milhões de alunos para o ensino de 2.º grau, apesar das transformações de objetivos e de estrutura por que passa esse nível;
- mais de um milhão de alunos no ensino superior, meta superada ainda em 1973;
- na área de ensino supletivo, conforme dados do Mobral, a população de analfabetos (entre 15 e 35 anos) em 1970 era de 8,8 milhões e foram alfabetizados por aquela fundação 4 milhões, no período 1970-74 (embora pesquisas posteriores do Ipea neguem a eficácia dessa ação).

Esse crescimento demonstra a expansão do sistema e a demanda social, que aumentaram a ritmos crescentes, estimuladas principalmente pela urbanização e pelo processo de desenvolvimento econômico que o País atravessa.

No entanto, o documento do MEC¹⁸ reconhece que “o descompasso entre os fatores indicados, a expansão do sistema e a demanda social é flagrante. A necessidade de recursos para a expansão aumenta consideravelmente à medida que a procura por educação se expressa pelo crescimento não só da clientela que pretende o acesso ao sistema como também da que aspira a prosseguir, o mais extensamente possível, ao longo de seus níveis de ensino. Ao mesmo tempo, o modo como se conduziu essa expansão levou a grande massa de estudantes a concentrar-se nas etapas iniciais de escolaridade e o resultado do sistema a influir menos que o desejável no perfil educativo da população”.

2.2 O processo de reforma/modernização da educação no Nordeste

No Nordeste, a administração estadual e municipal vêm passando, desde 1964, por transformações sensíveis e com aspectos positivos em termos de melhoria de eficácia, como se pode verificar nos seguintes dados:

- modificações na estrutura administrativa no sentido de um desdobramento funcional;
- início de desenvolvimento de uma organização em bases geográficas, através de administrações regionais;
- descentralização institucional de serviços através de empresas de economia mista e empresas públicas.

Estes fatos imprimiram maior eficácia de atuação ao setor público da região que, no entanto, se ressentia ainda de profundas deficiências em diversas outras áreas essenciais ao atendimento dos interesses e necessidades da população, entre elas a área educacional.

As tentativas de reforma administrativa das secretarias de educação no Nordeste também não têm conduzido à melhoria dos sistemas de ensino pecando, basicamente, quanto à questão de enfoque e de estratégia. Resumidamente, poder-

¹⁷ Id. p. 7/8.

¹⁸ Id. p. 10.

se-iam apontar as seguintes distorções e contradições quanto às experiências realizadas:

1. As reformas/modernizações procuram um caminho mais fácil, atuando exclusivamente sobre as estruturas formais, verificando-se, de início, um equívoco.

Estrutura é uma questão de relações entre pessoas, funções e decisões, e é uma variável dependente de fatores concretos, tais como: os objetivos e programas da organização, o nível de capacitação do pessoal, o processo de distribuição interna do poder e sistemas de trabalho efetivamente adotados. Assim sendo, a estrutura formal é um elemento de racionalização a partir desses dados, mas não tem, ela própria, condições de alterar a substância da organização.

2. Os modelos de estrutura adotados são ideais e não se conformam à realidade existente. Ademais, são preparados por elementos de fora do sistema e sem participação efetiva do pessoal das secretarias relacionado com o problema do ensino (a escola e seus alunos). Por exemplo, ao serem criados órgãos de coordenação regional (o que é uma medida teoricamente correta, devido ao nível de centralização decisória do sistema), não se cogita da efetiva existência de recursos humanos para preenchimento de cargos desses modelos. Em consequência, esses órgãos, em geral implantados simultaneamente, são inoperantes, pelo menos enquanto elementos de apoio às atividades substantivas do sistema, constituindo-se em meras unidades de intermediação para atividades de apoio administrativo.

3. As reformas/modernizações conduzidas segundo este processo em geral atingem prioritariamente os órgãos centrais, o que, às vezes, é um fator a mais de burocratização, pois acabam sempre na multiplicação de cargos e órgãos.

4. As estruturas formais criadas nunca se implantam, exatamente em virtude de não se conformarem às condições concretas vigentes. Cada novo secretário de educação que assuma o cargo tem necessidade de fazer adaptações que lhe dêem condições mínimas de atuar, criando superposições e sistemas de fato diferentes do modelo ideal aprovado.

Do ponto de vista sócio-institucional e psicológico, para usar as categorias de Debrun, devem ser identificados alguns fatores que desempenham um papel de extrema importância nos processos de mudança:

A. De modo geral, as secretarias suportam uma herança de organização, originada em período relativamente recente e cuja característica básica é o cunho fortemente personalista de sua estrutura e a sua vulnerabilidade aos interesses de natureza política. Este tipo de organização tendia a recrutar os seus contingentes por critérios clientelistas, o que determinou o baixo nível de qualificação do pessoal docente e técnico-administrativo, além de gerar tipos de atitudes de trabalho francamente resistentes a concepções e modelos racionais e modernos de administração.

B. De outra parte, verifica-se que, junto com a estrutura antiquada e impermeável aos projetos de reforma, coexistem cúpulas dirigentes que revelam alta motivação e preparo para as mudanças, mas cujos propósitos não encontram repercussão na estrutura antiga. Este fato, por exemplo, é bem característico das equipes de planejamento e de estudos pedagógicos dos órgãos centrais, geralmente compostos por elementos de boa qualificação (tal fato pôde ser constatado nos estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Alagoas), que se constituem em núcleos mais ou menos à parte da estrutura, regidos por soluções e condições de trabalho diferenciadas.

Os planos e projetos produzidos por esses núcleos são normalmente realizados para fora e servem para fundamentar projetos a serem financiados por

instituições externas. Dificilmente tais proposições repercutem sensivelmente no aperfeiçoamento dos produtos finais do sistema de ensino, ou seja, na escola e nos alunos. Nestas condições, os núcleos modernos dos órgãos centrais tendem ao desajustamento geral e profissional, pois não são acionados para uma ação concreta.

As estruturas de organização geradas nesse contexto tendem a uma excessiva centralização decisória, com a hipertrofia dos órgãos centrais, disso decorrendo, por outro lado, a compartimentação de atividades e a burocratização do processo administrativo. Esta organização central normalmente esgota sua participação em atividades de caráter adjetivo relacionadas com a administração do sistema (em grande parte dos próprios órgãos centrais), ficando as decisões mais importantes relacionadas às funções-fim da secretaria, afetadas diretamente ao secretário, com o suporte de seu *staff* pessoal.

Deve-se mencionar que a centralização que se verifica na estrutura organizacional não é uma escolha pessoal dos dirigentes das secretarias, mas uma imposição das circunstâncias, tendo em vista a escassez de recursos humanos qualificados e a confiabilidade das condições de funcionamento da estrutura tradicional para a condução de um processo administrativo descentralizado.

Em contraposição, um dos fatores que mais ressalta a análise do processo de mudança dos sistemas de ensino no Nordeste refere-se à dependência institucional em relação ao governo federal, em virtude da escassez de recursos financeiros próprios que mal dão para o crescimento vegetativo do sistema. Tal fato determina, também, uma dependência de decisões e de modelos criados a nível federal, e que nem sempre são os mais adequados às condições vigentes nos estados e determina, ainda, maior lentidão do processo decisório.

O que ocorre, nesse caso, é que o governo federal é o responsável pelo financiamento de programas e medidas que se relacionam mais estreitamente com os aspectos de ampliação e/ou modernização do ensino, pois o estado tem o seu orçamento comprometido com o custeio da secretaria da educação, ou, mais propriamente, com o salário de pessoal. Assim, por exemplo, ficam a cargo dos recursos transferidos do governo federal o custeio de projetos relacionados com expansão de ensino, treinamento de pessoal, pesquisas ou estudos pedagógicos, elaboração de planos setoriais de educação, implantação de sistemas de informações, etc.

Acontece que a execução desses programas é feita sob supervisão dos órgãos federais que, geralmente, estabelecem os respectivos modelos e políticas dentro de critérios de alto nível técnico, mas de baixa exequibilidade para as limitações dos órgãos estaduais. Mesmo que esses programas tenham resultados positivos, na medida que transferem ou criam recursos materiais (prédios, equipamentos, material didático, alimentos, etc.), do ponto de vista de modernização e/ou de esquema administrativo, até o momento, pouco resultado produziram, a não ser o treinamento de técnicos.

Em estudos realizados para o Ministério da Educação e Cultura,¹⁹ constatou-se que as Secretarias Estaduais de Educação (SEEs) possuem elevada responsabilidade pela educação brasileira, especialmente quanto ao desempenho da função executiva do ensino. A participação ativa das SEEs nos três níveis de ensino

¹⁹ Ministério da Educação e Cultura. *Modelo conceitual de organização das Secretarias Estaduais de Educação*. Documento preliminar elaborado pela Projeto. Campinas, 1976.

as caracteriza como estruturas reguladoras, responsáveis pelo equilíbrio dinâmico do sistema educacional brasileiro.

Um estudo realizado por uma empresa de consultoria para o MEC e do qual participou o autor deste trabalho,²⁰ comprovou também que, apesar do poder de decisão que lhes é conferido legalmente, a atuação das secretarias estaduais de educação junto aos demais componentes do sistema estadual de educação acontece de forma discreta, especialmente por causa da escassez ou precariedade de recursos. Este último fato dificulta o cumprimento dos objetivos por parte das SEEs, apesar de um quadro de diretrizes bem claro e definido.

Além disso, presas a uma dotação orçamentária rígida, as SEEs não vêm esgotando as condições que lhes são facultadas pela legislação básica para busca de novos fluxos financeiros e ainda têm que arcar com o alto peso do custeio, em especial a parcela referente a pessoal. Este item de despesa-custeio, particularmente pessoal, é um dos pontos onde se observam repercussões significativas da reforma de ensino, previstas pela Lei federal n.º 5.692/71, tendo em vista basicamente a reciclagem, a preparação de novos quadros de professores e o estatuto do magistério.

Outro ponto diretamente pressionado é o dos recursos organizacionais. A aplicação da lei de reforma do ensino exigirá, necessariamente, o aumento do grau de sensibilidade da secretaria de educação, no sentido de ajustar o ensino à demanda, além da adoção de modelos mais flexíveis de organização. Ainda em relação aos recursos organizacionais, as secretarias estaduais de educação têm estruturas gigantes, cuja eficiência e eficácia são comprometidas pelo elevado grau de concentração do poder decisório em poucos níveis de sua organização, notadamente no secretário, por problemas políticos e de inadequação de recursos humanos, já ressaltados. Esta situação é agravada por três fatores: o tipo de departamentalização encontrado, que subordina diretamente ao secretário grande número de unidades administrativas, com funcionamento estanque, isolado e voltado para si mesmo; a ausência de planejamento como processo e a precariedade do sistema de informações.

Deve-se considerar ainda, do ponto de vista institucional, que a incapacidade financeira dos municípios, determinada pelo sistema de repartição de competências (especialmente tributária) vigente na federação brasileira, retira um forte ponto de apoio à ação do estado, quer do ponto de vista de recursos, quer quanto aos encargos técnicos e administrativos de operacionalização da rede. A tendência que se verifica é de o nível estadual assumir mais e mais a responsabilidade de implantação e operação de toda a rede de ensino de 1.º e 2.º graus.

Em estudo realizado para o MEC-Premen,²¹ constatou-se que insuficiência e problemas do ponto de vista organizacional constituíam um obstáculo à atuação das Secretarias de Educação dos estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Ceará.

