

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

Lauro Carlos Wittmann

Divonzir Arthur Gusso

Moacir Gadotti

Carlos Correa Mascaro

Luiz Antônio Cunha

José Carlos de Araújo Melchior

Vani Moreira Kenski

Alci Aderi de Mello
Dietmar Klaus Pfeiffer

Célia Lúcia Monteiro de Castro

Rudolf Lenhard

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 700E
90000 — Porto Alegre, RS — Brasil
Fone: (0512) 33-3887

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 na avaliação dos trabalhos deste número:

Consultores Editoriais

Contribuíram na avaliação dos trabalhos deste número:

Alberto de Mello e Souza, Alceu Ravanello Ferrari, Benno Sander, Carlos Roberto Jamil Cury, Clóvis Luiz Machado da Silva, Elba Siqueira de Sá Barreto, Fátima Cunha Ferreira Pinto, Heloisa Maria Cardoso da Silva, Jairo Eduardo Borges Andrade, Jorge Ferreira da Silva, José Augusto Dias, Juracy C. Marques, Lia Rodrigues Gonçalves, Maria Antonieta Bianchi, Maria Luiza Barbosa Chaves, Naura S. F. Correa da Silva, Roberto Claytã Castro, Tarcízio Rego Quirino, Vicente de Paulo C. Madeira.

Assinatura anual para 1983, Cr\$1.600,00 ou número avulso a Cr\$1.000,00 através de cheque em nome de RBAE ou Revista Brasileira de Administração da Educação. Para 1984, assinatura Cr\$ 5.000,00 ou número avulso a Cr\$ 3.000,00.

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, Caixa Postal 04-0239, 70.910, Brasília, DF, Brasil.

Presidência: Benno Sander, Presidente; Denise De Felippes Oliveira Afonso, 1º Vice-Presidente, Região Norte; Fátima Cunha Ferreira Pinto, 2º Vice-Presidente, Região Sudeste; Altair Macedo Lahude, Vice-Presidente, Região Centro-Oeste; Maria Beatriz Moreira Luce, Vice-Presidente, Região Sul; Origenes Angelitino Martins, Vice-Presidente, Região Norte.

Conselho Deliberativo: Benno Sander, Denise De Felippes Oliveira Afonso, Fátima Cunha Ferreira Pinto, Altair Macedo Lahude, Maria Beatriz Moreira Luce, Origenes Angelitino Martins, Luís Soares de Araújo Filho, Maria Luiza Barbosa Chaves, Altair Gomes, Roberto Claytã Castro, Helenir Suano, Edivan Secundo Lopes.

Conselho Fiscal: Roberto Moreira, Ada Pimentel Gomes Fernandes, Maria Clélia Botelho.

Diretoria Executiva: Ediruald de Mello, Diretor Executivo; Francisco Sena Borges, Diretor Financeiro; Clélia de Freitas Capanema, Diretora de Cooperação Técnica; Ana Elizabeth L. A. dos Santos, Diretora de Pesquisa e Divulgação.

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

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.

1983, 1(2)

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

Lauro Carlos Wittmann

Divonzir Arthur Gusso

Moacir Gadotti

Carlos Correa Mascaro

Luiz Antônio Cunha

José Carlos de Araújo Melchior

Vani Moreira Kenski

**Alci Aderi de Mello
Dietmar Klaus Pfeiffer**

Célia Lúcia Monteiro de Castro

Rudolf Lenhard

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

ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO

Administração e planejamento da educação: ato político-pedagógico/10

Lauro Carlos Wittmann

Escolarização e déficit escolar: os fatos e as versões/23

Divonzir Arthur Gusso

FORMAÇÃO DO ADMINISTRADOR DA EDUCAÇÃO

A formação do administrador da educação: análise de propostas/38

Moacir Gadotti

EM DEBATE GRATUIDADE DO ENSINO SUPERIOR

Reforma universitária, gratuidade do ensino e outros problemas/48

Carlos Correa Mascaro

Ensino superior: a gratuidade necessária/60

Luiz Antônio Cunha

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Financiamento da educação no Brasil: algumas questões atuais/70

José Carlos de Araújo Melchior

SUPERVISÃO EM EDUCAÇÃO

Funções do supervisor em escolas de 2º grau do Distrito Federal/90

Vani Moreira Kenski

Alienação no lugar de trabalho: uma análise de trajetória/110

Alci Aderi de Mello

Dietmar Klaus Pfeiffer

ÉTICA E EDUCAÇÃO

Nuremberg, Helsinki, Tóquio: importantes? Ou educação é diferente? /122

Célia Lúcia Monteiro de Castro

EM DISCUSSÃO

A qualidade do ensino elementar, o professor e a política/136

Rudolf Lenhard

EDITORIAL

A experiência em construção a que nos propusemos ao editar a *Revista Brasileira de Administração da Educação* (RBAE) prossegue neste segundo número marcada pelo espírito associativo e profissional característico da ANPAE.

Nesta etapa de divulgação e consolidação da RBAE, recebemos inúmeras contribuições de apoio e crítica que vêm reforçar algumas diretrizes iniciais e enriquecer o trabalho com novas perspectivas. A todos os que colaboraram na divulgação, na apreciação aos trabalhos, ou na apresentação de matérias à editoria, renovamos a disponibilidade deste espaço de comunicação, participação e intercâmbio.

Os artigos selecionados para este segundo número da RBAE são exemplo de sua proposta editorial e da construção que se estabelece envolvendo autores, consultores editoriais, revisores técnicos e editor. São, ao todo, dez trabalhos de qualidade e representativos da produção intelectual e científica brasileira em administração da educação. Temos presentes autores de diferentes regiões do país, que escrutinam temas igualmente variados, através de diversos métodos de investigação.

Na primeira seção apresenta-se o trabalho de reflexão teórica de Wittmann, que dá continuidade à análise das bases e propostas correntes em administração da educação. E o trabalho de Gusso que, enquanto alerta para a metodologia de cálculo das taxas de escolarização e déficit escolar, coloca o questionamento dos pressupostos do planejamento da educação.

Com o artigo de Gadotti aprofunda-se a discussão das propostas sobre a formação do educador e, em especial, do administrador da educação. Por outro lado, seu trabalho completa a disseminação de textos relacionados aos temas das conferências proferidas no Simpósio da ANPAE em Natal (1982).

O debate sobre a gratuidade do ensino superior no Brasil estimulou a manifestação de dois autores muito atuantes: Mascaro e Cunha. Seus trabalhos focalizam a mesma questão sob divergentes perspectivas, alinhando cada um argumentos de primeira ordem.

Já o artigo de Melchior revisa elementos e circunstâncias que pontuam a ampla questão do financiamento da educação, ilustrando e oferecendo uma abordagem mais genérica do tema.

Sob o tema da supervisão em educação alinham-se dois trabalhos baseados em pesquisa empírica. Kenski analisa funções do supervisor escolar enquanto Mello e Pfeiffer atentam para manifestações e alienação no lugar de trabalho. Ambos os artigos merecem atenção pelos resultados que divulgam e por usarem tratamento de dados pouco difundidos em nosso meio.

O trabalho de Castro, de singular e contundente maneira, traz aos profissionais e estudiosos da administração da educação a fundamental e pouco investigada questão da ética em educação. Quer pela argúcia dos questionamentos levantados, quer pela riqueza de fontes analisadas, o artigo há de contribuir para o enfrentamento deste problema.

Na última seção deste número instala-se o espaço para a recensão e a crítica à produção intelectual e científica de interesse da administração da educação. O trabalho de Lenhard parte da revisão da obra mais recente de Guiomar Namo de Mello para apresentar uma visão da situação do ensino e do magistério no país.

Com o segundo número, cresce o espectro de colaboradores e de consultores editoriais, fiéis à intenção de colaborar efetivamente para o aprimoramento do estudo e do exercício da administração da educação no Brasil e de dar a esta *Revista Brasileira de Administração da Educação* uma maior acessibilidade aos educadores.

Permanece a editoria colocando a Revista aos anpaenos e ao público interessado para que seja veículo de participação, neste esforço de construção e reconstrução do saber em educação a que estamos comprometidos.

O Editor

ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO

ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO ATO POLÍTICO – PEDAGÓGICO*

LAURO CARLOS WITTMANN**

RESUMO

A administração e o planejamento da educação são práticas sociais, com embasamento teórico e atuação concreta. Logo, não são neutros. Podem ser instrumentos do autoritarismo burocrático-arbitrário para uma educação alienada e alienante, ou podem levar à construção sócio-política para uma educação transformadora.

O cerne e o eixo da administração e do planejamento é a própria educação, pois são atos políticos e pedagógicos.

A administração e o planejamento da educação são comprometidos em sua contextualização nacional, enfatizadas suas contradições e as posturas de embasamento (redundante alienada, comprometida e ambígua ou relevante). São também apresentadas orientações para um quê-fazer teórico e prático mais pertinente e relevante.

ABSTRACT

Educational planning and administration are a social practice, based on theory and concrete action. Therefore, they are not neutral. They may serve bureaucratic authoritarianism for an alienated and alienating education, or may lead to social-political construction through an education for transformation.

The center and axis of planning and administration is education itself, because they are political and pedagogical acts.

The Brazilian context and the basic contradictions and postures (redundant alienated, compromised and ambiguous, or relevant) in educational planning and administration are studied. Also, guidelines for action in theory and practice towards more pertinence and relevance are presented.

INTRODUÇÃO

A administração e o planejamento da educação, como prática social, têm uma dimensão de embasamento teórico e uma dimensão de atuação concreta. Nesta dupla dimensão, na sua construção histórica como prática social numa sociedade divi-

*Texto discutido em curso no XV Seminário Brasileiro de Tecnologia Educacional, Recife, nov. 1983.

**Professor da Universidade Federal da Paraíba (UFPb).

RBAE	Porto Alegre	v.1	n.2	p.10-22	jul./dez.
------	--------------	-----	-----	---------	-----------

dida em classes, a administração e o planejamento da educação não são neutros. Não existem no abstrato, mas na contextura concreta de uma sociedade determinada. A atual formação social brasileira nos situa entre duas tendências opostas. Historicamente, nossa prática consolida uma (des)educação a serviço dos interesses do capital ou busca ativar uma educação pertinente aos interesses coletivos das classes dominadas.

No primeiro caso, a administração e o planejamento da educação são instrumentos do autoritarismo burocrático-arbitrário na gestão da (des)educação alienada e alienante. Desenvolvem-se e garantem a sua "legitimidade" na vinculação ao poder discricionário e alienador, desfigurando a autoridade com o autoritarismo e subtraindo de sua prática a sua própria substantividade; que é a educação. Administra-se e planeja-se tudo, menos a educação. Conseqüentemente, a administração e o planejamento da educação se configuram como práticas politiquêiras e anti-educativas.

No segundo caso, a administração e o planejamento da educação são expressões e impulsos no processo de instauração e da construção sócio-antropológica. Legitimam-se pela co-responsabilidade de todos os agentes envolvidos, na perspectiva da construção de uma prática educativa autogerida. O cerne e o eixo da administração e do planejamento é a própria educação. Conseqüentemente, a administração e o planejamento da educação se configuram como ato político e pedagógico.

A atuação consistente dos administradores e planejadores da educação indica para um ministério ou serviço social de desburocratização e democratização de sua própria função. O conhecimento sólido para a administração e para o planejamento é o conhecimento construído no interior do fazer a educação. A superação do autoritarismo passa pela superação da divisão social entre os que decidem e os que fazem a educação.

CONTEXTUALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO E DO PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO

Inserção numa determinada formação social

Administradores e planejadores da educação nos inscrevem numa prática social (pretensamente) educativa. Nesta prática, condições subjetivas e objetivas de educação são construídas continuamente, ao lado do peso da rotina e da repetição.

A educação assume diferentes configurações de acordo com o papel real e a atuação das pessoas e dos grupos envolvidos e de acordo com a forma de relação que se estabelece entre eles. O papel, a atuação e as formas de relação se constroem em resposta ao confronto entre as exigências dominantes da formação social na qual se experienciam e as exigências da transformação desta própria formação social. Sociedade e pessoas são realidades. Existem enquanto se transcendem e ultrapassam a si mesmas.

Administradores e planejadores da educação tendemos a nos afogar no emaranhado da operacionalização e perdemos a perspectiva estratégica. A prática consistente sugere a subordinação da operacionalização ao estratégico. Isto exige a libertação da postura quixotesca de gabinete para a redefinição de nossa prática na realidade mais ampla do sócio-antropológico.

A administração e o planejamento da educação, tanto na sua teoria, quanto na sua ação, só fazem sentido a partir, dentro e em função do *quê-fazer* da educação. Este *quê-fazer* é uma prática contraditória, vinculada aos problemas estruturais da sociedade. Como sujeitos históricos experimentamos e recriamos o concreto, isto é, participamos da transformação do mundo pela construção do todo e de nós mesmos.

Nossas relações sociais, a forma como vivemos em relação e, até mesmo nossas palavras e nossos gestos estão marcados profundamente pelas regras das relações que se construíram historicamente na sociedade que vivemos. Nesta sociedade produzimos nossa existência e nos construímos a nós mesmos. Conseqüentemente, as condições estruturais desta sociedade fazem parte de nossa própria existência. Fazem parte dos ossos, da carne e da vida da gente. Nossa ação e nossa teoria, o todo de nossa prática, tenderão a reproduzir e consolidar este estado de coisas. Como nos construímos como gente e agimos num contexto social concreto, nossa formação e atuação profissionais também estão marcadas e são expressão deste contexto.

