

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

Philip R. Fletcher

Carlos Roberto Jamil Cury

Jorge Ferreira da Silva

Neuza Zapponi Lindhall

Neidson Rodrigues

Alfredo José da Veiga Neto
César Augusto Zen Vasconcellos

Petrus Maria Vlasman
Luiz Felipe Meira de Castro

Edivaldo M. Boaventura

**REVISTA
BRASILEIRA
DE ADMINISTRAÇÃO
DA EDUCAÇÃO**



EXPEDIENTE

Revista Brasileira de Administração da Educação é um periódico semestral da Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE), destinada a apresentar e discutir questões teóricas e práticas da administração da educação. Os artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A citação parcial de matérias é livremente permitida, desde que seja mencionada a fonte. Para reprodução de artigos solicita-se a consulta prévia do editor.

Editor

Maria Beatriz Moreira Luce
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Educação
Av. Paulo Gama, s/n — Sala 700 E
90.049 — Porto Alegre, RS — Brasil
Fone: (0512) 27-5933

Conselho Editorial

Constituído por todos os membros do Conselho Deliberativo da ANPAE; é seu presidente, o presidente do Conselho Deliberativo. O Conselho Editorial é o órgão formulador da política editorial do periódico.

Consultores Editoriais

Contribuíram para a avaliação dos trabalhos constantes neste número e de outros submetidos durante o período de seu preparo os seguintes profissionais: Ada Pimentel Gomes Fernandes Vieira, Ana Lúcia Baptista Rocha, Benno Sander, Celestino Alves da Silva Júnior, Clecy Mayer, Elizabeth Maria Pinheiro Gama, Fátima Cunha Ferreira Pinto, Iria Gehlen Closs, Isaura Belloni, Maria Luiza Barbosa Chaves, Miguel Gonzales Arroyo, Naura Syria Correa da Silva, Sofia Lerche Vieira, Tereza Roserley Newerbauer da Silva, Vicente de Paulo Carvalho Madeira e Virgínia Maria de Figueiredo da Silva.

Assinatura

Assinatura anual em 1985, a Cr\$ 15.000; número avulso a Cr\$ 10.000. Números de anos anteriores, a Cr\$ 10.000. Solicite a Revista diretamente ao Editor, enviando cheque nominal à RBAE no valor das aquisições pretendidas.

A Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE) é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, fundada no dia 11 de fevereiro de 1961, em São Paulo, com foro e sede em Brasília, DF, e congrega administradores, professores, especialistas e instituições dedicadas ao desenvolvimento da administração da educação e áreas afins.

A ANPAE tem por objetivos a união e a promoção de interesses profissionais; o incentivo à cultura científica, ao estudo e ao exercício da administração; a informação e consulta a organismos nacionais, estrangeiros e internacionais, o estímulo à cooperação e intercâmbio de estudos e experiências; e a colaboração com outras instituições de objetivos idênticos ou afins.

A sede atual da ANPAE é a Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, 70.910, Brasília, DF, Brasil.

Presidência: Maria Beatriz Moreira Luce, Presidente; Clélia de Freitas Capanema, 1ª Vice-Presidente, Região Centro-Oeste; Denise de Felippes Oliveira Afonso, 2ª Vice-Presidente, Região Nordeste; Celestino Alves da Silva Júnior, Vice-Presidente, Região Sudeste; Orígenes Angelitino Martins, Vice-Presidente, Região Norte; Naura S. Ferreira Correa da Silva, Vice-Presidente, Região Sul.

Conselho Deliberativo: Maria Beatriz Moreira Luce, Clélia de Freitas Capanema, Denise de Felippes Oliveira Afonso, Celestino Alves da Silva Júnior, Orígenes Angelitino Martins, Naura S. Ferreira Correa da Silva, Benno Sander, Marcílio Flávio Rangel de Farias, Maria Luiza Barbosa Chaves, Altair Gomes, Ana Lúcia Baptista Rocha, Jacob Putterman, Edivan Secundo Lopes, Antônio Campos.

Conselho Fiscal: Arthur Cezínio de Almeida Santa Rosa, Ada Pimentel Gomes Fernandes Vieira, Maria Clélia Botelho.

Diretoria Executiva: Edirualdo de Mello, Diretor Executivo; Vani Moreira Kenski, Diretor Financeiro.

Capa: Paulo Antonio da Silveira
Editoração: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Publicada com apoio de CNPq e FINEP

Revista Brasileira de Administração da Educação. (Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação) Porto Alegre, RS — Brasil, 1983 — ISSN 0101-8981 Semestral. Publicada pela Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação.

1985, 3(1)

1. Administração da Educação — periódicos. I. Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação.

CDU 371 (05)

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

Philip R. Fletcher

Carlos Roberto Jamil Cury

Jorge Ferreira da Silva

Neuza Zapponi Lindhall

Neidson Rodrigues

Alfredo José da Veiga Neto
César Augusto Zen Vasconcellos

Petrus Maria Vlasman
Luiz Felipe Meira de Castro

Edivaldo M. Boaventura

Informações Editoriais

A **Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE)** aceita para publicação trabalhos de autores nacionais e estrangeiros, em língua portuguesa, de acordo com os seguintes critérios:

Procedimentos editoriais

Todos os trabalhos devem ser submetidos ao editor da RBAE para seleção. Aqueles considerados adequados ao escopo do periódico são anonimamente avaliados por consultores editoriais. Ao editor cabe coordenar o processo de avaliação e publicação dos textos, notificando o autor da matéria do andamento e decisões de seu interesse. Os originais serão recebidos com o entendimento de que poderão sofrer alterações editoriais não substantivas e de que a RBAE detém o direito de publicá-los com exclusividade. Ao autor cabe notificar o editor de quaisquer outras formas de divulgação impressa dadas ao material.

Apresentação de trabalhos

Serão considerados para publicação matérias resultantes de estudos teóricos, relatos de pesquisas, resumos de teses e dissertações e resenhas de artigos e periódicos que possam interessar a professores e estudantes de administração da educação, a dirigentes de instituições educacionais e a profissionais de áreas correlatas preocupados com o desenvolvimento do conhecimento em administração e educação. Os originais deverão ser enviados ao editor, em quatro (04) vias, datilografados em papel branco, espaço duplo, com a seguinte distribuição:

- a) **Identificação** (primeira folha, no alto)
 - Título (e subtítulo, se necessário);
 - nome do(s) autor(es);
 - em nota de rodapé: local de atividade (exemplo: Faculdade de Educação da UFRGS); instituição em que foi elaborado o trabalho e/ou menção de auxílios ou quaisquer informações referentes ao mesmo.

- b) **Resumo e abstract** (antecedendo o texto)
 - Resumo informativo/indicativo, em português e em inglês, respectivamente, com um máximo de 250 palavras, redigido de acordo com a NB-88, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

c) **Texto**

O texto deve obedecer ao sistema de numeração progressiva da NB-69 e conter em todas as páginas, no canto superior direito, abaixo do número da página, o título abreviado do trabalho. Em se tratando de relato de pesquisa, deve apresentar introdução, metodologia, resultados e interpretações, discussão e conclusões.

d) **Notas** (não bibliográficas)

As notas devem ser resumidas ao máximo e colocadas de preferência ao pé das páginas, ordenadas por letras, que no texto deverão ser colocadas logo depois da frase a que dizem respeito e elevadas.

e) **Citações**

As citações no texto devem ser acompanhadas do sobrenome do(s) autor(es) em minúsculo e entre parênteses, acrescido do ano de publicação e da página, quando for o caso (exemplo: Silva, 1970, p.20).

f) **Referências bibliográficas**

As referências bibliográficas devem estar imediatamente após o texto, em ordem alfabética e segundo a NB-66.

g) **Ilustrações**

Ilustrações, tabelas, gráficos, etc. devem estar separados do texto, com as respectivas legendas e indicações da localização desejável.

SUMÁRIO

Editorial	7
Pesquisa	
A repetência no ensino de 1º grau: um problema negligenciado da educação brasileira	10
Philip R. Fletcher	
Administração da educação: escola e comunidade	
O compromisso profissional da administração da educação com a escola e a comunidade	44
Carlos Roberto Jamil Cury	
Políticas e estratégias de integração escola-sociedade	51
Jorge Ferreira da Silva	
Necessidades versus recursos: um dilema real	64
Neuza Zapponi Lindhall	
Democratização nas instituições	
Colegiado: instrumento de democratização	72
Neidson Rodrigues	
Eleições na comunidade universitária: uma contribuição	80
Alfredo José da Veiga Neto	
César Augusto Zen Vasconcellos	
Administração universitária	
Universidade: a luta pelo poder	88
Petrus Maria Vlasman	
Luiz Felipe Meira de Castro	
Em debate	
A contribuição da revisão da literatura à sistematização do direito educacional	104
Edivaldo M. Boaventura	

EDITORIAL

Terceiro ano de existência da Revista Brasileira de Administração da Educação. Continuamos a semear, ampliando os espaços de discussão, o número de assinantes e a rede de comercialização. Colhemos o apoio dos colegas ANPAEanos, de educadores e estudiosos da educação e, em especial, de instituições que prestigiam iniciativas culturais e científicas.

Este número da RBAE é editado ainda com subsídio parcial advindo do auxílio recebido de CNPq e FINEP no ano anterior. Logo, beneficiam-se deste apoio as bibliotecas universitárias que, por força do entendimento havido, recebem gratuitamente seus exemplares e também, de modo restrito, os assinantes.

Os trabalhos publicados neste número foram selecionados por sua qualidade e por apresentarem matéria de interesse geral ou de segmentos do vasto e diversificado público leitor da RBAE. Contamos com educadores dedicados e diligentes nesta difícil tarefa para a avaliação dos muitos artigos submetidos ao Editor. Fica aqui, mais uma vez, o registro de um especial agradecimento pela colaboração.

Inicia-se o volume com o artigo de Fletcher que revisita com argúcia o problema da repetência escolar. Reúne este dados e análises que certamente serão do interesse de todos os leitores e que hão de permitir uma compreensão mais completa e, por isso, correta das questões da repetência, da evasão e da necessidade de espaço físico e qualificação de docentes que enfrenta o Brasil.

Seguem-se três artigos referentes às relações escola-comunidade onde, sob objetivos e perspectivas distintas, são apresentadas idéias valiosas para a reflexão e a prática da administração da educação. Cury atenta para o sentido e as possibilidades do compromisso profissional do administrador escolar, defendendo uma administração participativa. Ferreira da Silva centra sua colocação na relação entre a escola e a sociedade, preconizando integração e, além de justificar sua proposta, discute políticas e estratégias que podem facilitar a pretendida interação. O trabalho de Lindhall, com simplicidade e objetividade, há, por certo, de captar a atenção daqueles que estão ou estiveram absorvidos na prática da direção de escolas de periferia. A autora oferece aos colegas uma parte de sua significativa e criativa experiência como administradora escolar.

A seguir, são publicados dois trabalhos que apresentam alguns meios hoje debatidos e experimentados para a democratização das instituições de ensino. Rodrigues fundamenta e propõe a introdução de colegiados, como órgãos de decisão e representativos da comunidade escolar. Enquanto Veiga e Vasconcellos dão continuidade à discussão e troca de experiências acerca da polêmica questão de eleições para dirigentes escolares e universitários. Este tema, lembramos, foi debatido no

anterior v.2, n.1 desta Revista e, assim, torna-se mais possível nossa proposta de abrir espaço para debates, críticas e troca de experiências.

O artigo de Vlasman e Castro contribui para o sempre presente tema da administração em organizações de ensino superior. É um ensaio que revisa literatura pertinente e acrescenta uma perspectiva analítica estimulante.

A secção "Em debate" inclui neste número um trabalho que, cremos, não foi escrito precipuamente com o fito de comparecer neste espaço. Nossos consultores sobre a matéria foram, porém, firmes na argumentação de que estudos sobre direito educacional, base importante para as áreas de política, planejamento e administração da educação, têm sido negligenciados em nosso meio. Assim, uma análise da sistematização e da literatura de direito educacional será matéria de valor didático e propiciará, esperamos, uma discussão aprofundada em outras ocasiões.

À disposição dos colegas, pois, mais um número da RBAE. Que possa ser-lhes útil para o aperfeiçoamento de uma prática democrática e competente em administração da educação; que possa ser-lhes estimulante no esforço intelectual de compreender e criar uma escola mais justa ao povo brasileiro.

O Editor

[Faint, mostly illegible text covering the majority of the page, appearing to be a document or report.]

PESQUISA

A REPETÊNCIA NO ENSINO DE 1º GRAU: UM PROBLEMA NEGLIGENCIADO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Uma análise preliminar e sugestão para avaliação adicional

PHILIP R. FLETCHER*

RESUMO

Existe evidência que a estatística escolar subestima seriamente a importância da repetência no ensino de 1º grau no Brasil, enquanto sobrestima a incidência da evasão nas séries iniciais. Propõe-se um modelo matemático do fluxo do alunado como fonte alternativa de estimativas do tempo médio de permanência e da proporção de alunos repetentes em cada série. Uma análise baseada neste modelo revela que as gerações mais novas recebem quase oito anos de ensino de 1º grau, mas progridem apenas lentamente ao longo de uma sequência de séries. Comprovada a suficiência quantitativa do sistema, apela-se para um programa de pesquisas sobre o fenômeno da repetência. Reformas administrativas e qualitativas nas escolas devem reduzir a retenção nas séries iniciais, baixando as elevadas taxas de repetência e limitando a tendência eventual de evasão que ocorre após uma longa, porém frustrante, experiência com a escola.

ABSTRACT

Evidence is presented suggesting that Ministry of Education statistics seriously under-estimate the importance of repetition in Brazilian first level schooling, while over-estimating the incidence of school-leaving in the first grades of the system. A mathematical model representing student flows is proposed as an alternative, offering independent estimates of the average duration of instruction and the proportion of repeating students in each grade. An analysis based on this model shows that recent generations receive nearly eight years of first level instruction but progress through a sequence of grades at a slow rate. Having demonstrated that the total number of enrollments in Brazilian first level schooling is generally satisfactory, an appeal for further study of the repetition phenomenon is made. Administrative and qualitative reforms within the schools should lower retention in the initial grades, reducing high rate of repetition and eventual dropout occurring after a lengthy, however frustrating, experience with school.

*Consultor da OIT no CNRH-SEPLAN.

RBAE	Porto Alegre	v.3	n.2	p.10-41	jan./jun. 1985
------	--------------	-----	-----	---------	----------------

A baixa taxa de retenção de alunos no ensino do primeiro grau é frequentemente identificada como um dos principais problemas do sistema educacional brasileiro. Presumidamente, a evasão é a principal causa da baixa retenção neste nível de escolarização. Uma série de problemas socioeconômicos fundamentais e basicamente inalteráveis, enfrentados pelas famílias, supostamente contribuiria para tal indesejável estado de coisas, convenientemente localizando o problema fora da esfera imediata de influência da escola. Em contraste, o problema da repetência tem sido esparsamente mencionado; nem tem havido muita discussão sobre a necessidade de, ou os meios para, reduzir as taxas de repetência escolar. Pretendemos mostrar aqui que o problema da repetência tal como é correntemente definido tem sido incorretamente especificado, que a incidência da evasão tem sido altamente superestimada, e que a principal causa da saída extemporânea da escola no Brasil é, de fato, a repetência.

A magnitude do problema da repetência no ensino do primeiro grau é extraordinariamente grande. Os alunos permanecem no sistema primário por muitos anos, mas progridem ao longo de uma seqüência de séries apenas de uma forma muito lenta. De uma forma impressionante, as taxas elevadas de repetência tendem a demonstrar um interesse generalizado e persistente na aquisição de uma educação básica, um interesse que se estende até mesmo aos alunos menos bem sucedidos. Sua demonstrada capacidade de permanecer na escola ano após ano contradiz a idéia difundida de que são as condições sociais exógenas à escola que limitam as oportunidades educacionais. De fato, na medida em que é a repetência, mais que a evasão, o principal problema neste nível de escolarização, os principais fatores responsáveis devem ser pesquisados dentro do próprio sistema escolar, ao invés de serem buscados fora da esfera educacional, nas condições socioeconômicas da população.

Sem dúvida, qualquer proposta viável para resolver este problema necessitará focalizar um complexo de variáveis que afetam tanto a escola quanto a comunidade. Entretanto, ao invés de simplesmente culpar a comunidade pelas altas taxas de evasão, a atenção deveria ser focalizada na reforma da administração interna das escolas de forma a reduzir a incidência de repetência. É razoável pensar-se que a introdução de critérios mais realísticos de admissão, avaliação e promoção poderia reduzir imediatamente a incidência da repetência. Entretanto, soluções simplistas tais como promoção automática de série — ocasionalmente discutidas no Brasil, mas nunca implementadas efetivamente — correm o risco de transferir o problema para séries subseqüentes.

A contrapartida administrativa da repetência escolar é, naturalmente, um sistema que tolera ou até mesmo incentiva esta repetência. Possivelmente o consenso entre os educadores é que a solução apropriada para os problemas de aprendizagem é a repetência. Evidentemente, a repetência não é considerada como evidência do fracasso do professor, mas ao invés, a resposta profissional apropriada quando os alunos não estão se desempenhando devidamente. Isso sugere que ao menos parte de uma solução eventual do problema da repetência envolverá uma revisão abrangente das políticas em relação ao ensino primário e da forma como essas políticas são realmente implementadas no nível da escola.

Temos certeza de que o problema da repetência também exigirá melhoras na qualidade da instrução, especialmente na primeira série, acarretando um aumento na quantidade de recursos financeiros destinados ao primeiro grau, ao menos a médio prazo. Presumivelmente, isto envolverá a introdução de pessoal melhor qualificado, novos métodos instrucionais e currículos mais ricos, levando à aprendizagem de habilidades básicas de leitura, escrita e cálculo, junto com o desenvolvimento de pensamento lógico e crítico, auto-estima e bons hábitos de estudo. De acordo com esta perspectiva, as despesas diretas com instrução teriam que crescer mais que investimentos de capital em recursos físicos.

A longo prazo, entretanto, o aumento orçamentário necessário seria largamente compensado por uma incidência menor de repetência, reduzindo dramaticamente a matrícula nas primeiras séries da escola primária. Isto, por sua vez, liberaria uma enorme quantidade de recursos instrucionais que poderiam ser transferidos para outras partes do sistema educacional, permitindo que o mesmo número global de estudantes fosse mais além em seus estudos. A incidência da repetência no ensino do primeiro grau é tão grande que uma melhoria na taxa de fluxo pelas sucessivas séries poderia ser alcançada com pouco ou nenhum aumento no número total de matrículas.

Escolas com uma alta incidência de repetência podem parecer eficientes em termos do custo por aluno matriculado, mas elas são extraordinariamente custosas uma vez que seja considerado o número total de estudantes-anos gastos para produzir um único estudante com nível primário completo. O sistema educacional existente é eficiente em termos de custo somente a partir de uma perspectiva míope de orçamento ou contabilidade. Quando medido em relação a qualquer resultado desejável que se possa conceber é muito mais custoso do que é geralmente reconhecido. Dessa forma, o que pode parecer desejável de uma perspectiva contabilística, torna-se economicamente indesejável uma vez que se considere seus limitados benefícios sociais. Na medida em que o fenômeno da repetência concentra-se em regiões, comunidades e escolas específicas, reformas seletivas podem até mesmo resultar num aumento desproporcionado no número de formados. Nesses casos, o gasto inicial pode, na verdade, significar uma economia a longo prazo.

Em qualquer caso, o primeiro passo em direção a qualquer tipo de recuperação do sistema envolve o desenvolvimento de uma conceptualização adequada do problema. Sem um programa de investigação diagnóstica básica, é extremamente improvável que seja concedida atenção suficiente aos elementos de uma solução potencial. Uma revisão recente de pesquisas sobre repetência e evasão no ensino do primeiro grau concluiu que, embora esses problemas representassem desafios sérios e fundamentais, "necessitando atenção urgente", eles não constituíam senão uma preocupação marginal dos pesquisadores educacionais durante a década de setenta. Numa revisão de 1.706 artigos e relatórios de pesquisa produzidos no Brasil durante a década, somente doze lidavam diretamente com esses problemas. Entre estes, somente três ou quatro mereciam ser considerados mais profundamente, devido à ausência geral de qualidade encontrada na vasta maioria. A maioria dos estudos falhavam em definir adequadamente os problemas, em desenvolver objetivos de pes-

quisa apropriados, em elaborar as metodologias necessárias, ou em implementar a coleta de dados.¹

Infelizmente, as agências governamentais, tanto ao nível federal quanto estadual, têm, involuntariamente, inibido o desenvolvimento de uma conscientização geral do problema, através da publicação anual de estatísticas de matrícula, algumas das quais de validade questionável. A estatística escolar, baseada nas declarações feitas na época da matrícula inicial e subseqüentemente agregadas pelas autoridades federais e estaduais, fornecem números irrealistas, os quais tendem a minimizar o problema da repetência. Informação tal como a relatada na Tabela 1 mostra taxas de repetência que são aceitáveis quando comparadas com outros países latino-americanos. Tal otimismo é, em todo caso, infundado, uma vez que o número de "novos" alunos dados como matriculados na primeira série ultrapassa largamente a população de sete anos de idade. Matrículas novas desta magnitude rapidamente esgotariam a reserva inteira de novos alunos potenciais. O número fornecido de novos estudantes deve estar grosseiramente superestimado e, por conseqüência, o número de estudantes repetentes subestimado.

Uma vez que uma alta taxa de reprovação de alunos no ensino do primeiro grau é vista desaprovadamente por inspetores escolares ao avaliar os professores, é natural que estes se esforcem para proteger sua reputação profissional e fonte de

Tabela 1
MATRÍCULA INICIAL DE ALUNOS NOVOS E REPETENTES NO ENSINO DE 1º GRAU,
POR SÉRIE, DE ACORDO COM A ESTATÍSTICA ESCOLAR OFICIAL (Brasil, 1979)

Série	Alunos novos		Alunos repetentes		Total
	(n)	(%)	(n)	(%)	(n)
1	5,336	77,5	1,550	22,5	6,887
2	3,035	84,4	0,563	15,6	3,597
3	2,412	85,9	0,396	14,1	2,809
4	1,973	88,4	0,259	11,6	2,232
5	1,791	81,8	0,399	18,2	2,191
6	1,394	83,6	0,273	16,4	1,667
7	1,178	85,5	0,200	14,5	1,378
8	1,014	90,1	0,111	9,9	1,126
Total	18,135	82,9	3,572	17,1	21,887

Fonte: SECRETARIA DE ESTATÍSTICA DA EDUCAÇÃO E CULTURA. *Sinopse estatística da educação básica, 1979/1980*. Brasília, Ministério da Educação e Cultura, 1983. Tabela 1.7, p.31-2.

Nota: Estatísticas educacionais coletadas por administradores escolares locais e subseqüentemente agregadas pelas autoridades federais e estaduais. Matrícula expressa em milhões. Pequenos erros podem aparecer devido a arredondamento.

¹BAETA, Ana Maria Bianchini, et. alii. *O estado do conhecimento sobre evasão e repetência no ensino de 1º Grau no Brasil, 1971-1981*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1982. (Mimeo).

renda, encorajando seus alunos menos bem sucedidos a abandonar a escola no meio do ano, ante a perspectiva de submetê-los a um exame final em que a reprovação seria certa. Os alunos que evitam a reprovação através deste artifício conseguem se matricular no ano escolar seguinte, não como alunos repetentes — que eles de fato são — mas ao invés, oficialmente, como alunos novos. Os pais, os administradores e os professores satisfazem-se com esse arranjo por razões óbvias, e, conseqüentemente, o sistema como um todo permanece num equilíbrio estável por anos seguidos sem atrair nenhuma atenção apreciável. Não existe reconhecimento imediato algum do problema da repetência porque os procedimentos administrativos tendem a ignorar sua própria existência.

Naturalmente, um problema tão prevalente quanto a repetência no ensino do primeiro grau não poderia passar inteiramente despercebido. Por um lado, tem sido freqüentemente comentado que as matrículas na primeira série parecem irrazoavelmente altas em vista das matrículas relatadas para as séries subseqüentes, criando uma ilusão de evasão repentina e maciça. Neste caso, as estatísticas oficiais não levantam a questão da responsabilidade individual dos professores, mas, antes, uma questão mais complexa de descontinuidades entre as séries, as quais afetam o sistema escolar como um todo. Os índices encontrados na Tabela 2 sugerem que o principal problema da educação brasileira, é, ao invés, um problema de baixa taxa de retenção. Para cada 100 alunos matriculados na primeira série em 1968, aparentemente somente 46 alcançariam a segunda série no ano seguinte, 37 a terceira dois anos mais tarde, e somente 30 alcançariam a quarta série três anos mais tarde. Desafortunadamente, esses índices são virtualmente sem sentido e extremamente enganadores quanto às suas implicações. Eles distorcem o problema da repetência ao ponto de, virtualmente, torná-lo irreconhecível.

Tabela 2
ÍNDICES OFICIAIS DE SOBREVIVÊNCIA ESCOLAR NO ENSINO DE 1º GRAU,
POR SÉRIE (Em Porcentagens, Brasil, 1944-1975)

Série	1944-1951	1952-1959	1960-1967	1968-1975
1	100,0	100,0	100,0	100,0
2	41,9	38,5	42,8	45,6
3	29,1	27,7	32,6	36,8
4	17,0	17,2	23,2	30,4
5	7,9	9,3	14,4	29,0
6	5,9	7,4	11,2	22,0
7	4,9	5,9	9,7	20,1
8	4,0	4,8	8,8	17,2

Fonte: Fundação IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*. v.42, 1981. Capítulo 22, Tabela 7, p.252.

A coorte de matrícula em cada período é operacionalmente definida como o número de pessoas matriculadas na primeira série no ano t e o número matriculado na segunda até a oitava série nos anos $(t+1)$ $(t+7)$, independentemente do número de alunos reingressantes ou repetentes.

Em primeiro lugar, eles criam a impressão de que deve haver alguma espécie de relação entre o tamanho da base da pirâmide educacional e a geração pertinente de crianças em idade escolar, quando de fato, não existe fundamento para tal interpretação (veja Figura 1). Embora pareça que todos em cada geração eventualmente entrem na primeira série, infelizmente, isto não é verdade.² Alternativamente, um observador qualquer poderia supor que a quantidade de pessoas na primeira série é aproximadamente igual ao tamanho de uma única coorte populacional em idade escolar, quando, de fato, as matrículas na primeira série são muito maiores. A segunda dificuldade é que as proporções de matrícula sugerem que a taxa de evasão nos anos subseqüentes, correspondendo a uma alta incidência de deserção escolar precoce, resulta numa redução drástica e repentina na clientela estudantil, quando, de fato, os dados apenas mostram que as matrículas na primeira série são consideravelmente maiores que as matrículas em séries subseqüentes. Finalmente, uma combinação de acesso universal com aparente evasão sugere que deficiências socioeconômicas (ou outras) graves na população tornam-na inapta a reagir favoravelmente em relação às oportunidades escolares existentes, quando, de fato, a população escolar tem se mostrado extremamente perseverante perante o sistema educacional.

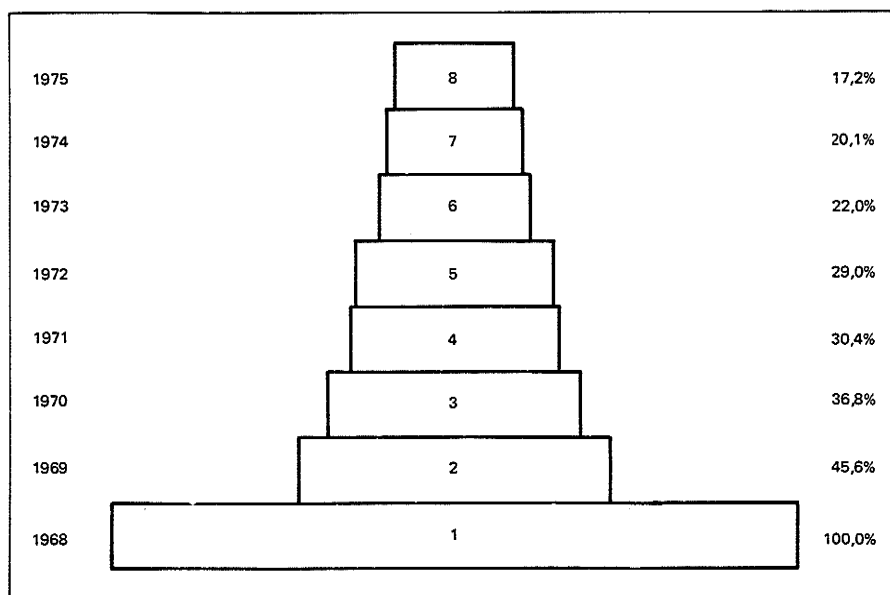


Figura 1 — A pirâmide educacional brasileira: evasão, repetência ou mera tolice?

²Certamente, este problema era mais importante no passado, quando uma grande proporção em cada geração não recebia escolarização alguma.

As inferências que normalmente derivam do tipo de dados encontrados na Tabela 2 são dificilmente reconciliáveis com a informação do censo demográfico brasileiro. A Tabela 3 baseia-se no desempenho educacional de uma geração recentemente educada da população, tal como relatado no censo demográfico de 1980. Esta Tabela mostra que um número apreciável de pessoas (16,8% da faixa etária) numa das gerações mais jovens recentemente educada não foi bem sucedido em completar nem mesmo uma série de escola primária. Algumas dessas pessoas nunca tiveram a oportunidade de matricular-se na escola primária, embora seu número seja provavelmente pequeno, enquanto outras estiveram freqüentando a escola por um certo período sem ter completado, com aprovação, a primeira série. Existe, então, de fato, alguma expulsão na própria base da pirâmide educacional brasileira, embora ela não seja tão drástica quanto geralmente se pressupõe.

Comparando a evasão ao longo de séries adjacentes, como se mostra na última coluna da Tabela 3, é evidente que a segunda e terceira séries *não* são os principais obstáculos para os alunos, como geralmente se supõe, pois relativamente poucas pessoas interrompem seus estudos nestes níveis. De fato, o ingresso no sistema

Tabela 3
DESEMPENHO EDUCACIONAL DO GRUPO DE IDADE DE 15 A 19 ANOS,
POR SÉRIE COMPLETADA COM ÊXITO (Brasil, 1980)

Série	Porcentagem com este nível de escolarização	Porcentagem eliminada ao final deste estágio	Porcentagem que vai além deste estágio	Porcentagem de evasão relativa ao estágio prévio
0	16,8	16,8	83,2	83,2
1	3,6	20,4	79,6	95,7
2	6,1	26,5	73,5	92,4
3	9,5	35,9	64,1	87,1
4	17,9	53,8	46,2	72,1
5	10,0	63,9	36,1	78,3
6	7,9	71,8	28,2	78,1
7	8,9	80,6	19,4	68,6
8	7,1	87,7	12,3	63,6
9-11	11,8	99,5	0,5	3,7
12+	0,5	100,0	0,0	0,0

Fonte: Derivada de Fundação IBGE. *IX recenseamento geral - 1980, Tabulações avançadas do censo demográfico*. Rio de Janeiro, IBGE, 1981. v.1, Tabela 3.2, p.17.

Nota: Esta geração recebeu um valor mediano de apenas 3,8 séries de escolarização por pessoa. Exclui pequenas proporções da população que não informaram os anos de escolarização ou a idade. Está incluída em cada série uma porcentagem desconhecida de pessoas que se matricularam na série subsequente mas abandonaram-na sem completá-la. A fonte consultada informa o número total de pessoas que completaram de cinco a oito séries de estudos na faixa etária de quinze a dezenove anos, mas não a subdivisão por séries dentro deste grupo. Resultados da Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílios (PNAD/76), mostrando essa subdivisão, foram aproveitados para estimar a distribuição por série dentro deste grupo em 1980. Pequenos erros podem aparecer devido a arredondamento.

educacional através da conclusão, com sucesso, da primeira série é um desafio mais difícil para os alunos, tal como é a continuação dos estudos na quarta e quinta séries. Em cada um destes três casos, existe uma evidência maior de evasão, e seu efeito cumulativo é atualmente responsável pela eliminação do sistema escolar de cerca de 45% das pessoas de uma dada geração. Menos da metade deste grupo de idade completou estudos além do nível da quarta série. Como consequência, esta geração mais recente da população brasileira tem uma mediana de escolarização de somente 3,8 séries completadas.

Dramático como tudo isto possa parecer, não se aproxima sequer do grau catastrófico de evasão usualmente inferido dos índices encontrados na Tabela 2 ou na Figura 1. Finalmente, nem mesmo começamos a considerar a quantidade de tempo consumido em produzir esta evasão. Uma vez que o *tempo de permanência* na escola é considerado, vemos que, longe de ser repentino, este é um processo extraordinariamente lento, consumindo uma tremenda quantidade de tempo e recursos, na medida em que se desenvolve ao longo dos anos. Obviamente, as taxas de matrícula distorcem grosseiramente o fluxo de alunos através do sistema, e, neste sentido, deveriam ser abandonadas de vez.

Uma melhor compreensão a respeito da natureza da participação no primeiro grau pode ser obtida através da informação sobre matrícula discriminada por idade, tal como a que se encontra na Tabela 4.³ Para que se tenha uma melhor visualização das relações idade-série, as mesmas informações se apresentam de uma forma gráfica na Figura 2. Os dados de matrícula são geralmente apresentados em duas séries separadas, uma mostrando a matrícula no início do ano letivo e a outra informando a frequência efetiva na altura do meio do ano.⁴ A matrícula inicial produz índices que são altamente reveladores de certas ineficiências no primeiro grau, mas que tendem a superestimar a quantidade de escolarização realmente recebida pela população. Quando se baseiam na frequência efetiva ou dados censitários, os mesmos índices sugerem um fluxo mais "normal" de alunos através do sistema, mas suspeitamos que os dados já tenham sido expurgados de algumas das suas mais significantes características. A seguir, usamos a matrícula no início do ano letivo de 1979 para desenvolver um método de estimação do tempo médio de permanência de estudantes no ensino do primeiro grau, estendendo esta análise a uma consideração da repetência e apresentando estimativas independentes do esforço educacional exigido para produzir um único concluinte no ensino do primeiro grau. Os mesmos procedimen-

³A idade é listada com um algarismo à direita da vírgula simplesmente para lembrar ao leitor que a idade é uma variável contínua, com a idade média em cada categoria aproximadamente igual ao ponto médio do intervalo formado pela idade fornecida em inteiros. A fonte original destes dados listava todas as pessoas de dezenove ou mais anos de idade numa única categoria aberta. Estimativas usando a distribuição de Pareto sugerem que a idade média dos estudantes nesta categoria está na vizinhança de vinte anos de idade, exceto na sétima e oitava séries, onde as idades médias nesta categoria estão provavelmente mais próximas de vinte e um anos.