Resumidamente, pode-se atribuir às três secretarias o seguinte quadro de problemas:

· inexistência de uma política e planejamento que orientasse e integrasse os objetivos do sistema de ensino do estado, em face dos propósitos consubstanciados nas normas básicas do ensino (Lei n.º 5.692/71);

²⁰ Premen. Programa de Ensino Médio. *Estudos de pré-inversão*. Documentos elaborados por E. T. J. C. Figueiredo Ferraz, Croce Aflalo e Planasa. São Paulo, 1977.

²¹ Id.

- deficiência de informações básicas para o ensino;
- insuficiência de recursos humanos, mormente sob o aspecto de qualificação, tanto para as atividades de magistério, como para as funções de apoio administrativo e técnico-pedagógico; era baixa, também, a capacitação específica para as funções gerenciais;
- não-alocação de recursos suficientes para a atuação dos órgãos regionais, sobretudo para as atividades de supervisão e orientação educacional, não se estabelecendo um efetivo apoio às unidades de ensino;
- falta de instrumentos e recursos para o desenvolvimento de uma política de recursos humanos consistentes com os objetivos do sistema de ensino, preponderantemente em termos de um plano de cargos e salários;
- gestão administrativa rotineira, geralmente conduzida dentro de processos inadequados e burocratizados.

Nota-se, entretanto, como ponto positivo, que existiam esforços internos dentro dos órgãos educacionais dos estados no sentido de se imprimir mudanças substanciais no sistema. Tem havido experiências nesse sentido, pois, além da Secretaria de Educação do Ceará, em 1976/77, a Secretaria de Alagoas (em 1973) e a do Rio Grande do Norte (em 1975) efetuaram a reorganização geral das respectivas estruturas.

Estas reorganizações, to lavia, tiveram um caráter de mudança da estrutura formal e não foram acompanhadas de medidas que atuassem sobre os demais fatores que contribuam para a melhoria da eficácia, como aqueles relacionados com a capacitação individual e profissional, racionalização dos sistemas administrativos, criação de instrumentos de decisão e gestão, definição de políticas e planos de ampliação ou otimização dos recursos disponíveis para o sistema. Na realidade, as experiências dos dois estados incorreram no mesmo erro de enfoque da maioria das tentativas de reorganização geral em órgãos da administração pública, em todo o País, no sentido de procurar soluções globais e imediatas através de reformulações estruturais formais.

2.3 Uma estratégia de regionalização

No estudo, são indicadas recomendações sobre o modelo e a estratégia de modernização das Secretarias de Educação do Nordeste, as quais se fundamentam nos seguintes pressupostos:

1. As secretarias de educação serão objeto de uma intervenção ampla e a longo prazo, tendo por fim o aperfeiçoamento das respectivas organizações. Esta intervenção não visará apenas a estrutura formal, mas atuará também sobre outros fatores, especialmente os aspectos de capacitação profissional e individual dos integrantes dos seus quadros de pessoal e a racionalização dos sistemas administrativos.
2. O processo de reorganização será conduzido dentro de uma estratégia de implantação gradativa, condizente com a necessidade de preparação e incorporação de novos recursos humanos selecionados externamente ou aproveitados do próprio quadro, através de treinamento.
3. O desenvolvimento do programa de reorganização deverá ser conduzido por elementos especializados em trabalhos dessa natureza, da própria secretaria ou contratados externamente. Por outro lado, pressupõe um alto nível de envolvimento de pessoal administrativo, docente e técnico-pedagógico, em especial

ocupantes de cargos de chefia de todos os órgãos da secretaria, que deverão ter treinamento no decorrer do programa de modernização.

Para o atendimento dos objetivos da modernização, seria necessária ainda a adoção das seguintes diretrizes para a reorganização:

- maior delegação de funções de decisão e operação para as coordenadorias regionais, que passariam a se constituir em peça principal da supervisão do sistema de ensino;
- os órgãos centrais passariam a exercer uma função primordial na definição de planos, políticas, normas, diretrizes e insumos básicos para o sistema de ensino, embora ainda por algum tempo exercessem funções e gestões em alguns setores administrativos, até que os órgãos regionais estivessem perfeitamente capacitados para as suas atribuições;
- a nível local, a preocupação seria a criação de um sistema de apoio pedagógico e administrativo às escolas unitárias, que não têm estrutura e condições de relacionamento com os órgãos regionais;
- estruturação de subsistemas relacionados com os setores de planejamento educacional e supervisão, os quais passariam a se estruturar segundo áreas-programas, diversificando os objetivos e funções de acordo com as características das respectivas modalidades de atendimento (escolas unitárias, comuns e de reforma);
- seria essencial instrumentar todo o sistema de ensino nas suas fases de planejamento e operação, com adequados elementos de informações, especialmente os sistemas de informações educacionais, cadastro de recursos humanos, cadastro de prédios escolares e informações de cunho orçamentário e financeiro;
- impor-se-ia, por fim, um intenso e prolongado processo de treinamento de pessoal técnico, executivo e administrativo do sistema, como única forma capaz de viabilizar a implantação do modelo.

Essas conclusões, ainda que sumariamente, têm o propósito de estabelecer alguns pressupostos da estratégia de condução de um processo de mudança ou modernização dos sistemas de ensino nas condições atualmente vigentes nos estados do Nordeste e, especificamente, no estado do Ceará, que é o caso em estudo.

3. O contexto estadual

3.1 Introdução

Esta seção visa diagnosticar a ação administrativa da Secretaria Estadual de Educação do Ceará, uma vez constatada a necessidade de modernização de sua estrutura administrativa, com vistas à implantação da Lei da Reforma do Ensino²² e do Plano Estadual de Educação. O objetivo é, a partir deste diagnóstico, identificar as áreas prioritárias nas quais serão desenvolvidos os projetos e definir uma estratégia e metodologia de condução do processo de modernização.

A metodologia que orientou os estudos foi decorrente da perspectiva de enfatizar a secretaria de educação como um sistema integrado a outros sistemas com

²² República Federativa do Brasil. Lei n.º 5.692, de 14 de agosto de 1971. São Paulo, LEX, 1971. p. 1.114.

os quais tem inter-relacionamento, atuando com o objetivo definido de colocar a serviço de uma comunidade um produto específico, qual seja, o ensino. Dentro deste enfoque, buscou-se a visualização de todo o conjunto de fatos que interferiam na determinação do produto, as múltiplas interligações dos sistemas e a integração com o meio ambiente.

Os estudos foram centrados nas ações que conduziam a melhores resultados em função dos objetivos finais, ou seja, da eficácia do sistema. Conseqüentemente, o ponto de partida da análise da funcionalidade do sistema foi o usuário final, no caso, o aluno. Isso não significa dizer que as atividades-meio não foram objeto de estudo, e sim que a preocupação proiritária estava voltada para as atividades-fim do sistema.

Evitou-se, desta forma, o tradicional erro de concepção de reforma administrativa como um processo que visa a solucionar problemas de caráter formal e tecnicista, que resulta em soluções de reelaboração de organogramas, formulários, rotinas de trabalho, etc. Ao contrário, o programa foi abordado como um processo amplo de modernização, envolvendo mudanças de filosofia e comportamento de trabalho em torno de uma integração sistêmica.

3.2 Panorama educacional do Ceará

A parcela marginalizada dos benefícios sociais da educação — segundo diagnóstico preparado para o II Plameg — Plano de Metas Governamentais — para 1979-83, do governo do Ceará²³ — alcança percentuais bastante elevados, conforme demonstra o quadro 1, que compara a situação do estado com o Brasil como um todo.

Quadro 1

Parcela marginal dos benefícios sociais da educação — Brasil/Ceará

| Indicadores | CE (%) | Brasil (%) |
|---|--------|------------|
| Pessoas maiores de 10 anos, sem instrução | 65 | 36 |
| Pessoas com 1 a 5 anos de estudo | 27 | 49 |
| Pessoas com mais de 6 anos de estudo | 8 | 15 |
| Alfabetização na faixa de 5 a 14 anos | 24 | 49 |
| Alfabetizados maiores de 15 anos | 45 | 66 |

Essa defasagem principia pela educação pré-escolar. Assim, em 1970 estimou-se a procura potencial por educação pré-escolar no Ceará em mais de um milhão de crianças. Nesse ano estavam efetivamente matriculadas 13 mil crianças con-

²³ Governo do Estado do Ceará. *II Plameg — Plano de Metas Governamentais para 1979/1983*. Imprensa oficial do Ceará, 1979. p. 255.

centradas em zonas urbanas. Portanto, praticamente inexistia o atendimento naquele nível de ensino, considerando-se que 60% das matrículas concentravam-se em escolas particulares.

O ensino de 1.º grau, devido às prioridades governamentais de atendimento à população de 7 a 14 anos, cresceu substancialmente no período 1970-75: 300 mil novas matrículas foram ofertadas nesse período, elevando de 54 para 72% a taxa de escolarização no estado, conforme demonstra a tabela 1.

As tabelas 1, 2 e 3 mostram o crescimento e o comportamento da oferta de vagas no sistema educacional em relação à demanda da população a ser atendida em idade escolarizável. Esse índice de crescimento da matrícula, comparado com o crescimento da população na faixa de 7 a 14 anos, mostra que a matrícula cresceu bem mais do que a população.

Em 1975, por exemplo, a matrícula cresceu 53% em relação ao ano de 1970, enquanto a população apresentou um crescimento de 15%.

Assim, embora a taxa de escolaridade de ensino de 1.º e 2.º graus venha crescendo a cada ano, com desempenho quantitativo satisfatório, não se pode afirmar com certeza que ambos estejam absorvendo a população escolar e a demanda anual decorrente do crescimento da população, porque também absorvem populações com idade fora das faixas de 7 a 14 anos no 1.º grau e de 15 a 19 anos no 2.º, por razões de natureza sócio-econômica.

O sistema educacional, portanto, além de atender à demanda de estudantes que anualmente atingem a idade escolar, precisa também incorporar ou reincorporar aqueles que tardiamente procuram a escola. Assim, não obstante o crescimento das matrículas, significativa parcela da população de 7 a 14 anos, paradoxalmente, permanece ainda fora da escola (42% no estado, em 1977). Essa situação reflete as disfunções que persistem na escola de 1.º e 2.º graus do estado do Ceará, representadas pela evasão escolar, pela repetência e pela desorganização etária.

Tabela 1

Taxa de escolaridade do ensino de 1.º e 2.º graus — Ceará — 1970-75

| Anos | 1.º grau | | | 2.º grau | | |
|------|-------------------|------------------------|----------------------|-------------------|----------------------|----------------------|
| | Matrícula inicial | População 7-14 anos | Taxa de escolaridade | Matrícula inicial | População 15-19 anos | Taxa de escolaridade |
| 1970 | 511.930 | 943.319 | 54,3 | 27.962 | 475.545 | 5,9 |
| 1971 | 550.388 | 968.533 ¹ | 56,8 | 31.154 | 488.750 | 6,4 |
| 1972 | 653.566 | 995.839 ¹ | 65,6 | 36.838 | 502.530 | 7,3 |
| 1973 | 705.612 | 1.024.062 ¹ | 69,0 | 38.354 | 516.772 | 7,4 |
| 1974 | 776.402 | 1.053.235 ¹ | 73,7 | 45.467 | 531.494 | 8,6 |
| 1975 | 784.900 | 1.083.398 ¹ | 72,4 | 52.895 | 546.715 | 9,7 |

Fonte: Seec/MEC — Censo demográfico do Ceará, 1970. (Governo do estado do Ceará. Secretaria de Planejamento e Coordenação. Departamento de Estatística. Indicadores Sociais II, Fortaleza, 1976. p. 39.)

¹ População estimada.