Entretanto, o ser humano e a educação, como prática social da afirmação histórica do homem, são expressões e impulsos no interior do processo de evolução da formação social. Enquanto expressão da realidade social na qual se constroem, o ser humano e a educação tendem a reproduzir, dar continuidade, consolidar e tornar mais aperfeiçoado o *status quo*, isto é, a forma como as pessoas se relacionam, mantendo as regras básicas das relações sociais vigentes. Enquanto impulso no interior da evolução social, o ser humano e a educação tendem a transformar a realidade social, contribuindo na elaboração e estabelecimento de novas regras básicas nas relações sociais. Isto implica a perspectiva de transformação estrutural da sociedade.

Esta contradição, nascida da condição de expressão e da potencialidade de impulso, está presente em cada um de nós e assume proporções gigantes na prática da educação, principalmente na função de seu planejamento e administração.

Elementos de formação social brasileira

Vivemos numa época em que enfrentamos a derrocada da aparente e milagreira restauração e expansão da economia brasileira. A enganosa euforia dos anos do chamado "milagre" esvaziou o projeto econômico dos interesses nacionais. A construção do Brasil-potência afastou o povo não só do processo de decisão e dos benefícios do crescimento econômico, mas tirou a base de sustentação de um projeto econômico voltado para as suas necessidades.

A internacionalização da economia brasileira traz no seu bojo problemas de comércio, de finanças e da própria estrutura de produção. Os problemas de comér-

cio (por exemplo, a balança de pagamentos) são menores do que os problemas financeiros (por exemplo, FMI e Cia.). Mais grave do que os problemas de comércio e de finanças, entretanto, é o problema estrutural do caráter do atual estado da economia. As bases de sustentação do processo de produção de bens e riquezas sugerem um suporte desnacionalizado. Isto implica a expropriação da riqueza, não só das mãos de quem a produz, mas também da nação onde a riqueza é produzida.

As perspectivas do *modelo* econômico são limitadas e limitantes. Elas, no entanto, dependem decisivamente da decisão política. A mudança radical na evolução da economia depende do alargamento do espaço democrático na sociedade brasileira, ou da diminuição e destruição do autoritarismo e da arbitrariedade no processo de tomada de decisão. A ampliação ou o estancamento da sangria das classes trabalhadoras e da sangria nacional têm um suporte político. A concentração do poder e o conseqüente autoritarismo indica na direção da consolidação do projeto de internacionalização, que implica a maximização da exploração. A construção da democracia indica na direção de voltar o projeto econômico para os interesses nacionais identificados com a população brasileira. A ampliação do espaço democrático leva à participação maior do Estado na solução dos problemas sociais.

O problema básico na perspectiva política não parece se situar no argumento de escassez de recursos. Os gastos públicos em obras faraônicas, de discutível retorno para o desenvolvimento sócio-econômico brasileiro, são incomparavelmente maiores do que a alocação de recursos públicos para a educação, saúde, habitação, solução do problema da seca no Nordeste, etc. A razão desta distorção parece fundamentar-se na base política da estratégia de "desenvolvimento". O conchavo e a aliança entre interesses dominantes embasa uma perspectiva. A busca da solução dos problemas da população embasa outra perspectiva. A sustentação da primeira perspectiva expressa-se no pavor histórico dos grupos dominantes aos pobres organizados, especialmente se esta organização se realiza por assalariados.

A ampliação do necessário espaço democrático passa pela afirmação histórica do povo. Esta afirmação não se faz por delegação a minorias, nem pela usurpação do poder por grupos respaldados pelos interesses do capital. Estes interesses se provaram apátridas e, até mesmo antinacionais. Uma nação encontra sua afirmação pelo povo que a constitui. Não há iluminados, por mais bem intencionados que possam ser, que tenham condições objetivas de garantir a afirmação de um povo. O crescimento da produção que acompanha o crescimento da miséria da maioria leva cronicamente à crise.

A pergunta para a educação e, especialmente, para os responsáveis pela sua administração e planejamento passa pelos desacertos flagrantes dos problemas recorrentes da política econômica. As práticas de sustentação política e ideológicas desta base econômica da sociedade são o lugar da educação.

As contradições da educação e de sua administração e planejamento na formação social brasileira

A divisão social do trabalho, na atual formação social brasileira, caracteriza, também, as relações no interior da prática educativa. A ruptura entre os que fazem

a educação e os que a controlam expressa e gera contradições e conflitos. No caso da educação, a administração e o planejamento comprimem-se para dentro da perspectiva burocrática. Esta redução traz um prejuízo substancial para a atuação do administrador e do planejador porque subtrai da função o seu essencial, a dimensão pedagógica-educativa. A dimensão política, comumente dissimulada e mantida inconsciente, tende a efetivar a reprodução ou consolidação das relações que se estabeleceram e são dominantes na sociedade como um todo.

Desossada de sua consistência última, a função administrativa e de planejamento tende a, no concreto de sua execução, constituir uma disfunção ou uma prática anti-educativa. Inconscientemente ou não a prática dos administradores e planejadores vincula-se mais aos interesses de denominação, fazendo o jogo excuso do poder ilegítimo, do que serve a uma prática educativa nascida, construída e responsiva aos interesses da maioria da população. E, neste sentido, pressiona os agentes educativos para uma atuação alienada e alienante. Dissimulando as contradições e servindo aos interesses dominantes a administração e o planejamento negam, na sua inserção histórica, o próprio móvel da história. Emperram a contribuição possível da educação na construção de uma sociedade brasileira democrática, justa, humana e igualitária.

De outro lado, estamos inscritos na prática social da educação, que contribui decisivamente, dentro dos seus limites, na construção das condições subjetivas do assumir do papel histórico do povo e de cada um.

Evidentemente, a educação transcende os limites da escolaridade e, até mesmo, de outras formas planejadas de intervenção educativa. Estes processos formais de educação caracterizam-se pela presença da relação professor-aluno, de um programa pré-estabelecido, de avaliação da aprendizagem e de certificação. Uma parte substantiva de nossa educação, enquanto construção sócio-pessoal, realiza-se fora destes programas formais de educação. As práticas não-formais de educação, especialmente, nas organizações populares e nos movimentos sociais e no próprio trabalho estão criando, praticando e construindo alternativas de administração e planejamento.

Do interior destas experiências parece que surgem novas perspectivas para nossa atuação e até para nossas teorias. A busca da prática administrativa de autogestão e de planejamento efetivamente participativo rompe o autoritarismo e o controle burocrático. A socialização do poder dá nova configuração à direção. Esta passa a ser expressão e impulso no interior do processo. E sua base de legitimidade é ser a expressão da maioria das pessoas metidas no quê-fazer. Esta coordenação do processo implica um autocontrole, que é mais rigoroso do que o hetero-controle, baseado na coação e no medo.

O compartilhamento da responsabilidade e do direito de administrar e de planejar indicam na direção de um processo participativo e autogerido. O administrador e o planejador catalizam o processo de tomada de decisão, de veiculação da informação e de controle da execução da educação. A função de administrar e de planejar é de todo agente envolvido no processo.

PERSPECTIVAS E PRIORIDADE DA RELEVÂNCIA

A efetividade na administração e planejamento da educação

A administração e o planejamento da educação podem estar buscando as bases de sua validade ou de sua legitimação na melhoria da eficiência, na melhoria da eficácia, ou na melhoria da efetividade da educação. A efetividade pode ser redundante ou relevante.

Eficiência e eficácia são termos que qualificam a atuação. A eficiência se refere aos procedimentos, à economia de meios e ao desempenho. A eficácia se refere à consecução dos objetivos ou metas. São duas dimensões presentes na prática social da administração e do planejamento da educação e determinam sua racionalidade.

A efetividade redundante e relevante são termos que qualificam o resultado social da atuação. A efetividade se refere ao resultado externo da prática, por isso é também chamada de eficácia externa. Esta efetividade pode responder aos interesses dominantes da minoria privilegiada. Neste caso a educação, no resultado social de sua prática, é de efetividade redundante. A efetividade relevante se refere ao sentido e ao impacto da prática educativa segundo os interesses da maioria.

Portanto, a educação pode ser efetiva, mas não relevante e pode ser relevante com diferentes níveis de efetividade. Um exemplo de efetividade não relevante é o casuísmo político na abertura brasileira. O casuísmo político pode ser efetivo, isto é, ter resultados políticos na sociedade, mas sua relevância é, pelo menos, suspeita. A democracia e a equidade só tem a perder com esta manipulação efetiva do processo político. A visão mercadológica da educação poder ser anti-relevante, porque comprime a efetividade da educação para dentro dos interesses do capital, quando a administração e o planejamento da educação relevantes parecem sugerir uma prática impulsionadora na construção da solidariedade humana, que é negada pelos interesses do capital com os decorrentes privilégios e as escandalosas desigualdades de nossa sociedade.

A relevância da administração e do planejamento da educação se mede pela presença dos interesses e das necessidades da maioria da população. Consequentemente, uma inteligente administração e planejamento não são subservientes à dominação e à exploração, nem aos valores e interesses das minorias dominantes, mas buscam a fidelidade aos interesses, valores e necessidades reprimidas da maioria.

Em resumo, a administração e o planejamento da educação, substantivamente, se pautam pela efetividade relevante, isto é, pelo resultado social da prática educativa pertinente, que faz sentido e que importa para a maioria da população. E, neste sentido, a administração e o planejamento são práticas virulentas, causam impacto e contribuem para a construção de uma sociedade brasileira menos injusta, menos desumana e menos desigual ou discriminatória.

Posturas e perspectivas

A administração e o planejamento da educação são práticas sociais que se realizam no interior de uma realidade concreta. Nós construímos e experienciamos

nossa prática na realidade social brasileira. Esta realidade é uma realidade que se constrói e que muda. Ocorreram mudanças na formação social brasileira. A correlação de forças sociais, hoje, não é a mesma que a de outras épocas.

As regras e as leis que regem a sociedade não são naturais, inerentes à "natureza" da sociedade. Sociedade é uma realidade construída. Suas regras e suas relações são criadas, construídas e estabelecidas pela forma concreta como as pessoas participam das práticas sociais.

Toda evolução da formação social brasileira manteve, na base de sua construção social, relações de exploração e dominação. As relações que se estabeleceram no interior do modo dominante de produção no Brasil dividem a população em dois pólos antagônicos. Num pólo estão os que detêm, são proprietários e controlam os meios de produção. Estes são os grupos dominantes da nossa sociedade. No outro pólo estão aqueles aos quais sobra apenas vender a sua força de trabalho e formam as massas dominadas da sociedade.

Os planejadores e administradores da educação estão contribuindo para superar esta contradição básica da sociedade ou fazemos parte da chamada "classe média sebosa" a serviço da manutenção desta contradição.

A administração e o planejamento da educação não existem no abstrato. Mesmo porque se administra e planeja a educação e esta só existe como ela acontece no concreto. Num contexto marcado por relações de dominação e exploração a nossa prática tende a ser um mecanismo social cuja finalidade é garantir a "organização" e o funcionamento desta sociedade. Conseqüentemente, a tendência dominante é caucionar e garantir uma educação que reproduza, confirme e até modernize as relações sociais vigentes. Neste mesmo contexto, entretanto, constrói-se a tendência oposta.

Portanto, constroem-se teorias e exerce-se a administração e o planejamento da educação de maneiras e com conteúdos diversos e até contraditórios. Há duas posturas e perspectivas básicas opostas, que fundamentam e definem as teorias e as atuações em administração e planejamento da educação. A primeira é a postura redundante e a segunda é a postura relevante.

1) Postura redundante

Esta postura ou perspectiva toma diferentes configurações concretas. Há três principais maneiras de ser redundante: o alienado, o comprometido e o ambíguo.

a) A redundância alienada: os deuses do Monte Olimpus. Estes administradores e planejadores estão embriagados com a magia do domínio dos meios, embevecidos com o ritual técnico e não percebem que a realidade lhes escapa. A realidade deixa de ser a origem e o destino de sua prática social. Neste caso, administradores e planejadores formam uma casta, onde o jogo do poder, a autoridade prescritiva, acobertados por jargões de um linguajar olímpico e pelo brilho da magia, podem trazer bons salários e empregos, mas esvaziam sua prática, seu conteúdo e sentido.

b) Redundância comprometida: os subservientes dominadores. Estes estão nitidamente a serviço da sustentação e do funcionamento da sociedade como ela é,

aqui e agora. Como a formação social concreta se rege pelas relações sociais e objetivas que se estabelecem na produção dos bens materiais, a administração e o planejamento da educação tendem a, de fato, garantir uma educação adequada ao modo de produção dominante, vigente nesta sociedade. As condições sociais da educação influem na elaboração de teorias e no exercício concreto da administração e do planejamento da educação para a reprodução e o reforço destas mesmas condições. Os interesses dominantes tendem a determinar o que se pensa e o que se faz em administração e planejamento da educação. E os ouvidos dos administradores e planejadores continuarão, como parecem ter sempre estado, sensíveis e atentos aos sussurros das elites e surdos aos clamores seculares do povo.

c) Redundância ambígua: o reacionário dissimulado. Esta postura é muito comum na nossa prática. Tenta um arranjo entre interesses antagônicos e, por isso mesmo, é ambígua na tentativa de combinar a perspectiva de manutenção e de transformação. Como a postura a serviço da manutenção é a dominante, em qualquer contexto social, esta ambigüidade tende a se constituir num sofisticado apoio à manutenção do que existe. Neste sentido dissimula e acoberta uma prática social reacionária e conservadora com inconseqüentes discursos e ações aparentemente comprometidos com a mudança.