⁴Fontes censitárias, indicando a matrícula na data do censo demográfico realizado em setembro, também fornecem a frequência *efetiva* no meio do ano letivo.

tos aplicar-se-ão, naturalmente, a estatísticas representando a matrícula efetiva no meio do ano ou a dados do censo demográfico mostrando o número de estudantes discriminado por idade.⁵

Seja h a proporção das pessoas no seu i^o ano de vida que se matriculam na primeira série. Uma vez que a proporção h tende a permanecer estável ano após ano, na medida que a matrícula acompanha o aumento de população, podemos dizer que, em média, os indivíduos numa dada geração obterão a fração h de anos de escolarização durante seu i^o ano de vida. Assim, se 60% daqueles que estão em seu décimo-quarto ano de vida obtém um ano de escolarização, em média, um adolescente desta idade obterá 60/100 de um ano de escolarização durante o curso de seu décimo-quarto ano. Ademais, o somatório destas frações ao longo dos sucessivos anos de idade, começando na idade i (quando, geralmente, a frequência à escola

Tabela 4
MATRÍCULA INICIAL NO ENSINO DE 1º GRAU, POR IDADE E SÉRIE
(Em Milhões, Brasil, 1979)

Idade em anos	Série								Total
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	
6,5	0,583	0,001							0,584
7,5	1,740	0,242	0,001						1,984
8,5	1,359	0,805	0,205	0,002					2,371
9,5	1,111	0,699	0,605	0,176	0,002				2,593
10,5	0,684	0,592	0,563	0,504	0,145	0,001			2,489
11,5	0,466	0,416	0,487	0,459	0,417	0,116	0,001		2,362
12,5	0,345	0,311	0,367	0,407	0,411	0,333	0,105	0,001	2,280
13,5	0,218	0,220	0,265	0,299	0,358	0,322	0,280	0,102	2,063
14,5	0,137	0,128	0,173	0,201	0,283	0,272	0,266	0,245	1,706
15,5	0,077	0,073	0,090	0,118	0,210	0,230	0,249	0,256	1,302
16,5	0,037	0,032	0,038	0,043	0,146	0,137	0,154	0,159	0,746
17,5	0,020	0,016	0,019	0,022	0,065	0,108	0,108	0,117	0,475
18,5	0,012	0,009	0,011	0,013	0,042	0,047	0,087	0,084	0,307
20,0	0,018	0,013	0,014	0,018	0,087	0,088	0,104	0,140	0,483
Total	6,808	3,557	2,839	2,261	2,166	1,655	1,354	1,104	21,744
Idade média	9,324	10,511	11,458	12,300	13,723	14,598	15,555	16,375	11,693

Fontes: Derivada da distribuição da matrícula por idade e série dado em Secretaria de Estatística da Educação e Cultura, "Ensino de 1º Grau 1979: Matrícula no Início do Ano em 30.04.1979, por Idades, Ensino de 1º Grau em Geral, Total Brasil", p.3. (Mimeo).

Nota: Erros pequenos podem aparecer devido a arredondamento. A matrícula total que aparece na Tabela é o resultado de uma estimativa de regressão exponencial da matrícula inicial em cada série durante 1979, baseada nas matrículas durante o período 1976-1980, fornecidas em Fundação IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, várias edições anuais.

⁵Uma vez que os dados analisados abaixo referem-se à matrícula inicial e não à efetiva, eles revelam a repetência e o tempo de permanência *nominais*, antes que os efetivos. O fato de que sejam nominais não significa necessariamente que sejam menos reais.

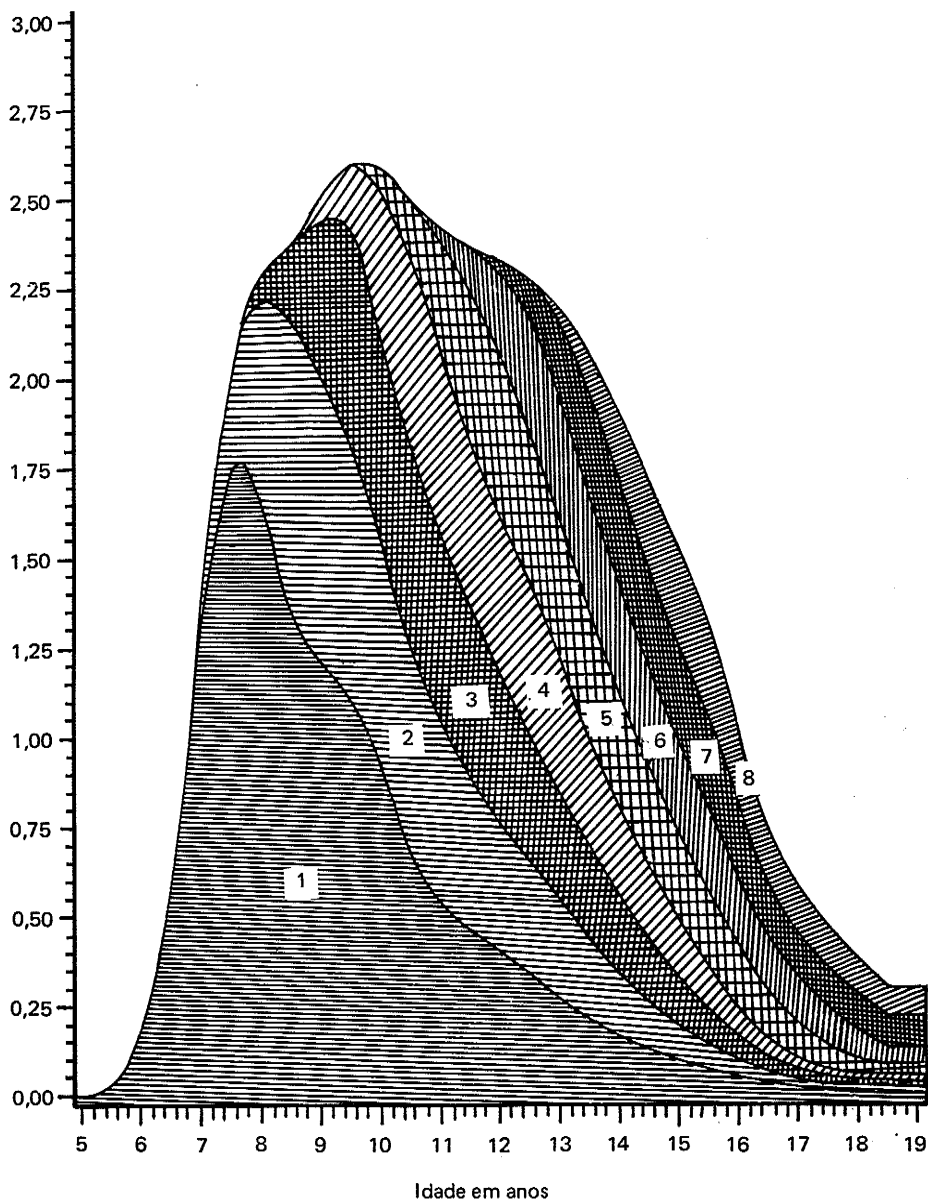


Figura 2 — Matrícula no ensino de 1º grau, por idade e série

se dá pela primeira vez), dá o número médio de anos de instrução obtido por uma criança até seus (i+1) anos de idade, (i+2) anos, e assim por diante. Em suma, propõe-se um modelo de análise que usa dados sincrônicos para representar um processo diacrônico ocorrendo à medida que uma geração passa da infância, através da adolescência, até a primeira fase adulta.

Este método pode ser aplicado à matrícula no ensino do primeiro grau no início do ano, subdividida por idade, com a finalidade de estimar o número total de anos de matrícula inicial. Tomando a idade de seis anos como ponto inicial, a fração de anos de escola iniciados é calculada para idades sucessivas até (e incluindo) vinte anos de idade. A matrícula oficial no começo do ano escolar em abril de 1979, juntamente com as proporções de cada grupo de idade iniciando um ano do primeiro grau, e o número médio cumulativo de anos de instrução iniciados ao longo de anos sucessivos de idade é apresentada na Tabela 5.⁶

Tabela 5
NÚMERO E PROPORÇÃO DE PESSOAS RECEBENDO INSTRUÇÃO NO ENSINO
DE 1º GRAU E NÚMERO MÉDIO CUMULATIVO DE ANOS DE INSTRUÇÃO
PRIMÁRIA RECEBIDA, POR ANOS DE IDADE (Brasil, 1979)

Idade em anos	Matrícula inicial em 1979 (milhões)	População estimada em 1979 (milhões)	Proporção iniciando instrução	Anos acumulados iniciados desde o 6º ao 1º aniversário
6,5	0,584	2,991	0,195	0,195
7,5	1,984	2,959	0,670	0,866
8,5	2,371	2,927	0,810	1,676
9,5	2,593	2,895	0,896	2,571
10,5	2,489	2,863	0,869	3,441
11,5	2,362	2,832	0,834	4,275
12,5	2,280	2,801	0,814	5,089
13,5	2,063	2,771	0,744	5,833
14,5	1,706	2,741	0,622	6,455
15,5	1,302	2,711	0,480	6,936
16,5	0,746	2,681	0,278	7,214
17,5	0,475	2,652	0,179	7,394
18,5	0,307	2,623	0,117	7,511
20,0	0,483	2,595	0,186	7,697

Fontes: Para as matrículas, veja a Tabela 4. Dados referentes à população residente baseiam-se em FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, *IX recenseamento geral do Brasil - 1980, dados gerais: migração, instrução, fecundidade, mortalidade*. Rio de Janeiro, IBGE, 1983. v.1, Tabela 1.2, p.4.

Nota: Não inclui educação secundária e universitária. As cifras de população apresentadas na Tabela são valores preditos com base numa linha de regressão exponencial ajustada aos dados originais do censo encontrados na fonte citada. Nesta base, a população em idade escolar estaria crescendo cerca de 1,101% ao ano.

⁶As Tabelas seguintes apresentam resultados até três casas decimais afim de permitir que se acompanhe a seqüência de cálculos que se desenvolve no texto. Não se quer, com isto, sugerir um grau de precisão equivalente.

A última coluna da Tabela mostra que o primeiro grau, atualmente, fornece a cada geração muitos anos de escolarização, quando esta se mede como anos acumulados de tempo de permanência no sistema. De fato, pode-se mesmo argumentar que as matrículas no primeiro grau já alcançaram um ponto próximo da saturação. Um sistema educacional que foi originalmente concebido com a intenção de prover todos numa geração com oito anos de educação básica, entre a primeira e a oitava séries, atingiu, de fato, um dos seus objetivos. Em média, cada indivíduo terá iniciado cerca de 7,7 anos de escola por volta de seu vigésimo-primeiro ano de vida.⁷ Obviamente, esta escolarização é visivelmente inadequada quando medida como uma progressão através de uma sequência de séries, mas não pode haver dúvida de que o sistema é adequado em termos da mera quantidade de instrução formal ministrada a uma dada geração. Se a repetência fosse eliminada, haveria presentemente escolarização suficiente para elevar todos os indivíduos numa geração até, aproximadamente, a oitava série.

Além disto, a taxa com que a população absorve a educação disponível é bastante impressionante. Na altura de seu décimo-segundo aniversário, em média, as crianças brasileiras já ter-se-ão matriculado por um total de 4,275 anos no primeiro grau; na altura do décimo-quinto aniversário, já ter-se-ão matriculado por uma média de 6,455 anos, o que representa quase 84% da escolarização primária que esta geração receberá. Com a escolarização compulsória começando aos sete anos, a criança típica ter-se-á matriculado por 85,5% da instrução que é teoricamente possível entre o início de seu oitavo e o final de seu décimo-segundo ano de vida (cinco anos). Alternativamente, ela obterá cerca de 92,2% do que é possível entre seu oitavo e décimo-quinto ano (sete anos).

Aos nove anos, 89,6% da população está, ao menos oficialmente, matriculada no primeiro grau, sugerindo que quase todos nesta geração mais jovem tem alguma exposição a esta instituição escolar. Presumidamente, algumas pessoas ter-se-ão já matriculado no sistema, mas ter-se-iam evadido aos nove anos. Supomos que a metade dos 10,4% não matriculados aos nove anos haviam se matriculado previamente.⁸ Assim, supõe-se que 94,8% de uma geração está apta para se matricular no ensino do primeiro grau hoje em dia. Isto sugere que o primeiro grau está disponível a uma grande proporção de sua clientela potencial. Evidentemente, quase todas as pessoas nesta geração estão dispostas a iniciar sua escolarização e grande número delas mantém ao menos algum contato com o sistema ao longo de vários anos. A situação real é radicalmente diferente da que se antevê pressupondo uma evasão repentina em massa.

Infelizmente, como vimos, o sistema escolar não ensina ou educa esses estudantes como dever-se-ia esperar. Ele falha em recompensar cada criança com um mínimo salutar de sucesso e, de fato, frustra a vasta maioria de alunos cuja demons-

⁷ Isto é, vinte anos de idade.

⁸ Esta pressuposição tende a produzir estimativas mais conservadoras das taxas de permanência e repetência. Assim que a taxa de matrícula se aproxima aos 100% de uma geração, a margem de erro nesta estimativa tende a zero.

trada perseverança é evidenciada por sua permanência na escola por uma média de, aproximadamente, oito anos. Ao invés de aproveitar a disposição do aluno em aprender, o sistema escolar cria uma estagnação patológica que se traduz em taxas de repetência extremamente altas. Isto sugere que a evasão escolar "precoce", comumente percebida como rejeição ou evasão da escola, é, ao invés, o resultado eventual da fadiga experimentada após uma longa, porém frustrante, experiência com a escola. Este prolongado período de insucesso oferece à maioria dos estudantes somente uma instrução de quarta série ou *menos*, escassamente ultrapassando a forma mais rudimentar de alfabetização.

Uma melhor compreensão da natureza deste processo pode ser obtida através da estimativa do número de anos de instrução iniciados pela presente geração em *cada série* do ensino do primeiro grau. O recurso básico usado nesta estimativa é uma matriz mostrando a subdivisão da matrícula por idade e por série durante abril de 1979. O número médio de anos letivos iniciados em cada série para pessoas de diferentes idades é calculado dividindo-se o número respectivo de matrículas pela cifra correspondente da população. Uma vez mais, o somatório destas frações ao longo dos anos sucessivos dá como resultado índices representando o número de anos de instrução iniciados numa série particular até o $(i+1)$, $(i+2)$ aniversário da população, e assim por diante.

A Tabela 6 apresenta o mesmo tipo de informação encontrada na última coluna da Tabela 5, embora agora subdividida também por série como por idade. Percorrendo de cima para baixo cada coluna da Tabela 6, encontramos o número acumulado de anos de instrução iniciados em cada série até qualquer idade dada entre seis e vinte anos. A soma total de anos de instrução iniciados em cada série ao longo de vinte anos de vida encontra-se na penúltima linha da Tabela. A Tabela 6 mostra que, em volta de 1979, uma geração teria iniciado uma média de aproximadamente 2,4 anos da primeira série, 1,2 anos da segunda e assim por diante, decrescendo gradualmente em direção às séries mais altas à medida que os alunos abandonam o sistema. A acumulação de educação ao longo da adolescência e durante o início da fase adulta é apresentada na Figura 3.

O elemento surpreendente e mais importante da Tabela 6 e da Figura 3 é claramente a extraordinária redundância contida na primeira série do primeiro grau. Em particular, o fato do sistema primário fornecer a quase todos numa geração uma média de aproximadamente 2,4 anos de escolarização de *primeira série* tem uma importância considerável, uma vez que esta série, sozinha, consome algo como 34% do período de escolarização compulsória (sete a quatorze anos) ou entre duas a três vezes o número de anos de escolarização que normalmente seriam necessários para completar a primeira série. Obviamente, deve haver uma alta incidência de repetência na primeira série.

Podemos estimar o número de *novos* alunos entrando na primeira série a partir de uma coorte da população de uma única idade típica, e então usar a diferença entre isto e a matrícula total como uma estimativa independente do número de alunos *repetentes*. Em 1979, a idade média dos que se matricularam na primeira série era 9,3 ou aproximadamente nove anos, sugerindo que esta faixa etária pode ser

usada como a coorte populacional apropriada.⁹ A partir da Tabela 5, podemos ver que havia cerca de 2,895 milhões de indivíduos desta idade em 1979, o que serve como uma aproximação do número de novos alunos de todas as idades ingressando na primeira série naquele ano. Com 6,808 milhões de alunos na primeira série, globalmente, 43/100 do total representaria novos alunos, enquanto os restantes 3,913 milhões de indivíduos ou 57/100 do total representaria alunos repetentes.

Vale a pena observar que o inverso de 43/100 é 2,326, o que corresponde de muito perto à estimativa da permanência média, como de fato deveria ser em virtude de uma relação algébrica exata.¹⁰ Índices de permanência média não são nada mais que proporções calculadas como razões do total de alunos para novos alunos,

Tabela 6
MÉDIA ACUMULADA DE ANOS DE INSTRUÇÃO DE 1º GRAU, POR IDADE E SÉRIE
(Em anos, Brasil, 1979)

Idade em anos	Série								Total acumulado
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	
6,5	0,195								0,195
7,5	0,783	0,082							0,866
8,5	1,247	0,357	0,071	0,001					1,676
9,5	1,631	0,599	0,280	0,061	0,001				2,571
10,5	1,870	0,805	0,476	0,237	0,051	0,001			3,441
11,5	2,035	0,952	0,648	0,399	0,198	0,041			4,275
12,5	2,158	1,063	0,779	0,545	0,345	0,160	0,038		5,089
13,5	2,236	1,143	0,875	0,653	0,475	0,276	0,139	0,037	5,833
14,5	2,286	1,189	0,938	0,726	0,578	0,376	0,236	0,126	6,455
15,5	2,315	1,216	0,971	0,769	0,655	0,461	0,328	0,221	6,936
16,5	2,329	1,228	0,985	0,785	0,710	0,512	0,385	0,280	7,214
17,5	2,336	1,234	0,993	0,794	0,734	0,552	0,426	0,324	7,394
18,5	2,341	1,238	0,997	0,799	0,750	0,570	0,459	0,356	7,511
20,0	2,348	1,243	1,002	0,806	0,784	0,605	0,500	0,410	7,697
Total acumulado	2,348	3,591	4,593	5,398	6,182	6,787	7,286	7,697	

Fonte: Derivada das Tabelas 4 e 5, acima.

Nota: Em média, cada membro desta geração receberá algo em torno de somente quatro séries de escolarização. A última categoria de idade na Tabela refere-se a estudantes cuja idade é dezoito anos ou mais. A categoria de idade "20,0" é somente uma aproximação ligeira da média de idade predita nesta categoria. Pequenos erros que possam aparecer são devidos a arredondamento.

⁹Nota-se que embora sete anos seja a idade legal para iniciar os estudos no Brasil, de fato, a primeira série serve, sobretudo, à faixa etária de nove anos.

¹⁰O índice de permanência média acumulada é calculado como uma soma ponderada. Uma soma ponderada é também usada no cálculo da idade média, tal como se mostra na Tabela 4.

exatamente o inverso da proporção de novos estudantes entre o total. Conhecendo esta relação, podemos calcular diretamente as proporções de estudantes novos e repetentes, respectivamente, usando as estimativas da permanência média acumulada, e vice-versa.¹¹

Os índices de permanência apresentados na Tabela 6 representam o número médio acumulado de anos de escolarização numa dada série recebido por uma *geração*. É importante notar que isto não representa a permanência média para a população *escolarizada*. Para estimar a permanência média e às taxas de repetência entre os que estão matriculados na escola, é necessário subtrair da coorte de idade apro-

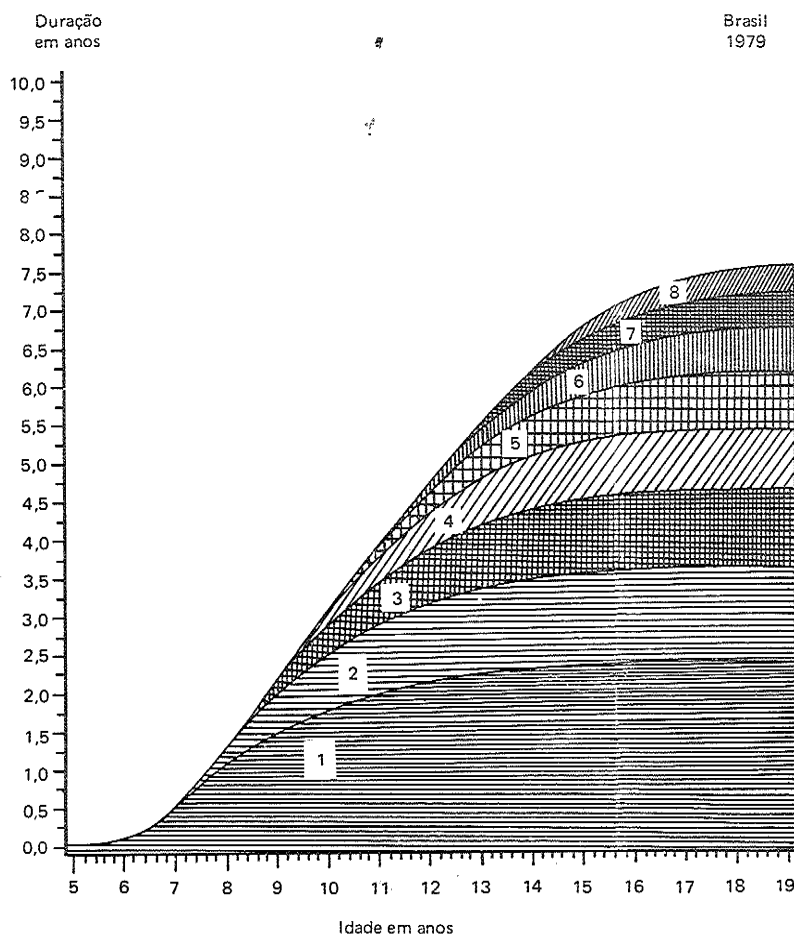


Figura 3 — Instrução acumulada em anos, por idade e série

¹¹Certos refinamentos são necessários se um sistema está aumentando (ou diminuindo) de tamanho ao longo do tempo. Uma vez que os sistemas escolares crescem a taxas relativamente lentas, estes refinamentos são ignorados no modelo que introduzimos aqui.

priada aqueles que não puderam alcançar a série respectiva. No caso da primeira série, sob condições de matrícula quase universal, isto não tem grandes conseqüências. Observamos que 0,896 das pessoas de nove anos de idade matricularam-se inicialmente, e supomos que talvez 0,948 desta geração esteve matriculada numa época ou outra (página 21). Em resumo, nossos cálculos iniciais dos índices de permanência e repetência na primeira série estão ligeiramente subestimados. Podemos corrigi-los agora, multiplicando pelo inverso de 0,948, resultando em novas estimativas de 2,477 anos de permanência média e uma taxa de 59,6% para a proporção de repetentes.

As informações fornecidas nas Tabelas 3 e 6 podem ser usadas para estimar a permanência média e as taxas de repetência para diferentes séries entre aqueles matriculados na escola. É importante evitar a subestimação da proporção de uma geração que alcança uma dada série, pois isto resultaria numa superestimação dos índices de permanência média e das taxas de repetência. Como se observou, supõe-se que 94,8% de uma geração está apta, correntemente, a se matricular na primeira série. As estimativas da proporção de uma geração alcançando séries subseqüentes derivam do censo demográfico de 1980 e do PNAD/76, como se informa na primeira coluna da Tabela 7.¹² O censo demográfico de 1980 fornece os níveis de educa-

Tabela 7
MÉDIA DE ANOS DO ENSINO DE 1º GRAU OBTIDOS PELA POPULAÇÃO ESCOLAR,
POR SÉRIE (Brasil, 1979)

Série	Proporção que alcança esta série	Inverso usado como fator de correção	Média de anos de instrução recebidos por uma geração	Média de anos de instrução da população escolar
1	0,948	1,055	2,348	2,477
2	0,821	1,217	1,243	1,513
3	0,776	1,289	1,002	1,292
4	0,702	1,425	0,806	1,148
5	0,554	1,805	0,784	1,414
6	0,433	2,308	0,605	1,395
7	0,346	2,889	0,500	1,443
8	0,257	3,889	0,410	1,596

Fontes: Derivada das tabelas 3 e 6.

Nota: Baseado na matrícula no início do ano escolar. Como observado, supõe-se que 94,8% de uma geração estava apta a se matricular na primeira série no início do ano letivo, em torno de 1979. As taxas de participação para outras séries são discutidas no texto. Pequenos erros podem aparecer devido a arredondamento.

¹²Os dados que elaboramos baseiam-se nas *Tabulações Avançadas do Censo Demográfico*, que não contém a subdivisão de alunos por série na quinta até a oitava série. Os resultados do PNAD/76, referentes à situação em 1976, foram então aproveitados para distribuir a matrícula nesta categoria entre as quatro últimas séries.

ção obtidos pela população de quinze a dezenove anos de idade, assim como os que estavam *correntemente* matriculados naquela faixa etária. Com exceções negligenciáveis, aqueles que alcançaram uma certa série devem necessariamente ter passado por cada uma das séries anteriores.

Acumulando a escolarização anterior e a matrícula presente em 1980 entre aquela faixa etária, pode-se obter uma estimativa bastante precisa da proporção de uma geração apta a alcançar uma dada série e a se matricular. Assim, por exemplo, 81,1% desta faixa etária alcançou ou estava correntemente matriculado na segunda série do primeiro grau durante 1980. Entrementes, 74,1% havia alcançado ou estava correntemente matriculado na terceira série. Presumidamente, algumas pessoas teriam tentado a terceira série mas já haviam se evadido sem concluir; esta porcentagem, entretanto, não pode exceder 81,1%.

Levando em conta esta contingência, supomos que a metade da diferença entre 74,1% e 81,1% realmente tentaram a terceira série, sem necessariamente terminá-la com êxito. Assim, talvez 77,6% desta geração alcançou a terceira série, e a margem de erro de nossa estimativa não pode exceder 3,5 pontos de porcentagem. Entre a primeira e a oitava séries, podemos cometer um erro de até cinco pontos de porcentagem, exceto no caso da quarta série. Neste caso, nosso erro pode ser tão grande quanto 7,6% de uma geração. Uma vez que a quarta série continua sendo a série terminal em muitas escolas primárias a despeito da reforma de 1971, achamos improvável que uma proporção tão grande de pessoas tente a quinta série sem concluí-la. Aqui, simplesmente supomos que um *quarto* dos que completaram a quarta série sem concluir a quinta série teriam não obstante realmente tentado a quinta série. Em resumo, supomos que cerca de 55,4% desta geração tentou a quinta série sem necessariamente concluí-la satisfatoriamente.

O inverso da proporção de uma geração tentando uma série, quando multiplicado pelo número médio acumulado total de anos de instrução iniciados por uma geração dá como resultado a permanência média de instrução primária iniciada pela população que consegue se matricular na série. A informação relevante usada nestes cálculos, juntamente com as estimativas finais de permanência média para cada série são apresentadas na Tabela 7, revelando períodos de instrução inusitadamente longos na primeira série da escola primária.¹³

Uma vez que as proporções de novos alunos em cada série são meramente o inverso das estimativas de permanência, podemos agora apresentar estimativas independentes do número de alunos novos e repetentes em cada série durante 1979. Esta subdivisão é fornecida na Tabela 8, mostrando uma taxa de repetência extremamente alta na primeira série, um fenômeno sem paralelo em qualquer outra parte

¹³É tentador somar as cifras que aparecem na última coluna da Tabela 7, produzindo o número médio acumulado de anos exigidos para ingressar na primeira série e subseqüentemente concluir qualquer uma das séries seguintes. Estas somas sobrestimariam o número de anos realmente gastos por alunos que concluem as séries subseqüentes. Isto porque os que são bem sucedidos em alcançar séries mais altas têm uma experiência atípica nas séries mais baixas, passando pelas séries sucessivas com uma incidência mais baixa de repetência.

do sistema educacional brasileiro. Nossa asserção de que cerca de 59,6% dos alunos da primeira série estão repetindo a série pode ser corroborada uma vez mais por um exame da matriz idade-série apresentada na Tabela 4. Se, de fato, tantos alunos estão repetindo a série, então uma proporção semelhante dos alunos de primeira série devem ter oito anos de idade ou mais, quando sete anos é a idade ideal para iniciar a primeira série.

A Tabela 4 informa que cerca de 4,5 milhões de alunos ou 65,9% do total das matrículas na primeira série têm oito anos de idade ou mais. Esta proporção está inflacionada por um certo número de alunos que se atrasaram em efetuar sua matrícula inicial. Uma taxa de repetência de 59,6% seria então obtida se cerca de 427.000 alunos (16,7% de uma geração) tivessem se atrasado em sua matrícula inicial. Como veremos, este número de matriculandos atrasados é de fato plausível, sugerindo que nossa estimativa da incidência de repetência na primeira série não está, provavelmente, longe de seu valor verdadeiro.

Seguramente, se a taxa de repetência na primeira série fosse realmente tão alta, então alguém deveria ter percebido isto. Uma busca não sistemática de estimativas independentes das taxas de repetência na escola primária brasileira encontrou os índices dados na Tabela 9. Estimativas para o período 1932-1941 foram desenvolvidas por M.A. Teixeira de Freitas, diretor do Serviço de Estatística da Educação e Saúde, então um órgão do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.¹⁴ O chi-

Tabela 8
ESTIMATIVAS DERIVADAS DO NÚMERO DE ALUNOS NOVOS E REPETENTES
NA MATRÍCULA INICIAL NO ENSINO DE 1º GRAU, POR SÉRIE (Brasil, 1979)

Série	Novos alunos		Alunos repetentes		Total
	(n)	(%)	(n)	(%)	(n)
1	2,748	40,4	4,060	59,6	6,808
2	2,351	66,1	1,206	33,9	3,557
3	2,197	77,4	0,642	22,6	2,839
4	1,970	87,1	0,291	12,9	2,261
5	1,531	70,7	0,635	29,3	2,166
6	1,186	71,7	0,469	28,3	1,655
7	0,938	69,3	0,416	30,7	1,354
8	0,692	62,7	0,412	37,3	1,104
Total	13,620	62,6	8,124	37,4	21,744

Fontes: Derivada da informação que aparece nas Tabelas 4 e 7.

Nota: Matrícula em milhões. O método utilizado para derivar estas estimativas independentes do número de alunos novos é explicado no texto. O número estimado de alunos repetentes se obtém então subtraindo o número estimado de alunos novos do total da matrícula no começo do ano letivo. Pequenos erros podem aparecer devido a arredondamento.

¹⁴Infelizmente, não fomos capazes de localizar uma explicação sucinta dos métodos empregados por Teixeira de Freitas na estimativa dessas taxas de repetência.

leno Ernesto Schiefelbein, escrevendo em 1975, fornece estimativas independentes das taxas de repetência na primeira série no Brasil durante 1962-1967, algo na faixa de 59 a 69%.¹⁵

A Tabela 9 sugere que nossas estimativas para as duas primeiras séries em 1979 estão de acordo com a tendência histórica. De fato, há uma similaridade surpreendente entre essas estimativas das taxas de repetência na primeira série desde a década de trinta, um fato que é ainda mais notável considerando que essas estimativas foram obtidas usando enfoques metodológicos diferentes. A Tabela também sugere que a repetência na primeira série é um aspecto da educação brasileira que tem permanecido constante apesar dos efeitos positivos do desenvolvimento socioeconômico. Na ausência de reformas educacionais que ataquem o problema da repetência, estas taxas não mostram sinal algum de que tenham diminuído com o tempo, à medida que o padrão de vida melhora. Somente no caso da terceira e da quarta séries parece que ocorreu uma redução importante na repetência ao longo dos últimos quarenta anos.

As estimativas fornecidas na Tabela 7 podem ser usadas para estimar a idade média dos estudantes ingressando e deixando cada série. Como uma primeira aproximação, poder-se-ia subtrair a metade da duração média da idade média observada em cada série durante 1979 para estimar a idade média dos alunos ingressantes.

Tabela 9
ESTIMATIVAS DERIVADAS DAS TAXAS DE REPETÊNCIA NO ENSINO PRIMÁRIO
EM PERSPECTIVA HISTÓRICA, POR ANO E SÉRIE (Brasil, 1932-1979)

Ano	Série			
	1ª	2ª	3ª	4ª
1932	56,8	37,1	33,4	27,6
1937	59,2	33,2	35,6	32,7
1941	57,7	36,0	33,3	27,2
1967	59,4	—	—	—
1979	59,6	33,9	22,6	12,9

Fontes: Para 1932-1941, TEIXEIRA DE FREITAS, M.A., O ensino primário brasileiro no decênio 1932-1941. *Revista Brasileira de Estatística*, 7(26):313-4, abr/jun.1946. Anexo I. Para 1967, SCHIEFELBEIN, Ernesto. Repeating: an overlooked problem of Latin American education. *Comparative Education Review*. 19:478, 19 out. 1975. Para 1979, Tabela 8, acima.

Nota: As taxas de repetência na primeira série em 1967 são baseadas no "método ii", mais conservador, de Schiefelbein. Usando um método alternativo, Schiefelbein estima que esta taxa seria, em média, cerca de 69,0% para a primeira série no período 1962-1967.