Taxa de escolaridade (1.º grau) = $\frac{\text{POP 7-14 anos} \times 100}{\text{Matrícula inicial}}$

Taxa de escolaridade (2.º grau) = $\frac{\text{POP 15-19 anos} \times 100}{\text{Matrícula inicial}}$

Tabela 2

*Evolução da matrícula inicial e final no ensino de 1.º e 2.º graus
Ceará — 1970-75*

| Anos | 1.º grau | | | | 2.º grau | | | |
|------|----------------------|-----------------------------|----------------------|-----------------------------|----------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| | Matrícula inicial | | Matrícula final | | Matrícula inicial | | Matrícula final ¹ | |
| | Números absolutos | Números relativos (%) | Números absolutos | Números relativos (%) | Números absolutos | Números relativos (%) | Números absolutos | Números relativos (%) |
| 1970 | 511.930 | 100,0 | 488.825 | 100,0 | 27.962 | 100,0 | 26.618 | 100,0 |
| 1971 | 550.388 | 107,0 | 545.571 | 111,0 | 31.154 | 111,0 | 29.993 | 112,0 |
| 1972 | 653.566 | 127,0 | 633.257 | 129,0 | 36.838 | 131,0 | 31.024 | 116,0 |
| 1973 | 705.612 | 137,0 | 648.604 | 132,0 | 38.354 | 137,0 | 35.178 | 132,0 |
| 1974 | 776.402 | 151,0 | 704.351 | 144,0 | 45.467 | 162,0 | 37.581 | 141,0 |
| 1975 | 784.900 | 153,0 | 782.866 | 160,0 | 50.944 | 182,0 | — | — |

Fonte: Sec/MEC — *Anuário de Educação do Ceará*. (Governo do estado do Ceará. Secretaria de Planejamento e Coordenação. Departamento de Estatística. Indicadores Sociais II, Fortaleza, 1976. p. 42.)

¹ Os dados de matrícula final do 2.º grau de 1975 ainda estão em apuração, segundo a Secretaria de Educação.

Tabela 3

*Índice de crescimento da matrícula e índice de crescimento da população
7-14 anos
Ceará — 1970-75*

| Anos | Crescimento da matrícula 7-14 anos | Crescimento da população 7-14 anos |
|------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| 1970 | 100,0 | 100,0 |
| 1971 | 107,0 | 103,0 |
| 1972 | 127,0 | 107,0 |
| 1973 | 137,0 | 108,0 |
| 1974 | 151,0 | 102,0 |
| 1975 | 153,0 | 115,0 |

Fonte: Censo demográfico — 1970. Ceará, Seec/MEC. Governo do estado do Ceará. Secretaria de Planejamento e Coordenação. Departamento de Estatística. Indicadores Sociais II, Fortaleza, 1976. p. 44.

3.3 O sistema estadual de educação

Do ponto de vista da análise sistêmica, a Secretaria Estadual de Educação é classificada como um componente (subsistema) do sistema educacional brasileiro. O Sistema Estadual de Educação abrange, assim, as atividades e encargos sob responsabilidade do governo estadual no setor de educação. Esse sistema transaciona com o meio-ambiente na medida que oferece, presta serviços e recebe solicitações e recursos desse mesmo meio-ambiente. O sistema estadual é de caráter regional e se situa paralelamente aos sistemas federal, municipal e privado. É representado pela totalidade dos níveis e tipos de ensino existentes e previstos em legislação específica como ensino de 1.º e 2.º grau, de ensino superior, etc.

A Secretaria Estadual de Educação possui um supersistema e um subsistema. O supersistema estabelece os limites de variação do seu comportamento, bem como delinea seu grau de autonomia e define sua dependência. Entre outros, seus componentes são os seguintes:

- a Constituição Federal;
- a legislação federal referente à educação;
- o Ministério da Educação e Cultura;
- o Conselho Federal de Educação;
- planos federais, especialmente o Plano Setorial de Educação;
- a Constituição Estadual;
- a legislação estadual de educação;
- o Conselho Estadual de Educação;
- os planos estaduais, principalmente os de educação;
- a Secretaria de Finanças;
- a Secretaria de Planejamento, etc.

O subsistema da Secretaria Estadual de Educação é constituído pelas estruturas organizacionais dela dependentes. Entre outros componentes desse subsistema, pode-se destacar:

- as secretarias municipais de educação;
- as escolas particulares;
- as autarquias e outras entidades de administração indireta voltadas para a educação;
- as associações de pais e mestres;
- os grêmios estudantis, etc.

Conforme consta do diagnóstico da realidade educacional, a Secretaria de Educação, criada em 1945 pelo Decreto-lei n.º 1.440, de 12.10.45²⁴ sofreu, ao longo de 30 anos, uma série de alterações em sua estrutura e organização, com o objetivo de capacitá-la a acompanhar o ritmo de desenvolvimento educacional do Ceará.

Para promover a correção gradativa da falta de articulação entre os três graus de ensino — primário, médio e superior — a Lei n.º 5.692/71 preconizou a reformulação do sistema educacional, primordialmente quanto aos ensinos de 1.º e 2.º graus, enfocando a continuidade e terminalidade da escola. No processo de implantação desta lei, o sistema educacional do estado sofreu uma mudança estrutural, uma reformulação de conceitos e uma adoção de novos comportamentos. Os princípios de integração, descentralização, atualização e profissionalização em que se apóia a Lei n.º 5.692/71 mudaram a fisionomia do sistema educacional do Ceará.

A Lei n.º 9.636, de 31.10.72, aprovada com o objetivo de adequar a estrutura da Secretaria de Educação à reforma do ensino de 1.º e 2.º graus já dizia, em seu art. 2.º, que “O sistema de ensino do Ceará compreende, precipuamente, o ensino de 1.º e 2.º graus, o de grau superior e o ensino supletivo”. Além desses, compondo o sistema, havia também a educação pré-primária e a educação especial. O ensino do 1.º grau era ministrado por estabelecimentos municipais, estaduais e particulares.

O ensino de 2.º grau assumiu nessa fase um aspecto profissionalizante, sendo oferecido ao educando algumas habilitações como técnico de contabilidade, secretariado, administração, comercialização, mercadologia e formação para o magistério na rede escolar estadual e particular.

O ensino supletivo mantinha convênio com o Mobral, o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (Pipmo), a Legião Brasileira de Assistência e outros programas que visavam a alfabetização e/ou profissionalização de adolescentes e adultos. Tendo em vista sua finalidade, que é a de suprir a escolarização regular para aqueles que não a tenham seguido ou concluído na idade própria, o ensino supletivo era ministrado através do Projeto Minerva, da TV Madureza e do Programa de Educação Integrada, em convênio com o Mobral.

O ensino superior compreendia a Escola de Administração do Ceará, Faculdade de Veterinária, Escola de Enfermagem São Vicente de Paula, Escola de Serviço Social, Conservatório de Música Alberto Nepomuceno e Faculdade de Filosofia D. Aureliano Matos de Limoeiro, além da Fundação Educacional do

²⁴ Governo do Estado do Ceará. Decreto-lei n.º 1.440, de 12 de outubro de 1945. *Diário Oficial*, 12 dez. 1945.

Ceará (Funeduce), e entidades privadas como a Universidade Federal do Ceará (UFC) e a Universidade de Fortaleza (Unifor).

A educação pré-primária no sistema educacional do Ceará era desenvolvida por 97 classes na capital e 128 no interior, além da rede particular e da Escola da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA).

A educação especial era atendida através de 10 entidades, sendo da rede estadual apenas o Instituto Cearense de Educação de Surdos.

Considerando-se o intervalo de tempo entre a criação da Secretaria de Educação pelo Decreto-lei n.º 1.440 (DO, 12.12.45) e a redefinição de sua estrutura pelo Decreto n.º 10.745 (DO, 3.4.74), foram realizadas diversas alterações organizacionais nessa entidade, conforme já salientado, com o intuito de acompanhar a identificação das necessidades prioritárias da educação pública e as alterações legais do Sistema Nacional de Educação.

Em seu funcionamento, a secretaria procurou, no período, adaptar-se à Lei n.º 5.692/71, ainda que limitada por uma estrutura inadequada. Assim, em 1974, realizava atividades educacionais na rede escolar estadual por intermédio de seus departamentos:

- Departamento de Ensino do 1.º Grau;
- Departamento de Ensino do 2.º Grau;
- Departamento de Apoio e Assistência Educacional;
- Departamento de Ensino Supletivo;
- Departamento de Educação Física e Desportos.

Nas escolas municipais e particulares, a administração do ensino era feita indiretamente pela secretaria, sendo mais direta a atuação do Conselho Estadual de Educação, órgão normativo que integra o sistema, constituído de:

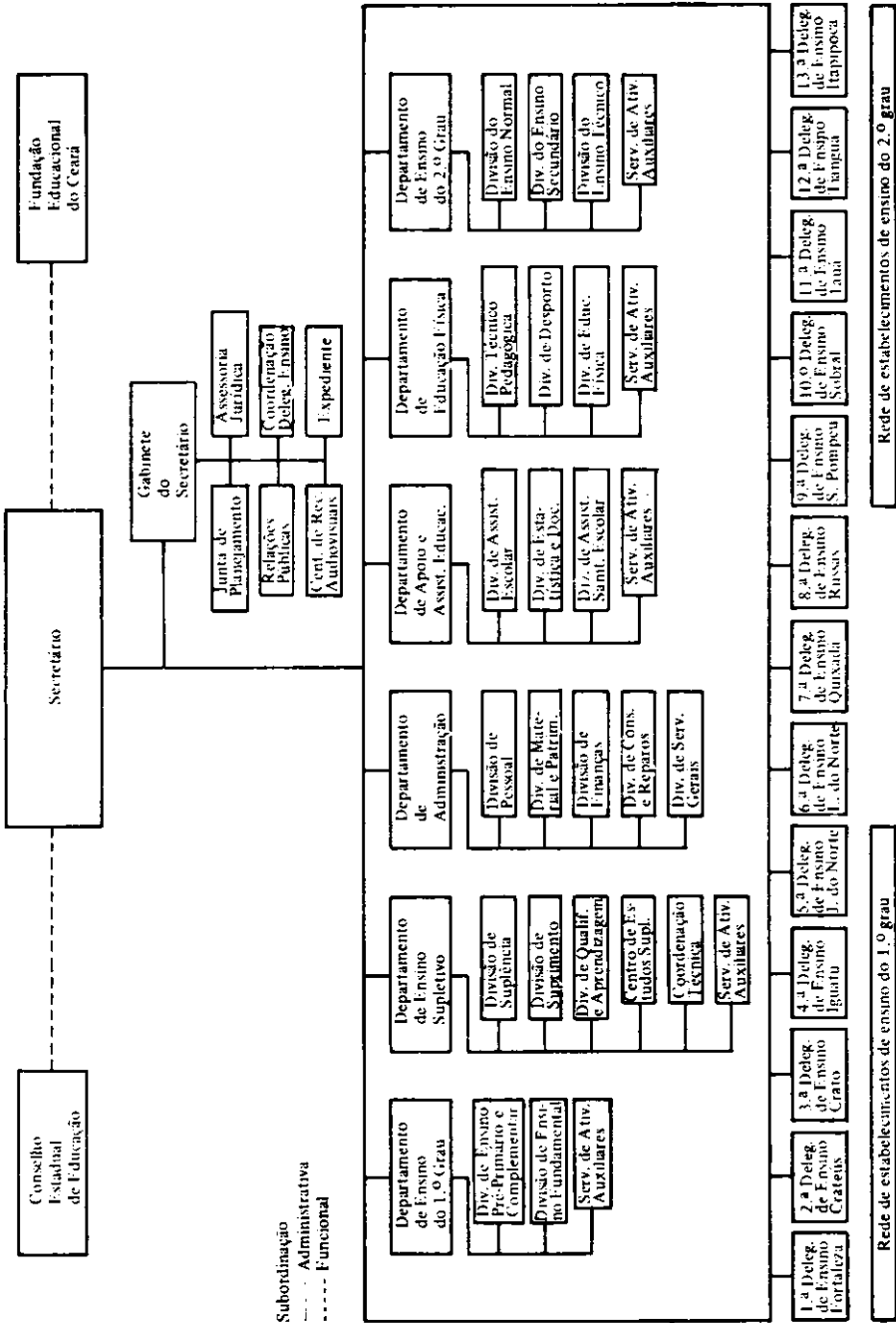
- Câmara de Ensino do 1.º Grau;
- Câmara de Ensino do 2.º Grau;
- Câmara do Ensino Superior;
- Câmara de Legislação e Normas;
- Câmara de Planejamento;
- Secretaria Geral e Assessoria Técnico-Pedagógica.