2) Postura relevante

Esta postura ou perspectiva está a serviço da mudança e da transformação da sociedade. Como na formação social brasileira existem interesses, expectativas e necessidades opostos e antagônicos aos dominantes, a administração e o planejamento da educação podem ter como perspectiva básica contribuir para o atendimento dos interesses, expectativas e necessidades das classes dominadas. E isto implica numa prática que contribua para a transformação estrutural da sociedade brasileira.

Em busca da efetividade relevante

A primeira preocupação, a base da legitimidade da administração e planejamento da educação, está na relevância social da prática educativa que planeja ou administra. Por isso a preocupação fundamental do administrador e do planejador é o impacto, a percussão, a incidência ou o sentido sócio-político e econômico da prática educativa. Este critério de legitimidade de nossa prática não busca apenas a racionalização dos meios, nem a otimização da consecução dos objetivos, nem mesmo a adequação dos objetivos à sociedade onde esta educação se realiza. Não há automática relação entre o processo e o impacto. O aparentemente inútil pode resultar no mais vibrante efeito ou impacto social. A eficiência, a eficácia e a efetividade, na sua máxima sofisticação, podem resultar no vazio inútil.

A modernização administrativa, a sofisticação do planejamento, a melhoria do fluxo e a adequação ao mercado de trabalho e a determinados interesses da socieda-

de estão subordinados à preocupação da justiça e da equidade. A primeira pergunta e a interrogação que perpassa toda educação, em especial sua administração e planejamento, é para o quê e para quem, a que projeto social e a que interesses, realmente, serve o que se planeja e administra.

Parece que experienciamos alternativas de casuísmo e o sufoco do arrocho na educação. Além destas alternativas e muito mais significativa, é a redefinição política da prática educativa. A necessidade de uma visão a longo prazo não exige o agir agora. Qualquer tentativa de alterar o amanhã começa hoje. O longo prazo começa agora. Para tornar possível o impossível de amanhã precisamos fazer hoje o que é possível.

A ilusão da adequação da educação às necessidades específicas do mercado de trabalho vem comprimindo a prática educativa para dentro de limites que subtraem da educação sua base e seu significado último. A expressão física não revela a totalidade. Não se fala de uma pessoa quando se analisa o cadáver. Servir ao capital é des-servir ao homem. Não é mais possível deixar de lado os segmentos sociais que hoje se construíram como forças decisivas na afirmação histórica do povo brasileiro. Estas novas forças compõem-se, principalmente, dos assalariados.

A administração e o planejamento da educação, para serem historicamente pertinentes, devem estar imbricados com o mundo do trabalho. Mesmo porque o lugar do conhecimento é a prática social da produção de bens materiais e serviços. É desta prática que o conhecimento se origina, nela se desenvolve e sobre ela rein-cide. Toda prática social é um processo de produção de existência. Nela se concretiza a unidade dialética do sujeito e do objeto. Esta unidade é esvaziada pelo idealismo, na sua supervalorização do sujeito, e pelo materialismo mecanicista, na sua supervalorização do objeto.

Portanto a atividade prática social dos indivíduos concretos constitui a categoria fundamental da conscientização. Conseqüentemente, este processo de produção da existência é o cerne e o eixo da prática educativa. Nela se constrói o homem em sociedade ou se transforma o mundo transformando o homem. A administração e o planejamento da educação, no seu embasamento teórico na sua atuação concreta, pode tender para o impedimento ou para o impulso da afirmação histórica sócio-antropológica.

A busca da efetividade relevante exige a co-responsabilidade e a solidariedade. O argumento da competência, no sentido de isolamento de "especialista" em educação ou da apropriação indevida do poder de decisão e direção, é um refúgio sofisticado do fascismo antipedagógico. A capacidade de construção sócio-antropológica e de afirmação crítica e criativa da pessoa humana não convivem com a metodologia autoritária. A construção da prática do planejamento participativo e da administração autogerida parece mais pertinente ao ato e ao processo pedagógico. A competência e a qualidade são determinadas historicamente pelo que significam, para quê e para quem temos "competência" e "qualidade". A competência e a qualidade são expressões políticas de um papel social. Sua vinculação ao poder de decisão e controle burocráticos, no sentido de alienado e alienante, não é fortuito. A ingênua

crença da neutralidade técnica pode embaciar a virulência da crítica e da consciência. Nem por isso deixa de acobertar uma opção ocultada, mas real, da prática.

A falta de capacitação ou qualificação profissional para o exercício da administração e do planejamento da educação é um argumento usado para legitimar as relações sociais do trabalho existentes na educação. No interior da prática educativa não só se reproduzem as condições objetivas da divisão social do trabalho, mas também se realiza esta divisão. O rompimento social entre os que decidem e controlam, de um lado, e os que executam, de outro lado, faz parte e determina a forma como os educadores se relacionam. O adestramento do homem aos interesses do capital invade e dá configuração específica às relações sociais entre os agentes educativos.

A vinculação da propriedade dos meios de produção e da capacitação técnica com o poder de decisão e controle sustenta e antagonismo social entre a minoria beneficiada e a maioria que de fato faz, que produz a riqueza e os serviços. A educação cumpre a sua função de serviço ao capital pela consolidação da vinculação entre o poder, e a posse ou a preparação técnica.

A perspectiva da afirmação histórica e da construção sócio-antropológica pela produção de sua existência vincula dialeticamente o trabalho e o conhecimento na prática da transformação do mundo, da sociedade e de si mesmo. Essa perspectiva aponta na direção da participação e implica na autogestão.

O desenvolvimento tecnológico é uma caução de transformação sustentando a construção da emancipação humana e não um mecanismo que garante a dominação.

A capacitação para a administração e o planejamento apropriados por poucos e objetivados a serviço dos interesses do capital se opõe ao conhecimento técnico socializado que instaura historicamente a unidade entre o gerir e o fazer, entre a decisão e a execução, entre os objetivos e o produto, entre o conhecimento e o trabalho.

Há uma dimensão político-ideológica na atuação concreta dos administradores e planejadores da educação. Isto não significa que esta dimensão seja necessariamente visada ou deliberadamente buscada. Como os administradores e planejadores da educação não costumam explicitar a dimensão teórica de sua atuação e os interesses reais que norteiam sua prática, a dimensão político-ideológica tende a ser dissimulada, ignorada e, até mesmo, inconscientemente assumida. As razões que se escondem por trás dos pressupostos exigem um debruçar-se crítico sobre nossas teorias e nossas atuações.

Uma das características da dissimulação, típica do raciocínio burguês, é a redução do sucesso ou do insucesso a uma base individualista. O pressuposto dos desejos individuais como base social e o pressuposto da aptidão ou não-aptidão individual para o sucesso ou insucesso escolar escondem a necessidade do capital de que exista uma classe subserviente e pobre ou de que a maioria da população não tenha acesso à propriedade e ao controle dos meios de produção. As classes sociais são produzidas e reproduzidas, também pela educação, segundo os interesses do capital.

Os interesses e desejos "individuais" expressam o resultado da construção do indivíduo em sociedade. A história do homem em convivência é exatamente a his-

tória do próprio homem. Conseqüentemente, um projeto educativo voltado para o indivíduo, a partir de uma visão abstrata de ser humano, subtrai deste o elemento último e decisivo de sua constituição. As dimensões sócio-individuais são constitutivas do eu. Sociedade e indivíduo são inseparáveis, existem e se constroem no mesmo ato de transformação do mundo e de si mesmo.

O ajuizamento da teoria e da atuação em planejamento e administração da educação se faz pelo real. Mediatizados pelo real nos encontramos na fronteira do amanhã e não apodrecemos nossa atuação na espúria vinculação com o poder, que acoberta e sustenta as contradições básicas da sociedade.

Uma educação que se realiza numa sociedade que precisa ser transformada assume uma dimensão política mais contundente para ser fiel à identidade pedagógica desta prática social.

CONCLUSÃO

A contradição fundamental da educação na sua perspectiva histórica está determinada pela contradição entre interesses antagônicos construídos nas relações de produção, que se estabeleceram no interior da evolução da formação social brasileira.

A administração e o planejamento da educação podem assumir a perspectiva redundante, passiva e reativa, voltada para a maximização do benefício privado, garantindo a divisão social. Neste sentido presta um serviço de capacitação, domesticação e adestramento, adequando as pessoas segundo os interesses do capital.

A administração e o planejamento podem assumir uma perspectiva transformadora, voltada para a eficiência social e econômica, instaurando a participação e a autogestão. Neste sentido presta um serviço de socialização, afirmação histórica e vincula conhecimentos e trabalho, gerir e fazer, segundo os interesses sócio-político-econômicos da maioria.

Estas duas tendências são antagônicas. Num contexto marcado por este antagonismo, a atuação e a teoria dos administradores e planejadores da educação tende a assumir a perspectiva dominante na sociedade como um todo. Esta está determinada, na nossa sociedade, pelos interesses do capital. Entretanto, esta determinação não é fatal, imutável e eterna. A forma como se administra e planeja não faz parte da "natureza" da sociedade ou da educação. As relações de produção, a prática educativa e sua administração e planejamento são realidades objetivas historicamente construídas. E, por isto mesmo, mutáveis e reconstruíveis. Conseqüentemente, a administração e o planejamento da educação podem assumir a perspectiva transformadora.

A educação, lugar de nossa prática como administradores e planejadores, trabalha fundamentalmente ao nível do desenvolvimento da consciência humana. Este desenvolvimento da consciência está condicionado pela perspectiva de nossa prática. A perspectiva que assumimos implica em características diferentes da nossa prática. Estas características constroem possibilidades diferentes para o desenvolvimento da consciência.

Nossas posturas e perspectivas de planejadores e administradores da educação, nossas teorias e nossa atuação, estão sendo desafiadas e até atropeladas pela realidade concreta a qual pretensamente deveríamos servir. À guisa de conclusão apontaria algumas balisas ou linhas de ação para um quê-fazer teórico e prático mais pertinente e relevante.

1) A administração e o planejamento da educação não são tarefas profissionais neutras. São uma prática política e não podem ser comprimidas para dentro da racionalidade técnica. Exigem paixão, além de razão; coração, além de cabeça e computador. Ser administrador e planejador da educação é um trabalho e não um emprego.

2) A administração e o planejamento da educação fazem sentido pelo seu impacto, pela sua percussão e incidência na transformação da sociedade. E não são mecanismos cada vez mais sofisticados para a melhoria da mesmice ou até para o deterioramento progressivo da função educativa.

3) A administração da educação e seu planejamento são um serviço à construção da sociedade, da produção da existência e da convivência social. E não são um serviço ao capital e às desigualdades, à exploração e ao aviltamento da criticidade e criatividade, exigidos pelo capital.

4) A referência ou o ajuizamento da legitimidade da administração e do planejamento da educação está na maioria da população. E não está na consolidação de uma deseducação que esfria as aspirações da maioria para serem subservientes e explorados, enquanto esquentas as aspirações de uma minoria para serem dominadores e exploradores.

5) A administração e o planejamento da educação são atividades históricas, que se situam nas fronteiras do amanhã, rompendo os limites do agora. E não se limitam a uma atividade de racionalização que busca adequar a educação como mecanismo otimizado de seleção social.

6) A teoria e a atuação em administração e planejamento da educação são uma tarefa de todos os agentes envolvidos no quê-fazer da educação. E não são monopólio de especialistas. Um especialista em administração e planejamento da educação é alguém a serviço da administração e do planejamento que se dão em todos os níveis, é um catalizador do processo social e socializado da administração e do planejamento. E não um fazedor enclausurado de uma administração e um planejamento mais ou menos irrelevantes e não-pertinentes.

7) Em administração e planejamento da educação nosso quê-pensar e quê-fazer devem estar visceral e dialeticamente relacionados e este conjunto, e nossa prática deve estar comprometida com todos os que de fato fazem a educação.

8) A busca da efetividade relevante exige que:

- evitemos a falaciosa sofisticação dos métodos e técnicas e assumamos a humildade da busca conjunta;
- abandonemos o linguajar esotérico e os jargões que escondem, mais que revelam, a realidade, e cultivemos a simplicidade na busca ativo-teórica no real complexo;

— saíamos da vinculação ao poder e busquemos a fidelidade ao povo.

O compromisso sócio-político e pedagógico da administração e do planejamento da educação, na busca da efetividade relevante, é consciente e explicitamente anti-autoritário e, portanto, indica na direção do planejamento participativo e da prática da administração autogerida. Isto exige a conquista do poder por quem, de fato, o tem, isto é, pelos que fazem a nação. O poder ilegítimo incrustado nas mãos das classes dominantes deve ser conquistado de volta para a origem do poder. Esta socialização do poder é o suporte para a efetividade relevante da prática educativa. E, conseqüentemente, o caminho para a contribuição da educação na construção sócio-antropológica de uma sociedade brasileira identificada com os interesses de todos os brasileiros.

ESCOLARIZAÇÃO E DÉFICIT ESCOLAR: OS FATOS E AS VERSÕES *

DIVONZIR ARTHUR GUSSO **

RESUMO

Mensurações equivocadas ou pouco rigorosas de fenômenos educativos podem levar a políticas ineficazes e a desperdício de recursos e esforços. Há um caso atual, com o impacto causado na opinião pública e na percepção de autoridades pelo tamanho do contingente de "crianças fora da escola"; medido incorretamente pode induzir a enfatizar investimentos em expansão física da rede escolar, em lugar de políticas equalizadoras e de mudança pedagógica. Por isso, é demonstrado como se constrói mais corretamente a mensuração e como se extraem significados diversos para o fenômeno. E como daí podem ser recomendadas outras políticas.