¹⁵A Tabela 9 fornece as estimativas mais conservadoras de Schiefelbein para o ano 1967. Este importante estudo conclui que as taxas de repetência fornecidas pelos ministérios de educação são sistematicamente subestimadas em todos os países latino-americanos com a possível exceção do Uruguai, geralmente por uma margem grande. Infelizmente, este autor descuida-se em notar a relação lógica entre as taxas de repetência e permanência. Toda a questão de *permanência média* é deixada sem menção.

A idade média dos alunos saindo seria então estimada adicionando metade da duração à idade média observada. Não obstante, a população estudantil não está uniformemente distribuída ao redor da idade média. Alguns poucos casos relativamente extremos em um lado da média compensam um número maior no outro lado com idades mais representativas:

Em suma, encontramos que é mais realista aproveitar a distribuição de idade em cada série para modelar a distribuição da permanência média em torno da idade média observada. Para cada série, a permanência respectiva está distribuída numa maneira tal que será proporcional ao número de anos de escolarização obtido por uma geração até a idade média para os estudantes de cada série (veja Tabela 6). As estimativas da idade média dos estudantes ingressantes e dos que saem, juntamente com a idade média observada para todos os alunos em cada série, são apresentadas na Tabela 10.

Por lei, a escolarização compulsória deveria começar aos sete anos. Alguns alunos matricular-se-iam então no dia de seu sétimo aniversário, enquanto outros matricular-se-iam um dia antes de seu oitavo aniversário, uma vez que seriam muito novos para terem se matriculado no ano anterior. A idade média esperada no momento da matrícula, segundo esta cláusula legal, seria então quase exatamente 7,5 anos. A evidência disponível sugere que, na sua maior parte, a lei está sendo cumprida. Um pouco mais precisamente, o número de alunos matriculando-se inicialmente após seu oitavo aniversário não excederia, aproximadamente, o número de matriculados com menos de sete anos na primeira série.

Em 1979, havia cerca de 583.000 matriculados com menos de sete anos de idade no país inteiro. Isto implica que, aproximadamente menos que 21% de uma geração (2,885 milhões de indivíduos em 1979) estavam atrasados em sua matrícula.

Tabela 10
IDADE MÉDIA OBSERVADA E ESTIMATIVAS DA IDADE MÉDIA
DE ALUNOS INGRESSANDO E DEIXANDO CADA SÉRIE DO 1º GRAU,
POR SÉRIE (Brasil, 1979)

Série	Idade média em anos		
	Ingressando	Observada	Saindo
1	7,877	9,324	10,354
2	9,653	10,511	11,166
3	10,743	11,458	12,035
4	11,669	12,300	12,817
5	12,931	13,723	14,346
6	13,823	14,598	15,218
7	14,726	15,555	16,169
8	15,430	16,375	17,026

Fonte: Baseado em informação apresentada na última linha da Tabela 4 e na última coluna da Tabela 7.

la inicial.¹⁶ A evidência disponível contraria uma suposição comum sustentada por muitos educadores no Brasil, a saber, que os ingressantes extemporâneos constituem uma proporção considerável das matrículas na primeira série. Na realidade, a enorme maioria dos alunos mais velhos são repetentes, e não ingressantes extemporâneos como comumente se supõe.

Suspeitamos que a idade avançada pode ser imediatamente responsável pela deserção observada no primeiro grau. As altas taxas de repetência na primeira série, juntamente com as moderadamente altas taxas de repetência nas séries subsequentes limitaria então o número de séries que podem ser completadas por volta do início da fase adulta. A compreensão das múltiplas conseqüências da maturação durante a adolescência não seria inteiramente consciente. Na realidade, os estudantes encontrariam dificuldades em continuar seus estudos pela primeira vez quando tentam matricular-se após os quatorze anos (a idade limite superior para escolarização compulsória). Enquanto os indivíduos podem subsequentemente alegar qualquer um de vários motivos diferentes como responsável pela interrupção de sua escolarização, parece provável que muitos, na realidade, são forçados a abandonar o curso como uma conseqüência da idade avançada. Imperceptivelmente no princípio, mas com uma crescente insistência à medida que a fase adulta se aproxima, uma série inteira de necessidades e interesses adultos interfere com o interesse do estudante em aumentar sua educação.¹⁷

Para testar esta proposição, necessitamos estimar a idade média dos evadidos em cada série. Começamos por estimar a idade média dos estudantes repetentes. Deve-se notar que a idade média observada para todos os alunos em cada série representa uma média ponderada de dois subconjuntos dentro da população estudantil, consistindo, primeiro, de estudantes ingressantes e, depois, de todos os outros estudantes, os quais, nas circunstâncias, devem necessariamente ser repetentes. A idade dos estudantes ingressantes é dada na primeira coluna da Tabela 10. Comparando a idade média dos estudantes ingressantes com a de todos os alunos em cada série, vemos que os últimos são sempre mais velhos. Como regra geral, os estudantes repetentes devem ser mais velhos que os estudantes ingressantes, o que está de acordo com a necessidade lógica. Exatamente quão mais velhos pode ser estimado uma vez que determinemos quantos indivíduos pertencem a cada grupo.

¹⁶Suspeitamos que a porcentagem real envolvida será algo mais baixa, uma vez que relativamente poucas pessoas serão muito mais velhas que oito anos quando de sua matrícula inicial. A distribuição de idade dos ingressantes extemporâneos é indubitavelmente enviesada em direção às idades mais altas, e truncada no seu limite mais baixo por definição. Quando a idade típica é calculada como uma média ponderada, ela será então desproporcionalmente influenciada por estes casos extremos. Relativamente poucos casos de valor extremo equilibram os casos mais numerosos de cinco e seis anos de idade no cálculo da idade média.

¹⁷Supõe-se comumente que as circunstâncias socioeconômicas forcem os alunos a abandonar seus estudos a fim de trabalhar. Suspeitamos que aqueles em idade escolar com sorte suficiente para encontrar emprego remunerado são provavelmente também capazes de continuar sua educação primária. Por contraste, a maioria das pessoas que abandonam o primeiro grau não tem nenhuma oportunidade educacional futura, pois eles já passaram da idade de escolarização gratuita e obrigatória. Assim, um adolescente de quinze anos, com três séries completas de escola primária, não teria nenhuma alternativa educacional relativamente ao trabalho.

Na ausência de matrizes idade-série para as matrículas de 1980, estimamos a distribuição de matrícula um ano mais tarde, supondo que as primeiras quatro séries acompanhem o crescimento demográfico de sua clientela potencial, enquanto que as matrículas nas últimas quatro séries continuam a crescer a taxas observadas durante 1970-1980, e que as proporções de estudantes novos e repetentes em cada série permanecem estáveis de um ano para o outro. Sabendo a matrícula total em 1980 e o número de estudantes novos e repetentes em cada série, o número de evadidos de um ano para o próximo pode ser determinado com certeza. Sob estas condições, obtêm-se as matrículas fornecidas na Tabela 11. Começando com uma matrícula inicial em 1979, dada na primeira coluna, a Tabela mostra o fluxo de novos alunos ingressantes, repetentes antigos e estudantes saindo, resultando numa nova matrícula total em 1980.

Sabendo a idade média dos estudantes ingressantes e a de todos os alunos, assim como as proporções de estudantes envolvidos em cada grupo, a idade média dos estudantes repetentes pode agora ser estimada. Isto requer uma solução para o último valor na seguinte relação:

$$\left[\begin{array}{c} \text{Idade} \\ \text{média} \\ \text{geral} \\ \text{ numa série} \end{array} \right] = \left[\begin{array}{c} \text{Proporção} \\ \text{de novos} \\ \text{alunos} \\ \text{ ingressantes} \end{array} \right] \cdot \left[\begin{array}{c} \text{Idade} \\ \text{média de} \\ \text{alunos} \\ \text{ ingressantes} \end{array} \right] + \left[\begin{array}{c} \text{Proporção} \\ \text{de antigos} \\ \text{alunos} \\ \text{ repetentes} \end{array} \right] \cdot \left[\begin{array}{c} \text{Idade} \\ \text{média de} \\ \text{alunos} \\ \text{ repetentes} \end{array} \right]$$

No caso dos repetentes da primeira série, isto envolve resolver a incógnita x na relação seguinte:

$$9,324 = (0,404) (7,877) + (0,596)x,$$

que neste caso dá um valor de 10,304 ou um pouco mais que dez anos de idade. Esta estimativa não deveria ser enviesada porque as proporções de alunos novos e repetentes são aproximadamente similares.

Podemos continuar de maneira análoga para subdividir a idade média de todos os estudantes saindo, a fim de obter estimativas da idade média dos evadidos. A idade dos alunos que prosseguem, matriculados na série seguinte, fornece uma estimativa da idade média da imensa maioria dos estudantes que saem da série. Para estimar a idade média dos evadidos resolvemos para o último valor na seguinte relação: Para a primeira série, temos:

$$\left[\begin{array}{c} \text{Idade} \\ \text{média} \\ \text{saindo} \\ \text{ da série} \end{array} \right] = \left[\begin{array}{c} \text{Proporção} \\ \text{de} \\ \text{graduados} \\ \text{ avançando} \end{array} \right] \cdot \left[\begin{array}{c} \text{Idade média} \\ \text{entrando} \\ \text{na próxima} \\ \text{série} \end{array} \right] + \left[\begin{array}{c} \text{Proporção} \\ \text{evadidos} \\ \text{nesta} \\ \text{série} \end{array} \right] \cdot \left[\begin{array}{c} \text{Idade} \\ \text{média} \\ \text{dos} \\ \text{evadidos} \end{array} \right]$$

$$10,354 = (0,879) (9,653) + (0,121)x,$$

Tabela 11
MODELO DO CRESCIMENTO DA MATRÍCULA DO ENSINO DE 1º GRAU
DE UM ANO PARA O SEGUINTE, POR SÉRIE (Em milhões, Brasil, 1979-1980)

Série	Matrícula total 1979	1980				
		Estudantes ingressantes novos	Estudantes repetentes antigos	Avançando para próxima série	Evadidos na mesma série	Matrícula total
1	6,808	2,779	4,104	2,377	0,327	6,883
2	3,557	2,377	1,219	2,222	0,116	3,596
3	2,839	2,222	0,649	1,991	0,199	2,870
4	2,261	1,991	0,295	1,605	0,362	2,286
5	2,166	1,605	0,665	1,224	0,277	2,270
6	1,655	1,224	0,484	0,970	0,201	1,708
7	1,354	0,970	0,430	0,716	0,208	1,400
8	1,104	0,716	0,427	0,540	0,138	1,142
Total	21,744	13,890	8,266	11,645	1,833	22,156

Fontes: Baseado nas Tabelas 5 e 8.

Nota: Matrícula expressa em milhões. Supõe-se que a matrícula total acompanhe o crescimento populacional nas primeiras quatro séries; as taxas históricas de crescimento para o período 1970-1980 são aplicadas às quatro séries subseqüentes. Os alunos novos, promovidos e repetentes são estimados com base nas percentagens dadas na Tabela 8. O número de evadidos é estimado tomando a diferença. Supõe-se que o número de concluintes na oitava série promovido para a série seguinte é 20,0% da faixa etária relevante, sendo estimado ser 16,5% anos de idade em 1979. Pequenos erros são devidos a arredondamento.

o que dá um valor de 15,455, representando um pouco mais que quinze anos de idade.¹⁸ Como verificação dos cálculos, podemos subtrair um ano da idade média dos estudantes repetentes, estudantes prosseguintes e evadidos, o que, quando ponderado por suas proporções respectivas na matrícula total de 1979, devem dar a idade média de fato observada para todos os estudantes em 1979. As estimativas de idade média de subgrupos diferentes na população estudantil, por série, são apresentadas na Tabela 12.

As estimativas da idade média dos evadidos tenderão a ser severamente enviesadas devido às pequenas proporções de alunos abandonando a escola em cada série. Os pequenos erros em nossas estimativas, seja da idade dos alunos saindo ou das proporções dos estudantes envolvidos, tenderão a produzir grandes erros quando a idade média estimada dos evadidos é calculada. Conseqüentemente, não podemos pôr muita fé nas estimativas de idade dos evadidos para séries individuais obtidas desta maneira, mas a tendência geral ao longo das séries adjacentes deve ser ainda digna de consideração.

¹⁸Os erros de arredondamento tornam-se mais importantes aqui. Por esta razão, estes e cálculos prévios foram feitos utilizando um computador tipo *mainframe*. Quando, neste caso, os cálculos são feitos até somente três casas decimais, obtém-se uma idade estimada de 15,446 anos.

Uma vez que as estimativas de idade para pequenos grupos de alunos são inerentemente instáveis ou enviesadas, reconhecemos que algumas das nossas estimativas de idade para os evadidos não são confiáveis. Assim, a idade média dada para os evadidos da segunda série pode ter sido sobrestimada, e a idade dos evadidos da quarta série subestimada. Nossa suspeita é que, neste nível de escolarização, as pessoas abandonam o sistema quando alcançam a idade máxima legal para a escolarização compulsória (quatorze anos), o que dá um valor médio de exatamente 14,5 anos. No ano seguinte, estes indivíduos farão quinze anos, o que os coloca além do limite legal de escolarização gratuita e obrigatória. De fato, isto parece ser verdadeiro tanto na primeira quanto na terceira séries.

A idade média estimada dos evadidos da segunda série parece irrealisticamente alta. Aqui, o número de evadidos é o menor de todas as séries (veja coluna 6 da Tabela 11), produzindo uma estimativa mais fortemente enviesada da idade média. Entretanto, este não é o caso com os evadidos da quarta série, que são relativamente numerosos. As estimativas da idade média dos evadidos da quarta série são relativamente insensíveis às suposições do modelo. Concebivelmente, a idade média estimada dos evadidos da quarta série apresenta um erro de meio ano, mais ou menos, mas ela é inequivocamente menor que a idade esperada de 15,5 anos. Portanto, concluímos que os evadidos da quarta série deixam a escola por razões outras que não a idade avançada. Suspeitamos que isto ocorre porque algumas partes do país não estão aptas a oferecer mais que quatro anos de escolarização primária. Aparentemente, a reforma de 1971, estendendo o primeiro grau para oito séries, não tem sido efetivamente implementada em todas as partes do país. Parece que os evadidos que abandonam qualquer das quatro últimas séries do primeiro grau, fazem-no bem depois dos 15,5 anos de idade. Mais provavelmente, esses são os estudantes que per-

Tabela 12
IDADE MÉDIA ESTIMADA DE DIFERENTES SUBGRUPOS DA POPULAÇÃO
ESTUDANTIL NO ENSINO DE 1º GRAU, POR SÉRIE (Brasil, 1979-1980)

Série	Alunos ingressantes	Alunos repetentes	Concluintes promovidos	Evadidos	Todos os alunos
1	7,877	10,304	9,653	15,455	9,324
2	9,653	12,182	10,743	19,240	10,511
3	10,743	13,909	11,669	15,697	11,458
4	11,669	16,566	12,931	12,308	12,300
5	12,931	15,634	13,823	16,659	13,723
6	13,823	16,558	14,726	17,598	14,598
7	14,726	17,424	15,430	18,713	15,555
8	15,430	17,961	16,556	18,866	16,375
Total	11,159	12,648	12,194	16,124	11,672

Fontes: Baseado nas Tabelas 10 e 11.

Nota: A idade fornecida oficialmente de alunos repetentes da primeira série é 10,008 anos. As estimativas da idade média dos evadidos tendem a ser instáveis devido às pequenas proporções de alunos que se retiram do sistema escolar em qualquer série dada.

tencem às camadas sociais privilegiadas e conseqüentemente têm pouca dificuldade em continuar seus estudos até a última fase da adolescência ou a primeira fase da idade adulta.

A idade média dos novos alunos ingressando em qualquer das séries mais elevadas do primeiro grau dadas nas Tabelas 10 e 12 pode ser usada para estimar a duração de instrução para os estudantes bem sucedidos, que concluem uma série e continuam sua educação na série seguinte. Subtraindo 7,877 da idade média dos alunos ingressando em cada uma das séries subseqüentes, podemos estimar a duração de sua instrução primária.¹⁹ Assim, a partir da Tabela 12, podemos estimar que cada um dos concluintes bem sucedidos da quarta série que se matricula na quinta série consumiu uma média de 5,054 anos de instrução. Se são necessários quatro anos para fornecer quatro anos de instrução sob condições ideais, então concluímos que, em média, estes alunos gastaram um pouco mais que um ano repetindo uma das séries anteriores. De maneira similar, a educação restante recebida por esta geração pode ser subdividida em um mínimo constitucional recebido pelos evadidos (um ano por série, até esta série, inclusive), e um certo número de anos de repetência acima e além deste mínimo.

A quantidade total de escolarização consumida por uma geração pode, então, ser subdividida em quatro partes componentes. Primeiro, há o mínimo inevitável de um ano por aluno por série que é necessário, mesmo sob a melhor das circunstâncias, para produzir concluintes prosseguintes que estejam prontos para matricular-se na série seguinte. Segundo, há a repetência entre estes mesmos alunos que, eventualmente, lhes permitirá avançar até a série seguinte. Terceiro, os evadidos consomem um "mínimo constitucional" que é parte do compromisso democrático do Estado moderno, consistindo de um ano por série. Quarto, a instrução remanescente é consumida como repetência pelos evadidos até uma dada série (inclusive).

A partir da Tabela 5, vimos que a escola primária brasileira fornece a cada geração uma média de 7,697 anos de instrução de primeiro grau a cada pessoa numa geração. Desde que as matrículas acompanhem o crescimento populacional, então, os 2,959 milhões de indivíduos de sete anos de idade em 1979 consumirão 22,773 milhões de alunos-anos de instrução primária na altura em que eles atingem vinte anos de idade em 1992.²⁰ Aproximadamente um-terço de toda a educação primária que esta geração terá recebido será uma educação de primeira série. Assim, cada pessoa nesta geração receberá uma média de 2,348 anos de escolarização de primeira série, implicando que, no total, cerca de 6,947 milhões de alunos-anos de instrução de primeira série serão consumidos por esta geração.

Aproximadamente 82,1% desta geração, representando cerca de 2,431 milhões de indivíduos, ingressará na segunda série. Sob condições ideais, eles completarão a primeira série em somente um ano de estudo, consumindo 2,431 milhões de alunos-anos de instrução no processo. Isto significa que o mínimo inevitável, sob a

¹⁹Portanto, implicitamente supomos que não existe relação entre a idade ao ingressar na primeira série e o sucesso subseqüente em alcançar qualquer das séries seguintes.

²⁰Não levando em conta a mortalidade.

melhor das circunstâncias, é responsável por 35,0% da educação de primeira série recebida por esta geração.

Entretanto, a partir da Tabela 12, nós vemos que os estudantes prosseguentes têm, na realidade, em média, 9,653 anos de idade ao ingressar na segunda série. Supondo que eles tinham, em média, 7,877 anos de idade quando inicialmente se matricularam e que um ano foi gasto na primeira série como um mínimo inevitável, os restantes 0,776 anos seriam gastos repetindo a primeira série. Se 2,431 milhões de indivíduos consomem uma média de 0,776 anos cada um repetindo esta série, então um adicional de 1,887 milhões de anos de educação de primeira série seriam gastos com sua repetência, representando outros 27,2% da instrução total de primeira série recebida por esta geração. Esta repetência não teria sido inteiramente improdutiva, uma vez que teria possibilitado a alguns alunos continuarem sua escolarização, ao menos até a série subsequente.

Com cerca de 2,431 milhões de alunos-anos de instrução de primeira série gastos com concluintes bem sucedidos como um mínimo necessário, e outros 1,887 milhões de alunos-anos consumidos por sua repetência, ficamos com uma diferença de 2,630 milhões de alunos-anos de instrução incapazes de produzir um único concluinte prosseguente. Esta instrução será consumida por cerca de 374.000 indivíduos que não avançam até a segunda série, cada um dos quais apresenta uma média de 6,032 anos de instrução cada, repetindo a primeira série. Eles recebem integralmente 32,5% do total de 6,947 milhões de alunos-anos da instrução de primeira série fornecida a esta geração, consumidos com resultado incerto. Assim, aproximadamente um-terço de toda a escolarização de primeira série fornecida no Brasil durante um dado ano não tem nem mesmo a mínima utilidade marginal.²¹

Procedendo de uma maneira análoga para a segunda série e as outras, até a sétima, podemos subdividir a quantidade total de instrução recebida por esta geração através das séries subseqüentes. A educação projetada consumida durante 1978-1992 é dada na Tabela 13, expressada em milhões de alunos-anos. Fornece-se uma subdivisão para cada série, mostrando a quantidade acumulada consumida pelos concluintes prosseguentes sob circunstâncias ideais (um ano por série), a quantidade de repetência consumida pelos mesmos alunos prosseguentes, o mínimo necessário de um ano por série consumido pelos evadidos, e a diferença restante representando a repetência consumida pelos alunos que abandonam o sistema escolar primário até a série dada, inclusive.

Ao longo das séries sucessivas, a quantidade de repetência produtiva no total de instrução consumido pelos concluintes prosseguentes decresce rapidamente.

²¹É tentador atribuir um valor monetário ao custo da repetência improdutiva consumida na educação primária brasileira, mas não se dispõe de informação atualizada sobre custo. Em 1969, LANGONI, Carlos. *As causas do crescimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro, APEC Editora, 1974. Tabela 37, p.96, estimou os custos diretos de um único aluno-ano de escola primária em Cr\$ 192,61, ou cerca de US\$ 47,50. A preços de 1982, isto daria US\$ 123,28 por aluno-ano. Assim, se 2,256 milhões de alunos-anos de escolarização de primeira série são consumidos em repetência improdutiva na primeira série pela presente geração entre 1978 e 1992, isto daria US\$ 278,1 milhões de esforço desperdiçado somente na primeira série.

Assim, 27,2% da educação de primeira série consumida por esta geração ajudará cerca de 2,431 milhões de alunos a progredirem até a segunda série. Entretanto, na altura do final da quarta série, a maioria dos alunos que repetiram esta ou séries anteriores encontrar-se-ão impossibilitados de prosseguirem sua escolarização. À medida que alunos mais velhos com uma incidência mais alta de repetência abandonam o sistema, somente os alunos sem repetência tendem a prosseguir até a série seguinte.

Estimamos que somente 2% da educação previamente consumida por alunos ingressando na oitava série envolve repetência. Assim, a repetência é marginalmente produtiva somente no curso das poucas primeiras séries da escola primária. Embora a repetência possa ajudar alguns alunos a avançarem até a série imediata seguinte, ela impede, em última instância, a continuação de seus estudos. Os professores que retêm os seus alunos, permitindo que eles se rematriculem no ano seguinte, podem estar agindo de boa-fé, sem necessariamente se darem conta das conseqüências a longo prazo de suas ações.

O custo para produzir um concluinte prossequinte pode ser estimado dividindo a educação acumulada total consumida pelo número de alunos avançando até a série seguinte. Assim, os 2,431 milhões de estudantes ingressando na segunda série terão consumido 4,318 milhões de alunos-anos de instrução, ou cerca de 1,776 anos cada. O custo total para a sociedade incluiria necessariamente outros 2,630 milhões de alunos-anos de instrução consumida por outros menos afortunados. Assim, requer-se 6,947 milhões de alunos-anos de instrução, no total, para produzir 2,431

Tabela 13
SUBDIVISÃO DA EDUCAÇÃO PRIMÁRIA TOTAL CONSUMIDA PELA POPULAÇÃO
DE SETE ANOS EM 1979, POR CATEGORIAS DE INSTRUÇÃO RECEBIDA E SÉRIE
(Instrução em milhões de alunos-anos, Brasil, 1978-1992)

Série	Educação acumulada consumida	Estudantes prossequintes				Evadidos			
		Mínimo consumido sob circunstâncias ideais		Repetência produtiva adicional consumida		Compromisso democrático de educação do estado		Repetência improdutiva restante consumida	
	(n)	(n)	(%)	(n)	(%)	(n)	(%)	(n)	(%)
1	6,947	2,431	35,0	1,887	27,2	0,374	5,4	2,256	32,5
2	10,625	4,590	43,2	1,987	18,7	0,645	6,1	3,402	32,0
3	13,590	6,229	45,8	1,644	12,1	1,302	9,6	4,415	32,5
4	15,973	6,557	41,1	1,729	10,8	3,050	19,1	4,638	29,0
5	18,292	6,410	35,0	1,213	6,6	4,836	26,4	5,833	31,9
6	20,081	6,144	30,6	0,869	4,3	6,384	31,8	6,683	33,3
7	21,559	5,326	24,7	0,421	2,0	8,226	38,2	7,586	35,2
8	22,773	4,734	20,8	0,402	1,8	9,579	42,1	8,054	35,4

Fontes: Baseado nas tabelas 6 e 12.

milhões de concluintes prosseguentes, ou 2,858 anos de instrução de primeira série cada um. Isto aponta para uma ineficiência muito significativa no sistema escolar primário.

De maneira similar, necessitar-se-iam 4,628 alunos-anos de instrução para produzir um aluno ingressando na terceira série, 9,746 anos para a quinta série e a quantidade fenomenal de 28,367 anos para um aluno ingressar na oitava série. De forma bastante simples, não há anos suficientes disponíveis durante a adolescência para permitir que todos os alunos continuem até mesmo a quinta série. Com a idade de ingresso na primeira série sendo 7,9 anos de idade, em média, as autoridades teriam que manter todo mundo na escola até os dezessete anos a fim de assegurar que todos alcançassem a quinta série. Por esta razão, é óbvio que a repetência terá que ser reduzida substancialmente antes que seja possível fornecer à população brasileira algo que mesmo remotamente esteja próximo deste nível de educação primária universal. Até que isto seja alcançado, uma grande proporção dos recursos alocados à escolarização primária continuará a ser consumida através de um processo frustrante e, em última análise, inútil de repetência. Para o presente, mesmo um nível modesto de educação como este, para uma geração inteira, permanecerá desesperançosamente fora de alcance.

Qualquer proposta de reforma da escola primária deve necessariamente tratar das necessidades educacionais dos alunos que estão sujeitos à repetência. Pode-se, com razão, perguntar *porque* se necessitam 2,858 anos de escolarização de primeira série para preparar um único indivíduo para a segunda série. Estão os alunos falhando na primeira série porque não conseguem se alfabetizar, ou estão eles sendo retidos por critérios de promoção irrealisticamente exigentes? De fato, a evidência de uma parte razoavelmente desenvolvida do país sugere que estes critérios são um tanto mais elevados do que se poderia esperar.

A Tabela 14 mostra a distribuição de idade das matrículas da primeira série na região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro durante o mês de novembro de 1977, perto do final do ano escolar. A Tabela oferece uma discriminação mostrando o número de alunos analfabetos na primeira série e o total em cada grupo de idade. A diferença entre o número de estudantes analfabetos e o total de estudantes corresponde logicamente ao número de alunos que permanecem na série depois de adquirir um domínio elementar da leitura e da escrita.²²

Procedendo como antes, podemos estimar a duração média de instrução para analfabetos e para todos os alunos de primeira série, dividindo as cifras de matrícula apropriadas pelo número total de indivíduos em cada coorte de idade e somando os resultados. Adicionando as cifras das duas últimas colunas da Tabela, pode-se estimar a duração total da instrução para cada grupo. Estes totais mostram que, em média, um pouco mais que um ano de instrução é consumido na escolarização de estudantes analfabetos, de um total de quase dois anos e meio de instrução de pri-

²²Matrícula e nível de alfabetização informados pelos pais. Aqueles que, segundo esta informação, podiam tão-somente escrever seus nomes são considerados analfabetos.

meira série por indivíduo consumido por uma geração de alunos. Isto implica em que os alunos de primeira série estão recebendo quase um ano e meio de escolarização de primeira série *após* terem sido alfabetizados.

Assim, apenas cerca de 41,8% da instrução de primeira série fornecida na grande região metropolitana do Rio de Janeiro são dedicados ao ensino da alfabetização básica; uma grande maioria do esforço educacional é consumido pelos que já têm algum domínio da leitura e da escrita. Este consumo adicional não poderia, naturalmente, ser considerado um problema no que tange à educação de uma geração, se o tempo não importasse. Entretanto, como vimos, esta repetência de primeira série, quando adicionada à repetência nas séries subseqüentes, pode encurtar o número de séries que podem ser completadas na altura do início da adolescência e conseqüentemente, limitar o desempenho educacional de uma geração de estudantes. Embora seja inapropriado generalizar para o resto do país, com base em informação obtida na região metropolitana do Rio de Janeiro, temos aqui, ao menos, um

Tabela 14
ANALFABETOS E MATRÍCULA TOTAL E MÉDIAS DE PERMANÊNCIA
NA PRIMEIRA SÉRIE DO 1º GRAU, POR IDADE
(Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 1977)

Idade	Matrícula na primeira série		Amostra (n)	Permanência na primeira série	
	Analfabeta (n)	Total (n)		Analfabeta (Alu.-anos)	Total (Alu.-anos)
4,5	45	56	3258	0,014	0,017
5,5	169	228	3311	0,051	0,069
6,5	455	798	3118	0,146	0,256
7,5	824	1786	3260	0,253	0,548
8,5	689	1625	3094	0,223	0,525
9,5	390	1025	2973	0,131	0,345
10,5	260	756	3491	0,074	0,217
11,5	149	442	3157	0,047	0,140
12,5	118	338	3597	0,033	0,094
13,5	56	194	3222	0,017	0,060
14,5	17	117	3124	0,005	0,037
15,5	9	78	3191	0,003	0,024
16,5	10	58	2750	0,004	0,021
17,5	6	40	2849	0,002	0,014
18,5	5	28	2476	0,002	0,011
Totais	3202	7569	46871	1,005	2,379

Fonte: Frequências não publicadas de uma amostra aleatória simples de 4% do *Censo Escolar da Região Metropolitana do Rio de Janeiro*, MEC/SEEC-RJ/PUC-RJ, 1978.

Nota: Baseada no número de alunos da primeira série efetivamente matriculados no quarto trimestre de 1977 em treze municípios ao redor da cidade do Rio de Janeiro. Pequenos erros podem aparecer devido a arredondamento.

exemplo importante em que os critérios de promoção excessivamente rigorosos poderiam limitar o avanço a séries subseqüentes do primeiro grau.

Num esforço de melhor entender o fenômeno da repetência na escola primária, bem como as conseqüências educacionais de longo prazo da repetência sobre as trajetórias individuais dos estudantes, seria desejável saber algo mais a respeito das circunstâncias atuais, localização e desempenho dos repetentes no sistema escolar. Uma fonte promissora de informação sobre este problema terá ainda de ser explorada. Tabulações especiais dos censos demográficos poderiam ser usadas para fazer uma análise detalhada do desempenho do sistema educacional em áreas geográficas pequenas e agregações maiores do território. A unidade básica de análise seriam áreas urbanas e rurais no interior dos municípios. Existem aproximadamente 4000 municípios no Brasil. Com a informação fornecida para áreas urbanas e rurais, respectivamente, haveria aproximadamente 8000 unidades de análise. Embora sendo um arquivo de dados moderadamente grande, pode ser facilmente manejado num computador.

As coordenadas de latitude e longitude de cada município poderiam ser usadas para produzir representações topográficas ou tridimensionais das características educacionais da população sobrepostas em mapas digitalizados do país mostrando os principais limites político-administrativos. As principais variações locais, estaduais e regionais do desempenho do sistema educacional poderiam ser facilmente destacadas em alguns desses mapas. A fácil visualização possibilitada por estes mapas, assim como permite uma compreensão imediata da complexidade de informações envolvidas, facilita a devolução das informações à comunidade, que então, aliçada a eles, estaria melhor equipada para tomar as decisões que lhe afetam. Isto poderia ser suplementado com uma série complementar de tabelas mostrando o desempenho do sistema educacional para diferentes áreas, estados e regiões.

Os dados dos censos de 1970 e 1980 estão imediatamente disponíveis. Tabulações especiais de ambos os anos poderiam ser usadas para analisar as mudanças educacionais ocorridas durante a década de setenta. Esta informação poderia ser usada para analisar os efeitos da reforma de 1971 que estendeu o primeiro grau de escolarização para oito anos. Teriam as oportunidades educacionais aumentado em todas as séries ou ter-se-iam restringido somente às séries mais avançadas do primeiro grau? Teriam todas as partes do país sido capazes de, efetivamente, implementar o preceito de oito séries de educação primária ou isto teria ficado restrito a somente certas partes do país?

As fontes censitárias contêm uma abundância de dados socioeconômicos e demográficos que poderiam ser usados para suplementar a análise educacional. Esta informação poderia incluir a renda per capita mediana, junto com a proporção de residências com características residenciais diferentes (eletricidade, água corrente, esgotos, etc.) e posses familiares (geladeira, televisão, tipo de fogão, propriedade de automóvel, etc.), usadas para construir uma série de índices socioeconômicos e demográficos. Teriam os resultados educacionais mudado em todas as partes do país ou teria a mudança ocorrido somente em municípios de certo nível socioeconômico ou tamanho (i.e., número de habitantes)? Essas diferenças socioeconômicas expli-

cariam a mudança em desempenho educacional observado no curso da última década ou teria havido um aumento geral no desempenho educacional que não poderia ser explicado por variações em características socioeconômicas subjacentes?

O censo poderia ser usado para fornecer estimativas da renda mensal média das pessoas empregadas que declararam o magistério primário como sua ocupação principal. Os salários dos professores e as proporções alunos/professor poderiam ser usados para determinar a remuneração por estudante matriculado em cada município e área. Esta medida, por sua vez, fornece uma estimativa dos custos operacionais monetários da escolarização, permitindo uma análise da relação entre custos e vários resultados educacionais. As mudanças nos custos unitários educacionais no curso da década explicam a mudança nos resultados educacionais observados no mesmo período, ou são estas mudanças explicadas por uma transformação geral nas características socioeconômicas da população?