Dada a complexidade do sistema educacional, a Secretaria de Educação e Cultura entrosava-se com as demais secretarias de estado e com outros órgãos da administração direta e indireta, visando a uma atuação setorial integrada. Assim, dentre os órgãos da administração direta do estado, a SEC mantém maior relacionamento com a Secretaria da Fazenda, por necessidade de execução do orçamento, e com a Secretaria de Planejamento, que controla os recursos do Fundo Especial de Desenvolvimento do Ceará, o qual dispõe de dotações específicas para programas especiais de educação.

Além dos órgãos estaduais, a SEC realizava um trabalho conjunto com a Secretaria de Educação do município para implantação da operação escola (ensino de 1.º grau) na região de Fortaleza, com a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), e com o Ministério da Educação e Cultura (MEC), especialmente através do Departamento de Ensino Fundamental e do Serviço de Estatísticas Educacionais.

O gráfico 1 mostra a estrutura da SEC em 1974, antes do processo da reforma/modernização.

Gráfico 1
Secretaria de Educação do Ceará 1974



3.4 Diagnóstico da Secretaria de Educação do Ceará

Ao se analisar a estrutura de organização da Secretaria de Educação do Ceará, vigente antes da modernização, verifica-se que ela foi montada sob o pressuposto de um modelo ideal do ensino, ou seja, sob o pressuposto de que o objetivo do ensino nesse estado seria não só o de atendimento pleno da clientela potencial, do ponto de vista quantitativo, como dos requisitos de controle qualitativo estabelecidos, doutrinária e legalmente, nas políticas federal e estadual para o setor.

Este erro de concepção determinava as seguintes disfunções básicas:

1. A estrutura era absolutamente simétrica para toda a área geográfica do estado quando, na realidade, se sabe que a concentração de recursos humanos e materiais dá-se, principalmente, na região da capital e municípios pólos da região. Da mesma forma, a estrutura para áreas urbana e rural era idêntica, sem considerar as características das clientelas.
2. Conseqüentemente, a estrutura não era adequada à distribuição de recursos, prevendo, por exemplo, para cada um dos órgãos regionais, uma estrutura absolutamente idêntica.
3. A descentralização regional, prevista, preponderantemente, para os setores técnico-pedagógicos, era inaplicável ao estado, pois os levantamentos realizados demonstravam claramente que não existia pessoal técnico suficiente nos setores de supervisão e orientação educacional, para a operacionalização do modelo de organização.
4. A nível central, todos os órgãos técnicos para planejamento, programação, desenvolvimento de recursos humanos, planejamento pedagógico e informações tinham atribuições que pressupunham níveis de gerência sofisticada e sem condições de operacionalização em prazo muito curto, devido, sobretudo, à escassez de recursos humanos (sistemas de informações integrados, controle e avaliação de programas).
5. Os baixos níveis salariais de todas as categorias profissionais relacionadas ao ensino, como decorrência da rigidez orçamentária e das normas do serviço público, constituíam-se no fator mais crítico para o desenvolvimento do sistema.
6. A falta de recursos financeiros para os seus programas e extrema dependência, nesse aspecto, quanto às fontes externas, em especial do governo federal. O orçamento da secretaria era muito rígido, estando quase todas as suas verbas vinculadas às despesas de custeio especialmente a de pessoal, que correspondia a 97% dos recursos orçamentários.
7. A organização do sistema era anacrônica e burocratizada, o que representava menos uma falha técnica do que a conseqüência de condições históricas, políticas e sócio-econômicas, e se refletia, particularmente, nas atitudes e comportamento dos membros da organização, não adequadamente adaptados para uma ação efetiva no contexto de uma atividade complexa e que mobiliza grandes recursos.
8. Como conseqüência, havia uma estrutura do tipo departamental atomizada, dificultando a coordenação. As estruturas revelavam também simetrias entre os diversos setores de atuação da secretaria (1.º e 2.º graus e supletivo) enquanto, na realidade, sabia-se que as prioridades de concentração de recursos eram para o ensino de 1.º grau.

Em suma, a implantação da estrutura legal existente no estado, tal como prevista antes da modernização, exigiria uma imensa concentração de recursos,

quer na expansão da rede, quer na qualificação do pessoal técnico e administrativo necessário para o preenchimento.

3.5 Metodologia do programa de modernização

3.5.1 Premissas estratégicas

A modernização administrativa da secretaria de educação visava, basicamente, a eficácia do sistema de ensino e, por essa razão, estava voltada para a melhoria do atendimento dos usuários finais, ou seja, os estudantes.

Nesse sentido, a modernização administrativa deveria constituir-se, primordialmente, em um instrumento para a consecução dos objetivos e metas das políticas e planos educacionais aprovados pelo governo do estado, plenamente identificados com a política nacional de ensino.

O fator ambiente, representado pelas políticas e ações do governo federal, no sentido de implantar novas diretrizes de ensino (Lei n.º 5.692), o desenvolvimento de programas de alfabetização e outros, em caráter supletivo e, ainda, as próprias prioridades para a ampliação do mercado interno e das oportunidades sociais eram elementos que deveriam ser considerados como positivos.

Na primeira etapa dos trabalhos foram elaborados o diagnóstico já explicado no tópico 3.4 e os estudos de concepção dos diversos sistemas.

A segunda etapa do programa de modernização objetivou:

- elaborar os instrumentos normativos referentes à estrutura básica da secretaria, sua aprovação e implantação;
- projetar, detalhar e implantar esses sistemas em áreas prioritárias relacionadas com planejamento, recursos humanos e informações educacionais;
- detalhar e implantar a estrutura administrativa da secretaria;
- desenvolver os sistemas descentralizados e implantar as delegacias regionais.

3.5.2 Prioridades da modernização

A. O desenvolvimento de recursos humanos deveria constituir-se na meta principal da modernização administrativa, sendo também condição essencial para a consecução dos objetivos referentes às diversas áreas de atuação da secretaria de educação.

Como desenvolvimento de recursos humanos para a Secretaria de Educação entendeu-se:

- a criação de capacidade gerencial nos órgãos centrais e regionais;
- a dinamização das atividades da secretaria de educação, relacionadas com a formação e treinamento de professores e técnicos, de um modo geral, para a rede de ensino estadual, municipal e particular;
- o estabelecimento de políticas compatíveis com a realidade estadual, que melhorassem as condições de estímulo e produtividade do pessoal docente e técnico-administrativo.

B. Agilização do sistema de captação de recursos externos, através de melhores procedimentos no planejamento da administração de programas financiados por entidades externas.

C. Reforço e aperfeiçoamento do sistema de planejamento da secretaria, como forma de otimizar a aplicação de recursos escassos.

D. Intensificação do processo de descentralização administrativa, desburocratizando a organização do sistema educacional.

E. Estabelecimento de um modelo de estrutura administrativa mais flexível, facilitando o sistema decisório a nível dos órgãos centrais.

Em contrapartida, estas prioridades da modernização administrativa deveriam estar compatibilizadas com os objetivos e prioridades fixados para orientar a atuação da secretaria de educação.

3.5.3 Premissas metodológicas

A. Realização da modernização administrativa de forma gradual, atendendo-se às finalidades e metas prefixadas.

B. Compatibilização do nível das soluções com os de recursos (principalmente humanos) existentes na secretaria de educação, sendo inaceitáveis as proposições e modelos de caráter sofisticado, sem viabilidade de implantação.

C. Ênfase na necessidade de capacitação do pessoal mediante treinamento, com vistas à implantação dos novos sistemas.

D. Adoção do enfoque sistêmico e da administração por objetivos, procurando a apreensão dos conjuntos e subconjuntos em suas mútuas interações e em suas relações com os objetivos e os produtos e serviços finais oferecidos aos usuários.

E. Adoção da administração por projetos, mormente em áreas essencialmente técnicas, visando a maior flexibilidade estrutural e a otimização da alocação de recursos humanos.

F. Enfoque fundamentalmente nos aspectos referentes à organização e seu desempenho, ou seja, o objetivo dos projetos não seria a abordagem de questões pedagógicas, didáticas, curriculares, etc., consideradas como definidas previamente.

A adoção do enfoque sistêmico, por outro lado, leva a inferir três focos de análise:

- a organização, agrupamento de indivíduos para a consecução de objetivos previamente definidos;
- o ambiente, dentro do qual se encontra a organização que com ele interage, influenciando-o e sendo por ele influenciado;
- os objetivos, pontos de chegada da ação organizacional.

Evidentemente, o ponto de aplicação deste trabalho era exatamente o primeiro dos focos, isto é, a organização das secretarias estaduais de educação e, especificamente, da Secretaria de Educação do Estado do Ceará.

A partir do diagnóstico que identificou os pontos de estrangulamento, e da estratégia definida em sucessivas reuniões com os dirigentes da SEC, o programa de modernização propôs dotá-la de uma estrutura funcional e operacional para a execução do Plano Estadual de Educação mediante os seguintes projetos prioritários:

a) institucionalização do sistema de planejamento, programação, orçamentação, e controle como instrumento de apoio à execução do Plano Estadual de Educação (PEE);

- b) montagem do sistema de informações educacionais, como forma de assegurar e aperfeiçoar a institucionalização do sistema de planejamento;
- c) revista da política de recursos humanos da SEC, para criar condições à efetiva gestão do pessoal;
- d) melhoria do sistema de apoio administrativo;
- e) reestruturação da secretaria, para possibilitar maior eficiência na sua atuação e maior eficácia no atingimento dos objetivos do PEE;
- f) reestruturação do sistema de descentralização regional, por meio de rezoneamento das delegacias de ensino e construção e equipamento de novas delegacias, para a efetiva implantação da reforma do ensino de 1.º e 2.º graus.

3.6 Uma estratégia de modernização

Considerado o quadro diagnóstico apresentado anteriormente, caberia agora a definição de uma estratégia para o programa de modernização da Secretaria de Educação do Estado do Ceará. Os pontos principais desta concepção eram resultantes diretos da necessidade de superação de deficiências e disfuncionalidades já analisadas, e poderiam ser sintetizados da seguinte forma:

1. *Atuação preferencial sobre a eficácia e, secundariamente, sobre a eficiência do sistema.* Por eficácia, conforme explicitado no item 2.2, entendeu-se as ações que conduzissem a melhores resultados em termos dos objetivos finais ou produtos do sistema analisado. Para o setor educacional, por exemplo, significaria o desenvolvimento de decisões, investimentos e procedimentos que determinassem a melhoria do ensino nos seus aspectos quantitativos e qualitativos, em face do usuário final: os estudantes.