ABSTRACT

Equivocated or non-rigorous measurements of educational phenomena may lead to low efficacy policies and to the wastage of resources and effort. There is a present case: the impact of inappropriately measured figures of "out of school children" on public opinion and government may lead to investments in school building rather than in equalizing policies or pedagogical change. Therefore, it is presented how to develop a better measurement and how to derive different meaning for the phenomena. And, then, how, from this point, to recommend other policies.

Desde a divulgação das *Tabulações avançadas do censo demográfico de 1980* surgiram análises, artigos de divulgação e declarações oficiais sobre as características da população, e em particular sobre o déficit de escolarização do grupo etário de 7 a 14 anos.

A versão mais difundida é baseada nos dados brutos destas tabulações. Para uma população total de 120.100.000 pessoas, haveria 21.900.000 entre os 7 e 14 anos de idade; deste último contingente, 14.800.000 freqüentariam algum tipo de oportunidade escolar. Como conclusão, afirma-se que a taxa de escolarização não aumentou entre 1970/80 e haveria cerca de 7.100.000 crianças "fora da escola".

* As opiniões aqui colocadas não representam necessariamente as do organismo a que o autor está vinculado.

**CNRH/IPLAN.

RBAE	Porto Alegre	v.1	n.2	p.23-36	jul./dez.
------	--------------	-----	-----	---------	-----------

O corolário óbvio é o de que seria preciso investir na criação de mais escolas para não aumentar o *gap* escolar até o ano dois mil; ou então, seria preciso agir rápido para evitar que o problema só se resolvesse lá pelo ano 2050-2100 e assim por diante.

Como se verá mais adiante, há um erro na leitura dos dados censuais; e são freqüentes tais armadilhas, levando as pessoas, em geral, a desconfiarem das estatísticas citadas sem maiores explicações. O mais grave, porém, é que essas interpretações apressadas geram políticas públicas com resultados senão desastrosos, pelo menos ineficazes e desperdiçadores.

É sabido que, em anos passados, a menção a grandes déficits escolares justificava a alocação de recursos públicos para construção de pequenas escolas, sob o pretexto de que "antes pouco do que nada em matéria de educação". E disso resultou um grave problema de eficiência da rede escolar, a ponto de comprometer a real distribuição de oportunidades educacionais entre as várias camadas da população.

Não obstante, retornando ao censo, uma cuidadosa mensuração do fenômeno da cobertura escolar leva a constatar um quadro bem diverso, que pode ser assim sumariado:

1º) a taxa média de escolarização elevou-se entre 1970 e 1980 de dois terços para mais de quatro quintos da população de 7 a 14 anos;

2º) as áreas de menor cobertura estão situadas no Nordeste, de um modo geral, e, ainda, nas *zonas rurais* do Norte e do Centro-Oeste;

3º) a fração de população atendida pela rede escolar quase chega a seus limites superiores, da ordem de 92 a 93%, caso da Região Sudeste, ou próximo de 90% nas Regiões Sul e Centro-Oeste. Nesta última, a elevada taxa de escolarização se deve principalmente ao elevado atendimento que ocorre em áreas urbanas como as do Distrito Federal e Goiânia e nas principais cidades de Mato Grosso do Sul;

4º) em consequência, o *déficit aparente* equivale ao não-atendimento de 3.417.000 pessoas, das quais 2.350.000 em zonas rurais, principalmente naquelas já mencionadas do Norte e do Centro-Oeste, reconhecidamente de ocupação mais recente, onde há uma distribuição mais rarefeita de população e onde o acesso às infra-estruturas básicas é muito mais difícil.

O QUE E COMO MEDIR

Como é evidente, estamos em face de duas análises bastante diferentes, que partem de dados à primeira vista procedentes da mesma fonte. Por isso convém esclarecer o modo de construção de um e de outro argumento. Entende-se por taxa de escolarização, ou de cobertura do sistema escolar, o quociente entre o número de pessoas *matriculadas e que têm entre 7 e 14 anos* e a população total desta mesma faixa etária, seja no todo do país, seja em zonas urbanas ou rurais, seja em cada uma das regiões do país, ou em cada unidade federada.

Em ambas versões o denominador é o mesmo. A cifra de 21.900.000 pessoas entre 7 e 14 anos é a registrada pelas *Tabulações avançadas do censo demográfico de 1980* (Tabela 1). Varia entre os dois argumentos, no entanto, o que se entende por população escolarizada.

Tabela 1

BRASIL: POPULAÇÃO
População total e por grupos etários
1970-1980 (em milhares de pessoas)

Indicadores	1970	1980	Taxas anuais de crescimento 1970/1980
População total	94.509	121.150	2,47
Urbana	52.905	82.013	4,48
Rural	41.604	39.137	-0,62
População por idades			
5-9	13.459	14.272	0,58
10-14	11.859	13.550	1,34
7-10	10.483	11.624	1,03
11-14	9.210	10.283	1,11
7-14	19.693	21.907	1,07

Fonte: FIBGE — Censo Demográfico de 1970 e Tabulações Avançadas do Censo Demográfico de 1980.

No primeiro caso é feita uma leitura imediata dos resultados das *Tabulações avançadas*. Adota-se a cifra de 14.800.000 pessoas como correspondendo ao número de indivíduos que se declararam freqüentando algum tipo de curso, seja ele oferecido por escolas ou cursos regulares, sejam os oferecidos por programas de alfabetização de adultos, educação de adultos, educação supletiva e assim por diante.

No segundo argumento está sendo utilizado o conceito de matrícula, ou seja, o número de pessoas inscritas em estabelecimentos escolares, para freqüentar cursos regulares do ensino de primeiro grau, tal como registrado pelo Serviço de Estatística da Educação e Cultura, SEEC/MEC.

Não alongaremos aqui comentários a respeito do volume de população considerado. É possível que posteriormente surja um dado algo diferente deste das tabulações, solucionando uma controvérsia entre os estatísticos responsáveis por elas e os demógrafos que têm analisado o declínio das taxas de reprodução da população brasileira.

Tabela 2

BRASIL: ENSINO DE PRIMEIRO GRAU
Matrículas por localização, segundo as regiões
1970-1980 (em milhares de alunos)

Regiões	Total		Urbana		Rural		Taxas de crescimento anual — 1970/1980 (%)	
	1970	1980	1970	1980	1970	1980	Total	Rural
Norte	590	1.181	396	758	194	423	7,2	6,7
Nordeste	3.830	6.683	2.377	3.886	1.453	2.797	5,8	5,1
Sudeste	7.497	9.430	5.915	8.218	1.492	1.212	2,5	3,4
Sul	3.153	3.566	1.813	2.481	1.340	1.085	1,2	3,2
Centro-Oeste	916	1.686	647	1.358	269	328	6,3	7,7
Brasil	15.896	22.547	11.148	16.701	4.748	5.845	3,6	4,2
								2,1

Fontes: SEEC/MEC; estimativas do CNRH para 1980.

Nota: Dados preliminares do SEEC/MEC registram 22.149 mil alunos; uma diferença de 1,8% em relação à nossa estimativa.

Entretanto, é perfeitamente possível discordar das cifras apresentadas pelas *Tabulações avançadas* para "frequência à escola". Mesmo considerando que são dados de dois períodos diversos do ano em que são coletadas estas estatísticas, não é admissível ter havido uma "evasão imediata" tão grande que justifique a diferença entre 18.400.000 alunos matriculados no início do ano, apenas nos cursos regulares, e os 14.800.000 de pessoas frequentando escola registradas nas *Tabulações avançadas*; ademais é preciso descontar destes últimos uns dois e meio a três milhões de pessoas que estão sendo atendidas por cursos não regulares.

É preciso, pois, estabelecer uma certa uniformidade de conceito para o nosso numerador. Daí se optar por uma via de reconstrução dos dados componentes da taxa de escolarização, comparando às populações registradas nos censos demográficos de 1970 e 1980, as *matrículas* registradas pelo SEEC/MEC para esses mesmos anos (Tabela 2).

A MEDIDA MAIS CUIDADOSA E ALGUMAS EXPLICAÇÕES

Realizada essa reconstrução, através de um trabalho do Núcleo de Informações Básicas do CNRH, chega-se àquela constatação de que as taxas médias de escolarização para o total do país entre 1970 e 1980 evoluíram de 66,7% para 84,4%. As maiores taxas são encontradas na Região Sudeste do país, seguidas de perto pela Região Centro-Oeste; esta diferença é reduzida em 1980, pois enquanto aquela apresenta uma taxa de escolarização de 88,4%, a do Centro-Oeste já é de 86,6%, "puxada" pelo Distrito Federal principalmente.

Tabela 3

BRASIL: ESCOLARIZAÇÃO Taxas de escolarização da população de 7-14 anos 1970-1980 (percentuais)

Regiões	Total		Rural	
	1970	1980	1970	1980
Brasil	66,7	84,4	47,0	66,8
Norte	56,0	77,2	37,6	63,1
Nordeste	49,3	73,8	34,2	67,4
Sudeste	77,8	92,2	57,5	66,2
Sul	75,6	88,4	60,5	70,0
Centro-Oeste	66,1	86,6	41,4	60,2

Fontes: FIBGE e SEEC/MEC, apud CNRH/NIB — *Evolução da população de 5 a 14 anos e das matrículas no ensino de 1º grau*; Brasília, CNRH/IPLAN/IPEA, maio de 1982 (mimeo.)

Mesmo deixando de lado os valores absolutos das matrículas, registradas pelo SEEC/MEC, ficando apenas com as taxas de crescimento do alunado observadas ao longo da década, chega-se à mesma conclusão, conforme se demonstra no Anexo I. Se o alunado aumentou em 40% e a população em apenas 11%, é lógico que o quociente entre essas grandezas terá *aumentado* entre 1970 e 1980.

Nas zonas rurais o aumento de cobertura também é significativo. A taxa média de escolarização nas zonas rurais aumentou de 47% em 1970 para 66,8% em 1980. Neste último ano, a maior taxa de escolarização ocorre na Região Extremo-Sul do País; devido provavelmente ao fato de que esta região foi a que apresentou maior declínio no tamanho da população rural (Tabela 3).

Seguindo tendência inversa, a urbanização terá ajudado a ampliar o alcance das redes escolares. A população urbana total cresceu a um ritmo de cerca de 4,5% ao ano; e a população urbana em idade escolar terá crescido a um ritmo pouco inferior; provavelmente perto de 4%. Enquanto isso as matrículas em escolas urbanas se ampliam a taxas superiores a essa.

Contudo, a situação seria mais favorável se esse crescimento escolar fosse um pouco maior e tivesse outra composição. As cidades de 200 a 500 mil habitantes, como as 50 a 200 mil, crescem a 5,1% e 4,5% ao ano, ou seja, um pouco mais rapidamente do que as outras. Se as matrículas aí não aumentaram a passos mais longos, confirmar-se-ão as suspeitas de que os déficits escolares tendem a aumentar nos grandes centros.*

Ademais, o que cresce não é a rede básica. Ao se observar a Tabela 4, constata-se que — tal como nos anos sessenta — é enfatizada a expansão das quintas às oitavas séries (antigo ginásio) em detrimento do aumento de oportunidades nas quatro séries iniciais, equivalente ao antigo (?) ensino primário.

Entre 1970 e 1980 os efetivos das primeiras às quartas séries cresceram de 12.812.000 para 16.065.000 alunos, com uma taxa de expansão da ordem de 2,6% no ano; enquanto isso, os das quintas às oitavas séries, antigo ensino ginasial, cresceram a uma taxa anual de 7,7%, ou seja, a um ritmo de crescimento três vezes superior ao do ensino primário.

Esse comportamento é confirmado pela observação das matrículas por grupo etário. O alunado de 7 a 10 anos aumentou a uma taxa de 2,7% ao ano, enquanto o grupo de 11 a 14 anos, no mesmo período, cresceu a 4,3%. Isto significa duas coisas: em primeiro lugar, teriam sido insuficientes as oportunidades escolares abertas à população de idade mais baixa, que procurava as primeiras séries; em segundo lugar, teria sido franqueada a passagem das quartas para as quintas e sextas séries, proporcionando maior permanência na escola àqueles alunos com mais de 11 anos, inclusive aos maiores de 14 anos.

* Embora não se trate aqui do possível "corte social" do fenômeno, cabe mencionar que a localização dos déficits tem a ver com sua distribuição por grupos de renda familiar. Os dados da PNAD-78 e do suplemento sobre educação da PNAD-82 oferecem interessantes indicações sobre esse "corte".

Tabela 4

BRASIL: ENSINO DE PRIMEIRO GRAU
Matrícula inicial, total e por grupo etário,
segundo as séries escolares
1970-1980 (em milhares de alunos)

Indicadores	1970	1980 ¹	Taxas anuais de crescimento (%) 1970/1980	
Matrícula inicial total	15.896	22.547	3,6	
Matrícula por grupo etário				
7-14 anos	13.186	18.485	3,4	3,4
7-10 anos	7.487	9.773	2,7	
11-14 anos	5.699	8.712	4,3	
Matrícula por série				
1ª a 4ª	12.812 ²	16.065	2,6	2,6
5ª a 8ª	3.084	6.482	7,7	

Fonte: SEEC/MEC

Notas: ¹ Estimativas; ² inclui quintas e sextas séries do ensino primário.