Os censos de 1970 e 1980 contêm informações sobre, ao menos, um produto cognitivo importante da escolarização, a saber, alfabetização. Quantos alunos-anos de escolarização primária se requer para produzir um único alfabetizado novo em diferentes partes do país?²³ Isto fornece uma medida importante da eficiência do sistema escolar primário no nível da primeira série. Muito provavelmente, as variações na taxa de aquisição de alfabetização explicarão as variações no tempo de permanência médio na primeira série.

As gerações mais novas, educadas recentemente, das populações de 1970 e 1980, podem ser comparadas em termos de seus níveis de desempenho educacional. Esta informação é intrinsecamente interessante como um resultado educacional a ser analisado em seu próprio mérito e como um elemento necessário na análise das taxas de permanência e repetência entre a população escolar (veja coluna 1 da Tabela 7). Os dados de 1970 e 1980 permitirão uma análise da permanência na série, sob condições nas quais os parâmetros básicos do modelo estão mudando ao longo do tempo. Isto permitirá que sejam feitas projeções do desempenho do sistema educacional para a década de oitenta.

Enquanto a aquisição da alfabetização na primeira série representa um resultado de interesse, as taxas de permanência e repetência em cada série do primeiro grau representariam o foco primário de um tal estudo. Aqui os dados do censo fornecem informação sobre permanência e repetência efetivas antes que as nominais. As matrizes idade-série de ingresso e saída da série possibilitarão estimativas precisas da idade de ingresso e saída da série, permitindo uma representação mais adequada das trajetórias dos alunos à medida que progridem no sistema escolar primário.

²³Uma análise preliminar da participação escolar e das taxas de alfabetização entre a população de cinco a dez anos de idade em municípios selecionados sugere que se requer entre um e três alunos-anos para produzir um novo alfabetizado em municípios de tamanho médio no Sul e no Sudeste, enquanto no Norte e Nordeste, de quatro a sete alunos-anos são exigidos para produzir o mesmo resultado em municípios de tamanho equivalente. Contrastes ainda mais dramáticos podem ser feitos comparando municípios de tamanhos diferentes e áreas urbanas e rurais. Baseado numa análise preliminar da Fundação IBGE, *VIII recenseamento geral - 1970, censo demográfico, série regional*. Rio de Janeiro, IBGE, 1972. Tabela 53, vários tomos.

rio. Taxas de repetência e permanência mais altas são evidência de ineficiências no ensino e/ou critérios irrealistas de promoção, identificando áreas problemáticas, na instrução primária. Em conjunto, permitirão um teste mais adequado da proposição geral de que os alunos são forçados a abandonar o sistema escolar primário por causa da idade avançada. Informações sobre o emprego remunerado da faixa etária mostrarão em que medida o trabalho conflitua com a obtenção de objetivos educacionais. Uma vez mais, esta análise poderia ser levada a efeito fornecendo estimativas separadas para diferentes áreas, estados e regiões, assim como para municípios de níveis diferentes de tamanho e desenvolvimento.

A ênfase global será no desenvolvimento de padrões de desempenho do ensino de primeiro grau no Brasil, internamente. As comparações internacionais são menos relevantes que a consecução real de objetivos educacionais já obtidos dentro do país. A identificação de áreas dentro do país em que o sistema educacional tenha produzido bons resultados pode eventualmente levar à identificação de sugestões que possam ser prontamente aplicadas em áreas abaixo do padrão. Conquanto isto não possa ser provavelmente alcançado sem uma pesquisa de campo adicional, esta pesquisa adicional seria prematura se não se estabelecesse primeiro *quais* são os padrões relevantes e *onde* eles já foram alcançados. Em suma, prevê-se um programa de pesquisa diagnóstica básica que ajudará os investigadores educacionais no país inteiro a tomar decisões próprias sobre o que necessita ser mais investigado e onde esta pesquisa adicional deve ser conduzida.

**ADMINISTRAÇÃO DA
EDUCAÇÃO: ESCOLA
E COMUNIDADE**

O COMPROMISSO DO PROFISSIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO COM A ESCOLA E A COMUNIDADE

CARLOS ROBERTO JAMIL CURY*

RESUMO

O autor discute a questão do compromisso do profissional de administração da educação com a escola e a comunidade enfatizando seu sentido sociopolítico. Focaliza ainda a participação, a formação universitária e as contradições enfrentadas nas práticas tradicionalmente instaladas.

Ao final, fica a proposta de administração concreta e de democratização do espaço escolar.

ABSTRACT

The author discusses the issue of educational administrators professional commitment to the school and its community, emphasizing its sociopolitical meaning. Key issues of participation, university preparation, and the contradictions confronted in traditional and current practices are also pointed out.

Finally, the author outlines a proposal for concrete administration and the democratization of schools.

ALGUMAS AFIRMAÇÕES. MUITAS INTERROGAÇÕES

O tema em questão é duplamente provocante. Primeiro, porque toca em um assunto que é sumamente sociopolítico: *compromisso com a comunidade*. Na verdade, o sentido de nossa ação só se esclarece quando participamos ativamente da história da sociedade da qual fazemos parte. Aliás, a expressão *compromisso/com/comunidade* no fundo é uma redundância... Segundo, porque nos atinge em nossa subjetividade. Não há compromisso sem uma decisão. O compromisso é o ato pelo qual eu decido assumir e assumir a responsabilidade de uma obra a ser realizada no conjunto dos grupos que participam do intrincado jogo contraditório do movimento social.

Nesse sentido, o "compromisso com" pode ser "descompromisso" em relação à e vice-versa. Por isso não há possibilidade de um gesto neutro.

*Professor na Universidade Federal de Minas Gerais — UFMG.

Ora, como fica o compromisso do administrador escolar com a escola e a comunidade? Estará o administrador escolar compromissado com ambas realidades?

Vejam os a questão do administrador em geral e depois passemos ao administrador escolar, de um ângulo bem próximo a nós.

Se partirmos do existente a propósito da administração em geral e da administração escolar em particular vamos encontrar duas vertentes convergentes entre si.

A primeira nos vem das eleições de 1982. Se houve uma figura perdedora, ao menos nas urnas, essa foi a do tecnocrata, isto é o "fazedor de pacotes". Longe das necessidades sociais, distante do cotidiano, perto do centro de poder, próximo de ambientes assépticos, o tecnocrata fala o monólogo das ordens e espera respostas passivas e conformistas dos interessados.

E se houve uma palavra vencedora, essa foi a participação. Já anteriormente incorporada até nas exposições de motivos e documentos oficiais, essa palavra vitoriosa sugere uma nova forma de pensar a administração da coisa pública.

Portanto, parece que o povo brasileiro vai se sensibilizando, percebendo que, para além do tecnocratismo, do velho populismo e do assistencialismo, há de ter uma outra forma de administrar: que não seja pelo arrebatamento do diálogo, pela tutela e pela exclusividade do saber.

O sentimento de ser criador da riqueza nacional (e não só da riqueza material) e portanto com o direito de participar efetivamente nos seus rumos é, hoje, mais que um anseio. É uma palavra claramente dita nas urnas.

Estaria aí — devemos nos perguntar — uma resposta indireta da coletividade nacional a uma forma pouco democrática de administrar? Estaria aí — devemos continuar a nos perguntar — uma resposta e ao mesmo tempo uma proposta de uma outra maneira de administrar a própria educação, como "coisa pública" que é?

A segunda vertente surge de pesquisas, de encontros, de dissertações, de conversas em "off", de painéis e até mesmo de matéria de jornal.

Aí pergunta-se: onde nasce o administrador escolar? Como ele entra na escola? Como se posiciona ante os outros agentes pedagógicos?

Na formação de escolas de ensino superior, onde nasce o administrador, conteúdos, metodologias, horizontes e expectativas nem sempre permitem que o formando conheça os grandes contornos da realidade nacional e então, não-sabedor dos problemas relevantes da coletividade, fica formado mais ao nível de grandes modelos do que de uma consciência crítica. Além disso, a pouca aproximação das escolas formadoras com o cotidiano de nossas escolas reais não permite ao formando sequer ensaiar uma postura mais sensível frente aos problemas existentes.

Estaríamos assim formando profissionais mudos para a comunidade porque surdos desde a sua formação? Estaríamos formando minitecnocratas?

Entre sua formação habilitadora e sua entrada como profissional em exercício é preciso se interrogar: seu mandato profissional é produto da decisão de quem? Do clientelismo político? Da sua competência credenciada nos concursos públicos? Da participação da comunidade?

Um mandato nascido de decisões verticais, ao sabor da tecnocracia ou de alianças eleitoreiras tem possibilidades de se comprometer com a escola e com a comunidade? Será sempre possível conciliar interesses exógenos com as necessidades de grupos de que a escola participa? Como servir a dois senhores, quando ambos são diferentes e divergentes? Dá sempre para ser grato ao "padrinho" e aberto à comunidade? Como estranhar a mútua rejeição se um administrador da educação ignora e não leva em conta a prática acumulada do docente? Como fica depois admirado, se a resposta do corpo docente for de descrença e de falta de entusiasmo? Como ficar espantado se o professor pouco adere às suas propostas? Como reclamar do "desconhecimento" que os pais e as associações manifestam em relação à escola, se esses só são chamados a participar quando se trata de "socializar os custos" do material didático?

Se não se é ouvido, se não se é chamado a opinar na hora das decisões, como estranhar respostas agressivas, fruto de omissão e às vezes da contestação?

O verticalismo hoje assim denunciado em ambas as vertentes não oportuniza a adesão crítica e a conseqüente motivação dos interessados. Ao contrário, o silêncio dos interessados pode ser uma resposta, nem sempre a melhor, mas por vezes a possível.

O verticalismo, assim mostrado, tem um compromisso, talvez de "gratidão", com o "padrinho", tem um compromisso com a legalidade burocrática, com modelos de gabinete. Mas será que essa forma de administrar garante o compromisso com os problemas dos alunos, professores, pais e cidadãos? Será que essa maneira de administrar gera a criação de novos espaços?

O administrador que se alimenta daquilo que já caducou não sonha, não cria espaços. Preso ao burocratismo, ao "tarefismo", cai no rotineirismo que é o túmulo do compromisso.

O administrador, cuja função é ser o coordenador maior de todas as propostas convergentes para a melhor qualificação da escola, acaba se tornando um pequeno patrão.

Contudo, aprofundemo-nos, um pouco que seja, no significado dos termos em que essa proposta foi formulada.

PROFISSIONAL, COMPROMISSO E COMUNIDADE

Profissional (vem do latim: profiteor, professus, profiteri) significa aquele que declara publicamente, aquele que descobre, aquele que ensina publicamente. Aliás, professor tem a mesma origem que profissional. Profissional e professor convergem. São os que publicamente se reconhecem legítimos para falar a alguém sobre algo. Enfim, profissionais! Reconhecem publicamente uma competência. Ora, esse saber que declaram possuir está a serviço de que e de quem? O que é que lhes outorga legitimidade para falar "em nome de"? Em nome de que senhor falam? Falam e declaram publicamente em nome de perguntas feitas pelos agentes sociais da escola e na escola? ou fazem profissão de fé nas respostas prontas dos tecnocratas e servos

do poder? Sua decisão nutre-se de qual compromisso? Respondem à função de mediadores da coisa pública ou à função de mediadores de interesses privatistas vestidos de coisa pública?

É de Rubem Alves uma distinção entre o professor e o educador, eu diria entre o profissional-burocrata e o profissional-concreto.

“O educador, pelo menos o ideal que minha imaginação constrói, habita num mundo em que a interioridade faz uma diferença, em que as pessoas se definem por suas visões, paixões, esperanças e horizontes utópicos. O professor, ao contrário, é funcionário de um mundo dominado pelo Estado e pelas empresas. É uma entidade gerenciada, administrada segundo sua excelência funcional, excelência esta que é sempre julgada a partir dos interesses do sistema. Frequentemente o educador é um mau funcionário, porque o ritmo do mundo do educador não segue o ritmo do mundo da instituição.”¹

Sem dúvida, trabalhar apenas por causa de uma “fiança” político-burocrática

“ou, por achar que não tem outra saída, então nenhuma reflexão ética do mundo poderá alterar a situação de frustração, de violência, de dominação que se instaura no campo educacional”.²

Um mandato outorgado de administração, qualquer seja ele, raras vezes satisfaz o anseio dos interessados se não se transforma, na prática e no cotidiano, em um mandato conquistado por uma outra dimensão, a do profissional-concreto.

Concreto (do latim cum-crescere) porque cresce junto com. Cresce junto com os problemas existentes e sentidos pelos membros da coletividade. E crescer junto é renunciar ao verticalismo, ao populismo e ao assistencialismo. Isto significa que o administrador pode ser um pontífice. Pena que esse termo, tão rico, esteja tão maculado pelo significado de perfeição, infalibilidade, distanciamento. Ora, o que é pontífice senão aquele que faz pontes? Se não fizer pontes com a escola e com a comunidade, como escapar do isolacionismo? Como crescer junto e sentir junto sem pontes que liguem democraticamente direção-escola-comunidade?

Mas é concreto também se logra ser um profissional que sabe e sente que os problemas existentes e sentidos pelos membros da comunidade são fruto de estruturas socioeconômicas que levam a marca da opressão, da expropriação e do autoritarismo. Se toma consciência que esses problemas são fruto de determinações mais amplas, não deve transferir para a comunidade um fardo e um ônus que ela não quis e nem sobre os quais foi chamada a opinar.

Concreto, enfim, porque gera uma outra forma de administrar, que é a criação de um espaço novo, que é compromisso com uma realidade emergente e por isso mesmo com um “sonho possível”. Mais do que dizer “não” ao que já caducou, é preciso decidir-se pelo novo, inclusive consciente de que a busca do novo é a busca de uma causa nascente. É a busca que se crê progressiva, sobretudo capaz de errar

e começar tudo de novo. No "sonho possível" não há lugar para o fanatismo das causas perfeitas.

Compromisso (do latim *cum-pro-mittere*) é a junção das preposições *com* (sentido de solidário, coletivo e estar junto), *pro* (em relação à, diante de, em lugar de) e do verbo *mittere* (deixar ir, enviar, infundir, introduzir). Comprometer é pois introduzir-se publicamente diante de e ao mesmo tempo com a coletividade. Desse modo o compromisso é o gesto pelo qual se assume a obrigação solene (e pública, pois solene significa o rito e a festa que se repetem uma vez ao ano e rito e festa por natureza são públicos) de realizar um acordo, de ser expressão de uma tarefa pública.

Compromisso é, então, sobretudo, colocar-se em situação de uma definição que introduz o presente no âmbito da reafirmação do futuro possível.

De modo algum trata-se de uma realização perfeita, imaginada pelo tecnoburocrata ou pelo fanático. Trata-se de compromissar-se com um círculo de possibilidades imediatas, realizáveis e daí ir alargando esse espaço até círculos mais amplos de atuação. Assim, o compromisso de crescer junto supõe o estar com. Supõe a recusa a uma só palavra, a própria palavra, mas pressupõe um dizer que ao mesmo tempo fala e ouve.

Essa doação da palavra não deixa de ser um risco, pois ao me solidarizar com a possibilidade futura ao mesmo tempo me dessolidarizo com o que já caducou. Não é viável alimentar "sonhos possíveis" com fatos caducos.

Daí o voltar-se à questão: se até hoje administrar significou, em geral, a recusa à participação da comunidade e se os índices sociais apontam para uma participação da comunidade, fica o problema: é possível compromissar-se com a comunidade e ao mesmo tempo ficar comprometido com o autoritarismo seja na versão populista, seja na versão assistencialista?

Sem ignorar os limites mais amplos de nossa estrutura social, é preciso afirmar que é possível compromissar-se com a comunidade. Só que para não tomar o termo participação de modo esquizofrênico, isso implica na recusa ao autoritarismo e a outras formas de manobristismo e oportunismo.

De modo algum se pode imaginar um administrador sem autoridade. Só que sua autoridade, ainda que imediatamente nasça do poder, na verdade supõe uma legitimidade que se fundamenta no trabalho dos que produzem a riqueza social. Autoridade é uma função de estar solidário com os produtores dessa riqueza e por isso é possível ter autoridade em uma competência sem ser autoritário nas relações com os agentes sociais e pedagógicos.

A administração compromissada e concreta (a que cresce junto) expõe-se aos riscos de uma caminhada difícil e ao mesmo tempo perigosa. E é por isso que ela é compromissada. Ela repudia o auto-cratismo em função de formas colegiadas de decisão e implementação, acaba-se acertando ou errando de modo coletivo e em ambos os casos tem-se legitimidade para encetar novos caminhos. Se erra, pode construir outros atalhos, outros caminhos, outras pontes.

E a comunidade? (do latim: *Communis + unitas*: unidade que pertence a todos, ou que é repartida entre todos. Nela a divisão ou inexistência ou é mínima).

É bom não mistificarmos o termo e com isso ocultarmos a realidade em que existimos e da qual participamos. Nem a comunidade escolar é homogênea e idêntica e nem os grupos sociais o são. Nossa realidade é dividida. Os interesses não são comuns. O conflito é real e perpassa todas as nossas instituições. Assim, o que é dividido não pode ser comunitário.

Nossas coletividades são fracionadas. Estão aí as classes sociais diferentes e divergentes, materializadas em nossas cidades também fracionadas: bairros de ricos, bairros de pobres, barracos, favelas, periferias. E são diferentes e divergentes porque o usufruto da produção é desigualmente apropriado: está aí a brutal diferença de renda em nosso país, está aí a mesa opulenta de um lado e a mesa "miserenta" do outro. Entretanto, o que nos chama a atenção é a emergência mais ativa dos que vivem do trabalho: migrantes, moradores da periferia, assalariados em geral e operários.

São esses os atores da História do Brasil, a quem não se permitiu ou mesmo se obstaculizou a participação social. E são eles que atualmente vem exigindo da escola o que ela lhes pode retribuir para poderem exercer sua cidadania, já que produtores da riqueza social.

Os filhos das classes alta e média já estão atendidos. Esses já possuem uma socialização familiar próxima à socialização escolar. Esses pouco evadem, pouco repetem e em geral não fracassam...

O administrador, pago com o valor extraído dessas camadas, só pode ser compromissado como profissional concreto se puser sua função a serviço do ritmo desse público e não em função de "fianças" político-eleitorais.

Uma forma nova de administração implica pois uma outra postura diante do poder e uma outra postura diante da escola e seus agentes e diante dos grupos sociais que integram o espaço escolar.

A ADMINISTRAÇÃO CONCRETA

Uma outra forma de administrar é aquela que implica na concretude ante a realidade. Crescer juntos significa dar esperanças de um outro e melhor futuro, dar sua palavra no sentido de aventurar-se na democratização do espaço escolar.

Aberta à comunidade, não recusará a constituição de um Comitê Consultivo composto de membros que oferecerão sugestões à direção e aos professores, não só quanto às necessidades de seus filhos mas também quanto à abertura do espaço escolar para atividades sociais relevantes.

Aberta ao colégio de professores, não buscará ditar ordens senão dentro de um espírito colegiado, em que o administrador é aquele que vê na autoridade o recurso ao fim maior: pôr a escola a serviço de seus membros.

Consciente de seu papel, unir-se-á aos dois colegiados a fim de pressionarem juntos os poderes constituídos no sentido de melhorarem as condições educacionais, sem onerar a já sofrida população.

Basicamente a implicação é ouvir, saber ouvir, para que, decidindo de modo colegiado, possam juntamente controlar. Isso significa democratizar a estrutura de relações e de decisões porque só assim se colocam em comum os problemas da escola e dos segmentos sociais.

A escola torna-se um lugar aberto à sociedade civil, em que a administração tanto cria situações para diminuir a distância entre escola-grupos sociais, como abre espaço para que os grupos sociais cooperem com essa tarefa.

Nesse sentido cabe exigir do Estado o que é do Estado. E cabe assumir com os membros da coletividade o que lhe possa tocar. Assim, nem se pedirá aos pais de alunos que assumam responsabilidades cabíveis ao Estado e nem se pedirá ao Estado o que, sem ônus, a coletividade possa fazer.

A administração colegiada com os professores faz começar a ruir os ressentimentos e rejeições recíprocos. Uma administração pedagógica e concreta faz o exercício possível da arte de barganhar e sobretudo entender que um educador há de fazer tudo o que coopere para o crescimento de sua classe.

Uma administração pedagógica sabe que a escola tem muito a oferecer aos grupos sociais, especialmente àqueles cujos filhos mais avidamente buscam o primeiro grau.

Uma administração concreta se sabe aprendiz também. Sabe ouvir, sabe escutar e com isso aprende e por isso pode também falar e dizer publicamente a que veio e a que serve. Aprende com quem conhece o cotidiano e aprendendo cresce.

A participação nesse crescimento resulta em ir devolvendo o poder à sua origem primeira: os cidadãos organizados e sequiosos de participação.

Só nesse sentido é possível ter autoridade. Não retê-la, servir conjuntamente ao poder em sua fonte e aos grupos sociais que trabalham, fonte (des)conhecida do poder. E esse é o sentido de servir: devolver aos que lutam em termos de participação aquilo que lhes foi impedido e responder concretamente aquilo que nesta participação cabe à escola.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALVES, Rubem. *Conversas com quem gosta de ensinar*. S. Paulo, Cortez, 1981.
2. EVANGELISTA, Walter José. Algumas considerações do ponto de vista ético-social no papel do educador. In: *AMAE-Educando*, Belo Horizonte, (149-50): 31, nov./dez. 1982.

POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DE INTEGRAÇÃO ESCOLA – SOCIEDADE *

JORGE FERREIRA DA SILVA **

RESUMO

A integração entre a escola e a sociedade é objeto praticamente de todas as discussões mais sérias no âmbito da educação brasileira. A frequência do debate, o calor das intervenções e a paixão dos argumentos, todavia, não têm sido lastreados pelo esforço de esclarecer toda a problemática nem descrever a arquitetura ou analisar a pertinência e realismo das proposições.

A tarefa é, sem dúvida, difícil. Integrar escola e sociedade implica discutir que escola e que sociedade pretendemos construir, um desafio que não pode ser aceito sem reservas, mas ao qual não há como fugir.

Para facilitar a exposição e estimular a crítica, organizamos o pensamento ao redor das questões *que*, *por que* e *como*. Estas três perguntas servem como fio condutor do artigo e permitem cadenciar a reflexão com tópicos cada vez mais complexos, partindo do mais geral para o mais específico e do mais abstrato para o mais concreto. Também deixam evidente o modelo analítico e as bases em que as propostas de política e de estratégia estão assentadas.

ABSTRACT

Integration between school and society has been the subject of most serious debates on Brazilian education. Despite the frequency of such discussions, the heat of many interventions, and the passion of many propositions, many debates are not appropriately supported by an effort to clarify the issue either in terms of its structure or the adequacy and actuality of arguments.

The task is surely very difficult. To integrate school and society calls for a discussion about *what* school and society are intended. This is a challenge which cannot be taken unrestrictively but which also cannot be avoided.

In order facilitate understanding and encourage criticism, the author has organized the article over the following questions: *what*, *why*, and *how*. These three questions serve as the stitching thread and help to establish a linkage between reasoning and the increasingly complex topics herein presented which follow from the general and to the specific, and from the abstract to the concrete levels. The topics also suggest the analytical framework and the bases from which the policies and strategies are derived.

*Conferência pronunciada no II Encontro Estadual de Administradores da Educação do Espírito Santo, em Vitória, 8 de junho de 1984, revista para publicação.

**O autor agradece a Daisy do Carmo Braga Dias a crítica inteligente e as numerosas sugestões em matéria de redação.

**Professor no Instituto de Estudo Avançados em Educação da Fundação Getúlio Vargas – IESAE/FGV

QUÊ: INTEGRAÇÃO

Indagar sobre o *que*, nesta situação, importa em focalizar a idéia de *integração*. Entrar diretamente no tema, contudo, não é o melhor procedimento. Convém estabelecer em forma prévia o que são, em que consistem e de que tratam, em sentido genérico, tanto as políticas como as estratégias.

A formulação de políticas e a definição de estratégias constituem dois momentos significativos do ofício de administrar. A política e a estratégia conseguem conjugar o problema e a solução, o possível e o desejável e o presente e o futuro. E são especialmente prezadas pela exigência de interligação que estabelecem entre o pensamento e a ação e entre a aspiração e a possibilidade.

A importância da decisão política e da decisão estratégica não decorre, porém, apenas dessa natureza híbrida. Ela nasce principalmente da necessidade de reconhecimento da presença do poder, na formulação de uma ou na definição da outra. Políticas e estratégias não têm sentido em si mesmas, mas exclusivamente em relação a um contexto, sendo obrigatoriamente referenciadas. Não existem num vazio e, por isso, presumem a filtragem da intenção pelas malhas do poder. Noutros termos, sem considerar o que compreende, o que determina e em que se apóia o jogo do poder e, naturalmente, os seus processos, as políticas se arriscam a flutuar em nuvens de indiferença e as estratégias a não chegarem jamais à implementação.

Apesar dessa relevância, é difícil conceituar o que seja ou como se manifesta uma política ou uma estratégia. Genericamente, podemos considerá-las como dependentes de um foco, centro ou núcleo de poder e voltadas para o direcionamento da ação. A distinção entre as duas modalidades de decisão não é, ela própria, pacífica, parecendo situar-se na predominância do *que* fazer sobre o *como* fazer, no caso da política, e no maior destaque ao *como* fazer sobre o *que* fazer, no da estratégia. Desse modo, é razoável diferenciar as duas noções e considerar as políticas como sendo de natureza mais estável e as estratégias como mais dinâmicas. Em consequência, as políticas podem ser visualizadas como partes de uma configuração essencialmente sincrônica, muito raramente se subordinando a seqüências de tempo, ao passo que as estratégias articulam eventos dispostos diacronicamente.

Se as políticas são mais substantivas que processuais e mais entrosadas com o espírito da simultaneidade que o da seqüenciação, e se as estratégias são o oposto, é uma preocupação que pode ser ignorada. O que interessa evidenciar é que ambas são soluções ou, pelo menos, hipóteses com que os administradores enfrentam a ambiguidade do seu trabalho. Seja como soluções, hipóteses ou, mesmo, programas de atuação, políticas e estratégias refletem, refazem ou moldam uma macro ou microestrutura social.

Em suma, são o ponto de convergência das aspirações ou intenções e as condições da realidade. Transitando pelos caminhos do poder, supõem interesses e concretizam-se por meio de e nas relações entre segmentos da sociedade.

As formulações e definições de políticas e estratégias, com o passar do tempo, começam a delimitar arenas decisórias: a área ou as áreas substantivas a que se re-

ferem, as instituições ou organizações envolvidas e os grupos legítimos, ou seja, com capacidade e autoridade para as mencionadas formulações e definições e sua implementação.

Com a determinação da matéria de que tratam, com o esclarecimento das organizações e com a legitimação de núcleos decisórios, as políticas e estratégias, ou melhor, os seus formuladores ou definidores, não vão escapar, porém, dos conflitos entre medidas, do insucesso a partir de certo momento e da obsolescência das próprias formulações e definições. Enquanto os espaços são garantidos pelo poder, é provável que tudo se desenvolva perfeitamente, mas em virtude de novos interesses, do revigoramento de interesses antigos, do desgaste na aceitação da conceituação mais em uso e até por força da pura criatividade pode chegar-se à contestação e à necessidade de corrigir e, por vezes, de abandonar a idéia em curso e adotar uma nova, mais de acordo com a época.

Até aqui, examinamos as noções de política e de estratégia em abstrato, deixando aberta a sua utilização a praticamente qualquer circunstância. Numa crescente especificação, que permita avançar proposições explícitas ou concretas acerca de *que* ou *como*, é mister retomar a equivalência anteriormente estabelecida entre políticas e estratégias, de um lado, e soluções, hipóteses ou programas, do outro; e, quanto ao que diretamente atrai a nossa atenção, perguntar *que solução é essa que merece uma discussão?* A indagação é fácil de responder, consistindo a resposta em *integração*. Corrijamos: fácil aparentemente, pois não estamos seguros de que esta palavra tenha idêntico significado para todas as pessoas.

Efetivamente, *integrar* traz incrustradas as noções de parte, de todo e de reunião. *Partes* são os elementos que se consideram na operação de integração. *Todo* tanto pode ser a resultante da integração como a parte encarada como dominante, o que indica estarmos diante de uma noção relativa. E *reunião* é a integração das partes em um novo todo ou a integração das partes menos importantes ou menores naquela julgada básica ou principal. Integrar, portanto, envolve uma concatenação entre as partes e isto tende a se caracterizar como um processo.

No caso, as partes a reunir na solução de integração são escola e sociedade, e o processo pode logicamente acontecer integrando uma com a outra, integrando aquela nesta ou integrando esta naquela. A opção, todavia, não pode ser feita por um ângulo abstrato. A resposta a uma pergunta desta espécie depende do contexto em que os dois elementos estão situados e em que se espera materializar o processo de integração.

POR QUÊ: SOCIEDADE E ESCOLA

Sabemos, portanto, que políticas e estratégias traduzem *quês* e *comos* e que estes *quês* e *comos* se referem à reunião das partes *escola* e *sociedade*. Na condição de solução, esta política ou estratégia de integração demanda, num primeiro instante, a definição do problema — ou seja, *se integrar é a solução, qual é o problema?* —

e, num segundo momento, a sua caracterização — quer dizer, a determinação de *de quem é esse problema* e de *onde e quando passou a ser visto de tal maneira*.

Todas estas questões podem ser condensadas em uma só. É possível resumi-las na pergunta *por que integrar?*. A resposta comum se limita a afirmar que a integração é necessária porque a escola e a sociedade não estão integradas. Esta posição exemplifica com clareza aquilo que chamamos de *soluções de ordem 1*. Noutras palavras, as do tipo “ter porque não se tem”, “ter mais porque não há o suficiente” e outras semelhantes, em que o caminho para a resolução se localiza numa oposição do sim ao não, da presença à ausência, do muito ao pouco e assim analogamente.

A resposta mais adequada não se refere à *inexistência* ou *insuficiência*, pois o problema reside na *natureza* da integração. Introduce-se dessa forma uma *solução de ordem 2*. Em outras palavras, os esforços não se concentram nas alternativas que consistam em meras oposições quantitativas, ou seja, de grau. As políticas e as estratégias passam a retratar diferenças de índole qualitativa e as soluções, a envolver transformação. Exigem, conseqüentemente, discussão e opção entre manter idêntico ou fazer diferente e melhorar ou piorar, ou escolha entre “a”, “b” ou “n”.

Ao admitir que a solução se encontra na ordem 2, não devemos ignorar as tentativas de ordem 1. Como estamos preocupados com uma determinada sociedade e uma certa escola num tempo preciso, a nossa atenção se volta para um *onde e quando* específicos, isto é, o Brasil e o presente. Neste contexto, a escola tem sido criticada como insuficiente, por dar pouca educação e não para todos, e como insatisfatória, em razão de oferecer educação adequada para poucos e inadequada para muitos.

As tentativas de ordem 1 levam a aprovar medidas no sentido de incrementar o número de vagas, de salas de aula ou de prédios escolares. Estas alternativas constituem, na verdade, a mesma solução e não alteram a essência ou natureza de uma escola nitidamente improdutiva, elitista e discriminante.

Desde meados da década de 1950, vem surgindo no horizonte a aspiração de introduzir em termos realmente significativos uma solução de ordem 2, que, sem desconhecer os déficits escolares, coloque no cenário educativo uma nova escola, mais ajustada às necessidades brasileiras e aos tempos. O nosso presente, portanto, pode ser recuado quase três décadas, a fim de encontrar as sementes do interesse atual pela mudança da instituição escolar.

Esta mudança (solução de ordem 2) vem sendo ansiosamente esperada desde essa época. Isto não tem significado nem implicado o abandono das hipóteses de ordem 1, no rumo de mais oportunidades educacionais para mais crianças e adolescentes. Com efeito, as estratégias registram o maior crescimento absoluto e relativo da oferta de vagas nas nossas escolas exatamente nesse período.

Mas as soluções de transformação não surgem no vácuo. É inútil limitar a questão à percepção da indispensabilidade de uma escola diferente. Com isto não se supera o simples nível da sensibilidade ou genialidade pessoal. A fim de solucionar o problema, torna-se necessário que tais percepções sejam acompanhadas ou seguidas de mudanças na sociedade que ratifiquem a intuição a propósito da im-

prescindibilidade ou, mesmo, da urgência da nova escola, e que dêem respaldo à sua concretização na realidade.

Historicamente, as alterações mais recentes no contexto brasileiro se manifestaram no campo demográfico, econômico, organizacional, político, social e tecnológico. Embora tais mudanças ainda continuem vivas na memória, convém selecionar e atribuir a algumas forças o maior peso na montagem do quadro ou no emolduramento da nossa atual visão do país.

Demograficamente, a população cresceu em índices acelerados e, sobretudo, se urbanizou.

A economia foi-se caracterizando por um contorno inicialmente industrial e, depois, cada vez mais financeiro; em ambas as tendências, foram marcantes a influência e a presença do Estado.

No campo organizacional, houve o aumento na quantidade e na variedade das entidades empresariais, inclusive multinacionais, e a criação de instituições político-administrativas intermediárias entre a União e as unidades federadas — os órgãos regionais de desenvolvimento — e entre os estados e municípios — as organizações metropolitanas —, bem como a ampliação da Administração Pública em todos os níveis e uma extensa indiretização dos seus segmentos.

Politicamente, passamos por períodos de maior e menor autoritarismo e pela decomposição, recomposição, extinção e criação de partidos e estamos, agora, vivendo a esperança de participação das decisões básicas sobre o Brasil.

No plano social, notamos uma consciência mais clara quanto às diferentes classes e estratos e, sucessivamente, a medianização e a proletarianização de grande parcela da população, em virtude de projetos gigantescos, insuficientemente discutidos, e de medidas econômicas recessivas.

E tecnologicamente, contamos atualmente com um imenso sistema de comunicações e começamos a ingressar no mundo da informática.