Por eficiência entendeu-se as intervenções realizadas quanto aos meios ou recursos necessários à consecução dos objetivos finais, qual seja o aperfeiçoamento ou racionalização das decisões, dos instrumentos de trabalho e dos procedimentos. Em outras palavras, pretendeu-se que a modernização administrativa estivesse atenta aos objetivos finais das metas educacionais fixadas em determinado momento, evitando-se soluções de caráter formal ou tecnicista que resultassem em melhores organogramas, formulários e rotinas de trabalhos, sem vinculação aos problemas realmente essenciais. Embora tal enfoque possa parecer óbvio e desnecessário, sua adoção permitiria uma atuação mais objetiva e com menor dispêndio de recursos e energia.

Uma das conseqüências da adoção do princípio de eficácia foi representada, na prática, pela necessidade de constituição de equipes de técnicos para modernização administrativa que estivessem perfeitamente imbuídos da problemática do setor educacional, ou trabalhassem em conjunto com os próprios técnicos e executivos responsáveis pela definição da política do ensino. O ideal era a composição de equipes mistas de planejamento e de reforma administrativa, com a participação de técnicos em planejamento educacional, técnicos de administração, engenheiros de sistemas e analistas de processamento de dados, entre outros.

2. *Modernização gradual e não-global.* A simples adoção do princípio de eficácia induz imediatamente à idéia de compatibilização da modernização, da política e de planos e, conseqüentemente, à necessidade de formulação de prioridades. Tornava-se, portanto, imperativa a existência de estratégias a longo prazo que estabelecessem encadeamento de ações com vistas aos objetivos gerais e parciais.

A idéia de reforma global era um resíduo do perfeccionismo inócuo, totalmente superada. A experiência brasileira bem comprova este fato. A solução de reforma global imediata conduz à criação de dependência de soluções, determinando um círculo vicioso. Assim, por exemplo, não se modifica a estrutura institucional, em virtude de não ter definição de reforma do ensino, o qual depende de definições outras quanto a métodos pedagógicos, e assim por diante.

Em suma, para efeitos práticos, a modernização deveria ser conduzida a partir:

- de uma política que fixasse seus objetivos a longo e curto prazo;
- de uma estratégia que definisse o curso das ações e fórmulas de mobilização de recursos e de superação de conflitos e tensões;
- de um programa de trabalho definindo objetivos a curto prazo e recursos necessários.

O problema principal da modernização gradativa era a possibilidade de perda da noção de conjunto, o que poderia levar a um processo cumulativo de erros e desvirtuamento dos objetivos procurados. A superação deste problema, todavia, seria obtida através de um adequado enfoque metodológico, propiciado pela análise de sistemas.

3. *Adoção de métodos de análise de sistemas.* Por sistema entendeu-se todo o conjunto de partes interdependentes que atuam com vistas a um objetivo ou produto comum. A expressão prática deste conceito para o caso de modernização administrativa da Secretaria de Educação do Ceará era:

- identificação de um sistema com objetivos perfeitamente delineados no sentido de proporcionar o ensino e outros produtos associados (assistência médica e social) a determinado extrato da população;
- inserção deste sistema educacional dentro de um ambiente composto de outros sistemas que com ele transacionassem;
- constatação de que este sistema compõe-se de partes que são sistemas menores (ou subsistemas), cujos respectivos produtos são interrelacionados.

A análise de sistemas constitui, sem dúvida, uma contribuição hoje em dia essencial para o estudo das organizações, por permitir a visualização de todo o conjunto de fatos que determinaram um produto e as múltiplas interações deste com o meio-ambiente. A análise de sistemas na Secretaria de Educação do Ceará deveria ser desenvolvida a partir do seguinte esquema operacional:

- delimitação e definição dos sistemas em estudo;
- desenvolvimento de um modelo conceitual, estabelecendo o fluxo geral das ações e a interação com os demais sistemas;
- desenvolvimento do modelo operacional;
- simulação e teste do sistema.

4. *Ênfase no desenvolvimento de recursos humanos.* A mera elaboração de um projeto de reorganização e sua aprovação pela autoridade competente não garantiriam a implementação da nova proposição. Era indispensável que as pessoas envolvidas na aplicação dos novos procedimentos, em nível decisório ou executivo, tivessem perfeito conhecimento das mudanças a serem introduzidas na organização, seus objetivos e vantagens. Todos os trabalhos de reorganização, em conseqüência, deveriam realizar-se com inteira participação de chefes e funcioná-

rios envolvidos no problema de mudança, através de adequadas técnicas de desenvolvimento de recursos humanos.

5. *Ênfase na flexibilidade e adaptabilidade organizacionais.* Vários autores modernos, entre os quais Lawrence e Lorsch, ressaltaram a importância do grau de estabilidade do ambiente organizacional para a eficácia de formas organizacionais. Se o ambiente é estável, a organização pode ter um sistema organizacional altamente estruturado, em geral categorizado como burocracia. Por outro lado, em ambientes altamente instáveis, o sistema estrutural deve ser menos rígido se a organização quiser obter informações adequadas.

O atual estágio de desenvolvimento do nosso país caracteriza-se, entre outros fatores, pela difusão da informação e a conseqüente abertura para o mundo, pelo desenvolvimento dos vários extratos da classe média e, especialmente, pela fome de educação decorrente desses fatores.

Daí a necessidade de serem levadas em conta essas características ambientais no estudo, planejamento e implementação de formas de organização das secretarias estaduais de educação, para que elas sejam flexíveis, adaptáveis e permitam uma expansão permanente do sistema educacional em condições de atender às demandas do ambiente.

4. *Modelo de organização*

4.1 Conceito de modelo

Em linguagem corrente, modelo é um padrão a ser observado, ou a cópia de um objeto ou, ainda, uma forma ideal ou perfeita da realidade. O dicionário Aurélio²⁵ conceitua o termo como “representação em pequena escala, de algo que se pretende executar em grande”.

No entendimento deste trabalho, um modelo é, por definição, uma abstração da realidade, uma representação simplificada de um fenômeno ou série de fenômenos do mundo real. Assim, os organogramas são modelos e hoje se fala da necessidades de mudanças no modelo econômico nacional. Enquanto o organograma retrata o esquema formal das relações de autoridade, modelos matemáticos tentam representar (normalmente sem muito sucesso) toda a complexidade da vida econômica brasileira. É evidente que os modelos econômicos são uma abstração altamente simplificada da economia, assim como os organogramas não representam os processos informais que têm influência preponderante na maioria das organizações.

Os modelos são importantes no campo da administração porque ajudam a simplificar o campo dos fenômenos e variáveis organizacionais. São analogias utilizadas para descrever e prever a realidade organizacional observada. Em outras palavras, são artifícios lógicos que permitem ao observador ordenar os dados da realidade organizacional e fazer inferências sobre o comportamento dos fenômenos organizacionais. A partir daí, possibilitam, inclusive, a intervenção nessa realidade organizacional, com o objetivo de transformá-la.

Assim, além de uma função analítica, os modelos têm uma função organizativa, que se refere a essa possibilidade de relacionar grande número de variáveis e

²⁵ Ferreira, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1975. p. 940.

informações da organização a um número reduzido de conceitos. Já a função analítica permite a identificação das inter-relações dos pontos fundamentais do modelo. No campo das ciências sociais, onde é difícil a quantificação, essa natureza analítica dos modelos permite o estabelecimento de funções lógicas, inter-relações e variáveis. A partir dessas funções, é possível determinar-se o grau de importância relativa dessas variáveis no comportamento do sistema representado pelo modelo.

Definindo organização como um sistema social em permanente transação com o meio-ambiente, o modelo da Secretaria de Educação do Ceará permite analisar e avaliar sua atuação, oferecendo indicações de como continuará a existir, se expandir e difundir suas características básicas no meio-ambiente. Esse é o modelo que será analisado nos subitens seguintes.

4.2 Descrição do modelo do sistema estadual de ensino

O modelo proposto, conforme gráficos 1, 2 e 3, tem como componentes:

- o sistema diretivo e de planejamento;
- o sistema de apoio técnico;
- o sistema de apoio administrativo;
- o sistema operacional.
- *Sistema diretivo e de planejamento.* Este sistema visa o processo decisório, cabendo-lhe, especificamente, as definições de políticas, planos e metas a serem atendidas e a execução de controles necessários à manutenção dos rumos traçados.

Compõem o sistema diretivo e de planejamento os órgãos de decisão superior da secretaria, quais sejam: o Gabinete do Secretário e o Conselho Estadual de Educação, responsáveis pelas políticas e diretrizes, e a assessoria de planejamento e coordenação, responsável pelos planos e programas para o ensino no âmbito estadual.

A característica básica deste sistema é estar voltado para o ambiente externo, captando as demandas e aspirações do público na área do ensino. Por outro lado, relaciona-se diretamente com o sistema nacional de ensino, procurando traduzir as políticas nacionais emanadas do MEC e do Conselho Federal de Educação (CFE).

No caso específico do estado do Ceará, o sistema de planejamento inclui, ainda, como componentes, as funções relacionadas com: coordenação da implantação da reforma do ensino; expansão do ensino; captação de recursos externos; elaboração e coordenação de execução de projetos especiais.

Justifica-se esta inclusão pelo papel dinâmico e catalisador que assumem os núcleos de planejamento nas secretarias de educação, especialmente do Nordeste, que tendem a concentrar nessa área recursos humanos dos mais qualificados. Ademais, essas funções estão, geralmente, estreitamente relacionadas a entidades e órgãos externos ao sistema, que exigem projetos técnicos e econômicos para efeito de financiamento. Por outro lado, a centralização do planejamento na Secretaria de Educação é função, também, da falta de recursos humanos qualificados.

Ressalve-se que essas funções, sempre que possível, devem ser desenvolvidas pelas áreas de planejamento, a título de coordenação. A intervenção, principalmente dos órgãos de apoio técnico, neste caso, é de fundamental importância,

devendo-se estabelecer mecanismos adequados de articulação entre os dois sistemas.

As informações educacionais constituem um componente do sistema de planejamento, pois nele serão produzidos todos os dados necessários à tomada de decisões, a nível diretivo do sistema. Estas informações, contudo, deverão ser consideradas a partir de duas origens: as estatísticas básicas sobre aspectos sócio-econômicos do estado e informações internas, geradas pelo próprio sistema referente ao atendimento, desempenho, recursos e eficácia da ação desenvolvida pela Secretaria de Educação.

Na realidade, as informações internas estão relacionadas às atividades de todos os órgãos do sistema estadual, servindo como elemento de extrema importância para a gestão em todos os níveis da organização. No entanto, cabe ao sistema de planejamento tornar estas informações pertinentes para decisões superiores relativas à política e ao plano educacional do Estado.

· *Sistema de apoio técnico.* Este sistema é o responsável pela produção de toda a tecnologia educacional do sistema, compreendendo:

- normas técnicas pedagógicas;
- material de ensino-aprendizagem;
- planejamento pedagógico;
- supervisão pedagógica;
- capacitação de recursos humanos;
- currículos e programas;
- inspeção da rede de ensino.

Os componentes deste sistema, acima analisados, estão inter-relacionados, não sendo possível, dentro da moderna concepção educacional, considerá-los de uma forma estanque. Trata-se pois, de integrar os diversos níveis de ensino a partir dos instrumentos técnico-pedagógicos, que devem estar voltados para uma mesma filosofia educacional. Não se pode entender, por exemplo, funções como a de supervisão, currículos e inspeção dentro de concepções diversificadas.

A tendência mais moderna nesse sentido é de criação de equipes interdisciplinares atuando integradamente segundo objetivos ou projetos específicos que podem estar relacionados a funções de planejamento educacional, currículo, recursos humanos, etc.