Em busca de significados

Na realidade, portanto, é necessário qualificar a questão dos *déficits* de escolarização. Como se mostrou anteriormente, é possível calcular, com algum rigor, um *déficit aparente* da ordem de 3.400.000 de pessoas que *não estão sendo atendidas* pelas redes escolares. Obviamente, porém, uma parcela considerável desse efetivo *já terá passado* pelo menos de um semestre a três anos na rede escolar sem sucesso; e a terá abandonado posteriormente, não retornando a ela.

Dentre as crianças maiores de 10 anos, é perfeitamente possível encontrar grandes frações que não se encontram na escola, embora já tenham freqüentado alguma vez, em anos anteriores. Esse é o grande foco de inadimplência da obrigatoriedade escolar; porque dificilmente estes jovens retornarão à escola regular.

Entretanto reconstituindo uma "coorte" (ou geração escolar), com os dados do SEEC/MEC para 1975-1979, é possível acompanhar ano a ano o itinerário dos 5,7 milhões de alunos que estavam na primeira série do ensino de primeiro grau no início do período. Há uma coincidência numérica dramática: 386 alunos em cada 1.000 conseguem concluir a quarta série e igual proporção deserta antes de completar a primeira série (mesmo repetindo-a duas vezes!). A estes se somam outros 120 em cada 1.000 que não completam a segunda série; aí são 500 em cada 1.000 abandonando a escola semi-alfabetizados, após até quatro anos de presença na matrícula inicial (Anexo II).

É lícito, pois, partindo de dados desse tipo, ou um pouco mais apurados, afirmar que o *déficit real* não ultrapassa dois a dois milhões e meio de pessoas em todo o país — tanto em zonas urbanas quanto em zonas rurais. Estes seriam, efetivamente, aqueles que nós poderíamos denominar de “jamais escolarizados”, que engrossarão desde logo, as fileiras do analfabetismo.

Para um contingente deste porte, nestes últimos anos, efetivamente estão faltando escolas. Contudo, grande parte dele reside em zonas de difícil acesso, ou áreas em que são escassas as dotações de recursos humanos, pedagógicos, materiais, enfim, a variada gama de meios necessários para a implantação de um serviço escolar adequado.

TIRANDO CONCLUSÕES

É, portanto, possível chegar a algumas conclusões, pelo menos parciais, a respeito da cobertura do sistema educacional. Ademais das afirmações já feitas no início desta análise, convém insistir no fato de que esse *déficit* de atendimento do sistema escolar, um especial do sistema de ensino regular de primeiro grau, se dá de modo localizado, em algumas regiões do país e, dentro dessas regiões, em localizações específicas, particularmente as rurais.

Uma conclusão ainda mais importante é a que se refere à constatação de que a taxa de escolarização, ou estes coeficientes de cobertura do sistema escolar, são indicadores limitados do grau de atendimento que se deve dar à população, em termos de oportunidades escolares. São indicadores da presença, digamos *instantânea*, da população escolarizável nas unidades de prestação de serviços escolares. Não significam de modo algum a permanência dessas pessoas neste sistema. E é justamente aí que reside o problema real. Por quanto tempo essas pessoas, presentes instantaneamente no sistema educativo, continuarão a ser atendidas, usufruindo de um processo educativo real e eficaz?

De fato, foram bem aumentados os recursos para a expansão das redes escolares: a alíquota do salário-educação foi elevada, a parcela estadual passou a ser de 2/3, entraram recursos do FAS, desvincularam-se as transferências federais e os municípios receberam maiores quotas do Fundo de Participação. Resta saber se foram eficazmente aplicados. Ao que parece, a mera reprodução de escolas pode levar à multiplicação de evadidos e repetentes.

Por ora, bastaria citar essas combinações de dados, a lógica que deve presidir a sua observação e as conclusões que se podem retirar deles. De qualquer modo, porém, o que se constata é que a natureza do problema da cobertura do sistema educacional e da distribuição de oportunidades educacionais não está centrada necessariamente no tamanho ou na dimensão da rede escolar de primeiro grau. Evidentemente há problemas de distribuição espacial e social destas oportunidades, mesmo nas áreas mais urbanizadas. Entretanto, não é com a construção pura e simples de novas unidades, e, como é de praxe, de pequenas unidades escolares pouco eficientes, que se resolverá o problema do acesso à escola, a meta de universaliza-

ção das oportunidades escolares e o cumprimento do mandamento constitucional da obrigatoriedade de atendimento escolar à população de 7 a 14 anos, em oito séries de estudos.

O problema é bem mais complexo, porquanto se refere à qualidade e à eficiência das unidades escolares que estão sendo implantadas.

Anexo I CÁLCULO INDIRETO DA ESCOLARIDADE

Mesmo que persistam dúvidas quanto ao número absoluto de pessoas na faixa etária escolarizável e de alunos efetivamente matriculados nas escolas, em datas de referência comuns, é possível estimar a taxa de escolarização através de um raciocínio simples e lógico.

Esta medida é um quociente entre a matrícula e a população de uma mesma faixa etária. Em termos dinâmicos, pode ser vista como resultado da variação combinada dessas duas grandezas.

Se as matrículas estão no numerador e crescerem mais do que a população, o quociente obviamente será de maior valor e crescerá também; basta saber quanto.

Simbolizando, façamos:

$$eo = \frac{Mo}{Po}$$

eo = taxa de escolarização

Mo = matrículas no ano 0

Po = população no ano 0

Passando-se um período (t) — alguns anos letivos e civis — a taxa de escolarização terá variado de acordo com os ritmos de crescimento de M e P, respectivamente m e p.

$$Mt = Mo (1 + m)^t$$

$$Pt = Po (1 + p)^t$$

portanto:

$$et = \frac{Mo (1 + m)^t}{Po (1 + p)^t}$$

ou

$$et = eo \frac{(1 + m)^t}{(1 + p)^t}$$

A taxa de escolarização, em 1970, para a população do país, entre 7 e 14 anos era de 66,7%.

As matrículas iniciais cresceram de 13.186.000 para 18.484.000 de alunos, enquanto a população total do mesmo grupo etário aumentava em 11,2% no mesmo período.

Trabalhando com os coeficientes de crescimento anual acumulado, ter-se-ia:

$$et = 0,667 \quad 1,40186$$

$$1,11242$$

$$et = 0,667 \times 1,26019$$

$$et = 0,8405 \text{ ou } 84,1\%$$

Portanto, uma medida semelhante à encontrada por outro método. Para as regiões também há similitude entre as taxas calculadas de um e de outro modo:

REGIÕES	CÁLCULO DIRETO	CÁLCULO INDIRETO
Norte	77,2	77,2
Nordeste	73,8	73,8
Sudeste	92,2	92,1
Sul	88,4	88,1
Centro-Oeste	86,6	86,5

Anexo II

ENSINO DE PRIMEIRO GRAU, SÉRIES INICIAIS COORTE RECONSTITUÍDA 1975-1979

Ao longo dos anos letivos, em cada classe ou turma convivem alunos de diferentes "gerações escolares". Devido as repetências — que se dão, para cada aluno, em diferentes estágios de sua carreira escolar — uma mesma geração ou coorte (alunos que iniciaram juntos o curso) estará dispersa, ao fim de quatro ou cinco anos, em diferentes séries.

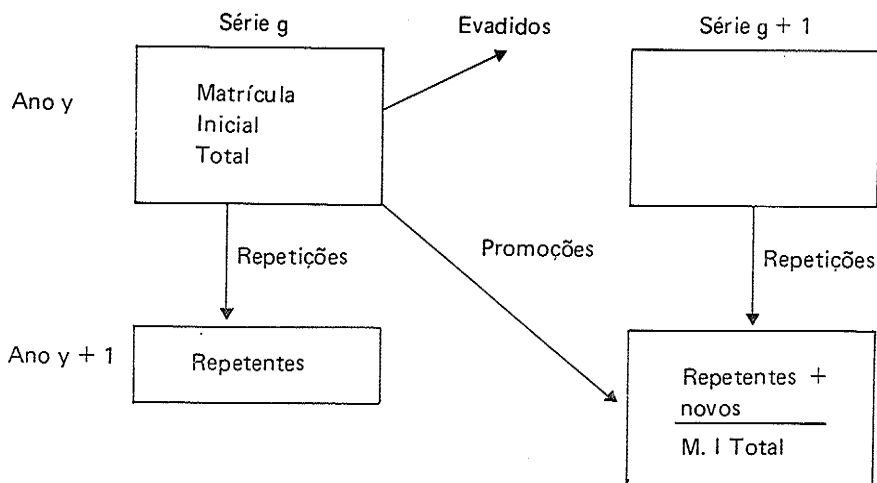
Por isso é necessário isolar o movimento dos alunos entre as séries medindo cada passo do *fluxo escolar*, e reconstituir através dos coeficientes de transição de um estágio e outro a "biografia escolar" de um grupo que tenha entrado ou começado um ciclo no mesmo momento.¹

O SEEC/MEC publicou, recentemente, estatísticas do ensino de primeiro grau para os anos 1970 a 1979, que registram, para cada ano e por séries escolares, as matrículas iniciais, discriminadas entre alunos novos (ou promovidos de uma a outra série) e repetentes.²

Esta disposição de dados permite uma configuração elementar dos fluxos escolares (ver esquema seguinte).

¹ Cf. UNESCO. Office des Statistiques de L'Unesco. *Étude statistique sur les déperditions scolaires*. Paris, Genève; UNESCO/Bie, 1972.

² BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. *MEC dados*. Brasília, MEC, 1981.



Esta configuração pode ser estendida por quatro séries em cinco anos e permite, sob condições determinadas, acompanhar o itinerário dos alunos que iniciaram o "curso primário" (as quatro primeiras séries do ensino de primeiro grau) em 1975.

Adota-se esse ano por uma questão teórica — situa o processo após a movimentação inicial da reforma de 1971/72 — e outra prática: evita alongar os cálculos e fornece informações atualizadas e suficientes para nossos limitados fins de ilustração de um argumento. Em estudos posteriores, mais aprofundados, será utilizado um período mais longo.

Não se conhece, realmente, a extensão da "sobrevivência escolar"; sabe-se que os alunos aprovados tendem a prosseguir, enquanto as reprovações desestimulam a continuidade dos estudos. Para o exercício em pauta, supõe-se que os repetentes suportam o ano inicial mais duas repetições, no máximo, antes de desertar.

Para facilitar o uso dos dados, admitir-se-á que as taxas são homogêneas para os alunos novos e os repetentes de uma série. Estudos específicos mostram que há alguma diferença de desempenho entre eles; mas em escala tão agregada isso trará pouco efeito.

Não se fará menção às diferentes formas de evasão: imediata (entre o início e o fim do ano letivo) e mediata (entre dois anos letivos). Tampouco se atentar-á para o fato de que entre os repetentes figuram os reprovados do ano anterior e os evadidos que retornam. Nem que há diferença entre aprovados e promovidos; apenas o movimento de promoção nos interessará.

Assim o fluxo escolar será expresso por apenas três movimentos essenciais:

a) promoção: proporção dos alunos de uma série escolar que se matricula na série subsequente, no ano letivo seguinte; e que será medida pelo percentual de alunos novos na série g + 1 do ano y + 1 sobre os alunos da série g do ano y;

$$p = \frac{MN_{y+1}^{g+1}}{MI_y^g}$$

b) repetência: proporção dos alunos de uma série escolar que se matricula na mesma série no ano seguinte; e que será medida pelo percentual dos repetentes na série g do ano y + 1 sobre os alunos da série g do ano y:

$$r = \frac{R_{y+1}^g}{MI_y^g}$$

c) evasões: proporção dos alunos de uma série escolar que deixa de matricular-se no ano seguinte; e é medida pela diferença entre o total de alunos da série g no ano y e os promovidos e repetentes dessa série no ano y + 1, expressa em valores absolutos:

$$D = MI_y^g - (MN_{y+1}^{g+1} + R_{y+1}^g)$$

ou, em valores relativos:

$$d = 1,00 - (p + r)$$

Tabela 1
Taxas de Transição 1975-1979
(percentuais)

Séries		1ª	2ª	3ª	4ª	5ª
Anos						
1975-76	Repetências	26,8	16,5	12,8	11,0	13,6
	Promoções	45,4	70,0	73,7	79,2	70,5
	Evasões	27,8	13,5	13,5	9,8	15,9
1976-77	Repetências	31,7	18,2	14,5	11,7	15,1
	Promoções	45,6	71,4	74,7	81,9	72,9
	Evasões	22,7	10,4	10,8	6,5	12,0
1977-78	Repetências	30,8	19,0	15,7	12,2	18,3
	Promoções	45,2	71,3	74,7	81,5	68,2
	Evasões	24,0	9,7	9,6	6,3	13,4
1978-79	Repetências	32,7	18,6	15,9	12,0	18,9
	Promoções	46,2	70,3	73,7	81,4	65,9
	Evasões	21,1	11,1	10,5	6,6	15,2

Com esses valores, reconstitui-se o itinerário seguido pelos 5.721.000 alunos matriculados, em 1975, na primeira série:

Tabela 2
Itinerário da Coorte
(em 1.000 alunos)

Séries \ Anos	1ª	2ª	3ª	4ª	"Conclusões"
1975	5.721				
1976	1.531	2.596			
1977	485	968	1.854		
1978		403	981	1.385	1.127
1979			439	889	725
1980				435	355

No mesmo período, essa coorte perdeu, por deserção, 61,4% do contingente inicial (3,5 milhões de alunos), assim distribuídos

Tabela 3
Evasões
(em 1.000 alunos)

Série \ Ano	1ª	2ª	3ª	4ª
1975	1.594	—	—	—
1976	348	472	—	—
1977	266	94	178	—
1978	—	120	102	92
1979	—	—	111	57
1980	—	—	—	80
Total	2.208	686	391	229

Cerca de 45% das evasões totais ocorrem logo ao primeiro ano, na primeira série, caindo esse número no segundo ano de vida da coorte. Se se observam dados mais detalhados verifica-se que há evasões antes e depois dos exames finais da primeira série e mesmo entre os aprovados devido entre outras coisas à falta de vagas decorrentes da acumulação de repetentes na primeira série (elas constituem em média 29,9% dos alunos das primeiras séries de 1977 a 1979).