Hoje, dispomos de um ambiente único, intrinsecamente diferente, mas, ainda assim, com fortes raízes numa história que continuamos a descobrir e a revelar. Contudo, a velocidade com que o quadro foi sendo construído não foi acompanhada pela escola. Esta, evidentemente, não se afastou da sociedade ao ponto do rompimento, pois em nenhum lugar e em nenhuma época pôde fazê-lo. A origem da preocupação com a integração da escola e da sociedade se encontra nas alterações na estrutura de valores socialmente respaldados. Os novos valores são produto da série de mudanças apontadas e indicam o surgimento de novos elementos para articular interesses no sentido da manutenção ou do alcance do poder. Uma definição conhecida vai ao ponto de tornar a política — noutras palavras, o jogo do poder — praticamente idêntica à introdução ou fixação de valores.

A escola, todavia, não ficou à margem das transformações nacionais, regionais e locais, mas predominaram as soluções de ordem 1. As soluções de ordem 2 foram poucas e se concentraram na educação de adultos das periferias urbanas ou habitantes de zonas rurais. Por diversas razões, os esforços com esta índole não prosperaram indefinidamente. Vieram a constituir, contudo, o fundamento das idéias mais em voga acerca da integração.

Com o quadro esboçado acima, adquirimos condições de responder à pergunta *por que integrar* e de indicar se a integração em exame é da escola com a sociedade, da escola na sociedade ou da sociedade na escola. A contextualização anterior revela que a integração é solicitada sob os argumentos de que a escola não está afinada com a realidade, não prepara para a vida, mantém as divisões sociais e impede a elaboração ou expressão do saber ou saberes da maioria. Nessa ótica, *a escola deve integrar-se com a sociedade*.

Para outros, isto não deixa de ser verdade, mas a integração inclui, igualmente, a presença da *escola na sociedade*, a fim de que as camadas de menor força econômica e politicamente mais fracas possam absorver os conhecimentos que conduzem às posições de poder e à transformação social.

Por outro lado, há evidente carência de envolvimento da *sociedade na escola*, em virtude da necessidade de compreensão de seus problemas específicos, concessão de recursos adequados, valorização do magistério e, sobretudo, respeito e apreço pelo trabalho educativo.

Não acreditamos que exista, no momento, quem deseje que a escola permaneça como está. As discrepâncias surgem quanto aos fios do tecido social que devam ser manipulados, destacando-se nas discussões o político e o econômico. Os movimentos em curso se prendem exatamente a essas duas linhas, o que obriga qualquer consideração a tomar em conta não só o que se está modificando nas relações entre os vários grupos de interesse, como a delicada questão de identificar a que classe ou corrente poderá servir a integração que se adote.

COMO: POLÍTICAS

A esta altura, já que nos ocupamos de responder às perguntas sobre *que e por que*, falta-nos indagar sobre *como*. Com esse desenvolvimento, buscamos captar a hibridez típica das idéias de política e de estratégia a que inicialmente aludimos. Percorrendo a via do abstrato e geral para o concreto e específico, a tarefa consiste, agora, em propor seletivamente políticas e, posteriormente, estratégias que definam e esclareçam a integração conveniente e que, realisticamente, abram espaço e dêem lugar à sua efetivação.

Cabe relembrar a inexistência de fronteiras rígidas entre políticas e estratégias e adicionar a isso a enorme riqueza de formatos através dos quais uma política pode ser enunciada. Em consonância com as conceituações dos primeiros parágrafos, trataremos delas como produtos ou resultados a serem obtidos e empregaremos formas nominais para apresentá-las.

As políticas aqui propostas não aspiram nem podem ser encaradas como exaustivas, devendo a primeira referir-se, por certo, à concepção de escola que concretize a integração. A segunda política será voltada para a organização do sistema escolar, o conjunto de escolas propriamente ditas e o relacionamento das escolas com as demais instituições educacionais. A terceira política se concentrará nos agentes da transformação, ou seja, nos responsáveis pela introdução, revisão e consoli-

dação do processo de integração. A quarta política focalizará os objetivos e sua hierarquia. E a quinta esclarecerá que funções educacionais deverão merecer a primazia.

Em ordem as políticas propostas são as seguintes:

Primeira política — concepção da escola: A escola estará integrada na sociedade quando:

- a sociedade visualizar a educação como uma atividade apartidária, mas não apolítica;

- os conteúdos educacionais se caracterizarem pela atualidade e proximidade,
- a tecnologia, os materiais de ensino-aprendizagem, os exemplos e tudo que se possa classificar como instrumentos educacionais orientem os professores e alunos a compreenderem o mundo e suas ambigüidades e contradições, a se capacitarem para contribuir para uma sociedade mais justa e a se organizarem para aplicar os conhecimentos disponíveis com vistas ao próprio sustento e ao desenvolvimento da sua comunidade;

- o professorado abraçar efetivamente a tese de que a escola existe para o aluno, levando o ofício de ensinar a adaptar-se às carências dos estudantes e não ao gosto e aos modos de uma disciplina específica;

- os alunos encontrarem na aprendizagem modelos e exemplos realistas para o desenvolvimento individual, o convívio social, a prática da cidadania e o respeito ao trabalho;

- o espaço físico e prédios escolares forem empregados para atividades coletivas da comunidade imediata;

- a organização escolar receber um tratamento diferenciado, em que as questões burocráticas não adquiram maior valor que as educacionais, e gozar de autonomia suficiente para o desempenho de suas responsabilidades;

- a escola for sentida e vivida como um centro dinâmico, útil e autêntico por seus corpos administrativo, docente e discente e, principalmente, pela comunidade.

Segunda política — organização: A escola estará integrada na sociedade quando:

- os diferentes níveis decisórios extra-escolares redistribuírem suas funções e inverterem a atual hierarquia de atenção, a fim de enfatizar as unidades educativas bem mais do que atualmente e acima de quaisquer outros órgãos do setor educacional;

- as unidades escolares puderem diferenciar-se entre si, visando à especialização por clientela e, eventualmente, área temática;

- as escolas e as instituições universitárias, assim como as restantes entidades educacionais ou para-educacionais se articularem para o estudo e solução de problemas da coletividade.

Terceira política — agentes: A escola estará integrada na sociedade quando:

- os diretores, secretários, professores e servidores em geral, como um todo, atuarem em conformidade com o princípio de que a unidade escolar existe primordialmente para servir às populações próximas;
- os alunos e os pais sentirem a escola como parte genuína e necessária da sua comunidade;
- os membros ou representantes dos diversos segmentos da sociedade respaldarem a instituição escolar, genericamente, e as unidades escolares, em forma particular, garantindo-lhes condições de cumprir suas funções educativas e assegurando que suas responsabilidades sejam exclusivamente dessa natureza.

Quarta política — objetivos: A escola estará integrada na sociedade quando:

- o objetivo de educar para participar da sociedade moderna e transformá-la democraticamente no sentido do desenvolvimento comum e da justiça social prevaleça sobre quaisquer outros;
- as tarefas para-educacionais forem reduzidas a um mínimo e comprovadas como benéficas ao trabalho educacional.

Quinta política — funções: A escola estará integrada na sociedade quando:

- o ensino refletir as preocupações, as aspirações e a linguagem da comunidade, vinculando-as consistentemente com aquelas de natureza mais geral da localidade, do estado e do país;
- o trabalho escolar estiver efetivamente calcado em pesquisa sobre características da comunidade servida, natureza do alunado e acompanhamento de egressos;
- a experimentação for admitida e incentivada no sentido do aperfeiçoamento dos métodos mais generalizados ou da sua substituição por outros mais próprios para os processos de ensino-aprendizagem de determinada unidade escolar.

Não nos iludimos com nenhum sonho de heterogeneidade organizacional nem nos enganamos pensando que o relacionamento entre a escola e a sociedade será sem tensões. Mas armamos esta série de políticas com a intenção de incorporar à escola brasileira uma flexibilidade que lhe permita rápida e agilmente, no conjunto de unidades e em cada unidade, atuar com a finalidade de servir e de transformar.

A configuração de resultados que a integração compreende é essencialmente processual. Ela impõe uma ótica ou uma orientação para a ação. Com essa advertência, fica fácil perceber que as proposições de política apresentadas desembocarão raras vezes em produtos concretos. O que elas poderão trazer à luz, paulatinamente, são os valores e interpretações comuns da realidade imediata e visões consensualmente obtidas do mundo mais afastado.

Estas políticas estão previstas como próprias de dois níveis: o da instituição tradicionalmente denominada escola e o específico da unidade escolar, isto é, cada entidade formalmente considerada e em que realmente se processa o trabalho educativo. Compreendem tais unidades, inteira ou parcialmente, todo o ensino que precede o de nível universitário. Algumas das nossas propostas englobam ambos os níveis, embora possam e talvez precisem desenvolver-se distintamente em cada um deles.

O papel do primeiro nível será o da direção (na acepção mais substantiva), viabilização e controle. Na estrutura típica do sistema educacional brasileiro, incluirá o Ministério da Educação e Cultura e as Secretarias de Educação.

A responsabilidade do segundo será a implementação e demandará faixas de decisão que, sem prejuízo da igualdade necessária entre as unidades, permitam a abertura de possibilidades de ajuste à situação educativa característica de cada comunidade atendida. Aparecem, neste ponto, os órgãos municipais de administração da educação e as escolas, os colégios, os liceus e organizações semelhantes. Neste nível, aliás, deve-se estar alerta para uma diferenciação dentro de cada unidade e, talvez, entre as unidades, elas mesmas. Referimo-nos à necessidade de diversificar o significado ou, melhor, a amplitude da integração de série para série e de grau para grau, partindo do muito próximo ou imediato para o mais afastado ou longínquo no tempo e no espaço.

COMO: ESTRATÉGIAS

A transformação dessas políticas em prática corrente requer a utilização de estratégias. O que marca uma estratégia é que ela busca proporcionar condições para que se defina um objetivo ainda não estabelecido ou, então, levar a cabo uma meta já fixada. Em ambas as situações, isso é feito pela escolha seletiva do como fazer, a fim de irradiar efeitos e minimizar ou neutralizar resistências.

Tal qual as políticas, as estratégias podem ser formuladas de vários modos. Como constituem ações e procedimentos que dão forma a um processo, em geral são apresentadas através de verbos no infinitivo.

No caso, como é possível depreender das políticas arroladas, o objetivo é chegar a uma nova concepção e prática escolar. A tarefa da estratégia, em consequência, será pôr em ação um processo que traga à luz essa concepção, consolide a prática almejada e a conserve ativa, sem se cristalizar.

Já acentuamos que políticas e estratégias que não disponham de suportes de poder são inócuas. Por esse motivo, a primeira sugestão de estratégia se referirá às posições-chave na aprovação das políticas básicas e no referendamentamento das estratégias mais abrangentes. Uma segunda estratégia tratará dos processos de decisão e ratificação. A terceira estratégia cuidará do que concerne aos participantes no processo educacional estritamente considerado. A quarta focalizará os elementos da tarefa educativa. A quinta estratégia se voltará para a ativação e desenvolvimento do processo de integração. E a sexta dirá respeito à seqüenciação das ações.

Na ordem indicada sugerem-se ao exame as estratégias abaixo:

Primeira estratégia — posições de poder: Para alcançar a integração mais completa e perfeita da escola na sociedade, deve-se:

- favorecer a nomeação de Ministros, Secretários Estaduais e Secretários ou Coordenadores Municipais de Educação comprometidos com a concretização do processo de integração e hábeis na negociação e tramitação legislativas;
- reformular a composição do Conselho Federal e dos Conselhos Estaduais de Educação, introduzindo ou elevando a representação de setores da sociedade não ligados ao ensino nem a áreas para-educacionais;
- criar grupos de estudo temporários e grupos de trabalho também temporários com a finalidade de propor ou operacionalizar políticas e estratégias de integração;
- estimular o surgimento espontâneo de Conselhos de Escola, velando pela fluidez da sua composição e pelo seu apartidarismo e, também, pelo seu relacionamento frutífero com a administração das respectivas unidades escolares e as autoridades superiores.

Segunda estratégia — decisão e ratificação decisórias: Para alcançar a integração mais completa e perfeita da escola na sociedade, deve-se:

- reverter a tendência do Conselho Federal e dos Conselhos Estaduais de Educação, na atualidade, essencialmente de controle e basicamente voltada para os aspectos jurídico-formais, e privilegiar as questões substantivas de política educacional e, em particular, de integração da escola na sociedade;
- transformar o Ministério, as Secretarias Estaduais e os órgãos municipais de ensino em centros de gestão geral do processo e em pontos de convergência e generalização das inovações visando à integração, procurando baixar para o mínimo imprescindível as preocupações burocráticas;
- considerar os grupos *ad hoc* e os eventuais Conselhos Escolares como pontos de iniciativa e pontos de implementação da integração, desde que obedecidas as normas legais e gerais aplicáveis a cada situação.

Terceira estratégia — participantes: Para alcançar a integração mais completa e perfeita da escola na sociedade, deve-se:

- reformular os atuais currículos, esquemas e métodos de formação de administradores educacionais e de professores, a fim de instrumentá-los adequadamente para a integração e conceder-lhes melhores condições para o envolvimento com comunidades e alunados diferenciados;
- informar os alunos e seus pais sobre o sentido da escolarização, o papel da escola e a responsabilidade dos administradores e educadores, de um lado, e

dos próprios pais, de outro, quanto ao êxito da integração e o sucesso dos estudantes no trabalho escolar;

- facilitar o espaço físico e o próprio prédio escolar para reuniões de bairro, festas nacionais, folclóricas ou comunitárias, recreação infantil e clubes de jovens, além de envolver a comunidade na preservação dos próprios escolares.

Quarta estratégia — tarefa educacional: Para alcançar a integração mais completa e perfeita da escola na sociedade, deve-se:

- atentar cuidadosamente para o currículo e a prática curricular, limitando ao mínimo o número de disciplinas, estendendo os exercícios o quanto necessário para a fixação de aprendizagens e exemplificando com situações próximas e atuais, sempre enfatizando a relação da escola com a vida cotidiana;

- revisar os livros, práticas e outros materiais para que dêem relevo ao presente e incentivem o estudo do passado num sentido crítico e significativo para a atuação, no futuro, dos estudantes de hoje, tanto como cidadãos quanto como profissionais;

- tornar freqüentes as aulas e visitas a entidades da comunidade, bem como envolver os membros das organizações mais próximas na formação dos alunos, através de palestras, debates e outros meios.

Quinta estratégia — processo: Para alcançar a integração mais completa e perfeita da escola na sociedade, deve-se:

- estabelecer um programa de informação sobre o esforço e processo de integração, que varie com as comunidades e clientelas a serem envolvidas;

- organizar encontros com os pais dos alunos e se necessário visitá-los, visando verificar e discutir necessidades ou aspirações e o acerto das providências de integração em curso;

- aproveitar o tempo e o espaço escolar de tal forma que o alunado e a comunidade sintam a escola como autêntica, necessária e útil, ou, resumidamente, como sua;

- realizar pesquisas periódicas e estudos especiais sobre os conteúdos educacionais em confronto com as características da clientela, os materiais de ensino-aprendizagem e outras, assim como investigações de avaliação do processo educativo, ajustando a escola adequadamente e de acordo com as conclusões.

Sexta estratégia — seqüenciação: Para alcançar a integração mais completa e perfeita da escola na sociedade, deve-se:

- trabalhar com o tempo e colocá-lo a favor da integração, negociando com os diferentes segmentos da sociedade a sua abrangência, continuidade e viabilização, além da definição das unidades escolares em que deverá ser concentrada de início e aquelas a serem progressivamente envolvidas;

- organizar no Ministério, nas Secretarias Estaduais e nos órgãos municipais de ensino das capitais e grandes cidades equipes que funcionem como fonte e estímulo da integração e, paulatinamente, assumam a assessoria técnica do processo;
- envolver as universidades na tarefa de pesquisa e provocar a revisão da formação de especialistas para a área educacional e, igualmente, a entrada por inteiro dessas organizações na busca de soluções para a chamada crise educacional, em especial para a integração das escolas nas coletividades em que estejam inseridas;
- gerar na imprensa e nos demais veículos de massa a preocupação constante com os temas da educação, para que o noticiário e os editoriais deixem de apresentar caráter episódico e evoluam para a informação, interpretação e discussão regular do que vai pelas escolas;
- manter os administradores e professores diretamente informados dos sucessos e insucessos nas tentativas de integração, a fim de criar um clima de emulação e, ao mesmo tempo, evitar desperdícios;
- prestar contas aos pais e à comunidade em geral a propósito dos resultados dos esforços empreendidos.

DAS PROPOSTAS À AÇÃO

As políticas e estratégias anteriores pressupõem o convívio democrático e a prática da participação. A fase de transição política pela qual estamos passando estimula as esperanças mas sugere cautela se quisermos ultrapassar o plano da superficialidade e alcançar e tornar douradouros os resultados da integração.

A recomendação não se refere à decisão de adotar ou não adotar as propostas de política e estratégia, mas se situa essencialmente na sua implementação. O descuido na criação do clima adequado, a aprovação retórica ou meramente formal de medidas como as indicadas, o oportunismo eleitoral, os prazos irrealisticamente curtos, a inabilidade no envolvimento das comunidades, a convocação dos pais e outros segmentos de forma eventual ou para questões menores, a falta de profundidade e qualidade na preparação dos líderes do esforço ou trabalho de integração, entre outros fatores, podem frustrar qualquer empenho mais sério no sentido pretendido.

Por outro lado, é preciso evitar exageros na variedade de modalidades de integração aceitas, articular os diversos pontos decisórios envolvidos no processo, coordenar as diferentes atividades e utilizar meios que incentivem a participação de todos os grupos. É necessário, sobretudo, admitir avanços e recuos conforme o contexto, na marcha pela generalização e consolidação do processo. E para que perdure e seja benéfica, a integração escola-comunidade terá de obedecer ao Conselho de Caboclo recolhido por Lindolfo Gomes. De fato, neste como em muitos outros casos,

(. . .) "a gente *num* deve de levá os *negoço* de arranco, lá *cumo* quem diz a ferro e fogo. Quem *num* arranja *cum* bons *modo de cum* força é que *num* vai. Corda muito esticada rebenta. *Ancê* já viu *cumo* é que se tempera viola? Pois *arrepere*. Caboclo pega a viola *cum* jeito, *cumo* quem corre a mão na crina de burro chocro. Puxa *pras cravera de devagá*; aperta elas *leve-leve*; passa os *dedo* nas *corda*, *exprimenta*. Bамbeia o bordão; entesa as *trípa* do meio: *ipa!* não *vai rebentá!* *destroce*, torna a *exprimentá*; tempera a prima na afinação, *sorta* um repinicado e começa a *ponteá*. Por daí um pouco, viola *tá chorano cumo* gente! Magina *ancê* se o *violero* de um arranco apertasse as *cravera* numa *vezada!* Não ficava uma corda só. Era um desastre dos *diabo*. A gente (. . .) *decide os negoço cumo* quem *tá temperano* viola (. . .)"¹

¹ GOMES, Lindolfo. *Contos populares brasileiros*. 2. ed. São Paulo, Melhoramentos, 1948. p.112-3.

NECESSIDADES VERSUS RECURSOS: UM DILEMA REAL

NEUZA ZAPPONI LINDAHL *

RESUMO

Os recursos financeiros das escolas situadas em zonas de carência socio-econômica são quase sempre insuficientes para suprir as necessidades educacionais das crianças que as atendem. Isto coloca o diretor escolar frente ao seguinte dilema: concentrar recursos para atender bem às necessidades de alguns alunos em detrimento de outros, ou repartir igualmente os recursos, atendendo precariamente a todos eles. Delongar providências à espera de possíveis melhorias financeiras futuras significa agravar as carências sociocognitivas dos alunos atuais. No presente artigo sugere-se como melhorar imediata e significativamente a situação de aprendizagem escolar independentemente de verbas adicionais. Exemplifica-se um sistema para compor uma biblioteca rotativa de livros didáticos e estratégias para a construção de um acervo de materiais instrucionais para uso em sala de aula. O papel-chave do diretor da escola nesse processo é enfatizado.

ABSTRACT

The financial resources allocated to schools in socioeconomically deprived areas are almost always insufficient to satisfy the educational needs of students. This insufficiency of resources places the school principal in the dilemma of either satisfying well the educational needs of only selected students or to provide equally poor treatment to all students. To simply wait for better financial allocations in the future is to place the burden of continued cognitive and social deprivation on the present generation of students. This article presents practical suggestions to generate meaningful and significant improvements in the learning environment without additional cost to the school. A system to create textbook libraries and strategies to build classroom laboratories of instructional materials are suggested. Emphasis is given to the principal's key role in the process.

Em seu dia-a-dia, os diretores de escola elementar enfrentam um dilema maquiavélico. Educadores modernos e esclarecidos, eles antevêm claramente as muitas necessidades básicas de nossas crianças. No entanto, reconhecem que os recursos públicos oferecidos à escola são insuficientes para atender a essas necessidades.

*Professora na Universidade de Brasília — UnB

À semelhança das tramas de Machiavelli, porém, o dilema é multidimensional e afeta a maioria mais vulnerável: as escolas situadas em zonas de rendas média e baixa. É aos diretores dessas escolas que o dilema se apresenta em toda a sua complexidade e é a eles que nos dirigimos neste artigo.

À medida em que a sociedade brasileira se esclarece quanto às vantagens da educação e que as desigualdades sociais são expostas pela comunicação de massa, os anseios do público se voltam cada vez mais à escola, pois a instrução é vista como possível veículo de nivelamento social. Os sistemas públicos esperam que a escola não somente atenda a todas as crianças, mas que atinja a todas elas de maneira igualmente eficiente, compensando diferenças iniciais em tempo hábil. Qualquer fracasso da escola em fazê-lo é criteriosamente computado e as estatísticas de baixo rendimento escolar, repetência e evasão são oferecidas ao escrutínio público.

Ao mesmo tempo, estudiosos do desenvolvimento e aprendizagem humanas têm demonstrado que a maioria das crianças que freqüentam essas escolas carecem de desenvolvimento cognitivo apropriado, desenvolvimento esse provavelmente retardado pela pobreza de alimentação e pela falta de experiências e estimulação apropriadas durante os primeiros anos de formação.

Essa desvantagem inicial poderia ser amenizada se essas crianças usufruíssem da oportunidade de privar de um ambiente escolar enriquecido das experiências vitais das quais elas foram privadas na primeira infância. Ironicamente, porém para as crianças que freqüentam escolas nessas comunidades, à pobreza de recursos comunitários adiciona-se a escassez de recursos educacionais da própria escola. E esta, incapaz de compensar, reprova e rotula. A criança é, então, a vítima dessa dupla privação, pois emerge em situação de fracasso individual ante as expectativas sociais.

O diretor, como principal responsável pelos resultados escolares, vê-se usualmente frente a duas alternativas de ação, ambas insatisfatórias. Se reduz de alguma forma o atendimento escolar de algumas das crianças, buscando maximizar a utilização dos recursos disponíveis no atendimento adequado de outras, sabe estar faltando com o seu dever de igualitarismo para com todas as crianças. Se procura atender a todas de forma semelhante, faltam-lhe recursos didáticos para a tarefa eficiente.

Este triste dilema existe mesmo em distritos onde recursos substanciais estão sendo empregados em construções escolares satisfatórias. A situação que enfrentei quando recebi minha primeira tarefa de direção de escola elementar serve de exemplo típico. Recém formada em Administração Escolar, recebi para dirigir uma escola recentemente concluída. Por situar-se em uma região pobre, adjacente a uma zona de baixo meretrício, o prédio escolar, de grande beleza arquitetônica, com salas-de-aula amplas e iluminadas por grandes janelas envidraçadas, representava insusitado contraste com a paisagem circundante. O mobiliário recebido para as salas de aula constituía-se de, além da mesa do professor, belos conjuntos de mesinhas de fórmica e cadeiras individuais. À medida que a matrícula aumentava, os espaços entre as mesinhas foram sendo eliminados, até que cada sala de aula contivesse quarenta ou mais alunos, sentados em fileiras compactas. Os dois turnos iniciais se

desdobram em quatro, funcionando ininterruptamente das sete às dezenove horas. Dezesete primeiras séries foram formadas, com as idades dos alunos variando dos sete aos catorze anos. Três formas de privação se combinavam, tornando difícil o sucesso acadêmico dessas crianças:

Privação intelectual — Em geral os alunos iniciantes não possuíam prontidão para as aprendizagens incluídas no currículo escolar. Na maioria dos casos, essas crianças apresentavam atrasos no desenvolvimento de capacidades essenciais ao sucesso acadêmico, colocando a escola no papel de suprimento e recuperação antes mesmo do início do desenvolvimento do currículo formal. Estávamos cientes de que, sem um nivelamento inicial auxiliado por atividades preparatórias ricas e intensivas, a previsão para essas crianças desprivilegiadas seria a de um alto nível de fracasso escolar.

Privação orgânica — Os efeitos deletérios e acumulados de uma nutrição inadequada e insuficiente se evidenciavam na dificuldade de concentração e na falta de energia e entusiasmo intelectual das crianças. Com o tempo, a merenda escolar gratuita e oferecida antes das aulas provou ser fator crucial para a melhoria da participação acadêmica e atendimento às aulas.

Privação social — Pouca ajuda acadêmica ou financeira se podia esperar dos pais dos alunos. Contribuições à caixa escolar provaram ser esparsas. A aquisição de material escolar era em muitos casos um peso para os pais, especialmente as despesas relacionadas aos livros básicos. Por outro lado, o sistema escolar, uma vez fornecidas as instalações escolares, materiais de secretaria e professores, pouca ou nenhuma verba possuía para os materiais didáticos. A tarefa educacional parecia ser destinada à execução através simplesmente da palavra do professor.

Mesmo em se contando com professores inspirados e competentes, essa situação não é condizente com as realidades do fenômeno da aprendizagem infantil, quer em termos das condições ótimas para o desenvolvimento intelectual, quer no que se refere à assimilação de aprendizagens específicas. As crianças de escola elementar necessitam de uma grande variedade de materiais manipulativos adequados à formação dos conceitos básicos essenciais, assim como de experiências variadas com materiais ilustrativos e de leitura.

Diretores conscientes dessa realidade clamam por melhores fundamentos financeiros à tarefa educativa. Infelizmente, porém, a mesma situação socioeconômica geradora das necessidades infantis não atendidas reside na base da incapacidade dos sistemas escolares de aumentarem suas verbas às escolas.

É claro que não podemos abandonar a esperança de que reformas filosóficas, econômicas e circunstanciais resolverão um dia, e de uma vez por todas, esse dilema. As nossas crianças de hoje pagarão, porém, um alto preço humano se a nossa espera for inativa. O diretor diligente pode melhorar significativa e imediatamente a situação de aprendizagem em sua escola, sem depender de intervenções outras que a de sua própria influência. Áreas fundamentais à eficiência da aprendizagem, como a de utilização de livros e materiais didáticos, podem ser enriquecidas sem que se dependa para isso de verbas adicionais. À guisa de sugestão, relatamos ao leitor algumas iniciativas que tentamos com sucesso no passado.

ESCASSEZ DE LIVROS DIDÁTICOS

A carência de livros didáticos e a pobreza de nossas bibliotecas escolares são denominadores comuns a nossas escolas. Geralmente os pais são responsáveis pela aquisição dos livros didáticos, que por sua vez são bastante dispendiosos. As considerações monetárias que restringem a nossa lista de materiais são familiares a todo administrador escolar, assim como as escolhas "didáticas" baseadas no preço das obras e as reclamações e muitas vezes apelos dos pais, incapazes de arcar com as despesas quando as listas se tornam "ambiciosas". Em alguns casos, a elaboração das listas é quase um exercício de futilidade, pois a maioria dos alunos não adquirirá todo o solicitado pela escola.

Quanto às conseqüências dessa escassez de livros didáticos, basta lembrar que as habilidades intelectuais relacionadas à compreensão da linguagem verbal, base fundamental do sucesso acadêmico, somente podem se desenvolver satisfatoriamente quando o aluno é submetido a constantes e variadas experiências de leitura, uma vez que o uso independente da mesma advém do seu reiterado exercício. Como fornecer oportunidades de leitura constante e variada sem utilizar diversos livros de leitura por ano? Não podemos esperar que nossos alunos adquiram proficiência e se tornem leitores independentes se lhes proporcionamos doses homeopáticas de leitura, doses estas muitas vezes exploradas e repetidas por vários dias cada uma.

UM SISTEMA PARA AUMENTAR O NÚMERO DE LIVROS DIDÁTICOS

Uma variedade de livros de leitura pode ser oferecida ao aluno se ele, ao invés de ter de adquiri-los, os puder alugar por preços módicos. Esses livros alugados fazem parte de coleções de propriedade da escola. O dinheiro arrecadado através de aluguéis é revertido na compra de novos livros. Em caso de perda ou inutilização, o aluno é responsabilizado pela reposição dos livros sob sua responsabilidade.

O problema óbvio é, então, como adquirir as coleções básicas. É nesse ponto que a liderança administrativa é fundamental. O envolvimento da comunidade escolar, principalmente a participação bem informada dos pais dos alunos, é o ingrediente mais importante para a consecução do empreendimento. O procedimento que utilizamos com sucesso foi o seguinte: durante o primeiro ano do ciclo explicamos a cada pai de aluno o sistema que desejávamos implementar. Contatos pessoais foram os meios mais utilizados, uma vez que muitos pais não lêem ou não sabem ler correspondência enviada pela escola. Os alunos foram também informados e envolvidos no processo. O sistema se implementou da seguinte forma: (1) solicitamos aos pais dos alunos a doação dos livros usados naquele ano por seus filhos; (2) no ano seguinte, os doadores não tiveram que adquirir pelo menos um dentre os livros solicitados pela escola; (3) em três anos possuíamos farto material, utilizado em sistema de rotação e aluguel para todos os alunos. Alguns pais se envolveram mais que outros e persistiram em suas doações e na campanha de aumento dos li-

vros. Logo começamos a expandir o sistema à compra de livros de referência e de leitura para a biblioteca escolar. O controle dos livros alugados passou a ser exercido pelos professores no âmbito de suas classes e pela secretaria da escola ao nível do acervo geral.

ESCASSEZ DE MATERIAIS DIDÁTICOS

Princípios psicológicos firmemente assentados em descobertas sobre o caráter universal da aprendizagem humana preconizam a necessidade de manipulação e envolvimento pessoal significativo da criança para que as aprendizagens se incorporem à sua bagagem mental. A necessidade de experiências concretas é tanto mais necessária quanto mais jovem e imaturo seja o aprendiz. Pesquisas mundiais nessa área têm repetidamente demonstrado que a palavra, quando utilizada como elemento único de transmissão de conhecimentos, constitui o mais ineficiente meio catalizador da aprendizagem infantil. Daí a necessidade de expor a criança a um grande número de materiais manipulativos, assim como aqueles que são visual e audiologicamente representativos do conhecimento humano que lhe queremos transmitir. O acesso da criança a esses materiais de caráter reciclável, tais como ábacos, mapas, blocos, balanças, etc., é não somente desejável, mas condição imprescindível da aprendizagem significativa.

Contudo, observa-se que quanto mais pobre a escola, tanto mais carente de materiais didáticos. É muito comum encontrar-se salas de aula onde os alunos se acotovela em espaço limitado e desprovido de estímulos concretos e espera-se que eles sejam capazes de aprender conceituações completamente alheadas de sua experiência pregressa, através de uma comunicação verbal muitas vezes divorciada de sua experiência lingüística cotidiana. Isso, além de ignorar a imaturidade cognitiva dessas crianças e a sua capacidade de atenção prejudicada pela falta de proteínas e ferro em seus organismos.

Muitos de nossos professores, cientes da ineficiência dessas situações de ensino, desenvolvem materiais próprios. É comum então enfrentarem o segundo grande problema nessa área, o da dificuldade de preservação dos materiais. Todos estamos familiarizados com os problemas de vandalismo em nossas escolas. A necessidade de maximização do uso dos prédios escolares e o limitado número de acomodações fazem necessário o uso da mesma sala de aula em dois ou mais turnos diários, por crianças de vários níveis e às vezes por adultos, em turnos noturnos. Comportamentos predatórios relacionados talvez ao baixo nível de educação comunitária ou ainda a um sentimento de frustração sócio-econômica-cultural, comumente levam à inutilização ou desaparecimento de materiais de ensino expostos ou resguardados em salas de aula. O problema é agravado pela ausência de armários ou cômodos onde esses materiais possam ser ao mesmo tempo resguardados da ação predatória e ofereçam fácil acesso à utilização constante.

CONSTRUINDO UM ACERVO DE MATERIAIS DIDÁTICOS

As possibilidades abertas para solução do problema de materiais didáticos são enormes e, felizmente, na maioria dos casos dependem mais da boa-vontade e criatividade dos educadores envolvidos do que de verbas e reformas imediatas do sistema maior. O diretor laborioso e consciente dos tipos de materiais necessários e da importância dos mesmos na aprendizagem infantil pode liderar uma ação comunitária de resultados imensamente satisfatórios. A meta a ser atingida é a de que cada sala de aula possua um acervo de materiais didáticos apropriado ao nível dos alunos, além do acervo de uso geral mantido pela escola. A ação do diretor deve começar pelo envolvimento de todos os professores da escola em inventariar os materiais desejáveis para cada série escolar. Listas devem ser formuladas. Essas listas deverão ser inclusivas e exaustivas, não só do material que os professores desejam utilizar de imediato, mas também daqueles materiais propostos pelos especialistas em várias áreas de conteúdo. Tais listas incluirão itens como ábacos, material para contagem, mapas, maquetes, etc. Uma maneira de derivar tais listas sistematicamente seria tomar cada item ou tópico do currículo e proceder à listagem de todas as categorias de materiais que poderiam ser utilizados para o ensino do tópico em questão.

Uma vez preparadas tais listas, os materiais constantes devem ser numerados por ordem de prioridade.