Finalmente, menciona-se que a ação do sistema não se desvincula da realidade representada pelo conjunto de fatores que agem ao nível da unidade de ensino. Idealmente, a nível central, produzem-se normas gerais. Os grupos regionais e locais fazem a diferenciação segundo a realidade sócio-econômica local. Ainda que as atividades de apoio técnico, em grande parte, sejam conduzidas a nível central, existem grupos de supervisão e/ou inspeção que trabalham no campo em estreito contato com professores e administradores educacionais, produzindo informações vitais quanto ao enquadramento do planejamento às condições da realidade social.

· *Sistema de apoio administrativo.* Responsável pela geração e distribuição de recursos ao sistema, cabem-lhe as funções relacionadas com a administração de pessoal, material, patrimônio, finanças, comunicação e outras atividades auxiliares. Este sistema está conectado mais diretamente com o sistema de execução do ensino sendo ainda em grande parte elemento gerador de informações básicas referentes à execução do programa, produtividade dos sistemas e disponibilidade de recursos.

Na área de pessoal, sua função está mais relacionada com funções de controle do que propriamente de gestão, não lhe cabendo, por exemplo, especificar ou dimensionar as necessidades do pessoal e sim exercer atividades de manutenção do quadro (lotação, remoção, licença, férias, pagamentos, etc.).

· *Sistema operacional.* É o responsável por todas as funções de linha e está direta e substantivamente ligado ao objetivo final da secretaria, ou seja, à administração e manutenção da rede. Em outras palavras, trata-se do sistema aplicador que trabalha dentro dos programas e metas traçadas pelo sistema de planejamento e a partir de normas, especificação e padrões fixados pelo sistema de apoio técnico, competindo-lhe, pois, nesse caso:

- mobilizar os recursos necessários ao funcionamento da rede;
- zelar pela aplicação da legislação, normas técnicas e administrativas e quaisquer disposições aplicáveis ao ensino em qualquer nível;
- selecionar problemas específicos que complementem o funcionamento normal da rede de ensino.

Integrariam esses sistemas, ainda, as funções relacionadas com o atendimento aos estudantes em suas necessidades sociais, sanitárias e materiais. É claro que essas funções interessam diretamente aos resultados e qualidade do ensino ministrado.

4.3 A estrutura proposta

A estrutura proposta, traduzindo o modelo geral indicado, procura atingir os seguintes objetivos:

- estabelecer melhor coordenação das atividades da secretaria, de acordo com o modelo proposto;
- diminuir a quantidade de órgãos subordinados diretamente ao secretário, mediante uma integração maior dos grandes sistemas já definidos;
- estabelecer condições de implantação nas áreas técnicas da organização por projetos;
- descentralizar regionalmente as atividades da secretaria.

Destaca-se que a contínua proliferação de órgãos departamentais constitui-se em fator negativo para o desempenho da secretaria, burocratizando os sistemas e impedindo a ação coordenada e multidisciplinar essencial nas áreas técnico-pedagógicas. A tendência da organização, principalmente em áreas complexas como a do ensino, é a criação de estruturas mais flexíveis, adaptáveis e dinâmicas. Nesse sentido, a fórmula da organização por projetos é mais recomendável, pois permite justamente a criação de grupos multidisciplinares e a otimização do uso de recursos escassos.

A descentralização regional constitui-se em um objetivo almejado pelos órgãos de ensino em todos os estados da federação, já de longa data. Tal proposta, entretanto, é frustrada pela inexistência de recursos humanos capacitados, ou, ainda, em virtude de erros de concepção na formulação e implantação de órgãos regionais. O grande problema para a descentralização administrativa é representado pela necessidade da melhoria de nível do pessoal, que passa a ter maior grau de delegação de poderes para funções gerenciais em nível decisório.

Por outro lado, a descentralização implica sempre melhoria dos canais de comunicação, implementação do sistema de informações e maior apoio logístico referente às funções de suprimento de materiais. Como erro de enfoque, mencione-se, mormente, as tentativas de criação de estruturas simétricas, o que não corresponde às condições e diferenças regionais.

A função de ensino superior a nível executivo continua a cargo da Fundação Educacional do Ceará (Funeduc) embora a política e as diretrizes sejam atribuições do Conselho Estadual de Educação e do secretário de educação. Quanto à TV Educativa, deveria ser desvinculada da Funeduc, para vincular-se diretamente à secretaria como instrumental de apoio à dinamização dos programas nas áreas de 1.º e 2.º graus e supletivo. Dadas as características específicas da TV Educativa, deverá ser estudada, em seguida, sua transformação em entidade autônoma.

No modelo proposto foi mantido o nível departamental, apresentando as seguintes alterações com relação à estrutura existente:

- integração das atividades técnico-pedagógicas em um único departamento;
- criação de três unidades tipo centro, correspondentes às áreas de recursos humanos, informações e material de ensino-aprendizagem;
- supressão dos departamentos de educação física, de assistência e apoio aos educandos e de ensino supletivo.

De acordo com o modelo proposto, a modalidade centro designaria um tipo de atuação eminentemente de prestação de serviços técnicos, sendo seus usuários todos os demais órgãos componentes da estrutura. Como órgãos técnicos especializados, os centros não demandariam muitos contatos diretos com o nível decisório da secretaria. Haveria, porém, necessidade de uma supervisão funcional de suas atividades, a nível de departamento. O relacionamento funcional proposto nesse caso é de vinculação do centro de informações à assessoria de planejamento e coordenação; do centro de recursos humanos e do Centro de Material de Ensino-Aprendizagem (Cemea) ao departamento de apoio técnico.

A estrutura básica prevista e implantada compõe-se de:

1. Órgão deliberativo:

- Conselho Estadual de Educação (CEE).

2. Órgãos diretivos:

- Gabinete (GAB).
- Assessoria de Planejamento e Coordenação (APC):
 - equipe de planejamento;
 - equipe de acompanhamento, controle e avaliação.

3. Órgãos de apoio técnico-administrativo:

- Departamento de Ensino (DEN):
 - unidade do ensino de 1.º grau;
 - unidade do ensino de 2.º grau;
 - unidade do ensino Supletivo;
 - unidade de assistência ao educando;
 - unidade de administração.
- Departamento de apoio técnico (DAT):
 - unidade de estudos e pesquisas pedagógicas;
 - unidade de supervisão;

- unidade de currículos e programas;
 - unidade de administração.
 - Departamento de apoio administrativo (DAA):
 - unidade de pessoal;
 - unidade de material;
 - unidade de finanças;
 - unidade de patrimônio;
 - unidade de serviços gerais.
4. Órgãos de serviços técnicos:
- Centro de informações educacionais (Cedin);
 - Centro de Recursos Humanos (CRH);
 - Centro de Material de Ensino-Aprendizagem (Cemea).
5. Órgãos de ação regional:
- Coordenadoria das Delegacias Regionais de Educação (Codere);
 - Delegacias Regionais de Educação (Deres).
6. Entidades vinculadas:
- Fundação Educacional do Estado do Ceará (Funeduc);
 - TV Educativa.

Gráfico 2

Sistema Estadual de Ensino – Secretaria de Educação do Ceará – SEC

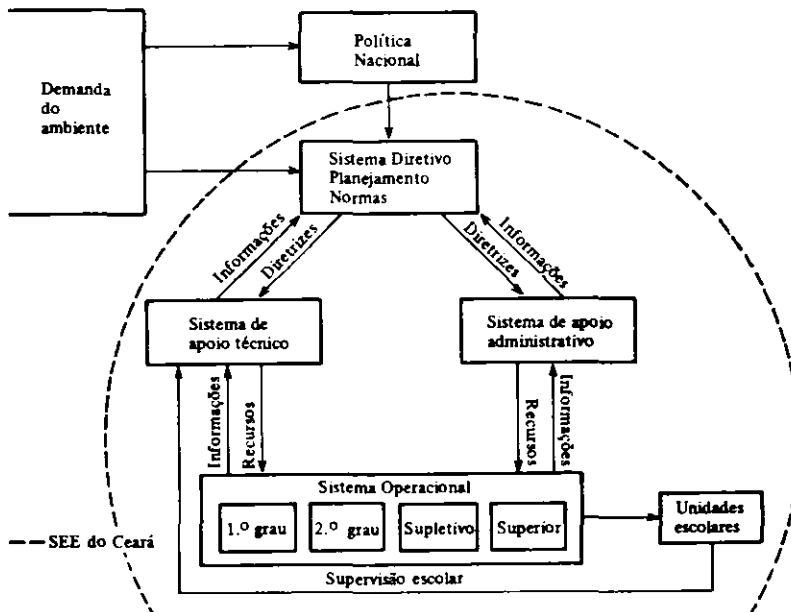
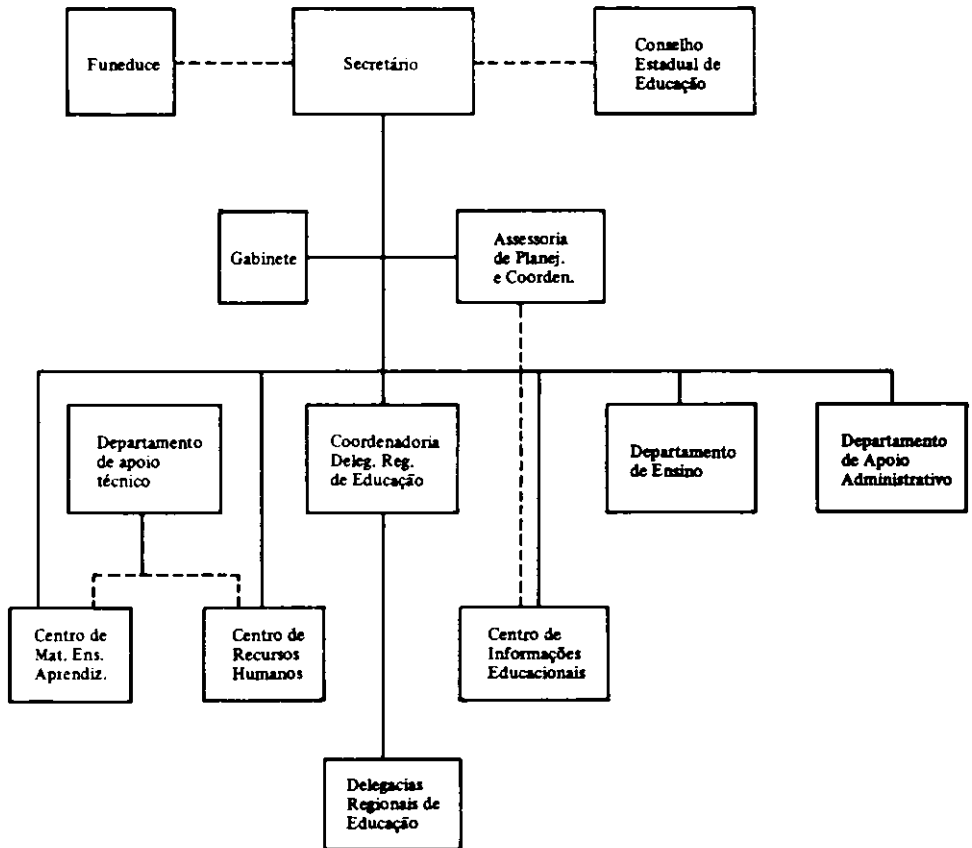


Gráfico 3

Secretaria de Educação do Ceará – Organograma Proposto



4.4 Plano de implantação

4.4.1 Objetivos e estratégia

Este item objetiva propor e descrever uma estratégia de implantação do modelo que foi, apenas parcialmente, seguido pela Secretaria de Educação do Ceará. Em maio de 1976, com as alterações de política do Ministério da Educação e Cultura, em termos de diminuir a atuação dos órgãos tipo Preme, Programa de Ensino Médio, este se viu sem recursos para continuar a financiar a consultoria externa ao programa de modernização administrativa e decidiu concentrar recursos de consultoria em estudos de pré-inversão para as SEEs do Nordeste, dos quais participou também este autor.