Dos 5,7 milhões que começaram, 2,4 milhões (42,4%) abandonaram os estudos sem completar a segunda série. Considerando que aí se consolida a aprendizagem da lecto-escritura e do cálculo elementar, isto significa uma medida da "produção" de semi-analfabetizados.

De cada 1.000 alunos que ingressaram, apenas 386 alcançarão a promoção após a quarta série; o que estamos rotulando de "conclusões" de "ensino primário". A partir daí, de fato, haverá o mesmo problema de rendimento ao antigo ensino ginásial. Veja-se na Tabela 1, que as taxas de promoção na quinta série caem em comparação com as das quartas séries e aumentam notavelmente as evasões. Mas este já é outro problema.

A constatação essencial é a de que a presença instantânea dos alunos na matrícula inicial contida no conceito de "escolarização" não revela o déficit de *escolaridade*, ou seja, de permanência no processo de formação básica.

**FORMAÇÃO
DO
ADMINISTRADOR
DA
EDUCAÇÃO**

A FORMAÇÃO DO ADMINISTRADOR DA EDUCAÇÃO: ANÁLISE DE PROPOSTAS*

MOACIR GADOTTI **

RESUMO

A insatisfação com o atual modelo educacional brasileiro, que é o tecnocrático, gera propostas educativas para a formação do educador e administrador da educação. Idéias predominantes no atual processo de formação do administrador são: a mentalidade empresarial, o utilitarismo e a divisão social do trabalho.

As novas propostas consideram que a escola é um organismo vivo e que a crise da educação é relacionada à demanda de reorganização do Estado. Reconhecem a necessidade de profunda modificação do Curso de Pedagogia. Valorizam a formação do educador comprometido com a comunidade e não com a burocracia escolar; o papel político do administrador, sua experiência docente, a escolha democrática e a autonomia das instituições educacionais.

ABSTRACT

Lack of satisfaction with the current Brazilian educational model, called technocratic, derives new curriculum proposals for college programs leading to the graduation of "educators" and educational administrators.

Educational administration curricula today are business-oriented and emphasize utilitarianism and social division of labor.

The new proposals stress the school is an alive organism and that the educational crisis is related to the demand for State reorganization. They identify needs of in depth review of current pedagogical curriculum. They value the education of an "educator" in compromise with community needs, as opposed to the school bureaucracy; the political role of school administrators, their teaching experience, their democratic election, and increased autonomy for educational institutions.

Desde a década de 70, em parte como consequência do "movimento estudantil" de 1968, a educação tem sido constantemente questionada. Onde existiam certezas, em relação à necessidade, à importância e aos benefícios da educação, começaram a surgir muitas dúvidas. A crença ingênua de que a educação poderia ser a

* Trabalho apresentado no XI Simpósio Brasileiro de Administração da Educação — ANPAE, Natal, 30 jul. 1982.

**Professor da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas — UNICAMP.

RBAE	Porto Alegre	v.1	n.2	p.38-45	jul./dez.
------	--------------	-----	-----	---------	-----------

"redentora da humanidade" foi substituída por uma acerba crítica onde uns viam como um poderoso instrumento de manipulação, outros como um aparelho de reprodução da sociedade, sem contar aqueles que pregavam, como Ivan Illich, a desescolarização da sociedade.

Entre nós, a crítica ideológica à educação também tem ocupado grande espaço, sobretudo a partir dos últimos anos da década de 70.

De três anos para cá, entretanto, constata-se que os movimentos dos educadores, conscientizados da situação e dos problemas da educação brasileira, ultrapassam a fase da crítica à educação e o movimento entra gradativamente numa fase mais orgânica, onde, ao lado de um fortalecimento enquanto categoria de profissionais, surgem propostas de mudança, de reformulação ou de redefinição da educação em geral. Um exemplo concreto pode ser encontrado nas propostas de formação do educador.

É dentro dessas propostas que aparece a formação do administrador.

1. Na maioria das vezes essas propostas surgem da insatisfação com o modelo educacional imposto. Dessa forma, para entendermos essas propostas, precisamos fazer a análise, primeiramente, da *proposta dominante*, do modelo de educação e de administrador da educação que predomina no sistema escolar brasileiro. O modelo de educação imposto pelo regime militar após 1964 é predominantemente *tecnoburocrático*, prolongamento necessário do estado autoritário e da concentração do poder político.

Por que não falar em tecnocracia ou simplesmente em burocracia?

Porque entendemos que a tecnocracia é um sistema político estruturado sobre uma base técnica e científica altamente desenvolvida onde os altos funcionários (os tecnocratas) têm um poder predominante em detrimento dos políticos. Não é o caso brasileiro, onde o autoritarismo não tem origem nos supertecnocratas, mas na força adquirida a partir da violência e da repressão que se sucedeu ao golpe de estado. "A tecnocracia antes usa do que serve aos políticos. Já a tecnoburocracia é servidora dos mesmos. Se, pelo contrário, os que freqüentemente são chamados de tecnocratas são meros assessores técnicos, teremos tecnoburocratas".¹

O poder no Brasil está formado por uma espessa camada de burocratas que se fazem passar por técnicos, não habituados ao exercício do diálogo e da participação, ao debate livre e à crítica. Todo tecnoburocrata é conservador. Por isso, em qualquer regime autoritário estará sempre defendendo o poder constituído. Os tecnoburocratas concebem as coisas e fenômenos estaticamente, como funcionam hoje; estabelecem, por isso, normas fixas e abstratas, incrementam a massificação e a uniformização, reduzindo as possibilidades de participação efetiva dos indivíduos nas decisões políticas.

¹ José Carlos Pereira. Tecnocracia, tecnoburocracia e política. *Folha de São Paulo*, 26 fev. 1981, p.3.

Exemplo do modo tecnoburocrático de pensar é o Conselho Federal de Educação. Quando o CFE pensa em educação, pensa apenas em currículos, normas, legislação. Para se criar um curso pensa-se apenas em grades curriculares. O CFE elaborou centenas de grades curriculares para centenas de profissões. Será que ele conhece todas?

A fobia pela fiscalização é fruto de todo esse formalismo que ele próprio criou. Criou um monstro ingovernável que é o sistema educacional, porque é impossível disciplinar a criatividade. E como tudo é disciplinado pelas milhares de normas, nada funciona. O sistema educacional e a educação só podem crescer, pelo contrário, com liberdade.

Com a tecnoburocracia escolar a autoridade do sistema torna-se onipresente e difusa, freinando o elã e a criatividade. O que predomina é a previsão, o planejamento, a hierarquia, as prioridades, o orçamento, a ordem, as estruturas, etc., enfim, a *razão técnica* (por isso diz-se que o sistema é tecnicista) que adormece o entusiasmo e a espontaneidade.

A tecnoburocracia é uma forma de organização da sociedade subentendida quando se fala em planejamento, modernização, racionalização do trabalho, etc. Portanto, os fundamentos da tecnoburocracia estão além do sistema escolar. Seus fundamentos são políticos e econômicos. Os tecnoburocratas não aceitam discutir esses fundamentos. Não aceitam discutir valores, finalidades, ideologias. "Ideologia é perda de tempo", dizem eles. Para eles as ideologias são irracionais (a tecnoburocracia é racionalista), expressão de paixões e interesses; não são "científicas". O tecnoburocrata reconhece a existência de conflitos, de contradições. Só que são considerados como defeitos técnicos, disfunções do sistema que é preciso não revelar mas camuflar, e, dentro do possível, integrar no sistema, recuperá-los para restabelecer a harmonia, a ordem, a segurança. A escola tem que ser uma comunidade harmoniosa, imutável. Todo e qualquer problema precisa ser equacionado e resolvido tecnicamente, administrativamente, não pedagogicamente.

Portanto, dentro dessa concepção, no sistema escolar, o papel do administrador da educação é decisivo e assume o caráter de *agente do controle*. Por isso, o Estado o forma notadamente em legislação do ensino e cobra dele o cumprimento dessa legislação que é a expressão jurídica da dominação, da dominação da classe que se apoderou do Estado. O administrador torna-se, então, um defensor dos interesses do Estado dentro da Escola e não o defensor dos interesses da população no sistema.

Vejamos quais seriam os caracteres predominantes na formação de um administrador da educação dentro desta concepção:

a) formar no administrador a *mentalidade empresarial*. Deve-se comportar como gerente de uma filial (já que a escola não tem autonomia administrativa). Como empresa, a escola tem que atingir certos objetivos através de certos meios. Existem padrões a serem alcançados. Se o administrador não consegue alcançar esses objetivos isso é atribuído à "má administração", isto é, à não aplicação das técnicas mais modernas de gerência.

b) o *utilitarismo*. Todo o funcionamento da escola é medido em função dos resultados obtidos, confundidos normalmente com o preenchimento de todos os requisitos burocráticos. Interessa apenas a quantidade, a execução rigorosa do planejamento, a disciplina instaurada, o cumprimento dos horários, etc. A *eficácia* é o único critério para avaliação de uma boa administração burocrática da escola; basta saber se os recursos foram "otimizados".

c) a *divisão social do trabalho*. Como na empresa capitalista, esse modelo incentiva na formação do administrador a divisão do trabalho, instituindo uma hierarquia entre os que comandam e controlam e os que executam as tarefas. A escola capitalista é um prolongamento da empresa capitalista: divisão de trabalho, cargos, disciplina obtida através de normas autoritárias e não através do consenso, relações burocráticas, funcionais e não humanas, impessoalidade, precisão, rapidez, controle, respeito à autoridade e à ordem, eliminação das diferenças individuais. São todos esses valores que são incutidos na formação do administrador. Formado com essa mentalidade o administrador e, em boa parte também o supervisor, deveria garantir a reprodução da escola burocrática. Dessa forma, a escola burocrática subverte meios e fins; elimina o caráter educativo do administrador para reduzi-lo a mero executor de pacotes educacionais elaborados em gabinetes.

Entretanto, como a *escola é um organismo vivo*, não é a ilha de pureza sonhada pelos tecnoburocratas, a rigidez e a inflexibilidade burocrática não impedem por muito tempo a inovação pedagógica. As contradições internas não podem ser totalmente absorvidas, começa a aparecer a defasagem entre o apregoado, o planejado e o realizado, entre o plano ideal e o plano real, entre o regimento, a legislação e a realidade.

Mas a crise desse modelo não é apenas interna à escola. Com a reorganização crescente da chamada *sociedade civil* pressionando o Estado, surge a necessidade de revisão desse "modelo". Vivemos uma época de plena crise do sistema educacional. Diante da organização da sociedade civil, o Estado já não tem mais condições de impor uma nova política educacional. O governo perdeu a legitimidade de todas as propostas educacionais porque não usa do consenso para elaborá-las. Ao contrário, utiliza-se da força para impô-las. Perdeu o apoio de estudantes e professores. O caráter autoritário e antipopular de suas iniciativas acabaram por dissolver completamente a pouca credibilidade que tinha diante dos educadores. Por isso, as propostas alternativas em educação devem ser buscadas na sociedade civil.

2. Propostas educativas de formação do educador da sociedade civil.

Não se deve estabelecer uma relação mecânica entre sociedade civil e Estado. O que se pode observar hoje em relação à educação é que as iniciativas inovadoras partem da sociedade civil organizada, dos educadores organizados em associações e sindicatos, dos alunos, e algumas dessas iniciativas encontram respaldo em aparelhos do estado, órgãos de pesquisa e até no próprio MEC. Nesta busca de alternati-

vas algumas entidades estão mais à frente e outras mais atrás, mas, existe uma busca de soluções que mobilizam hoje a comunidade educacional nacional.

O exemplo que podemos dar é a própria reestruturação dos estudos superiores de educação proposta pelo Conselheiro do CFE Valnir Chagas que acabou não obtendo o respaldo dos educadores já em meados da década de 70. Hoje, qualquer iniciativa que for tomada pelo Estado sem participação das organizações dos educadores encontrará por parte destes forte resistência.

Seria difícil examinar aqui todas as propostas que têm surgido (muitas delas incompletas) para formar o novo administrador da educação. Elas estão normalmente incluídas nas tentativas de reformulação do Curso de Pedagogia de muitas Universidades, entre elas (cito as que conheço), a Universidade Estadual de Campinas, a Universidade Federal de Goiás, a PUC de São Paulo, a PUC do Rio, a Universidade de Brasília, a Universidade Metodista de Piracicaba, a Universidade de Passo Fundo e devo, certamente, estar omitindo muitas outras. As inovações introduzidas nesses cursos, entretanto, não alteram profundamente a formação do educador já que apenas operam mudanças na grade curricular, inovam em alguns conteúdos ou introduzem novas habilitações.