O passo seguinte requer criatividade, pois trata-se de encontrar a solução mais prática e mais barata para a questão: Dada a necessidade deste material, como poderemos produzi-lo com os recursos disponíveis? Soluções as mais variadas geralmente surgem como resultado do envolvimento de toda a comunidade escolar. Por exemplo, quando implementamos esse projeto em nossa escola, a solução encontrada para a "fabricação" de ábacos individuais para os alunos foi solicitar que os mesmos trouxessem as tampas de plástico das pastas de dentes utilizadas em suas casas. Com o tempo recebemos milhares de tampas, que foram perfuradas e montadas em pedaços de arame grosso, dez ou vinte por vez. Em outras comunidades pode-se utilizar tampas de garrafa com o mesmo objetivo. Palitos de picolé coletados por alunos constituem material precioso para desenvolvimento de conceitos relativos ao funcionamento de nosso sistema de numeração. Quebra-cabeças podem ser construídos com fotos de revistas velhas e utilizados no desenvolvimento de importantes habilidades intelectuais. Pais de alunos possuidores de talentos específicos como, por exemplo, carpintagem, podem ser envolvidos na produção de materiais com um mínimo de custo para a escola. Enfim, a produção de grande parte dos materiais didáticos não requer verbas especiais e é limitada somente pela vontade e imaginação dos envolvidos.

Um problema que talvez requeira algum recurso monetário é o de mobiliário ou acomodações disponíveis para se salvar esse material, ao mesmo tempo colocando-o em posição de fácil acesso e uso. O ideal seria a sensibilização do sistema para o problema, com a conseqüente disponibilidade de vários armários em cada sala de aula. Melhor seria ainda que os arquitetos pudessem construir uma dis-

pensa com porta lacrável, adjacente a cada sala de aula. Em sistemas nos quais, por motivos vários, tais situações ideais não existam, outras soluções podem ser encontradas. Por exemplo, caixotes de madeira podem ser transformados em arcas quando se pregam tiras de couro conectando a tampa a um dos lados do caixote e se lacra o outro lado com um cadeado. Doações de tais caixotes podem ser conseguidas nas casas comerciais da comunidade. Esses caixotes podem ser empilhados em um dos cantos da sala de aula e funcionar como armários ou podem ainda ser colocados em círculos (se houver espaço) e servir de assento para trabalhos em grupo ou atividades de enriquecimento.

O DILEMA E OS DIRETORES

Soluções ideais para dilemas reais não existem. No entanto, um problema só é insuperável na medida em que desistimos de tentar a sua solução. Embora o dilema que discutimos neste artigo apresente facetas além do controle do diretor escolar, este pode ser um elemento chave na melhoria das condições oferecidas às crianças atingidas por carências socioeconômicas. É no trabalho de liderança do diretor que reside o poder energético que irá catalisar e multiplicar os recursos disponíveis, gerando melhores condições para o desenvolvimento e aprendizagem de nossas crianças privadas. Em um momento histórico em que os sistemas centrais parecem desacreditar de seu próprio poder de solução dos problemas maiores da sociedade brasileira, o diretor de escola primária pode realizar uma ação comunitária de alta significação. Pois do que é constituída a sociedade brasileira senão da soma total das crianças que freqüentaram e freqüentam as nossas escolas elementares? Melhorar as condições de aprendizagem das crianças de uma escola é, pois, melhorar parte da nossa sociedade, de dentro para fora, de maneira irreversível e independente do sistema maior.

**DEMOCRATIZAÇÃO
NAS INSTITUIÇÕES**

COLEGIADO: INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO *

NEIDSON RODRIGUES **

RESUMO

O autor defende a organização de colegiados como instrumento de democratização das escolas. Esta seria uma forma de organização e administração que facilita a participação ampla de todos os setores da comunidade escolar, formando indivíduos com consciência de sua responsabilidade social e política, capazes de pensar, dirigir e controlar quem dirige.

Analisando também as dificuldades e desvios que a noção de colegiado pode sofrer, o autor sustenta as maiores vantagens que este fórum de decisões pode ter para as escolas, para a comunidade e, em especial, para os novos diretores de escola.

ABSTRACT

The author advocates the establishment of "colleges" (decision-making bodies elected by all groups involved in the school community) as a tool for school's democratization. These could be a form of organization and administration which would facilitate a wide participation of all groups involved in the school community, fostering the development of social and political responsibilities and the individuals' capabilities for thinking, managing, and controlling those who manage.

Analysing difficulties and biases related to the notion of "college", the author stresses important advantages that this decision-making forum may have to schools, community, and the newly elected principals.

INTRODUÇÃO

Os supostos e os falsos supostos sobre democratização

O tema Colegiado deve ser inserido no debate mais geral a respeito da democratização da escola — debate esse aberto no interior da sociedade brasileira, praticamente por todos os cantos do país, através da posição de vários líderes intelectuais da educação, das entidades que congregam o pessoal do magistério, das

*Palestra proferida em 26/04/84, no Instituto de Educação de Minas Gerais, Projeto "Quintas em Debate"/Centro de Recursos Humanos da Secretaria.

**Professor da Universidade Federal de Minas Gerais e Superintendente da Secretaria de Educação de Minas Gerais.

RBAE	Porto Alegre	v.3	n.1	p.72-9	jan./jun. 1985
------	--------------	-----	-----	--------	----------------

associações estudantis, imprensa, enfim, por quase todos os setores educacionais. Essa preocupação generalizada com uma questão interna da nossa escola compreende-se pelo próprio caráter universal que a instituição assume na sociedade moderna. A escola não representa a totalidade daquilo que há na sociedade mas ela é uma das instâncias por onde circulam os interesses sociais mais variados, sendo responsável pela formação do indivíduo para o exercício da cidadania e não apenas o lugar onde se transmite o saber. Pode-se dizer que essa função social da escola, mais que a função propriamente pedagógica, vem suscitando o debate sobre a democracia no interior da unidade escolar.

Qual a direção que esse tema tem tomado, ultimamente, nos debates intelectuais?

Freqüentemente, as discussões têm sido consideradas sob dois ou três aspectos principais. De um lado, fala-se da necessidade de democratização da administração escolar. Sob esse prisma, considera-se que, ao mudar a forma de escolha do dirigente, estaremos realizando o projeto de democratização.

Por outro lado, o projeto é reduzido à questão da universalização escolar como se o crescimento das taxas de escolarização pudesse ser tomado como o único indicador da democratização. Sob esse ponto de vista, a escola será democrática a partir do momento em que a oferta escolar for igualitária para todos aqueles que a procuram.

Outras vezes, o debate é ampliado, incorporando a questão relativa às decisões pedagógicas e didáticas que, uma vez democratizadas, conduziriam à democratização geral da escola.

Esses aspectos não devem ser desconsiderados mas, ao falar de democratização, é necessário reter alguns pressupostos. Em primeiro lugar, não devemos privilegiar um dos aspectos em detrimento dos demais, absolutizando-o, sob pena de se comprometer o projeto geral da democratização. Em segundo lugar, representa um risco à implementação do projeto uma certa tendência a isolar ou condicionar a democratização escolar à democratização da sociedade, como se desta fosse extensão ou resultado.

Esta é uma visão extremamente perigosa por aquilo que carrega no seu interior — é uma visão messiânica, mecânica e fatalista. É messiânica porque nos coloca à espera do grande dia, da vinda do Messias que vai democratizar a sociedade e, daí, todas as relações que nela se processam. É uma visão mecânica e fatalista porque concebe as relações sociais sumamente fechadas e estruturadas; é uma visão, além de tudo, danosa, em termos políticos, porque tende a nos levar a um total imobilismo. Pois, se a democratização da escola depende da democratização da sociedade, não há nada a fazer senão esperar pelo grande dia da democratização geral. Geralmente as pessoas que assumem essa posição tornam-se tremendamente barulhentas nas suas palavras, mas impotentes na sua ação, nada fazendo de concreto com vista à democratização, conquanto façam muito alarde a respeito do autoritarismo ou da ditadura no interior da escola. Temos assim, como corolário dessa discussão, que a democratização da sociedade e da escola não podem ser analisadas, em hipótese alguma, sob uma visão mecânica; ao contrário, temos de analisá-las

a partir de uma dimensão histórica. A democratização acontecerá se para isso desenvolvermos ações concretas na história, na sociedade e na escola! Ela ocorrerá quando todos os participantes da comunidade agirem conscientemente no sentido de produzi-la. Temos de nos lembrar de que a democratização da escola e da sociedade é, essencialmente, um processo histórico que depende da ação organizada das pessoas, não podendo ser, de forma nenhuma, anárquica ou espontânea. É nessa perspectiva que assume importância a criação e o fortalecimento de organizações que congreguem pessoas que passam a trabalhar em função de um objetivo comum. A democratização não é uma ação que virá pronta e acabada — ela vai depender do nível de organização e do direcionamento que lhe forem dados. Além disso, para que esta ação se viabilize ela tem que ser desejada. É fundamental que as pessoas envolvidas no processo estejam imbuídas de vontade e de decisão. Os fatos sociais, o curso e o resultado da ação não acontecem mecanicamente, sendo imprescindível a vontade de querer mudar para que as coisas mudem. É imprescindível o estabelecimento de uma fé imperiosa de que vamos mudar, há de se assumir essa crença com garra e confiança a fim de que nossa ação possa congrega cada vez mais pessoas em torno da busca do objetivo de mudança.

Esses são alguns dos pressupostos que devem estar presentes quando analisarmos a questão central da nossa proposição — o Colegiado como instrumento da democratização. Antes, porém, tenhamos bem presente um outro ponto essencial para a concretização de ações organizadas, direcionadas e desejadas — trata-se de estabelecer, com absoluta clareza, a função da escola.

Há algumas idéias propostas e funções que são tradicionais e óbvias. Temos apelado, ultimamente, para que restauremos a dignidade desse óbvio, das coisas óbvias que cada um passou a complicar, seja na metodologia, na administração, no planejamento, na sala de aula, destruindo muito mais que construindo e facilitando o ensino.

A escola tem uma função óbvia — a de produção e transmissão do saber. Há um saber historicamente produzido e acumulado pela civilização que deve ser organizado e transmitido às pessoas, sempre lembrando que ninguém tem acesso espontâneo ao saber. A transmissão desse saber é um ato de pessoas querendo ensinar e de pessoas querendo aprender, existindo, assim, uma dupla vontade, um duplo caminho para que isto aconteça. Esta função clássica da escola está, na realidade, extremamente prejudicada. Parece que nem sabemos o que a escola faz hoje, a não ser que, ao final de longos períodos escolares, os nossos alunos nada sabem. E a escola tem, também, o dever de realizar a formação do indivíduo para o exercício da cidadania, termo esse tão deturpado nos últimos anos e tão abandonado pelos programas de ensino.

O exercício da cidadania compreende a formação do homem social, participativo, responsável, político e produtivo.

Freqüentemente, tem-se confundido esta função da escola, reduzindo-a, apenas, ao último desses aspectos. De 1968 para cá, a escola viu-se reformada para transformar os indivíduos em homens produtivos, como se a função de

emprego correspondesse à totalidade das expectativas do indivíduo e das necessidades da sociedade.

A formação da cidadania compreende a formação do homem social, aquele capaz de estabelecer relações para além do seu individualismo e do seu egoísmo e que compreende que seu conhecimento técnico, profissional, científico e intelectual só tem valor se socialmente necessário. Se assim não for, esse conhecimento de nada vale, a não ser como deleite de algumas pessoas e grupos que ficam a comunicar suas inteligências e competências entre si.

É necessário, pois, compreendermos a necessidade de a escola formar o indivíduo para o exercício da cidadania. É fundamental, por isso, criar, no âmbito da escola, condições para uma ampla participação de todos os setores que convivem na comunidade na qual está inserida, para que se forme no indivíduo a consciência da sua responsabilidade social e política. Mas é, também, função da escola formar o intelectual para o exercício da dirigência; formar as pessoas para serem líderes, para serem dirigentes, e não apenas súditos; formar o cidadão para ser governante, para assumir uma posição superior na sua relação consigo mesmo e na sua relação social, para pensar, dirigir, controlar quem dirige.

A escola deve pensar no indivíduo que tem diante de si e considerar a sua personalidade para desenvolvê-la numa dupla direção. Em primeiro lugar, o indivíduo deve desenvolver todas as suas habilidades e capacidades próprias de aquisição de conhecimento, observação e liderança. Em segundo lugar, o indivíduo deve saber que esse conhecimento individual só terá sentido e valor se colocado de maneira efetiva numa relação com o social, isto é, com os outros indivíduos e com a natureza. O processo educacional deve, necessariamente, ser um processo que introduz o indivíduo na atualidade histórica e social de sua época possibilitando-lhe conhecer e relacionar-se com a realidade social e cultural de seus contemporâneos. O conhecimento não pode ser morto e amorfo, mas vivo e dinâmico, levando o indivíduo a ser um agente de transformação e de mudança.

Ora, que críticas podemos fazer à escola, hoje, face às funções que lhe imputamos, ao seu horizonte assim definido?

É quase evidente o baixíssimo nível de transmissão do saber em nossas escolas, do primeiro grau ao ensino superior. Isso nos leva, logicamente, a uma necessária crítica à formação do nosso magistério. E não devemos perder de vista a necessidade de fazer essa crítica todos os dias. É uma falácia afirmar que ela já está feita, que já foi realizada por alguns intelectuais, mas ela não está presente, ainda, no universo das preocupações daqueles que militam na educação.

Essa crítica é importante na medida em que nos permite um redirecionamento do percurso da educação neste país. Nós chegamos ao absurdo de termos cursos universitários sendo obrigados a colocar o ensino de português elementar em seus programas porque os alunos entram na Universidade sem saber ler, escrever e entender o que lêem e o que escrevem. Isto representa uma total falência do nosso sistema de ensino. Não é possível que as pessoas passem onze anos ou mais na escola e não aprendam o que é fundamental à convivência social, à aquisição cultural e ao desenvolvimento intelectual — dominar o código da escrita. Portanto,

é tarefa urgente a elevação do nível de competência intelectual, técnica e cultural do pessoal do magistério e por isso não se entende um nível de formação enciclopédica, mas a capacidade de as pessoas incorporarem o significado da cultura como visão do mundo, como inserção numa dada realidade histórica, como compreensão da sociedade, de seu momento histórico e de seu próprio papel nesse momento. Significa compreensão da ciência e do valor científico da potencialidade humana e da capacidade transformadora do homem. Enquanto as pessoas acharem que o homem não tem nenhum papel a desempenhar na história, que o seu papel é apenas individual e ligado à satisfação de seus desejos pessoais, estaremos circulando em um ambiente de baixíssimo nível de competência cultural, estaremos abdicando do nosso papel de fazer história, já que esta resulta da ação dos homens. Infelizmente, aqueles que mais precisam compreender esse papel, para que possam fazer a sua história, vêm sendo excluídos dessa compreensão, vivendo uma história construída pelos outros — e essa compreensão implica na formação dos indivíduos para a cidadania.

A escola não pode ser vista unicamente como agência formadora para o trabalho, enquanto emprego, mas para a formação do homem que transforma, pelo trabalho, a sua relação com a natureza, criando um mundo novo. Porque é através do trabalho que o homem realiza, ao mesmo tempo, uma comunhão e uma ruptura com a natureza: rompe com a natureza, na medida em que pode superá-la; comunga com ela, na medida em que ele a incorpora, pela criação do cultural. O trabalho é visto, portanto, como um momento de articulação e de ruptura e não, apenas, como emprego. Na medida em que prevalece uma última visão ocorre a desvalorização do trabalho, ficando as pessoas a mendigá-lo como se ele não fosse uma necessidade eminentemente social e humana.

É pelo trabalho que o homem assume a consciência crítica do seu papel político e a posição de agente dos processos históricos. E nessa direção ele não é apenas vítima da história, não é apenas vítima da dominação, mas é e deve ser alguém capaz de interferir para que a sociedade se transforme.

Finalmente, a escola, por tudo isso, deve ser o lugar onde os interesses individuais e corporativos sejam superados em favor dos interesses coletivos e políticos — política na sua concepção mais decente e universal, como atividade que congrega os interesses maiores e gerais da sociedade.

Mas lembremo-nos que tudo isto que está colocado não é o que existe na nossa realidade social e educacional. Não é, também, um idealismo como certas pessoas tendem a considerar. Isto faz parte de um projeto social, não é algo que se encontra acabado, nem agora, nem nunca. Isto é um horizonte — e muito importante para nós. Isto é uma construção que temos de fazer diariamente, realizando a crítica dos desvios e a reformulação da própria etapa do caminhar. E, à medida em que avançamos, temos de cavar trincheiras que nos permitam o assentamento das posições conquistadas. É importante termos uma direção para que possamos ir limpando o caminho, contornando as dificuldades, preparando as trilhas para que o caminhar seja facilitado para aqueles que iniciarem a jornada no ponto até onde

podemos chegar — porque esse é um projeto para a sociedade, não é um projeto individual.

Perdoem-me essa longa digressão antes de pensarmos na nossa questão específica, do Colegiado das escolas: ela foi necessária para que não percamos de vista a realização dos objetivos educacionais, dos anseios e das expectativas que a sociedade requer da escola e do papel que a educação escolar tem de assumir para a formação do homem político e do homem social.

COLEGIADO:

Funcionamento e efeitos sobre a organização escolar

Quando falamos em Colegiado há alguns pontos a considerar e alguns perigos a evitar para que não comecemos por deformar a sua ação e o seu papel.

Os perigos são três:

- considerar o Colegiado como órgão da administração;
- entendê-lo, ao contrário, como órgão de desmantelamento da administração e da direção da escola;
- percebê-lo como órgão de reivindicação.

Vamos considerar ponto por ponto. Se entendermos o Colegiado como órgão auxiliar da administração vamos reduzi-lo a um apêndice sem forma, incolor, insípido, convertido em arma do diretor da escola. Compreendendo-o como órgão desmantelador, revestimo-lo de um caráter próprio do liberalismo anárquico, órgão para o qual passam a transferir-se responsabilidades oriundas do "laissez-faire" da escola — o resultado final é a centralização e a ditadura. A escola não é um lugar onde cada um pode fazer o que quer: ela é um lugar onde todos trabalham para a realização de um projeto coletivo da sociedade, em primeiro lugar, e de um projeto coletivo de uma dada comunidade, em segundo, projeto este a que todos se obrigam e ao qual têm o dever de respeitar.

Por fim, transformando o Colegiado em instrumento de reivindicação, acabaremos por convertê-lo em mais uma instituição sindical, reforçando o espírito corporativo dos grupos no interior da escola. Ora, os grupos que circulam no âmbito da escola, no exercício das várias funções educacionais, são facilmente identificáveis. São os diretores, inspetores, orientadores, supervisores, os alunos, pais, funcionários. Cada um deles tende a se articular em favor de interesses corporativos, sindicais, de melhoria de condições de seu espaço de trabalho. Todos esses grupos se articulam individualmente, de acordo com os respectivos interesses grupais — salários, privilégios, disputas de poder —, o que tende a gerar um espírito competitivo e egoísta dentro da instituição escolar, na medida em que cada qual começa a disputar os seus próprios interesses. Como consequência, pode ocorrer o esfacelamento da unidade do projeto educativo.

Cada grupo tenderá a atribuir-se toda a competência daquilo que de bom acontece na escola, transferindo a outro os defeitos e a culpabilidade pelo que se frustrou. Essa situação acabará por criar uma hierarquia de poder desvinculada das verdadeiras relações existentes na comunidade escolar, congregando pessoas que

respondem muito mais aos interesses do poder do que aos objetivos do projeto educacional. Essa divisão radical pode levar à liquidação dos objetivos maiores e mais nobres da escola.

Vou me permitir evocar um pequeno trecho da obra "Lições do Príncipe e Outras Lições" uma coletânea das reflexões do meu cotidiano, que traduz essa inquietação: "A competição (que se instala no interior da escola) afeta profundamente e, às vezes, irreversivelmente, a prática pedagógica. Ela se revela não apenas no âmbito da sala de aula, mas, também, na verdadeira guerra que os professores e os vários especialistas travam no interior da escola para demarcação de suas áreas de poder. Lutam entre si orientadores e professores, professores e supervisores e orientadores e todos contra diretores e inspetores. Se, ao invés da competição entre proprietários privados de uma parcela do saber, estas especialidades e competências fossem colocadas ao serviço coletivo e cooperativo da atividade educacional, elas tenderiam a se transformar em frente real do poder. No dia em que orientadores, supervisores, inspetores, diretores, professores, pais de alunos e alunos pudessem sentar-se à mesma mesa, não para multiplicar as acusações mútuas de "interferência em minha área", mas para colocar as diversas competências a favor da renovação da escola, da melhoria do ensino, da análise apaixonada e crítica das deficiências e das necessidades dos alunos, então assistiremos ao nascimento de uma nova escola que ensinará o valor real da vida social, a importância da atividade política, a necessidade de união, para que transformações operadas não só através de discursos e textos, mas através da sua prática, fazendo brotar nova teoria de educação dessa mesma prática".¹

Ora, nesse sentido é que devemos entender o papel do Colegiado, quando ele congrega todos os segmentos no interior da escola e funciona como um órgão eminentemente político, na medida em que retira de cada um dos grupos o seu papel específico, unificando os interesses em prol do projeto da escola.

Ele unifica esses grupos no papel de produtores da educação retirando, de cada um deles, a sua importância corporativa e tornando-os co-responsáveis por aquilo que há de educativo no processo pedagógico.

O Colegiado é, pois, o órgão coletivo de decisões e de análise dos problemas da escola. É a superação da prática do individualismo e do grupismo. Com isso, não quero dizer que as reivindicações corporativas não sejam importantes — mas não é no interior do projeto pedagógico que elas devam se desenvolver. Para isso, existem as associações, as entidades de classes, os sindicatos e os partidos.

O Colegiado representa, também, uma mudança tanto nos processos de tomada de decisões administrativas e pedagógicas, como nas formas de relacionamento com a comunidade ou com os órgãos superiores da administração educacional. Mas, volto a insistir, o Colegiado constitui-se em um projeto que devemos assumir para a construção de uma nova escola. Não devemos esperar, ingenuamente, que a sua simples instalação produza, de imediato, todos os efeitos práticos e po-

¹ RODRIGUES, Neidson. *Lições do príncipe e outras lições*. S. Paulo, Ed. Autores Associados/Cortez Editora, 1984. p.86.

líticos esperados — o caminho para a mudança será construído e reconstruído no dia-a-dia, à medida em que vamos compreendendo os problemas educacionais. E àqueles que dizem que a instalação dos Colegiados nada mudou, respondo que, se os Colegiados já estão organizados, algo já mudou. É necessário, agora, que o Colegiado seja competente e capaz de realizar as outras mudanças tão necessárias para a realização do projeto educacional pretendido. Que seja capaz de elevar o nível de formação intelectual, técnico e político não só de professores mas, também, dos alunos e dos pais, a fim de que todos assumam o seu papel de co-responsáveis na tarefa da educação.

E, agora, uma palavra para os diretores. Este projeto de Colegiado, ao contrário do que se pensa, pretende resgatar o seu papel não segundo a velha tradição que transformou o diretor num simples administrador de prédios e de pessoal. O diretor deve ter uma função técnica e uma função política, sendo não apenas um administrador de normas, mas o líder do processo pedagógico. E, assim, se ele não for competente para administrar o Colegiado nesse sentido, terá poucas condições de ser um dirigente capaz de levar a escola a um projeto coerente, face às necessidades educacionais de uma sociedade renovada. E tudo isso dependerá de muita coragem, de muita vontade, de muito desejo e de muita ação.

Termino com uma advertência do famoso filósofo Frederico Nietzsche: "Devemos compreender que esta é uma tarefa que ultrapassa a mesquinhez das expectativas essencialmente pessoais. Cumpre ser íntegro até à dureza nas coisas do espírito para poder suportar a seriedade da tarefa e a paixão que ela desperta". É necessário que assumamos um compromisso prático com a ação e que sejamos habituados a viver nas montanhas, e não nas planícies. Precisamos ver abaixo de nós o charlatanismo da política e do egoísmo — o charlatanismo daqueles que se propõem a dirigir povos e nações sem comprometê-los com princípios seguros, com propostas honestas, com vontade de transformação.

Não se pode passar de maneira indiferente diante da verdade, diante daquilo que se acredita correto. Há que se ter coragem para elucidar os caminhos da ação e destruir a mentira e o engodo. Há que buscar e assumir "o valor para o proibido", a coragem de transgredir. Há que se sentir predestinado ao labirinto, há que ter ouvidos novos para música nova, olhos novos para ver o que está mais longe, consciência nova para escutar verdades até agora emudecidas.

E ter vontade para realizar a economia do grande estilo: reunir força, entusiasmo, amor próprio, liberdade absoluta em relação a si mesmo. E assumir, com coragem e determinação, a competência para se conduzir em direção ao horizonte mais almejado.

ELEIÇÕES NA COMUNIDADE UNIVERSITÁRIA – UMA CONTRIBUIÇÃO

ALFREDO JOSÉ DA VEIGA NETO*
CESAR AUGUSTO ZEN VASCONCELLOS*

RESUMO

Neste artigo, os autores discutem a eleição, pela comunidade acadêmica, da lista sêxtupla, a partir da qual é escolhido o reitor ou diretor da unidade universitária federal autárquica. É sugerida uma expressão algébrica para o cálculo dos índices ponderados, em que são consideradas as variáveis número de votos, eleitores e presenças por segmento da comunidade, podendo ainda serem introduzidos pesos diferenciados.

Os autores recomendam que a expressão seja adaptada a cada caso concreto.

ABSTRACT

The authors discuss the issue of election of University Presidents by the academic community. An algebraic expression is suggested for estimating the number and the relative value of electors from the different groups within the academic community. It is also argued that such formula must be adapted to each particular case.

O cargo de Diretor da Unidade Universitária Federal Autárquica (Faculdades, Institutos ou Escolas) é provido por nomeação, pelo Ministro da Educação e Cultura, a partir de lista sêxtupla votada pela congregação da respectiva Unidade. A legislação determina, ainda, que o cargo é privativo de docente da Carreira do Magistério Superior Federal Autárquico.¹

Por razões que não cabe analisar em detalhe no âmbito deste artigo, cresce e se afirma o consenso de que deve haver uma consulta prévia à Comunidade Universitária sobre os nomes que devem vir a integrar a lista sêxtupla acima referida. Seja

*Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

¹ BRASIL. Leis, decretos, etc... Decreto nº 85.487, de 11 de dezembro de 1980. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 de dezembro de 1980, Seção 1, p. 24925 a 24929. Dispõe sobre a carreira do magistério nas Instituições Federais Autárquicas e dá outras providências.

ou não de iniciativa de cada congregação, a consulta prévia pretende democratizar mais a escolha dos dirigentes. Não se pretende discutir aqui os argumentos a favor e contra a prática das eleições pela comunidade; este é um dilema cuja solução passa, pelo menos, pela Filosofia da Educação e pela Ciência Política.

O processo tem resultado num grande envolvimento onde, às vezes, mais importante do que a disputa em si, surge a oportunidade de discutir e questionar as realidades estruturais e conjunturais da instituição e até da Universidade. A observação atenta de como as regras de escolha são estabelecidas, de como é negociada a participação dos estratos da comunidade, de como se articulam e se compatibilizam os interesses de indivíduos e grupos pode revelar não só o grau de amadurecimento político de cada Unidade mas, certamente, o quão "legítima" ou "representativa" é considerada a respectiva congregação.

Por outro lado, o grau de aceitação ou de rejeição do processo ou seus resultados, por parte da congregação, vai ser indicativo da aproximação ou distanciamento desta com a comunidade.

Essa prática, enfim, talvez por não ser obrigatória, por não ter "força legal", por não ser regulamentada, pode ser criativa, reveladora e reflexiva.²

Neste contexto, embora reconhecendo que não deva haver um modelo único de consulta prévia,³ este artigo pretende trazer uma contribuição ao processo, em especial no que se refere a aspectos operacionais da "medida da vontade" da comunidade. Os autores reconhecem, ainda, que a contribuição metodológica aqui apresentada pode ser utilizada na defesa ou não dos interesses mais legítimos da comunidade acadêmica. É necessário deixar claro, no entanto, que a postura assumida particularmente pelos mesmos é pela democratização plena e efetiva da sociedade como um todo e da Universidade em particular, materializada na participação livre, consciente, ampla e maciça de todos os segmentos deste microcosmo social, em consonância com o momento histórico que vive o País.

A "medida da vontade", tomada em função do número de votos, tem sido um dos aspectos mais controvertidos do processo. Na verdade, é aqui que transparecem claramente as diferentes concepções sobre o assunto, indo desde os que defendem o voto universal até os que defendem a participação exclusiva dos docentes.

Entre os dois extremos, a grande maioria dos grupos que têm posto em prática a consulta prévia têm-no feito aceitando a participação das três categorias (segmentos ou estratos) que compõem a comunidade: docentes, funcionários técnicos e administrativos e alunos. A partir deste ponto, abre-se um leque de alternativas fundadas no *quem*, no *como* e no *quanto*, isso é, nos critérios que determinam, respectivamente, a composição do eleitorado em cada categoria, como se sepa-

²ASSOCIAÇÃO DE PROFESSORES DA PUC/SP — APROPUC/SP. *Uma experiência democrática: o caso PUC/SP*. São Paulo, Cortez Editora, 1981. 117p.

³UNICAMP. Instituto de Física Gleb Wataghin. *Boletim Informativo*, São Paulo, n.245, 18 abr. 1983.

ram ou se agrupam as categorias e o "grau" ou peso com que cada categoria entra no conjunto.

QUEM?

A *composição do eleitorado* pode ser estabelecida sem grandes dificuldades a partir das definições dadas na legislação (Leis, Decretos, Estatutos e Regimentos), não que isso elimine a necessidade de analisar casos particulares de negociação intra ou inter categorias, que melhor definam os limites de cada segmento. É comum, por exemplo, se questionar se os alunos que cursam apenas uma disciplina eletiva de um Instituto têm direito paritário de voto em relação aos alunos que centram todo o seu curso no mesmo Instituto ou até mesmo se têm direito a algum tipo de voto. Outro exemplo pode ser dado pela situação dos professores lotados em outras Unidades, ou até estranhos aos quadros da Universidade, porém cedidos para a Unidade em questão. Ou, no sentido inverso, qual o direito ao voto dos professores afastados, em licença, cedidos, etc.? E qual a situação dos professores visitantes? Deverão ter, esses, um tempo mínimo de permanência na instituição, para adquirirem o direito ao voto?

Certamente não há respostas únicas e uniformes a essas questões; em cada caso elas vão refletir como uma determinada comunidade se auto-define.

COMO?

De uma forma geral, costuma-se dividir a comunidade universitária em 3 categorias: docentes, funcionários e alunos. Podem acontecer, no entanto, outras formas de fracionamento ou combinações, entre as quais citam-se, como exemplos:

Cat. Comb.	CATEGORIA 1	CATEGORIA 2	CATEGORIA 3
1	docentes + funcionários	alunos	—
2	docentes	funcionários + alunos de pós-graduação	alunos de graduação + alunos de extensão
3	docentes + alunos de pós-graduação	funcionários	alunos de graduação

A alternativa 1 é especialmente indicada naqueles grupos em que o número de funcionários é tão baixo que torna artificial considerá-los como um estrato "stricto sensu" da comunidade. Tem, além disso, a seu favor o argumento, às vezes discutível, de que assim fica dividida a comunidade nos estratos chamados "permanente" e "temporário".

Mais raros são os casos de existir outro segmento de natureza diferente dos já citados. Assim, uma Unidade Universitária pode ter um órgão auxiliar que "mereça" ser consultado à parte ou uma atividade extensionista tão intensa e regular que torne interessante incluir a clientela no processo.

QUANTO?

A definição do *quanto* cada categoria contribuirá na escolha ou, em outras palavras, da normalização e ponderação que deverão (ou não) sofrer os votos costuma apresentar dificuldades. Novamente aqui, muitas soluções são possíveis, cada uma delas refletindo aspectos que caracterizam a comunidade e o processo de negociação transcorrido.

Ainda que sejam possíveis muitas maneiras de "medir a vontade" da comunidade, a fórmula descrita a seguir procura englobar as variáveis que estão mais em uso, podendo ser adaptada ou simplificada para várias situações.

Considere-se a situação em relação a um candidato (C_1) e os votos que ele recebeu de uma categoria (funcionários, por exemplo). Seja:

- V — número de votos (número real);
- P — número funcionários presentes à votação;
- E — número de funcionários eleitores;
- T — número total de eleitores na comunidade;
- P — fator de ponderação da categoria na comunidade;
- W — número corrigido de votos;

A lógica da correção obedece ao seguinte raciocínio: o número corrigido de votos é função do número real de votos, da participação da categoria na votação, do tamanho relativo da categoria na comunidade, e de um fator de ponderação tomado "a priori" para a categoria. Assim, pode-se escrever:

$$W = \frac{V \cdot \frac{P}{E}}{E} \cdot p, \text{ ou } W = p \cdot \frac{VPT}{E^2} \quad (1)$$

Aplicando-se a fórmula (1) para as 3 categorias, obtém-se o caso geral:

$$W = \sum_{i=1,3} p_i \cdot \frac{V_i P_i T_i}{E_i^2} \quad (2)$$

Desdourando (2) usando índices d para docentes, f para funcionários e a para alunos, tem-se:

$$W = \left(p_d \frac{V_d P_d}{E_d^2} + \frac{V_f P_f}{E_f^2} + p_a \frac{V_a P_a}{E_a^2} \right) T. \quad (3)$$

A fórmula (3) dá uma medida ponderada e participativa. No caso particular de paridade entre as categorias, $p_d = p_f = p_a = 1$; cada estrato contribui com 1/3 dos votos, ou seja, com igual força eleitoral. Qualquer decisão sobre o valor de p em cada categoria é tomada "a priori", e reflete uma "distribuição de poder decisório" que é sempre decorrente da negociação intra e inter estratos.

A expressão P_i/E_i na fórmula geral (2), introduz a variável "participação" e possibilita "premiar" a categoria mais presente ao processo de votação. Embora o termo V_i/E_i já seja uma correção para a situação limite de "apenas uma presença em uma categoria responder por toda a categoria e entrar em igualdade de condições com as demais", o termo P_i/E_i representa uma correção adicional que potencializa, diferentemente de V_i/E_i (a não ser em situações limites), o prejuízo/ganho da categoria menos/mais participativa.