A esta altura já se criara a indispensável massa crítica de agentes modernizadores da Secretaria de Educação do Ceará, através do grupo de modernização administrativa composto de 11 elementos da própria secretaria, bem como estava em pleno andamento o processo de reorganização, com a aprovação do Decreto n.º 11.788, de 26 de março de 1976, ou seja, o processo já decolara e era auto-sustentável. Por indicação do consultor, a Secretaria de Educação do

Ceará contratou um assessor técnico local e em setembro e dezembro de 1976 foram aprovados os Decretos n.ºs 12.067 e 12.247, que complementavam a estrutura básica da secretaria.

Assim, durante o ano de 1976 e até março de 1977, completou-se o processo de regulamentação dos instrumentos jurídicos e administrativos necessários à nova estrutura da SEC, com a aprovação do manual de organização e manuais de serviços gerais, pessoal, material, finanças e patrimônio, todos editados pela SEC em março daquele ano. O plano de implantação, não-formalizado, mas encaminhado como documento de trabalho à equipe de modernização da SEC, tinha por finalidade formular a estratégia, metodologia e propor ações específicas para a implantação gradual da estrutura operacional da Secretaria de Educação do Ceará.

Os objetivos básicos do plano de implantação da secretaria de educação do Ceará eram:

- fornecer à equipe responsável pela implantação da modernização administrativa e ao secretário de educação diretrizes para o desenvolvimento dos trabalhos e cursos alternativos de ação com vistas à nova estrutura operacional;
- fornecer instrumentos legais e atos indispensáveis às implantações previstas;
- promover treinamento do pessoal necessário à implantação da nova estrutura.

Observados os princípios do gradualismo, da sistematização e da seletividade, a estratégia de implantação da modernização administrativa tinha como diretrizes:

- desenvolvimento dos trabalhos de reorganização, no sentido do centro para a periferia, dos órgãos centrais para os órgãos regionais e daí para a base do sistema, ou seja, as unidades escolares;
- simplificação, a curto prazo, da complexa rede de relações funcionais, através do congelamento de órgãos supérfluos e de sua subsequente extinção;
- constituição de grupos-tarefa para elaboração de projetos específicos, visando envolvimento e participação do maior número possível de servidores no processo de modernização;
- comunicação ampla, à comunidade e aos servidores, dos objetivos do sistema educacional e da modernização administrativa, por meio de publicações, reuniões, encontros e seminários;
- institucionalização, por decreto, das mudanças essenciais da estrutura organizacional da secretaria e subsequente implantação das definições de funções e relações fixadas no regulamento da SEC, acrescidos de atos e instruções de serviço do secretário de educação;
- treinamento intensivo do pessoal dirigente, técnico, auxiliar, administrativo e docente do sistema;
- introdução de novos estilos gerenciais e hábitos de ação planejada em todos os níveis do sistema estadual de educação, visando ao aumento da eficácia e atingimento dos objetivos essenciais.

4.4.2 Recomendações metodológicas

As recomendações gerais de ordem metodológica, para a implementação da modernização, obedeciam aos princípios norteadores da estratégia de implantação. De acordo com o cronograma básico do projeto, a modernização estender-

se-ia até dezembro de 1976, atingindo, em primeiro lugar, os órgãos centrais, em segundo as delegacias regionais e, finalmente, as unidades escolares, observando-se que, a nível central, deviam ser dadas as seguintes prioridades:

- desenvolvimento do sistema diretivo e de planejamento, através do fortalecimento e ampliação das atribuições de planejamento, coordenação, controle e avaliação da assessoria de planejamento e coordenação;
- desenvolvimento dos departamentos de apoio técnico, de ensino e apoio administrativo e dos centros propostos mediante a estruturação e/ou reestruturação dos seus órgãos.

As ações propostas no plano de implantação objetivavam:

- desenvolvimento de executivos da administração central e descentralizada, envolvendo as seguintes unidades: gabinete, assessoria de planejamento e coordenação, departamento de apoio técnico, departamento de ensino, departamento de apoio administrativo e coordenadoria das delegacias regionais da educação;
- treinamento ou retreinamento do pessoal, para a adoção de métodos de trabalho em equipe, desenvolvimento de ação planejada e orientada para resultados e objetivos básicos da organização;
- criação de um favorável clima interno de motivação principalmente através de seminários de integração e divulgação;
- acompanhamento e controle de continuidade da implantação gradual, mediante confronto sistemático do modelo de estrutura operacional com o desempenho efetivo, para fins de revisão ou correção.

4.4.3 Implantação do modelo

A implantação da nova estrutura, seguindo o modelo indicado, deveria ocorrer de acordo com a estratégia indicada. No entanto, deve-se considerar que não cabe, no âmbito deste trabalho, a indicação precisa das soluções dadas, pois esta tarefa só poderia ser executada com pleno acompanhamento e conhecimento das condições de funcionamento dos órgãos atuais e, especialmente, da própria qualificação das pessoas envolvidas, o que não ocorreu pelas razões já descritas. As indicações aqui feitas são necessariamente genéricas e conceituais e não comportam um tratamento de detalhes, necessário ao desenvolvimento de programa executivo.

Foram as seguintes recomendações adicionais quanto à implantação do modelo:

A. Não havia necessidade, de início, de uma reformulação geral da secretaria. Por exemplo, a secretaria já tinha órgão de planejamento e órgãos regionais que apresentavam competências legais que se aproximavam das condições propostas no presente modelo e que dependeriam apenas de adaptação.

B. A adaptação desses órgãos deveria ser realizada por ato normativo da secretaria. Mencione-se, em acréscimo, que a SEC não contava com regulamentação detalhada das suas estruturas, cabendo, portanto, a edição de normas complementares.

C. A medida de mais difícil implantação seria a organização do sistema de apoio técnico, pois no estado do Ceará esta área estava integrada com o sistema de execução.

5. Avaliação e conclusões gerais

5.1 Introdução

Os sistemas educacionais no Brasil tornaram-se ineficientes e ineficazes em função de mudanças:

- do número e das características sociais, econômicas e culturais das populações;
- das exigências introduzidas pelo conhecimento cada vez maior do processo de aprendizagem;
- dos sistemas econômico e político do país.

Esta situação, que pode ser estendida a todas as regiões, torna-se ainda mais grave no estado do Ceará pelo seu subdesenvolvimento e pelas conseqüências do próprio processo de desenvolvimento na estrutura e crescimento populacionais. A generalização do ensino, contínuo e único, de oito anos, para a totalidade da população de sete a quatorze anos e a extensão da educação aos demais segmentos da população, sem limitação de faixas etárias, tornam-se objetivos e metas reais do sistema educacional estadual, alterando, fundamentalmente, o conceito de atendimento educacional.

Além disso, as necessidades hodiernas são outras: a clientela da escola é diversificada; o aprendizado não se limita aos muros da escola; o ambiente em que o aluno vive, a cidade, os meios de comunicação, tudo faz com que a escola seja apresentada como organismo vivo e ativo que se modifica continuamente.

O atendimento educacional da população cearense dar-se-á, portanto, pela utilização de todos os recursos disponíveis do estado, devidamente integrados num sistema educacional. É no confronto da realidade conhecida com os padrões de atendimento propostos que se definem as deficiências do sistema e se torna possível a sua avaliação.

5.2 Desenvolvimento da avaliação

A avaliação da SEC deverá ser feita de acordo com os conceitos de eficácia e eficiência. Por eficácia entendeu-se os resultados alcançados pelo sistema em análise e/ou seu impacto junto ao ambiente externo. Este compreende os sistemas que mantêm relações permanentes com o sistema objeto, como seus usuários ou beneficiários, ou os que, de alguma forma, direta ou indiretamente, sofrem o impacto de sua ação. É, portanto, um critério de desempenho externo da organização.

Por eficiência entendeu-se o grau de desempenho do sistema organizacional, tendo em vista a forma como ordena e relaciona os subsistemas internos para a consecução dos seus objetivos. Em outras palavras, o conceito de eficiência está relacionado com a utilização dos recursos ou meios da organização: é uma questão de relação entre os produtos e serviços finais transferidos para o ambiente e os recursos utilizados no processo de transformação. Assim, é um critério de desempenho interno da organização.

O conceito de eficácia, entretanto, é demasiado amplo, já que o impacto de um determinado sistema sobre o ambiente pode envolver articulações numerosas e complexas com os demais sistemas sociais, levando a uma avaliação excessivamente ampla, que além de onerosa não interessa aos objetivos da orga-

nização. Assim sendo, é necessário delimitar o campo de análise, reduzindo o número de agentes e relacionando aqueles que representam impactos mais significativos.

A metodologia que se adota no presente trabalho é a de avaliação da eficácia, a partir de dois ângulos ou perspectivas:

- as expectativas dos agentes externos que sofrem o impacto do sistema em análise;
- as intencionalidades do quadro de dirigentes do sistema, representadas pelas políticas, objetivos e projetos estabelecidos para a entidade.

A expectativa é um estado de espera de resultados por parte de agentes externos. Intenções são propósitos e objetivos firmados pelos administradores para alcançar a eficácia desejada.

Ao se colocar as intenções como um dos parâmetros de avaliação, tem-se consciência da limitação desse fator, pois ter uma intenção não significa que sejam obtidos os resultados esperados pelos agentes externos. Todavia, há de se considerar pelo menos dois aspectos que justificam a avaliação por este ângulo:

- a intenção do administrador, quando efetivada, funciona, até certo ponto, autonomamente, já que indica a eficácia da gestão empresarial e da liderança no sentido de imprimir determinado rumo à organização;
- a intenção, na realidade, reflete a política da entidade e seu confronto com as expectativas externas, o que possibilita avaliar a eficácia da gestão superior na sua interpretação das demandas e pressões externas.

A metodologia consiste, pois, na avaliação das expectativas e das intenções, conduzindo, de início, cada uma delas em separado, para depois confrontá-las no contexto de uma análise mais abrangente.

A definição de expectativas, que é o primeiro passo, exige uma identificação prévia dos agentes externos, entendidos estes como os sistemas que recebem influência ou insumos da entidade ou, ainda, são os beneficiários de suas atividades.

De forma geral, podem-se estabelecer as seguintes categorias de agentes externos:

- o agente decisório, principal responsável pela definição do objetivo social da entidade, no caso específico, o governo do estado do Ceará;
- o usuário direto, consumidor dos serviços e produtos, no caso, a comunidade, representada pelos estudantes;
- os agentes de controle social, ou seja, as instituições externas que exercem algum tipo de controle e têm objetivos relacionados com os objetivos da entidade no âmbito da sociedade, quer no plano nacional, como o MEC, quer no estadual, como o conselho estadual de educação;
- outros agentes externos, que recebem os seus insumos ou são fornecedores de insumos e recursos, como a rede municipal de educação ou de escolas privadas, ou, ainda, o próprio mercado de trabalho.

Os agentes de controle social são representados por instituições públicas (ou de interesse público) responsáveis pela aplicação das políticas e legislação do poder público de interesse social. Com a denominação de outros agentes compõem todos os outros sistemas setoriais de atividades produtivas, que se relacionam, matricialmente, com a entidade em análise e que com ela mantêm relações de interesse produtivo e econômico.