Já as propostas apresentadas pelos estudantes de Pedagogia (embora inacabadas) em seus dois *Encontros Nacionais* (ENEPs), o primeiro realizado em Salvador em 1981 e o segundo realizado em Belo Horizonte em 1982, a proposta do *Comitê Pró-Participação na Formação do Educador* e as propostas dos *sete Seminários Regionais* sobre a Reformulação dos Cursos de Preparação de Recursos Humanos para a Educação promovidos pelo MEC no segundo semestre de 1981, trazem elementos inovadores. Não se pode dizer que haja uma unidade nos documentos resultantes dessas discussões envolvendo grande número de educadores e estudantes. Pode-se, entretanto, destacar os pontos de maior consenso nestas propostas:

1. No tocante à *análise da situação da educação brasileira contemporânea*. Existe uma aceitação geral de que a política educacional que se seguiu com as reformas depois de 1964, não conseguiu superar as distorções anteriores, ao contrário, essa política agravou os problemas educacionais do país. Reconhecem que uma das causas do mau funcionamento do sistema educacional deve-se à excessiva centralização, à uniformização nacional da educação e, principalmente, à absoluta ausência dos educadores e da sociedade na elaboração dessa política. Reivindicam, portanto, uma participação nas decisões e uma descentralização de recursos e responsabilidades e uma autonomia maior em todos os planos (didático, administrativo, etc.).

2. Reconhecem a *ambigüidade* e a *imprecisão* com a qual nasceu a estruturação do Curso de Formação do Educador desde 1939 e que persiste até hoje. Ao mesmo tempo reconhecem a tendência predominantemente conservadora na formação do educador, o crescente fortalecimento do princípio da autoridade na escola (autoritarismo), o esvaziamento das funções educativas do especialista, a conseqüente separação entre o educador especialista e o professor, a separação en-

tre teoria e prática, sobretudo através da divisão das disciplinas do curso em disciplinas de fundamentação e disciplinas de formação específica, privilegia o praticismo na formação do administrador (legislação e organização escolar) preparando-o para se adaptar ao sistema sem se perguntar porque, etc.

Propõem:

1. A não extinção do Curso de Pedagogia, mas a sua profunda modificação, substituindo-o (sem uniformizar isso para todo o Brasil) por Cursos de Educação que venham atender as necessidades educacionais básicas da população.

2. Que *o essencial seja formar o educador e não o especialista*, com conhecimento profundo da nossa realidade educacional e social, portanto com sólida formação teórica, *compromissado* (atenção, sensibilidade, seriedade, responsabilidade, militância) não com a burocracia escolar, mas com os interesses dos alunos, dos pais e com os explorados que estão hoje fora da escola. Daí sugerirem, como fizeram os estudantes em Belo Horizonte, que "a ação dos pedagogos e outros profissionais de educação não deve se limitar à escola, por não ser a única agência de formação e socialização". *Formar o dirigente*, isto é, *o político mais o técnico*.

3. Que para a formação do especialista exija-se a experiência docente. Quem forma o educador é a escola. Mas não é a prática espontânea. Será preciso que essa experiência seja refletida e sistematizada (= práxis).

4. Que a *escolha dos dirigentes* das escolas seja feita de maneira democrática. Para superar a divisão do trabalho será preciso alternância e rotatividade. Não há consenso quanto à forma de se efetuar essa alternância (eleitos pelos seus pares (professores), pela comunidade ou escolhidos por concurso público). Mas existe unanimidade rejeitando qualquer competência de políticos locais na escolha de diretores.

5. *Autonomia*, seja da universidade para estabelecer seus próprios cursos, currículos e programas em base à sua experiência e em base às necessidades sentidas pela população, seja da escola, reconhecendo que a educação se adquire só com liberdade, com autodeterminação de fins. A educação só tem sentido na medida em que é concebida como ação visando a participação e autonomia. Educação é um processo de transformação do indivíduo e da sociedade. A escolha não pode ficar isolada das lutas mais globais da sociedade.

6. Que dentro dessas novas propostas (ainda em elaboração), o administrador da educação não apareça apenas como aquele profissional (= funcionário) que está aí para garantir o bom funcionamento (= executor) da escola, mas aquele que exerce sua *função educativa da escola*, que é organizador da cultura e da produção da aprendizagem e como educador, cria junto com os demais educadores, as condições para a realização do ato pedagógico, que nasce da convivência, da comunicação, da

liberdade. É o educador que educa e é educado ao mesmo tempo e nada tem a ver com o gerente de empresa, com o burocrata ou com o fiscal.

7. Quanto à *diversificação regional* dos Cursos de formação do educador, seja a nível de segundo grau, de terceiro ou de quarto grau, há um relativo consenso. Se se quer assegurar a participação nas decisões, o incentivo às iniciativas regionais e até locais parece uma decorrência lógica. Uma diretriz democrática nesse sentido seria a de estimular e amparar as iniciativas de cada comunidade, permitindo a liberação da potencialidade criativa de cada escola. É, portanto, *o oposto da escola burocrática*. E é o contrário da política educacional vigente. O CFE não aceita esse princípio com receio de perder o controle. É contra a autonomia regional e local. Em contrapartida, o Comitê Pró-participação na Formação do Educador sugere o fortalecimento dos Conselhos Estaduais com membros eleitos pelas associações de educadores e não indicados pelos secretários ou governadores.

8. Que a reformulação do Curso de Pedagogia se dê conjuntamente com o Curso de Licenciatura e com a reestruturação mais ampla da Universidade.

CONCLUINDO

Não pretendi fazer aqui uma análise "fiel", pois essas propostas estão ainda em estudo, nem elencar, priorizar ou hierarquizar os pontos fundamentais. Pretendi sim, ressaltar alguns pontos que poderiam servir de início para um debate e um aprofundamento. É uma *leitura possível*. Não é a única e nem tem a pretensão de incluir toda a riqueza que esse movimento novo de educadores e estudantes está trazendo à educação brasileira hoje. Essas propostas de per si já provaram o nível de organização dos estudantes e dos profissionais da educação e, pela sua repercussão, já trouxeram frutos, na medida em que sensibilizaram os 340 cursos de Pedagogia e as Licenciaturas a se repensarem. Nem todos estão suficientemente avançados, mas é preciso aceitar as diferenças e o processo de cada um.

As propostas apresentadas não trariam a "revolução" na educação. São até na quase totalidade ainda muito "liberais". Não são propostas revolucionárias em educação. Mas é o que os educadores podem apresentar hoje. Uma proposta revolucionária na definição da formação do educador só é possível numa sociedade igualmente revolucionada, transformada. Uma proposta desse teor teria ignorado as condições concretas, os limites e as possibilidades do avanço da sociedade brasileira e da organização dos trabalhadores.

Entretanto, não creio que esse governo tenha condições de atender a essas propostas na medida em que põem em questão a sua própria política educacional. Só um governo democrático teria plenas condições para pô-las em prática.

A escola e a formação do educador só mudarão definitivamente com a mudança mais global da sociedade. Mas é possível fazer alguma coisa desde já. Isso é o que transparece nessas propostas: a sociedade hoje deseja outra educação que não

é aquela imposta pelo regime. Por isso hoje é possível lutar pelo acesso e pela permanência na escola daqueles que estão sempre à beira da exclusão. Os educadores tentam, mesmo sem o amparo do Estado, adaptar a escola às condições reais do nosso aluno; trabalham com uma arma que pode ser controlada, mas cujo controle tem limites (na relativa autonomia da escola), que é a palavra, que é a formação da consciência, que é a leitura da realidade.

É ainda possível, além de ensinar a ler e escrever, ensinar a falar. Ensinar a falar, a gritar, é um papel político importante do educador. Não se trata apenas de deixar espaço para a participação. A tarefa do educador é *motivar* para a participação, criar canais de participação e de comunicação. Isso porque o regime educou (= domesticou) grande parte da população (e ainda está educando) para a não participação. Arvorando-se em único intérprete dos interesses da sociedade marginalizou sistematicamente toda a população das decisões.

Ao lado, portanto, do papel técnico de ensinar a ler, escrever e pesquisar, o educador tem um *papel político*, que é o de mobilizar, organizar para a participação. Só uma população organizada será capaz de derrotar a impostura e a prepotência que ainda dominam a sociedade brasileira.

**EM
DEBATE
GRATUIDADE
DO
ENSINO
SUPERIOR**

REFORMA UNIVERSITÁRIA, GRATUIDADE DO ENSINO E OUTROS PROBLEMAS*

CARLOS CORREA MASCARO**

RESUMO

As defasagens culturais e as diferenças de escolarização são frutos de histórica deficiência do primeiro grau. As decisões governamentais e os reclamos de professores e dirigentes universitários parecem não considerar esta constatação e o preceito constitucional de gratuidade do ensino fundamental ao clamarem por mais apoio e gratuidade do ensino superior.

Como o exemplo da Universidade de São Paulo ilustra, as universidades brasileiras carecem de revisar a administração de suas atividades visando a otimizar os recursos humanos, financeiros e didáticos. Devem buscar ajustar-se às realidades sócio-político-culturais dos novos tempos e espaços, confrontando as demandas de melhores salários e recursos com as de gratuidade e benefícios diferenciados.

Não há escolha fora do modelo da Fundação ao pretender-se que as universidades desempenhem seu devido papel.

ABSTRACT

Cultural and educational differences are result of historical lack elementary schooling in Brazil. Government decisions supported by university faculty and administrators seem to overlook such point and the constitutional provision for universal free fundamental education.

As the Universidade de São Paulo, the Brazilian universities need to review their administration and rationalize human, financial and educational resources. They must adjust to a new social political and cultural reality, its times and space, checking demands for better salaries vs. gratuity and student benefits.

There is no choice other than the "foundation" model when it is intended that universities fulfill their role.

Os assuntos de educação, ou relativos a aspectos particulares do ensino do terceiro grau, nunca chegaram a ganhar a notoriedade e os espaços de agora, na imprensa e em reuniões de educadores ou de autoridades governamentais, no contexto dos intermináveis debates sobre "política educacional". Predominam, porém, abordagens apressadas e enfoques superficiais de problemas mal colocados, por

* Súmula de estudo mais amplo, publicado em seis edições d'O Estado de São Paulo, 29/5 a 11/11/1983, na secção "Idéias em Debate".

**Professor aposentado da Universidade de São Paulo (USP).

RBAE	Porto Alegre	v.1	n.2	p.48-59	jul./dez.
------	--------------	-----	-----	---------	-----------

equivoco dos interlocutores, ou pelo desconhecimento da história da educação, causando inusitado impacto na opinião pública e no magistério, em consequência das falhas diretrizes que têm prevalecido na expansão dos sistemas de ensino.

Seria mais conveniente nos alertarmos, lembrando que o país se encontra em uma encruzilhada decisiva para o futuro da nacionalidade: enquanto muitos embalam o sonho da nação-potência, urge que nos conscientizemos das defasagens culturais a superar para concretização daquela meta, objetivo inviável enquanto sobre a reduzida parcela da população de razoável nível de escolarização pesar a carga dos 2/5 de marginalizados culturais dos nossos 120 milhões de habitantes. Déficit fruto da histórica insuficiência do ensino de primeiro grau: mais de 25 milhões de iletrados, igual contingente no analfabetismo funcional; quase 10 milhões na faixa de 7 a 14 anos sem escolas, embora com direito à educação compulsória e gratuita, nos estabelecimentos oficiais.

Os leitores podem julgar-nos dominado por exagerado pessimismo, contrariando interpretações eufóricas da realidade nacional. Mas nossa posição decorre de serem raros os que atentam para as carências de educação popular, e poucos se preocupam com a correção das distonias dos sistemas escolares. A problemática da educação está reduzida a enfoques que dizem respeito a restritos interesses dos 2 milhões e meio de estudantes, professores e funcionários do ensino superior, oficial e particular.

Na busca da verdade, pela perquirição das questões a que nos estamos referindo, logo nos convenceremos de não serem elas tão graves, nem tão urgentes, ante a necessidade da ação esclarecida dos poderes públicos e de instituições privadas no sentido de alcançarmos o estágio sócio-político-cultural das sociedades saudavelmente democráticas.

Entre as decepções causadas pelas diretrizes firmadas nestes quinze anos de governos militares encontra-se a de não haverem eles revelado maiores preocupações de combate às caquexias do ensino nacional, objeto de comentários em abordagens anteriores.¹

A ação pedagógica federal, com vários programas malogrados — Operação Escola, Projetos Saci, Minerva, Mobral e Rondon² — juntam-se discutidas reformas das velhas estruturas administrativo/pedagógicas, segundo visões canhestras de tecnocratas de gabinete. Desconhecem-se influências benéficas dessas reformas, esquecidas lúcidas sugestões de melhorias concretas e possíveis, aprovadas na série de conferências nacionais de educação,³ conclaves, realizados em 1965, 1966 e 1968, patrocinados pelo INEP, encontros que reuniram a melhor elite de educadores com que contou o país, nas últimas décadas.

¹ GRATUIDADE do ensino versus ensino pago/gratuidade e reforma universitária segundo Ruy e discípulos. *O Estado de São Paulo*, 1982.

² Do noticiário da Imprensa.

³ CONFERENCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Anais* I (1965); II (1966); III (1968).