Um caso particular pode ser agora discutido: categoria docente duas ou mais vezes maior que a categoria funcionários, ou seja, $E_d \geq 2E_f$. Na verdade, são comuns as situações do tipo $E_d = 5E_f$ ou mais. Exemplificando, o voto de 1 funcionário "vale o voto de 5 ou mais professores. A situação pode ficar mais crítica naqueles grupos em que o número de funcionários é muito baixo, e a relação E_d/E_f muito alta: os poucos funcionários poderão decidir o processo. A fim de se "corrigir" este tipo de "distorção", é proposta a introdução de um fator de correção c , a ser aplicado, neste caso, nos votos da categoria de funcionários. Essa correção pode, entre outros, assumir os seguintes valores:

$$c = \frac{P_f}{P_d} \quad \text{ou} \quad (4)$$

$$c = \frac{P_f}{P_d + P_f} \quad (5)$$

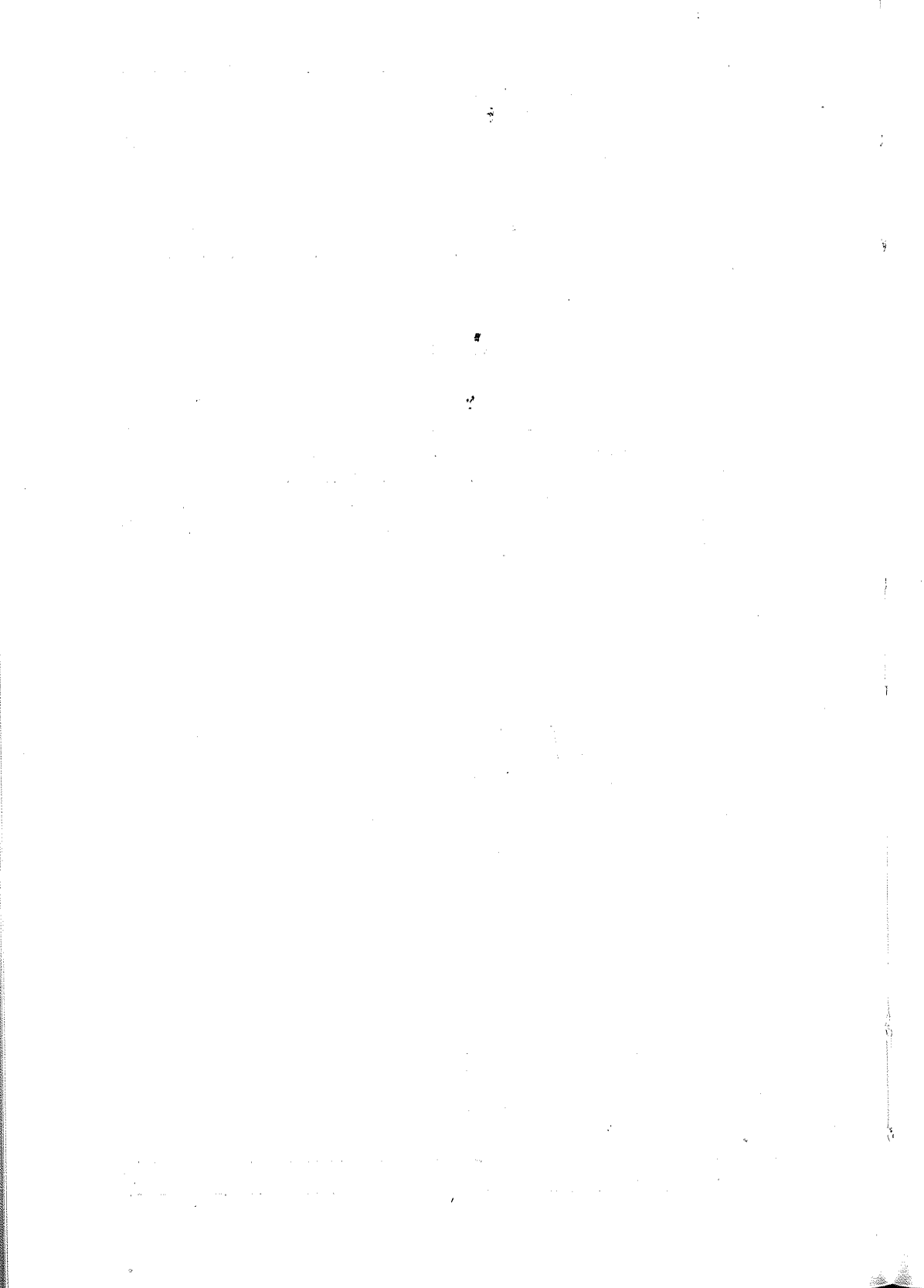
Assim, a parcela relativa aos funcionários, na fórmula (3), com a introdução da correção c (4) ou (5), assume, respectivamente, as formas:

$$W_f = p_f \frac{V_f P_f^2 T}{E_f^2 (P_d + P_f)} \quad (7)$$

Novamente aqui, é possível escolher uma dessas correções ou criar outra qualquer (ou nenhuma), tudo dependendo das situações concretas e das negociações intra e inter categorias.

CONCLUSÃO

Sem pretender ser original, este artigo espera ter abordado as situações mais comuns de eleições na comunidade universitária. Procurou-se deixar clara a conveniência de não se estabelecer regras e "medidas" detalhadas a serem aplicadas a todas as situações. Isso não só porque são múltiplas as realidades, em termos de estruturas e conjunturas, como também o processo de determinar as soluções possíveis para cada situação real é uma oportunidade de envolvimento, conscientização e questionamento no seio da comunidade.



**ADMINISTRAÇÃO
UNIVERSITÁRIA**

UNIVERSIDADE: A LUTA PELO PODER

PETRUS MARIA VLASMAN*
LUIZ FELIPE MEIRA DE CASTRO*

RESUMO

O artigo procura contribuir para os estudos sobre a estrutura de poder em geral e nas instituições de ensino superior em particular. O estudo centra-se principalmente no caso brasileiro, descrevendo e interpretando historicamente as lutas pelo poder nas e entre as universidades, especialmente as contradições entre os participantes. O artigo conclui propondo um modelo co-gestionário que proporcione um novo e mais abrangente processo de participação na administração superior brasileira.

ABSTRACT

This article aims to add to the studies on power structure in general and in higher education institutions in particular. Most of it focuses on the case of Brazil trying to describe and interpret the power disputes inside and around universities, specially the contradictions in and between constituencies. As a conclusion, a model of co-governance is suggested in the hope for a new and more participative process in the administration of Brazilian higher education.

INTRODUÇÃO

Cada vez mais cresce a consciência de que as abordagens "administrativas" da Educação, em vez de estudarem apenas a operacionalização racional dos sistemas, com suas incursões em teorias administrativas, técnicas de programação e orçamentação, etc., deverão analisar, antes de tudo, a estrutura e o exercício do poder na organização. O exercício do poder, as influências que ele sofre, os objetivos que tem em mira, a maneira como se estrutura e os graus de participação gestonária são, estes, temas da maior importância para quem quer compreender a administração de qualquer organização, também das instituições educacionais. Mais ainda vale isso para a instituição universitária, há anos objeto de atenção de legisladores, planejadores, educadores, executivos e outros.

*Professor no Instituto de Estudos Avançados em Educação da Fundação Getúlio Vargas (IESAE/FGV).

A literatura sobre administração universitária, disponível em português, é escassa e, em grande parte, trata da chamada modernização da universidade mas, dificilmente, chega a chamar a atenção para os elementos que sustentam qualquer inovação ou modificação, que formam a estrutura de poder.

Todavia, as relações de poder, na instituição universitária, têm-se modificado bastante, mesmo na nossa incipiente experiência. A reforma universitária, promulgada pela Lei no 5.540/68, com suas propostas de rendimensionamento da estrutura de poder formal, é tão importante para entender a administração universitária quanto o surgimento da UNE nos anos trinta ou o das associações de docentes nos anos setenta. A departamentalização não se explica apenas pela lei da racionalização dos meios, mas recebe seu significado mais profundo, vista pela ótica da disputa pelo poder. A introdução do sistema de créditos e dos controles computarizados da vida acadêmica do aluno tem um significado que vai além do superficial funcionamento do sistema, enquanto reestrutura as relações interpessoais na organização universitária.

A tentativa de abordar a estrutura de poder na universidade é objeto deste ensaio.

A UNIVERSIDADE, ORGANIZAÇÃO PECULIAR DO SETOR QUATERNÁRIO

Recentes propostas de modernização têm focado a universidade como sendo uma empresa qualquer, insistindo na racionalização dos meios como exigência máxima e garantia de sua melhor adequação às necessidades da sociedade. Esta é, evidentemente, uma abordagem falsa e falsificadora do problema. A universidade não é uma empresa; nem mesmo a sua administração pode pautar-se numa perspectiva empresarial.

A característica, talvez uma das mais importantes da universidade — e de todas as instituições educacionais —, que a diferencia profundamente de outras organizações, é que ela é feita de pessoas, para pessoas. Pessoas que têm suas peculiaridades, suas exigências próprias em relação à organização que vão além do mero sustento ou absorção de produtos. O fato de a universidade ser, basicamente, um conjunto de pessoas, tem por finalidade o seu inter-relacionamento, produzindo, transmitindo e absorvendo “símbolos” através dos quais influenciam o meio, onde se vislumbra outra característica da organização educacional, que em vez de “produzir” bens de consumo, como o setor secundário, ou serviços, como o setor terciário, “produz” *símbolos*, idéias, conhecimentos, valores, etc., que, de uma ou outra maneira, configuram e dão sentido às relações sociais e interpessoais. É por isso que hoje já se fala em termos econômicos de um setor quaternário, o setor da produção simbólica. Nesse sentido, sua estrutura administrativa deverá basear-se em participação e consenso, ou até em conflito, na medida em que as pessoas produzem e absorvem símbolos consensuais ou conflituosos.

A universidade não pode ter sua estrutura pautada pelo modelo racionalista (enfoque sistêmico com sua abordagem quantitativa) — ou em modelos de “amor fraterno”. A universidade caracteriza-se como sendo uma *anarquia organizada* (March, 1974 p.24), com objetivos ambíguos e não usados — ou mesmo inúteis — para o processo decisório, com uma relativa autonomia dos docentes e pesquisadores quanto às atividades — fim que obstaculiza mudanças onde realmente interessa, com processo e tecnologias obscuros ou até obsoletos, com uniões e desuniões constantes entre as pessoas, baseadas na competição e nas ideologias e em que a identificação com a instituição é dispersa. A administração universitária é, primordialmente, uma atividade política que deve partir de uma análise das estruturas e tipos de poder.

A literatura da reforma universitária,⁸ por demais voltada para o problema dos meios e das funções, para o problema das estruturas formais (organogramas) e os controles dos recursos, raramente tem abordado a gestão universitária sob o aspecto do poder. As “teorias administrativas” — que pouca teoria possuem — tomadas de empréstimo da administração de empresa muito propõem em normas de procedimentos, mas pouco explicam as verdadeiras relações que constituem a base da gestão universitária, relações não apenas internas mas também externas.

Por isso é oportuno verificar o que dizem alguns autores e representantes das mais diversas correntes e recuperar alguns aspectos da teoria que difundem para explicar o fenômeno administrativo assim como ocorre nas universidades.

Para Peter F. Drucker (1975), a universidade é uma instituição de serviço e possui, por isso, finalidades e valores diferentes, necessitando objetivos diferentes e produzindo uma contribuição diferente (Drucker, 1975. p.148). Desta forma, a universidade seria uma instituição normativa. “Almeja fazer que seus *clientes* sejam alguma coisa, façam alguma coisa, comportem-se de um determinado modo, saibam certas coisas ou acreditem em certas coisas”. A universidade é considerada uma instituição típica de uma sociedade desenvolvida e o seu símbolo institucional (Drucker, 1975. p.177).

Como receita para administrar este tipo de instituição, Drucker sugere que elas tenham uma autonomia administrativa e que não sejam tão subservientes ao governo (embora supervisionadas e regulamentadas por ele). Ao consumidor caberia, também, o papel de determinar, dentro de limites explícitos, “uma certa variedade de escolha entre os diferentes meios de realizar a missão básica, entre as diferentes prioridades e os diferentes métodos”. A concorrência é, também, desejável, pois fará com que essas instituições se obriguem a cumprir os padrões de desempenho (Drucker, 1975. p.178).

Num raciocínio diferente, Amitai Etzioni (1967) atribui aos especialistas de uma instituição especializada (a universidade é uma instituição especializada segundo a terminologia de Etzioni) todo o poder de decisão.

“A decisão final está, funcionalmente, nas mãos dos diversos especialistas e de seus grupos de decisão, tais como as comissões e as juntas. O professor resolve qual é a pesquisa que vai fazer e, em grande parte, o que vai ensinar; o mé-

dico determina o tratamento que deve ser dado ao paciente" (Etzioni, 1967. p. 129).

Nesta estrutura de poder preconizada por Etzioni, caberia aos especialistas o poder real da instituição, sendo esse poder legitimado pelo seu saber especializado. Aos administradores e demais pessoal não especializado caberiam as atividades de manutenção (atividade-meio) e esses estariam sob o controle da autoridade dos especialistas (Etzioni, 1967. p.137).

O dilema atividade especializada versus atividade de manutenção se resolve, segundo Etzioni, "pela divisão de responsabilidade, de maneira que as atividades do objetivo são controladas pelos especialistas, as atividades dos meios o são pelos administradores e a estrutura total é supervisionada por um intermediário com maior capacidade administrativa e autoridade que o especialista médio, mas com maior capacidade e competência profissionais que o administrador médio, pois têm a sua formação e experiência administrativas orientadas para a especialidade" (Etzioni, 1967. p.138).

Se Drucker se preocupa com o aspecto normativo específico e original que deve ser adotado numa universidade para bem administrá-la e se Etzioni procura resolver a questão da produção do saber e seus conflitos com as necessidades da organização de sua produção numa instituição formal, Herbert Marcuse (1973) diz que a característica específica de uma estrutura produtora do saber (a universidade, por exemplo) não é este saber propriamente dito mas o seu "controle social". A estrutura e a eficiência técnicas do aparato produtivo são vistas como um meio importante de sujeitar a população à divisão social do trabalho (Marcuse, 1973. p.30).

A ciência e a tecnologia produzidas pelas instituições racionais da sociedade industrial atual, como a universidade, têm como objetivo, segundo Marcuse, a dominação cada vez maior e mais eficaz dos homens com vistas a uma melhor e mais eficaz utilização dos seus recursos (Marcuse, 1973. p. 36).

Nesse sentido, Marcuse não se preocupa com os possíveis problemas de gestão pois, para ele, o que importa é a racionalidade tecnológica, "veículo de melhor dominação" (Marcuse, 1973. p.37).

Para Marcuse não são os valores que suplementam a transformação científica e tecnológica do homem e da natureza, mas, "pelo contrário, a realização histórica da ciência e da tecnologia possibilitou a tradução de valores em tarefas técnicas — a materialização dos valores. Conseqüentemente, o que está em jogo é a redefinição dos valores em termos técnicos, como elementos do progresso tecnológico" (Marcuse, 1973. p.214).

O poder e a eficiência do sistema atual e a supercentralização decorrente só podem ser exercidos pela completa assimilação da mente. Assim sendo, qualquer novo processo normativo (Drucker) ou redefinição de tarefas, tipo autoridade especializada versus autoridade administrativa (Etzioni), não tem significado nenhum, pois o que determina a estrutura de dominação e poder é a sustentação de um estilo de vida estabelecido pelas classes dominantes e sua ascensão ao controle prolonga esse estilo (Marcuse, 1973. p.231).

Para Nicos Poulantzas (1974) a pequena burguesia intelectual não exerce nenhum poder efetivo. O trabalho intelectual por ela exercido é visto como sendo uma configuração da estreita relação existente entre as relações políticas e as relações ideológicas.

Desta forma, Poulantzas se põe diametralmente em oposição a Etzioni e, de certa forma, a Marcuse (que enfatiza quase que exclusivamente o aspecto ideológico). Se opõe também aos demais teóricos das "teorias das organizações" por considerar suas análises como sendo institucionalistas ao definirem as diversas instituições pela sua estrutura organizacional intrínseca (crítica a Drucker aqui implícita). Assim, o que determina a gestão (o tipo) são as funções sociais exercidas (aspecto de certa forma tocado por Marcuse); "...a própria estrutura interna dos aparelhos depende das classes que estão aí presentes, portanto da luta das classes que neles se situa" (Poulantzas, 1974. p. 302). Os termos "autoridade" e "hierarquia" designam a produção induzida dessas relações, e, as diversas instituições materializam e encarnam essa reprodução induzida (Poulantzas, 1973. p.302).

A burocratização e proletarianização do trabalho intelectual exercido no seio das universidades se caracterizam pelo centralismo através do qual "todo escalão comunica com os outros através, indiretamente, do escalão superior, o que dá lugar a um isolamento específico dos agentes" (Poulantzas, 1974. p.298). Essa burocratização "é uma tendência materializante dos efeitos ideológico-políticos, sobre o trabalho não-produtivo, e não a burocracia no sentido de uma organização com relações principalmente contínuas e uniformes do vértice até a base, como entende a esmagadora maioria dos sociólogos que falam desse fenômeno" (Poulantzas, 1974. p.298-9). A realização da relação dominação/subordinação que a classe política exerce sobre essas instituições afeta certas funções de que uma grande parte dos agentes participa (professores, pesquisadores), muitas vezes, porém, apenas como simples executantes sem consciência de estar a serviço de uma dominação. A produção simbólica (segredo do saber) exercida por essas camadas é determinada previamente nas altas instâncias e os agentes entram apenas como meros executores.

Resumindo, podemos dizer que Peter Drucker se prende a um aspecto normativo, formal e abstrato das instituições de serviço como ele entende a universidade e sua gestão tende a especificar esses aspectos. Amitai Etzioni é voluntarista em sua análise, ao considerar o especialista como dono do saber que produz e a gestão como sendo uma forma de agilizar essa sua produção específica. Herbert Marcuse destaca o aspecto ideológico atribuindo a essas instituições produtoras de símbolos (a universidade) um papel demiúrgico e interpretando sua estrutura autoritária como um fruto dessa ideologização. Nicos Poulantzas rompe com todos eles ao redefinir o papel de uma instituição desse tipo, como é a universidade: a estrutura específica as relações de poder. A produção simbólica não gera, pois, um tipo de poder específico, mas esse poder toma formas específicas que permitem a produção desses símbolos como forma de reprodução das relações de poder vigentes.

A burocratização do trabalho intelectual e a sua proletarianização não impedem que o trabalhador intelectual detenha certo poder sobre os meios de produ-

ção simbólica em oposição aos demais setores econômicos. A relação de produção é diferente e, conseqüentemente, a estrutura de poder. Num contexto de centralização burocrática, especialmente na centralização e controle dos recursos (meios), poderá haver um poder centralizado que incida sobre a organização. O meio se torna fim, nas universidades, para manter o poder centralizador. Mas, enquanto os recursos apenas viabilizam as atividades-fim e não incidem diretamente sobre a qualidade da produção simbólica, o gerador do produto mantém sempre uma parcela de autonomia em oposição aos setores econômicos chamados "produtivos", onde o trabalhador não detém poder nenhum, nem sobre o produto, nem sobre os processos (Poulantzas, 1974. p.271).¹

Esta autonomia é relativa enquanto se relaciona com o poder na sociedade (Poulantzas). Assim, quando se verificam alterações (ou tentativas de) das relações entre os diversos segmentos da sociedade (por exemplo, patrões-sindicatos; Estado-povo, etc.), mais facilmente as relações de poder nas instituições do chamado setor quaternário se explicitam. Testemunha disso são as reivindicações de grupos de pressão paralelos à organização formal (sindicatos, associações, etc.), onde vemos, no setor quaternário, aparecer determinadas exigências relacionadas à própria qualidade do produto e às condições para obtê-las, o que nas reivindicações de grupos de outros setores não se verifica.²

Nas organizações de produção simbólica, a luta pelo poder se reveste, portanto, de características peculiares, ainda pouco levantadas pelos autores.

A DISPUTA PELO PODER NA UNIVERSIDADE

A luta pelo poder no seio das universidades tem que ser vista dentro de um quadro mais geral de lutas da própria sociedade. A universidade é apenas uma das instâncias da sociedade onde ocorrem alguns dos muitos conflitos atualmente exis-

¹As tentativas de introduzir "tecnologias educacionais" são, sem dúvida, tentativas de solapar este poder que ainda resta aos agentes educacionais. Mas a tecnologia educacional, destinada a "racionalizar" os processos de transmissão de conhecimentos, apenas diz respeito a uma parcela pequena dos processos de produção simbólica da universidade.

²Tem-se o costume de dizer que o professor é um trabalhador "improdutivo", que tem seu lugar na fronteira entre o trabalho intelectual e manual. Pensamos, no entanto, que também no setor quaternário — o da produção simbólica — as relações capitalistas acontecem, de tal maneira que as análises feitas para os demais setores podem, com as devidas cautelas, ser aplicadas a este setor. Por suas características específicas, a universidade, mais do que uma instituição voltada para o ensino de terceiro grau, é uma instituição produtora de símbolos, corporificados, não apenas no saber transmitido aos estudantes mas, principalmente, na sua produção científica (pesquisa). O saber incorporado sob forma de disciplina produz a formação de novos valores que farão com que os estudantes, após a conclusão do curso, exerçam atividades consoantes aos valores adquiridos. Essa incorporação de novos valores é, via de regra, produzida sob a roupagem específica do "saber universitário", através dos símbolos que gera. Da mesma forma, o saber oriundo de suas atividades de produção científica incorpora novos saberes, substituindo ou modificando os antigos e gerando uma nova simbologia suscetível de ser incorporada aos currículos que ministra.

tentes. As mudanças que ocorrem ou venham a ocorrer nas Universidades como decorrência desse processo não podem ser desvinculadas das mudanças mais globais da própria sociedade como um todo. Assim, as lutas no âmbito universitário podem ser consideradas como sendo causa e efeito de um processo mais global de luta e reivindicação por mudanças, e as repercussões agem em ambos os sentidos. Em outras palavras, as transformações dentro da universidade e na sociedade se processam de forma imbricada, uma alimentando a outra.

As disputas pelo poder que se estabelecem na universidade sofrem mudanças em função de dois aspectos: o primeiro é a época e o segundo, a estratégia. Nesse sentido, as lutas assumem características em função de uma determinada época e em função da estratégia a que se pode dispor em relação ao "adversário". Este também sofre suas limitações de época e de estratégia.

Os períodos históricos pelos quais a universidade passou exemplificam a mudança da estratégia dos quadros dominantes da época e das "estratégias compatíveis" com estas épocas.

O mesmo se aplica aos estratos dominados cujo perfil se modifica em função da época considerada.

Em vista disto, deve-se considerar a questão dos objetivos da universidade e as mudanças que sofreram nas diversas épocas assinaladas. Do mesmo modo, os estratos dominados possuem objetivos próprios. Já que a universidade exerce a função básica (mas não exclusiva) de reprodutora das relações sociais de produção, é ponderável a importância das lutas que se exercem na sociedade e se refletem na universidade, o que leva à afirmação: é a sociedade que modifica a universidade e não ao contrário, mas a sociedade só se modifica enquanto suas instâncias (entre as quais a universidade) também se modificam.

No quadro histórico recente³ da universidade brasileira podemos vislumbrar três períodos bem precisos e mais um quarto que se anuncia:

O Poder da cátedra

A época das cátedras cujo saber era apropriado pelo catedrático e a dominação ideológica compartilhada (catedráticos mais instância política). Dos primórdios até mais ou menos o início do 1º governo Vargas, caracterizou-se por uma relativa estabilidade cultural, reflexo da estrutura socioeconômica do país. Numa sociedade predominantemente agrária e com uma industrialização incipiente, a demanda por formação superior se concentrava nas três profissões tradicionais: advogado, médico e engenheiro, os intelectuais da época.

A dominação (estrutura de poder) era compartilhada (catedrático mais instância política). A clientela era formada por filhos da burguesia industrial urbana e outros poucos da classe média (funcionalismo público estatal). A função básica era

³Dizemos recente, porque a reforma de Leôncio de Carvalho, por exemplo, com sua proposta liberal de liberdade de ensinar e liberdade de aprender (inclusive liberdade de frequentar), apresenta uma estrutura bastante diferente de relações de poder.

manter as relações sociais de produção vigentes, pois o "produto" era composto (em sua maioria) de pessoas que iriam ocupar o lugar de burgueses rurais bem-letrados, estratos superiores do aparelho de Estado e, outros, renovar o lugar dos catedráticos envelhecidos (mediante um ritual de exames próprios, mas que não impediam a influência direta e "nepotista" do catedrático). Não havia contestação do poder do catedrático; ele era uma espécie de senhor feudal em seu feudo do saber que compartilhava com seus discípulos. A relação das cátedras com a administração superior era fraca, e a relação entre as cátedras, quando muito, podia configurar um tipo de *cooperativismo*, onde cada qual é donô do seu feudo, sua parcela de saber especializado, mas onde há um esforço de conjunto em relação ao produto final, coordenado pelo diretor da Faculdade.

O poder estudantil

A época do controle estudantil inicia-se com a criação do Ministério da Educação e Saúde, em 1931. As diversas leis do período (entre as quais a de Capanema) causaram uma espécie de abalo das estruturas anteriormente vigentes. É certo que o sistema de cátedras ainda permanecia, mas seu enfeudamento era cada vez mais contestado. A estrutura monolítica do saber começa a ser rompida com a ingerência do setor secundário (privado) no processo de formação (mão-de-obra de nível superior para a nascente indústria); tem origem a influência da Igreja (Juventude Universitária Católica) e acontece a criação da União Nacional dos Estudantes (UNE), que politizou a Universidade (luta pelo petróleo, campanha da guerra contra o Eixo). Com isso, os estudantes passaram a participar da estrutura informal de poder na universidade. Na verdade, nessa época, o poder estudantil se caracterizou mais por seu aspecto contestatório do que participativo, pois seu campo principal de atuação se situava nas suas organizações paralelas. Embora essas organizações fossem bem estruturadas, as lutas contestatórias eram desorganizadas e cheias de contradições, fruto da ideologia pequeno-burguesa da maioria dos estudantes (nessa época, os filhos das famílias burguesas rurais passam a ser minoria).

Todavia, a instituição universitária se vê entre dois fogos: de um lado o Governo começa interferir diretamente nas suas estruturas através de leis e normas que refletem as exigências, às vezes contraditórias, das classes dominantes (burguesia rural mais incipiente burguesia industrial). De outro lado, a clientela se une em organizações paralelas, trazendo para dentro da instituição um novo saber e novos símbolos: o nacionalismo (da marcha para o oeste, do petróleo); a preocupação com a sociedade brasileira — em vez de com o saber; a participação direta nos problemas de desenvolvimento econômico e social.

O controle estudantil se reforça na época dos governos populistas, tornando as universidades verdadeiros centros de luta política (Partido Comunista, Ação Popular, etc.), de luta contra o colonialismo cultural (Movimento de Cultura Popular, etc.), valendo-se de sua força numérica e popular. Os estudantes tornam-se os participantes principais de diálogo com o Governo: a universidade se torna objeto deste

diálogo; suas cátedras são contestadas; seu saber é definido como alienado e alienante; a instituição é o *locus* da disputa pelo poder social e ela mesma está em questão quanto a seus objetivos e sua função social. Internamente a instituição se resente desta disputa pelo poder na sociedade, embora altere-se pouco a sua estrutura formal.

O poder centralizado

O período de centralização inicia-se com os movimentos estudantis sendo colocados fora da lei a partir de 1964 e com a destruição, nos anos seguintes, das estruturas paralelas que não resistiram à grande repressão de que foram vítimas. Concomitantemente, os decretos e leis da reforma universitária, promulgada na mesma época, deram o tiro de misericórdia no sistema de cátedras ao mesmo tempo em que barraram os rumos de uma nova democratização que surgia (em sua fase embrionária ainda, é certo, com a Universidade de Brasília). É a época da departamentalização, da centralização do poder na figura do reitor,⁴ no controle ideológico, no expurgo dos que se opõem ao poder estabelecido. É ao mesmo tempo a época da expansão do ensino privado, do acordo MEC-USAID, das diretrizes ideológicas da Carta de Punta Del Este (Ianni, 1976), da tecnificação do ensino e da massificação do Ensino Superior (aumento do número de vagas). É também a época do vestibular unificado que produz um certo tipo de alienação, fruto da formação dos "cursinhos" e das escolas de segundo grau.

A primeira consequência é uma "despersonalização" do saber: o saber já não é feudo de um catedrático que sobre ele tem poder e autonomia; o saber está concentrado num departamento, impessoal, que tem seus recursos humanos. Desta forma, o saber parece "objetivar-se", mas, na verdade, torna mais fácil manipulá-lo.

A centralização do poder sobre os meios e a exigência de controle contínuo destes meios burocratiza a universidade, enquanto o sistema de créditos, controlado por computadores, dispersa e individualiza o alunado. A reitoria, com seus grupos, detendo o poder imediato sobre os meios,⁵ desloca a própria reflexão sobre a universidade e sua administração. Ela está mais preocupada com a administração acadêmica (controle da aprendizagem, registros, etc.), do que com os currículos (poucas foram as reformas curriculares nesta época); há preocupação com os orçamentos e pouca com o ensino e a pesquisa. A pesquisa e a extensão são realizadas quase que só com recursos próprios (externos) — contratos, convênios, que amarram a finalidade destas atividades a interesses de determinadas classes — e não com a verba da universidade, que poderia assegurar uma certa autonomia.

⁴O reitor é visto aqui como representante do sistema de poder, por sua vez centralizado no Governo Federal e seus órgãos de decisão.

⁵E ainda em parte, porque grande parcela deste controle é executado diretamente por órgãos externos à instituição universitária, como SESU do MEC, CFE, DASP, Tribunal de Contas, etc., etc.

Conseqüência imediata deste quadro é a quase total despolitização da classe estudantil.

A centralização do poder na universidade significa, de fato, o atrelamento definitivo das decisões ao governo, direta ou indiretamente.

Decorrente disto, surge uma outra questão: o problema das atividades-fim e das atividades-meio. A estrutura da universidade tem muito mais a ver com as atividades-meio estando as atividades-fim muito menos sujeitas ao controle burocrático.

Numa fase de autoritarismo, os canais de escape ao controle burocrático tendem a se situar naquelas estruturas informais de poder por serem justamente aquelas onde o poder burocrático não se exerce. Por outro lado, o controle ao ser exercido de forma crescente sobre a estrutura formal de poder procura estabelecer o predomínio das atividades-meio sobre as atividades-fim. Este predomínio causa, inevitavelmente, uma dificuldade crescente ao exercício das atividades-fim. Surge aí um paradoxo: a estrutura da universidade tem por objetivo implícito (mas não explícito, evidentemente) impedir a consecução dos objetivos a que ela se propõe. Ela consegue isto através do controle dos meios (fundos) necessários às atividades de remuneração do ensino e da pesquisa e da centralização desses fundos nos órgãos colegiados oligarquizados.

O surgimento dos órgãos colegiados é historicamente determinado pelo controle e segredo do saber e está na origem da divisão trabalho manual e trabalho intelectual. O domínio torna-se total. Os seus componentes são aqueles "notáveis" cujas decisões sábias não são passíveis de serem contestadas. Nas universidades brasileiras, os membros dos órgãos colegiados são pessoas representantes de grupos de interesses e, muitas vezes, a maioria votante pertence a um só grupo de interesse, o que está no poder. Existem exemplos em que, por estatuto, é assegurada a maioria para o reitor através de designação *ex officio* dos que têm cargos de confiança, portanto nomeados por ele. Além disso, a representação mínima do corpo discente — a lei garante que seja minoria —, a ausência total de representação dos funcionários e, o sistema de representação *categorial* do corpo docente (titulares, adjuntos e assistentes), em vez da representação de grupos consensuais — sistema de democracia parlamentar — assegura, apesar da existência dos colegiados, ou precisamente através deles, a centralização do poder na mão do poder executivo (que deveria apenas executar as decisões dos colegiados). Assim, a função do colegiado é apenas consultiva, às vezes controladora, através das minorias, mas não exerce uma verdadeira função deliberativa. Muitas vezes esse fenômeno se estende a outras instâncias inferiores da universidade e não é raro verem-se departamentos dominados por grupos oligárquicos.

O poder das associações paralelas

Essa distorção decorrente da estrutura de poder legal vigente começa a sofrer abalos. Além do processo contínuo de contestação que brota em seu interior, o surgimento de organismos paralelos vem dificultar, cada vez mais, sua atuação.

A estrutura monolítica implantada nos últimos quinze anos começa, aos poucos, a se transformar. Assim, podemos delinear o início de um período de transição (do regime autoritário para o regime de abertura controlada). O período de transição caracteriza-se, principalmente, pelo surgimento de organizações paralelas e alternativas ao poder "oficialmente" estabelecido e podem vir a se tornar, no futuro, as novas estruturas de poder. Esse período não apresenta uma contestação desorganizada (dos anos 50 e 60), mas apresenta uma "participação" crítica onde as concessões de tipo reformista são arrancadas aos setores dominantes.

Na universidade vemos aparecer, como estrutura paralela mais forte, as associações de docentes que, na estrutura formal não tendo vez, se unem fora dela e reivindicam a participação no poder dentro da universidade (é esse também o papel da Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior-ANDES). Embora de início com bandeiras tipicamente sindicais de reivindicações trabalhistas, nunca deixam de acenar para questões de base na organização universitária, como a qualidade de ensino, a autonomia na pesquisa, a participação na contratação de docentes, e, mais recentemente, com propostas concretas para uma nova estrutura para o ensino superior. Em suma, questões que atingem diretamente as atividades-fim da universidade.

Além da ressuscitação da UNE que, talvez, aos poucos, consiga mobilizar os estudantes para uma participação maior no processo decisório da universidade, vislumbra-se, inclusive, o surgimento de associações de funcionários.