A análise das intenções também pode ser conduzida dentro de alguns ângulos especiais de observação, quais sejam:

- ações gerenciais adaptativas, que representam os esforços de conhecer, interpretar e dirigir ações no sentido de legitimar a entidade e obter a sua aceitação junto ao ambiente externo;
- ações gerenciais executivas, que representam a instrumentação das necessidades delineadas de ação no ambiente externo, mediante planos, projetos e providências diversas, que conduzem aos objetivos gerais definidos.

A análise da eficiência pode ser conduzida:

- mediante o estabelecimento de indicadores objetivos, que reflitam o desempenho dos recursos, em termos de custos, produtividade de equipamentos, produtividade de recursos humanos e índice de gestão financeira;
- através de uma avaliação qualitativa das expectativas do quadro de pessoal e do estado atual, em termos de engajamento nos objetivos sociais da entidade, isto é, pela análise da consistência da ação organizacional em termos de estrutura, procedimentos, política de recursos humanos e outros que reflitam o aproveitamento do corpo social da entidade.

5.3 Avaliação de desempenho da SEC

Por outro lado, a avaliação de desempenho da SEC deve basear-se em alguns parâmetros como:

1. Política de desenvolvimento estadual, que deve estabelecer as metas pretendidas a curto, médio e longo prazos e ser capaz de orientar ou dirigir uma política educacional, de modo que o plano e os programas resultantes reflitam:
 - a proposta do desenvolvimento econômico-social e suas metas dentro dos prazos previstos;
 - as áreas prioritárias para aquele desenvolvimento;
 - níveis e modalidades de ensino adequados para atingir aquelas metas.
2. Características da população, que permitam estabelecer:
 - número e variação anual para estimativa de população nos anos-base da avaliação;
 - composições urbana e rural; variações média e anual;
 - composição etária da população por zonas urbana e rural, com especial atenção àquelas faixas que corresponderiam à população clientela mais próxima das idades ideais, em cada nível de ensino;
 - níveis de consciência e participação econômica, social, cultural e política da população, quase sempre ignorados, mas que interferem na demanda potencial à educação;
 - tendência de alteração das condições anteriores.
3. Condições qualitativas e quantitativas de atendimento educacional da rede existente:
 - oferta ou oportunidade oferecidas, em confronto com a demanda em cada nível e modalidade de ensino. As ofertas qualitativa e quantitativa dependem dos padrões estabelecidos, dos recursos técnicos e humanos da rede física, dos equipamentos e materiais de ensino e aprendizagem. A demanda é um dado

que, independe da faixa etária, corresponde à procura de ingresso nas escolas, em função das necessidades educacionais sentidas pela população, pelo sistema econômico-político atuante, e dos vestígios das deformações de atendimento, de períodos imediatamente anteriores ao considerado;

— o quadro de atendimento atual e suas possíveis deformações e/ou potencialidades:

- diretrizes e métodos de ensino;
- matrícula efetiva (no início do ano);
- número médio de alunos por classe;
- número médio de tempo de permanência do aluno na escola;
- número, qualificação e disponibilidade de professores e técnicos;
- localização e acessibilidade dos equipamentos educacionais;
- adequação e equipamento dos ambientes;
- possibilidades de transformação da rede;
- atraso no ingresso;
- repetência;
- retenção e evasão;

— tendência de alteração em função de programas e projetos em andamento:

- tempo necessário para que o atendimento se normalize através de providências devidamente planejadas e programadas;
- capacidade ideal ou oferta potencial em cada nível de ensino;
- identificação das unidades que comportam transformações de alguma natureza.

Em resumo, pode-se concluir que:

oferta potencial

a) a *eficácia do sistema* é dada pela relação demanda potencial. A rigor, em educação não se poderia falar em eficácia. Ainda que sejam levados em consideração os fatores qualitativos, o aluno formado não é um produto da escola, pois ela é um dos elementos de formação, conforme já explicitado, e atualmente não se pode dizer que seja o mais importante.

Todavia, pode-se isolar teoricamente o fator educação escolar e calcular, a partir dos padrões ideais de funcionamento (oferta potencial), o grau em que estes fatores desempenhariam eficazmente o papel que lhes cabe dentro do processo educativo.

oferta efetiva

b) a *eficiência da entidade* é dada pela relação oferta potencial e revela a capacidade de atendimento da SEC, isto é, quando ela está proporcionando atendimento além dos padrões ideais. A eficiência da entidade é um indicador que completa quase todos os demais.

6. Conclusões gerais

Neste subitem tentar-se-á, com base nos itens anteriores, sugerir algumas conclusões gerais deste trabalho.

O desenvolvimento do setor educacional em níveis compatíveis com as necessidades nacionais constitui meta prioritária dos governos da União e dos estados, representando um desafio para a administração pública. Desenvolver a educação significa recuperar o terreno perdido de atraso no setor e, ainda, estabelecer as bases de um crescimento contínuo, de acordo com a própria expansão natural da demanda pelo ensino. Mencione-se, também, que o

setor educacional público é a principal fonte geradora de recursos humanos para as atividades produtivas do país e qualquer insuficiência desse setor poderá comprometer, irremediavelmente, o processo de desenvolvimento econômico nacional.

Para a consecução desse objetivo será necessário um esforço considerável de modernização da gestão do setor educacional público, seja ele federal, estadual ou municipal, como forma de tentar otimizar a aplicação de recursos escassos e racionalizar o funcionamento de todo o sistema. Na realidade, todos os esforços dos governos federal, estadual e municipal objetivando a expansão e melhoria do ensino têm encontrado vários obstáculos representados pelas estruturas administrativas obsoletas existentes em todos os níveis de governo. Entende este trabalho, portanto, que, paralelamente aos programas de investimentos, de preparação de recursos humanos e aperfeiçoamento pedagógico, em geral financiados pelo MEC, é necessário desenvolver-se trabalhos de modernização administrativa das secretarias estaduais de educação.

Em função do que se expôs neste trabalho e das prioridades e programas estabelecidos pelos diversos níveis de governo (federal, estadual e municipal), a alternativa das secretarias estaduais de educação como órgãos executores da política nacional de ensino consiste em:

- melhorar e corrigir o sistema escolar, visando a ampliação da oferta através de medidas que assegurem o ingresso à demanda real e o atendimento à clientela;
- aperfeiçoar a capacidade de gestão e controle dos diversos órgãos envolvidos no sistema.

Contudo, para cumprir essa política de desenvolvimento da educação nacional devemos considerar a defasagem existente entre as necessidades crescentes do sistema educacional que têm por fim atender aos objetivos que lhe compete realizar e às possibilidades das SEEs, do ponto de vista administrativo e de recursos.

Esta preocupação implica uma ação maximizadora, entendida segundo um duplo enfoque: de um lado, o aumento da eficiência interna do sistema (relação insumo/produto) e, de outro, a adequação dos resultados proporcionados pelo sistema educacional (eficácia) no atendimento das necessidades sociais e individuais.

Para se definir o modelo mais adequado de modernização administrativa da Secretaria de Educação do Ceará, fez-se, no decorrer deste estudo, uma avaliação das tentativas de reformas administrativas públicas que apresentaram profundas inadequações em face da realidade, hoje em dia já bem diagnosticadas e que poderiam ser resumidas em três aspectos:

- são moldadas segundo modelos ou concepções de racionalidade não-ajustáveis à realidade brasileira;
- atuam preferencialmente sobre os meios, não estando voltadas para o objetivo de instrumentação das políticas do setor público;
- carecem de um sentido de estratégia que permita a viabilidade de projetos dentro de um esquema de superação de resistências, acomodação de conflitos, adequação aos recursos disponíveis e determinação de finalidades no tempo.

O processo de modernização administrativa relaciona-se com a procura de maior eficácia e eficiência da administração pública. Assim, o encaminhamento

de uma nova estratégia de modernização administrativa das SEEs teria as seguintes características:

- a modernização acompanhará a programação governamental e estará voltada para a eficácia, ou seja, atendimento da comunidade, sem descuidar dos aspectos de eficiência;
- em consequência, a modernização administrativa incorporará-se ao sistema de planejamento, deixando de ser um fim em si mesma;
- assim, a modernização administrativa deve ser entendida como um instrumento de viabilização do planejamento, ou seja, um instrumento a serviço da efetivação de planos, programas e projetos, particularmente nos estados do Nordeste.

Por outro lado, em função dos diagnósticos dos sistemas nacional, regional e estadual realizados nos itens iniciais do trabalho, o modelo de modernização administrativa da Secretaria de Educação do Ceará teria como premissas estratégicas básicas:

- atuação preferencial sobre a eficácia do sistema e, secundariamente, sobre a eficiência;
- modernização gradual e não global;
- adoção de métodos de análise de sistemas;
- ênfase na flexibilidade e adaptabilidade organizacionais;
- ênfase no desenvolvimento de recursos humanos.

Para atender a essas premissas e evitar o erro das reestruturações globais e inviáveis, o programa de modernização na SEC definiu seis projetos prioritários:

- a) institucionalização do sistema de planejamento, programação, orçamentação e controle como instrumento de apoio à execução do plano estadual de educação;
- b) montagem do sistema de informações educacionais como forma de assegurar e aperfeiçoar a institucionalização do sistema de planejamento;
- c) revisão da política de recursos humanos da SEC para criar condições à efetiva gestão de pessoal;
- d) melhoria do sistema de apoio administrativo da SEC;
- e) reestruturação da SEC para possibilitar maior eficiência na sua atuação e maior eficácia no atingimento dos objetivos do plano estadual de educação;
- f) reestruturação do sistema de descentralização regional através do rezonamento das delegacias de ensino.

Como decorrência dos estudos realizados, propôs-se um modelo sistêmico e estrutural para a Secretaria de Educação do Ceará, que tem como componentes básicos:

- sistema diretivo e de planejamento;
- sistema de apoio técnico;
- sistema de apoio administrativo;
- sistema operacional.

A estrutura proposta para a SEC, como decorrência dessa concepção, procurou atingir alguns objetivos como:

- estabelecer melhor coordenação das atividades da secretaria;
- diminuir a quantidade de órgãos subordinados diretamente ao secretário;
- estabelecer condições de implantação da organização por projetos nas áreas técnicas;
- descentralizar regionalmente as atividades da secretaria.

Assim, no modelo organizacional implantado na SEC foram feitas algumas alterações importantes em relação à estrutura até então existente, especialmente:

- a integração das atividades técnico-pedagógicas em um único departamento;
- a criação de três unidades de tipo centro, correspondente às áreas de recursos humanos, informações e material de ensino-aprendizagem;
- a supressão dos departamentos de educação física, de assistência e apoio aos educandos e de ensino supletivo.

Iniciada a implantação, encerrou-se a participação do consultor no processo. Mas, a essa altura, o processo de modernização já decolara e se tornara auto-sustentável, e as etapas previstas no plano de implantação foram cumpridas. Além dos decretos de reestruturação da Secretaria de Educação do Ceará, entre março de 1976 e março de 1977 foram completados todos os instrumentos necessários à operacionalização do novo modelo, inclusive até o nível de manuais de serviços.

Finalmente, sugeriu-se neste trabalho um modelo de avaliação do desempenho da SEC, mediante duas categorias básicas já examinadas: eficácia e eficiência. Em face da abrangência desses conceitos, propôs-se a avaliação da eficácia por meio das expectativas do agente decisório (no caso, o governo do estado do Ceará) e outros agentes externos e do ângulo das intencionalidades da administração da entidade. Igualmente, foram sugeridos, como hipótese, alguns indicadores, como: oferta, demanda e atendimento efetivo para a avaliação qualitativa do sistema, que possibilitariam a realização de um estudo longitudinal sobre o processo de modernização implantado e o desempenho do sistema de educação do Ceará.