Neste momento devemos, portanto, levar em conta um duplo aspecto presente na estrutura de poder da organização: a estrutura formal e a estrutura paralela.

A estrutura formal diz respeito àqueles órgãos de gestão presentes na universidade: reitoria, congregação, colegiado, centros (humanidades, ciências exatas, médicas), faculdades, departamentos.

A estrutura paralela diz respeito àquelas relações que se estabelecem entre os membros destes diversos órgãos e entre o corpo docente, discente, funcionários e comunidades, estes também organizados em estruturas paralelas que exercem pressão sobre os membros dos colegiados, exatamente porque têm poder, o que constitui a novidade do momento.

Esse duplo aspecto da estrutura de poder gera aquilo que podemos designar de "check and balances", ou seja, poderes e contrapoderes dentro da estrutura. Sem isso seria difícil o funcionamento de uma organização qualquer e, principalmente, uma instituição universitária onde os interesses são contraditórios e, frequentemente, antagônicos. O próprio produto gerado por esse tipo de instituição se presta a vários usos e o seu controle efetivo por parte daqueles que ocupam a estrutura formal de poder, é sempre difícil.

A ação que se exerce nesse período transitório se processa de três formas, distintas mas complementares:

- participação legal (nos organismos oficiais) em defesa de um programa de reformas realizáveis que correspondam aos interesses objetivos da maioria;

— denúncia (tanto nos órgãos oficiais como nos paralelos) das tramas e dos conchavos que se realizam e recusa à tomada de qualquer responsabilidade ao nível de gestão;

— aparelhamento dos órgãos paralelos no sentido de carrear discussões, ao mesmo tempo em que se programem ações de mobilização e propaganda.

A participação contestatória não tem por objetivo direto a derrubada do poder oficial vigente, mas sim contribuir para que este poder se dilua em suas próprias contradições e vá aos poucos, sucessivamente, ocupando os espaços vazios que forem sendo deixados com o desaparecimento das velhas estruturas. O ponto básico a ser realçado nesse período é a dualidade de poder. Mas, de outro lado, existe a perspectiva de se caminhar para um tipo de co-gestão o que não é de se descartar.

UMA PROPOSTA DE CO-GESTÃO

Uma perspectiva de organização da estrutura de poder para um modelo co-gestionário poderia ser a ampliação da chamada estrutura matricial, em parte já implantada na universidade, através da administração de projetos de pesquisa e de extensão.

O fundamento básico da aplicação de uma estrutura matricial está em que este tipo de estrutura permite que as funções executadas sejam vinculadas diretamente às autoridades funcionais. Os responsáveis locais pelas funções a serem executadas teriam a autoridade quanto às suas atuações específicas. Pela atual estrutura universitária existe, no que se refere ao exercício das funções especializadas, uma coordenação centralizada que inibe o processo de criação cultural (controle do saber). Na estrutura matricial, onde as funções seriam distribuídas pelas diversas matrizes, ocorreria um processo de autonomização dessas funções quanto à natureza do que está produzido. Evidentemente uma certa dose de barganha teria que ser mantida nas instâncias superiores já que os recursos disponíveis são públicos e centralizados. Neste sentido, a co-gestão (participação limitada nos órgãos oficiais), aliada ao poder de barganha dos órgãos paralelos e também com o respaldo das atividades de denúncia e de mobilização, teria papel importante na viabilização da estrutura matricial proposta.

É evidente que tal estratégia encontrará oposição e terá dificultado ao máximo seu funcionamento específico. Questões como o poder do departamento em relação aos gestores dos projetos são pequenas e superficiais, comparadas com as estruturas de descentralização, acarretando a perda do poder dos que agora dominam a estrutura da universidade.

A literatura e as experiências com a estrutura matricial e a administração por projetos prevêm formas graduais de gestão autônoma que podem, inclusive, adaptar-se ao contexto atual, dissimulando, assim, a real participação no poder.

CONCLUSÃO

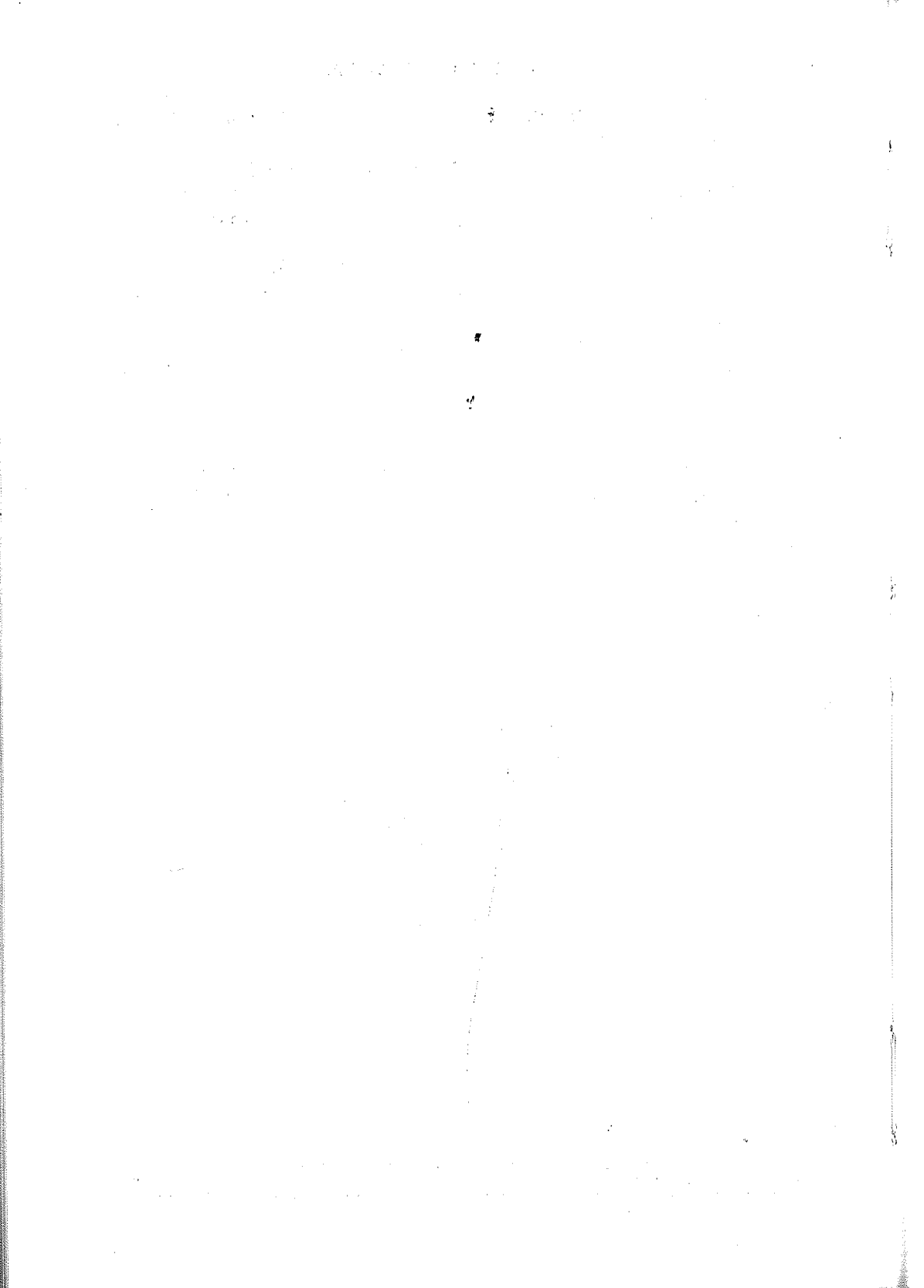
No período de transição, a universidade assume características específicas que, de certa forma, impedem um controle excessivo por parte da burocracia dominante, não importando, aqui, quais sejam as razões apregoadas, venham elas de Drucker (normas institucionalizadas impessoais) ou Etzioni (poder tecnocrático e supostamente "racional"). O que deve determinar a estrutura organizacional do período de transição é a democratização das estruturas e o acesso ao poder, contribuindo para o processo de desburocratização. E, aqui, surge um último problema para a eclosão do processo. Ele se prende aos aspectos relacionados a questões que vão desde a criação e dominação ideológicas até o exercício da consciência de classe. Sendo a universidade uma instituição produtora de símbolos (o conhecimento), os seus agentes (aqueles que colaboram na sua produção) trazem dentro de si aqueles valores, aquela consciência da classe a qual pertencem. Da mesma forma, são dominados por uma ideologia ao mesmo tempo em que colaboram na sua reprodução. Ou seja, existem condições institucionais que explicam por que uma instituição de ensino, como a universidade, pode exercer sua atividade pedagógica. São essas condições institucionais que analisamos aqui. A universidade burguesa contribui para a preservação dessas condições institucionais. Mas o sistema de ensino, conquanto contribua para esta reprodução, possui uma autonomia relativa face ao conjunto da sociedade. É através dessa autonomia relativa que o sistema de ensino tem o poder de "reinterpretar as exigências externas e tirar partido das ocasiões históricas para realizar sua lógica interna" (Bourdieu & Passeron, 1975. p.205). Se a universidade tem esse poder de reinterpretar as exigências externas, essa reinterpretação poderá, a nosso ver, assumir duplo sentido:

- a) exigências que correspondam às transformações que se impõem ao sistema;
- b) exigências que correspondam à manutenção e reforçamento do sistema.

No quadro histórico-evolutivo da universidade brasileira, as transformações pelas quais ela passou oscila entre uma ou outra alternativa. Constata-se, pois, que esse quadro evolutivo refletiu as transformações pelas quais a sociedade passou: até 1930, temos a dominação política da oligarquia rural; de 1930 a 1964, ocorre uma ruptura dessa dominação e uma fase de transição para a dominação capitalista ampla; de 1964 em diante, temos uma dominação capitalista estável. É interessante notar que a alternativa "b" prevaleceu soberanamente no primeiro e terceiro períodos considerados. A crise que se anuncia imporá exigências que visam à transformação do sistema. Resta saber se essas exigências terão um caráter meramente terapêutico com vistas à cura do sistema em crise ou terão um caráter alternativo com vistas à substituição desse sistema a longo prazo. A luta também se estabelece no seio da própria reforma. De um lado estarão aqueles reformadores sociais que buscam mudar alguma coisa para que tudo permaneça no mesmo. Do outro lado, estarão aqueles que buscam um reformismo estratégico. Para esses se impõe uma mudança não meramente quantitativa mas, também, qualitativa. É necessário que se conquistem as mentes. O que nos manuais de administração se define como mais importante que a mudança de estruturas é a mudança de comportamentos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOURDIEU, Pierre & PASSERON, Jean-Claude. *A reprodução*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1975.
- COHEN, Michael D. & MARCH, James G. *Leadership and ambiguity: the american college president*. Nova York, McGraw-Hill Book Company, 1974.
- DRUCKER, Peter Ferdinand. *Administração, tarefas, responsabilidades, práticas*. São Paulo, Pioneira, 1975.
- ETZIONI, Amitai. *Organizações modernas*. São Paulo, Pioneira, 1967.
- GALBRAITH, Joy. *Design complex organizations*. Reading, Mass. Addisonwesley Publishing Company, 1973.
- IANNI, Octavio. *Imperialismo e cultura*. Petrópolis, Vozes, 1976.
- MARCUSE, Herbert. *A ideologia da sociedade industrial*. 4. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1973.
- POULANTZAS, Nicos. *As classes sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.
- VLASMAN, Petrus et alii. Estrutura e organização administrativa das atividades meio para universidade de pequeno porte. Rio de Janeiro. *Forum Educacional*, 3(3):89-115, jul./set. 1979.



EM DEBATE

A CONTRIBUIÇÃO DA REVISÃO DA LITERATURA À SISTEMATIZAÇÃO DO DIREITO EDUCACIONAL

EDIVALDO M. BOAVENTURA*

RESUMO

A revisão da literatura relacionada revela o adiantado estágio do Direito Educacional nos Estados Unidos da América, podendo-se perceber a colaboração dos tribunais na sua elaboração, a consistência da estrutura legal da educação e algumas questões mais frequentes como direitos e deveres de professores e alunos.

Na literatura especializada brasileira, onde predomina ainda a fase da Legislação de Ensino, destacam-se, dentre outras, as contribuições dos Seminários sobre o tema e o ensaio de sistematização de Renato Di Dio.

ABSTRACT

The review of related literature reveals the high level of development School Law has reached in the United States. The contribution of the courts to its organization, the consistence of the legal structure of education as well as some current questions on the rights and duties of teachers and students can be clearly perceived in this review.

In the Brazilian specialized literature where Scholl Legislation still prevails, the contributions of the Seminars and Renato Di Dio's study on systematization stand out among other works on this theme.

INTRODUÇÃO

O objetivo principal deste trabalho é rever a literatura sobre o Direito Educacional, aqui entendido como "o conjunto de normas, princípios, leis e regulamentos que versam sobre as relações de alunos, professores, administradores, especialistas e técnicos, enquanto envolvidos, mediata ou imediatamente, no processo ensino-aprendizagem" (Di Dio, 1982). Foram escolhidos autores norte-americanos mais referenciados em cursos sobre *School Law* ou *Educational Law* (Pepe, 1976; Gatti and Gatti, 1975) e chamados alguns poucos estudos brasileiros. A literatura norte-americana, dada a sua amplitude e qualidade, permitiu a explicitação por tópicos. No que tange à brasileira foram consideradas, principalmente, as contribuições nos anais dos Seminários sobre Direito Educacional e a obra pioneira de Renato A.T. Di Dio.

*Professor na Universidade Federal da Bahia e Secretário de Educação da Bahia.

Em se revendo a literatura, o estudo pretende contribuir para caracterizar institutos jurídicos, processos e instrumentos que se vão formando como típicos da disciplina Direito Educacional.

Plano de trabalho

Divide-se o artigo em duas partes. Em primeiro lugar, serão examinadas faces diversas da contribuição da literatura norte-americana sobre o Direito Educacional, tais como o papel dos tribunais, a estrutura legal da educação, a divisão do Direito Educacional e problemas mais freqüentes. Na segunda parte, serão apreciados alguns aspectos do esforço brasileiro de superação da etapa Legislação de Ensino para a sistematização do Direito Educacional, como disciplina acadêmica.

CONTRIBUIÇÃO DA LITERATURA NORTE-AMERICANA

Os tribunais na elaboração do Direito Educacional

Foi provavelmente Newton Edwards quem primeiro iniciou o ensino do Direito Educacional em nível superior para a formação de administradores, na Universidade de Chicago, em 1922 (Nolte and Linn, 1963. p.331). Edwards buscou em *The Courts and the Public Schools* (1971) não somente clarificar os princípios fundamentais que guiavam o relacionamento entre o Estado e a educação, mas também sistematizar os casos para aplicação aos problemas de administração escolar.

Dentro dessa mesma linha, David Fellmann, na sua obra *The Supreme Court and Education* (1976), observou que o impacto da legislação federal na educação americana é indireto e tangencial e passou, então, a classificar os casos da Suprema Corte com referência à educação em cinco grupos:

- 1 — casos que centralizaram o princípio da separação da Igreja do Estado;
- 2 — casos que suscitaram a questão da segregação racial nas escolas públicas;
- 3 — casos que delinearão a liberdade acadêmica;
- 4 — casos concernentes aos direitos do aluno;
- 5 — casos que trataram do financiamento de escolas públicas.

Uma observação sobre o presente tópico se faz necessária. Em geral, os livros sobre Direito Educacional arrolam e comentam os principais casos da Suprema Corte sobre educação.

ESTRUTURA LEGAL DA EDUCAÇÃO

Inúmeros são os trabalhos que descrevem a educação na estrutura legal e as normas daí decorrentes. M. Chester Nolte e John Phillip Linn, por exemplo,

em *School Law for Teachers* (1963), visualizaram sobretudo os professores, que necessitam do conhecimento do direito por várias razões, tais como: a nação tem um governo controlado pela lei, o sistema escolar é baseado numa intrincada participação do governo local, regional (*county*), estadual e nacional, o conhecimento do direito faria avançar o desenvolvimento profissional dos professores e, por último, os professores estariam melhor capacitados para evitar o envolvimento em litígios desnecessários.

Para os dois autores, as fontes do direito são:

- 1 — a Constituição, os tratados e as leis aprovados pelo Congresso;
- 2 — os decretos do Presidente;
- 3 — as constituições, leis, normas e regulamentações estaduais;
- 4 — as orientações e códigos municipais;
- 5 — as decisões judiciais, o *common law*, isto é, "a segunda forma do direito americano".

Certamente, Edward C. Bolmeier escreveu o trabalho mais didático sobre a escola, na estrutura legal (*The School in the Legal Structure*, 1968). Na esfera federal, a Constituição e a participação dos poderes legislativo, executivo (no tempo do U.S. Office Education) e judiciário relacionam-se com as escolas.

No nível estadual, a educação é definida como uma função — *education is the function of the state* — e Bolmeier ordenou sistematicamente as disposições constitucionais, legislativas e judiciais referentes às escolas. No âmbito local, a educação é organizada no distrito escolar, com junta responsável pela propriedade, finanças, pessoal, aluno e currículo. George M. Johnson (*Education Law*, 1969), seguindo semelhante esquema, apresentou uma síntese onde afirmou que as leis que afetam a educação, direta ou indiretamente, são resultados de: constituições, federais e estaduais; legislação federal e estadual, aprovadas pelo legislativo; decisões de tribunais federais e estaduais; normas e regulamentações federais e estaduais, baixadas por agências administrativas; pareceres do procurador do Estado. Thomas J. Pepe (*A Guide for Understanding School Law*, 1976), em trabalho com finalidades marcadamente didáticas, e Le Roy J. Peterson *et alii* (*The Law and Public School Operation*, 1978), com muito maior fôlego acadêmico, e demais autores, estudaram vários outros problemas das normas educacionais (Remmlein, 1953).

DIVISÃO DO DIREITO EDUCACIONAL

O campo de investigação de Arval A. Morris é a Constituição e a educação americana (*The Constitution and American Education*, 1974). Apesar da Constituição americana não dispor sobre a educação, muito ao contrário das Constituições dos países da tradição civil-romana, a Suprema Corte tem baixado inúmeras e importantes decisões baseando-se nela. Pela Constituição, o governo federal pode promover e apoiar a educação, indiretamente, para atender ao bem-estar geral. É a

famosa *General Welfare Clause* escrita no preâmbulo e na seção oitava do artigo primeiro (Prichett, 1967). A Declaração de Direitos, isto é, as dez primeiras emendas da Constituição, e a emenda quatorze constituem os principais fundamentos para as decisões sobre a educação, em especial a liberdade religiosa, a liberdade em geral, a igualdade de oportunidades educacionais, a educação compulsória, o controle de professores e de estudantes, a segregação racial e outros aspectos. O estudo de Morris evidencia que a proteção aos direitos educacionais se encontra fortemente guarnecida pelo exercício dos direitos e das garantias individuais.

Para Morris, todas essas relações fundamentais formam uma primeira intercepção entre o direito e a educação. Assim, para fins acadêmicos, ele distingue três grandes partes:

1 — a primeira, que é a fundamental, analisa a estrutura constitucional básica, onde direito e educação deveriam funcionar por meio de processos, através dos quais se exerceriam os controles dos vários aspectos da educação;

2 — a segunda, onde se localizam as disposições, visando administradores e professores, segundo relação de tópicos, como contrato e responsabilidade das unidades escolares, procedimento das juntas de educação, votação e eleição. Os focos dessas duas primeiras partes deveriam ser a educação de primeiro e segundo graus;

3 — a terceira, que deve abranger a educação superior, pelos aspectos peculiares que esse nível apresenta.

PROBLEMAS MAIS FREQUENTES

William R. Hazard conduziu uma pesquisa sobre as áreas mais relevantes do Direito Educacional para a prática dos administradores nos sistemas educacionais urbanos. Em *Education and Law* (1978), Hazard opina que o Direito Educacional não deveria ser olhado como um ramo separado do direito. Embora muitos Estados americanos tenham compilações de leis para responder aos problemas escolares, muitos dos princípios aplicáveis à educação o são igualmente em outros setores, como, por exemplo, contratos, responsabilidades, culpa e proteção constitucional. São tanto aplicados nas escolas e aos professores como também em outros segmentos da sociedade. Além dessa ponderação, que não deixa de ser uma posição no relacionamento entre educação e direito, Hazard estruturou o conteúdo do seu trabalho nas áreas mais importantes para os administradores:

1 — escolarização pública e direito, estudo dos problemas da estrutura legal da educação, conselhos e juntas de educação, papel do governo federal, tribunais e educação;

2 — Igreja, Estado e escolas agrupam os problemas do controle governamental e da escolha religiosa, a liberdade de consciência, escolas paroquiais, saudação à bandeira e outros;

3 — direitos civis e educação relacionam as questões da segregação racial e demais aspectos dos direitos estudantis;

4 — alunos, pais e diretrizes escolares tratam dos problemas da participação dos pais nas escolas;

5 — relações professor-junta de educação, principalmente contrato, demissão, estabilidade, organização profissional, greve e outros conflitos;

6 — fundos e propriedades, incluindo o problema de arrecadação de impostos para fins de manutenção das escolas;

7 — culpa e responsabilidade dos professores e das escolas.

O trabalho de Hazard tem um cunho eminentemente prático mostrando o volume, a complexidade e a extensão dos problemas e principais temas do Direito Educacional na sociedade americana. Kern Alexander, bem recentemente (*School Law*, 1980), apresentou o mais completo trabalho sobre o Direito Educacional, dissertando sobre os problemas da estrutura legal da educação e acerca de muitas questões como aquelas já apresentadas por Hazard.

Os tópicos da literatura relacionada acima refletem, de certa forma, trabalhos anteriores escritos, principalmente a dissertação de Mestrado em Administração Educacional (Boaventura, 1980). Além das obras referenciadas, muitas outras são importantes para o estudo do Direito Educacional americano (Remmlein, 1953; Kirp and Yodof, 1974; Haubrich and Apple, 1975; Gatti and Gatti, 1975; Levine and Cary, 1977) bem assim as revistas especializadas em Direito Educacional como *School Law Journal* (1981), periódico publicado pela NOLPE, National Organizational on Legal Problems of Education, *Journal of Law and Education* da Universidade de Harvard e outros.

CONTRIBUIÇÃO DA LITERATURA BRASILEIRA

Os seminários de Direito Educacional

O I Seminário de Direito Educacional, reunido na UNICAMP, em outubro de 1977, foi coordenado por Guido Ivan de Carvalho ("1. Seminário de Direito Educacional", 1977). Esther de Figueiredo Ferraz, em contribuição significativa e pioneira, mostrou a importância dessa novel disciplina jurídica, localizando-a na órbita do Direito Administrativo e, sobretudo, discutiu o alcance do direito subjetivo público à educação, para concluir que sua existência implicaria na prestação a ser exigida do poder público, através de ação intentada contra a União, Estados e Municípios. Ferraz reconheceu que já há uma matéria educacional "de modo a justificar a criação de um Direito Educacional".

Lourival Vilanova, no mesmo Seminário, ao tratar de "O Direito Educacional como possível ramo da ciência jurídica", destacou a classificação das normas educacionais em constitucionais, legislativas, regulamentares, portarias e atos ministeriais, resoluções procedentes dos Conselhos Federal e Estaduais de Educação e, finalmente, admitiu as fontes jurisprudenciais.

Guido Ivan de Carvalho estudou o Direito Educacional na *práxis* do ensino. Como também Álvaro Álvares da Silva Campos apresentou duas comunicações sobre "O Código Vital e o Direito Educacional" e um minucioso estudo intitulado "O Direito Educacional na Jurisprudência da Consultoria Jurídica do MEC". Este último trabalho é de importância na estruturação do conteúdo do Direito Educacional, em termos práticos, pela variedade de temas apresentados. Ainda José Alves de Oliveira se ocupou do tema "A Universidade como autarquia de regime especial".

Já no II Seminário de Direito Educacional, realizado na mesma cidade e liderado pelo mesmo grupo, em 1978, Abdias de Oliveira tratou de "As Entidades Mantenedoras de Ensino Superior"; Álvaro A. da S. Campos, de "O Direito e a Administração Educacional"; Dalva Assumpção Souto Mayor, de "A Consolidação da Legislação Educacional como etapa para um futuro código"; Wilson Chaves, de "O Magistério Superior na Justiça do Trabalho: a Harmonia das Leis de Ensino, dos Estatutos Universitários com a Legislação Trabalhista". Muitos outros trabalhos e pontos de vista foram também discutidos. (II Seminário de Direito Educacional, 1978).

Dando continuidade aos Seminários, foi realizado o terceiro em Salvador, em setembro de 1982, em comemoração ao centenário dos pareceres de Rui Barbosa sobre a reforma do ensino. Até agora, porém, não foram publicados os anais desse Seminário.

A sistematização do Direito Educacional

Renato Alberto Teodor Di Dio (1982, p.31), depois de recensar as comunicações nos dois Seminários acima referidos, definiu o Direito Educacional como "o conjunto de normas, princípios, leis e regulamentos que versam sobre as relações de alunos, professores, administradores, especialistas e técnicos, enquanto envolvidos, mediata ou imediatamente, no processo ensino-aprendizagem". O processo ensino-aprendizagem está para o Direito Educacional como a relação de emprego para o Direito do Trabalho. Julgo importante o esforço de conceituação porque, mesmo especialistas em *educational law*, como Alexander, Gatti, Hazard e outros, não o fizeram. Após defini-lo, dividiu-o em duas partes. Uma, geral, onde trata das relações do Direito Educacional com os outros ramos da ciência jurídica, em especial com o Direito Administrativo e Constitucional, bem como dos princípios, institutos juspedagógicos, responsabilidades e deveres de prestar contas. E uma outra parte, especial, em que trata, fundamentalmente, dos direitos e deveres dos alunos e professores.

A educação como função social tem repercussões no Direito Público, onde são examinadas as competências da União e dos Estados, a isenção tributária, a educação como direito de todos e como dever do Estado, princípios e normas, o ensino religioso, a liberdade acadêmica e outros aspectos disciplinados pela Lei Maior.

O Direito Educacional tem uma tipicidade muito própria, fundamentada no processo ensino-aprendizagem, independente do Direito Administrativo. Assim é o capítulo dos princípios do Direito Educacional, que são classificados em existenciais — educação universal, desenvolvimento máximo e da potencialidade, irrenunciabilidade, irreversibilidade e pessoalidade — e lógicos, como liberdade acadêmica, igualdade de oportunidades, educação compulsória, gratuita e comum. O problema crucial, aí, é saber se a educação é um direito subjetivo público ou um interesse protegido pela lei.

Dentre esses princípios, atenção especial é dirigida para a igualdade de oportunidades educacionais, que tanta importância tomou depois do relatório Coleman. Assim como o princípio *in loco parentis* encontra a sua base jurídica na Constituição Federal quando estatui que a educação será “dada no lar e na escola”.

Os institutos juspedagógicos são, pela primeira vez, tratados de uma maneira sistemática. É a parte do Direito Educacional sem maiores vinculações com o Administrativo. Tais institutos são notariais, como matrícula, adaptação, transferência, convalidação, equivalência, e docimológicos, cujos exemplos mais frequentes são: avaliação, promoção, reprovação, recuperação, dependência e exames especiais.

Di Dio estuda a aplicação da *accountability*, isto é, a responsabilidade e o dever de prestar contas quanto ao rendimento escolar, que tem permitido ao aluno acionar, juridicamente, a escola que não o habilitou como seria esperado e desejado. Afirma que “não se concebe que os profissionais da educação permaneçam impunes em casos de prejuízos à formação moral, intelectual e física de seus estudantes”. O ponto central do livro é apresentar o Direito como um *tertius* entre os métodos quantitativos e o pólo oposto dos humanistas, atuando como um mecanismo de proteção aos direitos educacionais.

A ordenação em texto único

Além dessas duas contribuições específicas, estudos sobre a Legislação de Ensino continuam sendo elaborados, no Brasil, como tentativa de compilação ou de ordenação de normas legais. O Conselho Federal de Educação, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais e a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados empreenderam um trabalho dentro desta diretriz, intitulado *Ordenação em texto único das leis de diretrizes e bases da educação nacional e legislação conexa*, em dois volumes (1983). A *Ordenação em texto único* se restringe às normas federais, conforme apresentado na Exposição de Motivos:

“Sutil e inçada de percalços é a empresa de quem consolida. Sendo mais que a de compilar, não se pode exaurir na simples reunião dos textos pertinentes. Sendo, porém, menos que a de legislar, não pode ir ao ponto de dar-lhes articulação e forma que, posto desejáveis, não se possam reconhecer preexistentes. Em sentido estrito, o texto consolidado deve esgotar as possibilidades de manifestar as leis, sem, contudo, criá-las, extingui-las ou modificá-las. Isto é, constituir-se em fonte de cognição e não em fonte de produção do direito, segundo a clássica distinção da doutrina italiana.” (1983, v.1, p.XIX).

A propriedade de reconstrução do Direito Educacional em um texto único está sobretudo na destinação e na possibilidade efetiva de utilização e de consulta.

CONCLUSÃO

No Brasil, apesar da tradição do direito continental e do crescimento da ciência jurídica, constata-se que o Direito Educacional carece de sistematização.

A revisão da literatura norte-americana contribuiu para mostrar o papel significativo que os tribunais desempenham na educação. No estágio em que se encontra o *Educational Law*, é clara a definição das principais fontes do direito que estruturam juridicamente a educação. Do ponto de vista do objetivo deste artigo, a literatura também indicou a divisão do Direito Educacional e a emergência dos problemas mais freqüentes em educação nos Estados Unidos, tais como divergências entre escola pública, Igreja e Estado, direitos civis e seu relacionamento com os problemas de segregação racial, participação de alunos e pais na escola, relações professores e administração e outros.

Na contribuição da literatura brasileira, os anais dos Seminários de Direito Educacional demonstraram a preocupação com problemas fundamentais, quais sejam, a controvérsia sobre a existência do direito subjetivo público à educação, ao lado de cogitações práticas e operativas que ensejam o ordenamento de normas. O trabalho pioneiro de Renato Di Dio é um ensaio de sistematização que possibilita um lugar preciso na evolução da Legislação de Ensino para o Direito Educacional. É, sem dúvida, o maior esforço no sentido de sistematizar o Direito Educacional até agora já empreendido no Brasil.

Por fim, a *Ordenação em texto único* é um trabalho de compilação que se mostra útil para todos aqueles que precisam usar e consultar a Legislação de Ensino Federal. Texto como este, porém, faz sentir que estamos caminhando na direção não somente de uma ordenação, mas já de um esboço de sistematização que indica prenúncios da passagem da etapa atual da Legislação para a fase seguinte do Direito Educacional.

Por fim, no que concerne à revisão da literatura, ainda há a exigência de um levantamento bibliográfico brasileiro, bem mais amplo, a respeito da matéria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXANDER, Kern. *School law*. St. Paul, West Publishing, 1980.
- BOAVENTURA, Edivaldo M. *The legal framework of Brazilian education: a tentative classification of school law sources with some comparisons to American school law and its application to teaching educational administration in Brazil*. The Pennsylvania State University. 1980. Master's Paper.
- BOLMEIER, Edward C. *The school in the legal structure*. Cincinnati, W.H. Anderson, 1968.

- BRASIL. Leis, decretos, etc. *Ordenação em texto único das leis de diretrizes e bases da educação nacional e legislação conexa*/Comissão elaboradora: João Batista Villela (Presidente), Cleci Mayer, Esther de Figueiredo Ferraz, Moacyr Expedito A. Vaz Guimarães, Yesis Licia y Amoedo Passarinho. Brasília, Conselho Federal de Educação, INEP e Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, 1983. 2v.
- DI DIO, Renato Alberto Teodoro. *Contribuição à sistematização do direito educacional*. Taubaté, Univ. de Taubaté, 1982.
- EDWARDS, Newton. *The court and public schools*. 3. ed. Chicago, University of Chicago Press, 1971.
- FELLMAN, David ed. *The supreme court and education*. 3. ed. New York, Teachers College Press, 1976.
- GATTI, Richard D. & GATTI, Daniel J. *Encyclopedic dictionary of school law*. New York, Parker Publishing, 1975.
- HAUBRICH, Vernon F. & APPLE, Michael W. ed. *Schooling and the rights of children*. Berkeley, Mc Cuthchan Publishing, 1975.
- HAZARD, William R. *Education and law*. 2. ed. New York, Free Press, 1978.
- JOHNSON, George M. *Education law*. East Lansing, Michigan State University, 1969.
- KIRP, David L. & YUDOF, Mark G. *Educational policy and the law; Cases and materials*. Berkeley, Mc Cutchan Publishing, 1974.
- LEVINE, Allan H. & CARY, Eve. *The rights of students*. New York, Avon Books, 1977.
- MORRIS, A. *The constitution and the american education*. St. Paul, West Publishing, 1974.
- NOLTE, M. Chester & LINN, John Phillip. *School law for teachers*. Danville, Interstate Printers & Publishers, 1963.
- NOLPE SCHOOL LAW JOURNAL. Topeka, Kansas, National Organization Legal Problems of Education, 1981.
- PEPE, Thomas J. *A guide for understanding school law*. Danville, Interstate Printers & Publishers, 1976.
- PETERSON, LeRoy J.; ROSSMILLER, Richard A.; MARLIN, M. Vols. *The law and public school operation*. 2. ed. New York, Harper & Row, Publishers, 1978.
- PRICHETT, C. Herman. *The american constitutional system*. New York, McGraw-Hill Book, 1967.
- REMMLEIN, Madaline Kinter. *The law of local public school administration*. New York, McGraw-Hill Book, 1953.
- SEMINÁRIO DE DIREITO EDUCACIONAL, 1., Campinas, SP. 1977. *Palestras, Painéis, Debates, Comissões*. Campinas, 1977.
- SEMINÁRIO DE DIREITO EDUCACIONAL, 2., Campinas, SP. 1979. *Palestras, Painéis, Debates, Conclusões*. Campinas, 1978.