Contudo, é preciso também convir que as vias escolhidas por críticos do governo, não se revelaram acertadas, sobretudo, pelo comportamento dos professores que, dirigindo-se ao MEC, incluíram, nas propostas de reforma universitária, providências como as do documento elaborado pela ANDES, nestes termos: *"manutenção e ampliação do ensino superior gratuito; autonomia e funcionamento democrático da universidade com base em colegiados e cargos de direção efetivos; padrão de qualidade do ensino superior, estimulando a pesquisa e a criação intelectual nas universidades públicas, criação de condições de adequação da universidade à realidade brasileira; garantia do direito de liberdade de pensamento e nas contratações e nomeações para a universidade, bem como no exercício das funções e atividades econômicas"*.⁴

Faltou inspiração dos autores desse "arrazoado", tanto na concepção de "problemas universitários", como nas providências propostas, distantes dos critérios de segurança e objetividade, próprios das sugestões devidas a professores universitários. Igual despreparo predomina em discursos de docentes ou "especialistas", a favor de "posições liberais", de cunho "socialista", afinada com "movimentos pró-direitos humanos".⁵

Manifestações de reitores, conselheiros, jornalistas e estudantes dão outros contornos à temática, envolvendo críticas a universidades e a institutos isolados oficiais, ou mantidos por entidades privadas, sob a alegação de que *"a política de privatização do ensino superior mostrou a total falência das instituições de ensino particular, onde a perspectiva empresarial se sobrepõe ao projeto pedagógico"*.⁶

Precisamos de estudos objetivos, em profundidade, da problemática educacional brasileira, implícita em uma reforma universitária, para não continuarmos iludidos, sobre as "vantagens" atribuídas à manutenção da desobediência ao artigo 176 da Emenda Constitucional de 1969, preceito pelo qual, desde 1946, ficou limitado o benefício da gratuidade à totalidade da população infantil matriculada, compulsoriamente, nos estabelecimentos oficiais do ensino de primeiro e segundo graus.⁷

Causa-nos surpresa a insistência com que a "gratuidade" é apresentada na "reforma universitária", pretendendo-se associá-la à ampliação dessa categoria de ensino oficial, com expressa desobediência à Lei Magna e ao arripio das diretrizes de economia da educação, vigorantes na educação popular das democracias ocidentais.⁸

⁴ Do noticiário da imprensa.

⁵ Do noticiário da imprensa.

⁶ Do noticiário da Imprensa.

⁷ Ato Institucional de 1969, Art. 176 § 3º, inciso III.

⁸ UNESCO. A educação no mundo. *Política, legislação e administração educacional*. Trad. BORTOLETTO, M. A.; TANURI, L.M.; ALONSO, M.; MENESES, J.G.C. São Paulo, Saraiva/EDUSP, 1982.

A gratuidade indiscriminada nos induz a admitir não estarem os proponentes informados das condições reais do ensino público no Brasil. Só poderíamos apresentá-la, como expressão de justiça social, ignorando os dados estatísticos e econômico-financeiros do ensino superior oficial e livre, os contingentes etários da população do país, o seu índice de crescimento, e sua distribuição regional. Portanto, é de se indagar quando as universidades e seus professores passarão a enfrentar o desafio dos milhões de crianças sem acesso ao ensino de primeiro grau? E quando irão cooperar na correção das carências dos sistemas de primeiro e segundo graus, fazendo-se presente na assistência às comunidades, esperada de todas as universidades?

Há mais de meio século, Mestre Almeida Júnior, em comentário de fina ironia, deixou-nos este atualíssimo testemunho: *“as crianças do bairro constituíam uma amostra melancólica da infância litorânea daquele tempo. Daquele tempo? Ou, também de hoje? Vinham às aulas descalças, mal vestidas, mal nutridas, com feição doentia. Encontrei o mesmo quadro, posteriormente, em outras situações e vi-o alargar-se com o panorama geral do Estado de São Paulo e de todo o Brasil. Tudo isso volta à minha lembrança cada vez que me mostram o esplendor de certas escolas superiores brasileiras, onde milhares de jovens (muitos dos quais acabaram de chegar de ‘baratinha’), clamam por ensino gratuito, restaurante e casa de estudante a preços irrisórios, assistência médica e dentária, campo de esporte, turismo ao estrangeiro. E até ‘jeton’ se a faculdade insistir em que venham de vez em quando às aulas”*.⁹

Nos projetos de reforma, em face das diversidades regionais, não será fácil a opção por um modelo destinado a substituir os atuais, insatisfatórios, mantidos pela União, pelos Estados, por Municípios, ou os devidos à cooperação de instituições privadas, leigas ou confessionais.

Neste ensaio crítico pretendemos deter-nos prioritariamente, no setor das atividades-meio, envolvendo problemas político-econômico-administrativos, relativos a recursos humanos, financeiros e didáticos, mediante cuja racional otimização as universidades se capacitam para o cabal desempenho de suas funções. Alerta oportuno vamos encontrar no relatório de “Quatro anos de Reitoria”,¹⁰ na ponderação do duas vezes Magnífico Reitor da USP, Prof. Dr. Miguel Reale, nestes termos: *“A mais perfeita das reformas, do ponto de vista pedagógico, está fadada a insucesso se lhe faltarem bases jurídico-administrativas”*.

Começemos, portanto, pelo estudo da USP, modelo oficial do regime da matrícula “gratuita”, e no qual o custo aluno/ano eleva-se a duas e mais vezes sobre o custo da anuidade média nos estabelecimentos particulares, constatação que nos obriga a pesquisas sobre os fatores que oneram o *per capita* do estudante universitário brasileiro.

Em abono de nossa interpretação do estado real do ensino universitário no Brasil, avulta o levantamento publicado pelo JT,¹¹ em uma série de reportagens,

⁹ Recorte de Velho periódico paulistano.

¹⁰ REALE, M. *Quatro anos de reitoria*. Relatório da implantação da reforma universitária na USP e da gestão 1969/72.

¹¹ JORNAL DA TARDE, São Paulo. Reprodução de textos das reportagens de 22/11 a 4/12/1982, do “retrato completo e sem retoques” da USP.

dando origem a “um retrato completo e sem retoques”, mediante pormenorizado inventário do que ocorre na “maior universidade do país”, com suas 32 unidades/faculdades/institutos, na Cidade Universitária Armando de Salles Oliveira e em outros cinco campi: Bauru, Piracicaba, Piraçununga, Ribeirão Preto e São Carlos.

Trata-se do “nosso mais importante centro formador de profissionais qualificados”, o mais completo e o de maior matrícula — 50 mil estudantes em 122 cursos de graduação e 186 de pós-graduação, instalados na Capital em edifícios e barracões dispersos por uma área de 400 hectares. São 6.500 vagas a preencher e 6 mil profissionais diplomados cada ano. Os professores são 5 mil e o número de funcionários sobe a 10 mil. As dotações constantes do orçamento para 1983, foram da ordem de 40 bilhões de cruzeiros. Parece não ter a USP, em face da crise nacional, muito o que alegar para declarar-se mal atendida, tendo em vista o vulto dos recursos financeiros destinados ao custeio de suas despesas e investimentos, durante cada exercício financeiro. As reclamações repetidas de reforços sugerem estudos destinados a avaliar o grau da necessidade e/ou a identificação de novas fontes de receita que possam viabilizar a expansão e o aprimoramento dos benefícios que a população dela espera.

A análise dos múltiplos pedidos de reitores e de conselhos universitários e o estudo de planos para “descoberta” de novas fontes de receita impõem-nos apurarmos os custos básicos de pessoal, material e de serviços nas universidades oficiais, em confronto com os conseguidos em instituições da livre iniciativa. Não despreze-mos, outrossim, as repersussões do “pensamento administrativo na educação brasileira”. Eis o que afirma Benno Sander,¹² em sua *Administração da Educação no Brasil, é hora de relevância*: “No Brasil, a administração pública e a administração educacional acompanham, se bem que consideravelmente defasadas no tempo, o esquema evolutivo observado na Europa continental e nos Estados Unidos da América. Depois do ‘enfoque jurídico’, essencialmente normativo e estritamente vinculado à tradição do direito administrativo romano que caracterizou a administração pública e educacional através de toda a história colonial e da primeira República, o Brasil passou a adotar, a partir da década de 30, um ‘enfoque empresarial’, alicerçado nos princípios da ‘escola clássica’ de administração defendidos por Taylor e Fayol. Nessa época, os estudiosos e dirigentes brasileiros, seguindo os passos da Europa e dos Estados Unidos, passaram a cultuar a ‘eficiência econômica’, com reduzida preocupação com as considerações de natureza humana e sócio-política da administração”.

Os comentários e o noticiário da imprensa asseguram-nos larga intimidade com a crise uspiana e razoável conhecimento da problemática das universidades públicas. O levantamento jornalístico confirma serem freqüentes os desacordos, as divergências, os conflitos entre colegiados ou comunidades universitárias e o poder público mantenedor — União, Estados, Municípios — a propósito de todos os assun-

¹² SANDER, Benno. Administração da educação no Brasil; é hora da relevância. *Educação Brasileira — Revista do CRUB*, Brasília, v. 4, n.º 19, 1982.

tos da administração acadêmica, sem contar as mil e uma tricas burocráticas, os confrontos político-partidários, ou de inspiração ideológica, intramuros, a partir da elaboração das famosas listas tríplices ou sêxtuplas de candidatos às funções de reitor ou diretor.

O trabalho dos jornalistas que passaremos a analisar, não é simples sucessão de relatos ou depoimentos colhidos na seqüência das visitas e entrevistas. Procuraram investigar das *"cruciais questões dos salários"*, à *"visão global da universidade, sua natureza e seus propósitos"*, sendo o conteúdo o mais compreensivo que se possa imaginar. Abrange o anúncio sobre *"falta de verbas, dotações e vulto dos orçamentos, absurdos desperdícios de verbas e malbarato de recursos"*, e, bem assim, a *"gigantesca burocracia que asfixia boa parte da universidade"*.

Não faltam comentários sobre: *"o nível do ensino"*, e *"de conhecimento dos estudantes"*; a *"estrutura de poder dentro da universidade"* os *"dados significativos a respeito das inúmeras realizações de seus cientistas, professores e pesquisadores"*. Quanto a salários, as observações referem-se à *"existência, nas vizinhanças do campus, de imensa favela"*, na qual *"residem muitos funcionários"*, porque, *"com o que a USP paga, muitos não podem alugar nada melhor que um barraco para viver"*. Mostram que a *"penúria de recursos financeiros se reflete na vida diária de toda a comunidade universitária, afetando professores, funcionários e alunos"*. Acrescentam denúncias sobre a *"má aplicação dos poucos recursos disponíveis; a aquisição de equipamentos, sem prévio plano de acertada utilização"*; a *"construção de obras faraônicas dispensáveis"*. Notam o ambiente de isolamento em um campus em que nada favorece a convivência de professores e o intercâmbio de experiências entre representantes dos departamentos afins nas diferentes faculdades e institutos, problema pelo qual, aliás, a alta administração não demonstra maior interesse. Falam da desproporção entre as verbas aplicadas nas construções desportivas, pouco freqüentadas, e as instalações inexistentes para os cursos como o de Letras, recentemente desalojados, sob as vistas complacentes das autoridades universitárias.

Em contrapartida, vem a constatação de que *"A USP possui mais de três centenas de imóveis, na Capital e no Interior, frutos de heranças vacantes, imenso patrimônio apenas arrolado"*, economicamente não desfrutado, dado o histórico desinteresse demonstrado pela cúpula administrativa.

Consultados professores, ouvem-se *"queixas quanto a crises administrativas e financeiras; ao nível do ensino em determinados setores; à falta de recursos para pesquisas; à substituição da ditadura da cátedra pela ditadura dos colegiados, ao regime adotado para o trabalho nos departamentos; aos altos índices de evasão de alunos, à sobrecarga imposta aos orientadores em cursos de pós-graduação, e à centralização do poder no Conselho Universitário; a comissões que sobre tudo decidem, pedendo-se, freqüentemente, em discussões burocráticas menores. Variam opiniões a respeito do ensino que a USP vem oferecendo aos seus estudantes"*. Para uns *"com a democratização e a massificação, o ensino é fragmentado e pobre"*; outros asseguram que, *"a despeito das deficiências apontadas, os trabalhos científicos honrariam qualquer centro de pesquisas de âmbito internacional"*

Pinçando informações sobre “males” reinantes na USP verificamos que “as críticas mais freqüentes devemos-las à ADUSP e à ASUSP”, entidades que expressam o pensamento da famigerada “comunidade universitária” em debates a respeito da autonomia, com suas limitações, que resulta em deixar “a USP à mercê de um poder externo, quando devia ela gozar de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar”.¹³

A carreira é tema de abordagens polêmicas, como a de um acatado professor que declara: “a carreira docente nem sempre favorece a ascensão dos mais capacitados para a atividade acadêmica. O ‘politiqueiro’ pode saltar todos os obstáculos da carreira e ainda assim ser um professor medíocre”, em virtude de a “carreira tender a se tornar excessivamente burocratizada, prejudicando o desenvolvimento de professores no sentido verdadeiramente universitário”.

Nossas observações, visando a melhor conhecer a problemática de que se constitui a vida universitária, induzem-nos a insistir em não esquecermos, nos projetos de reforma, o magma das dificuldades suscitadas pelas questões econômico-financeiras e as de relações no trabalho, ambas muito influentes no torvelinho das atividades da rotina diária no funcionamento dos cursos.

Amplio noticiário da imprensa diária oferece-nos múltiplos panoramas da problemática educacional e universitária, enfatizando certa confusão que lavra nos arcaíais administrativos da educação brasileira. Por tudo, julgamos conveniente que sejam reavaliados os regimes de trabalho e de convivência humana e acadêmica reinantes, para sabermos o que das universidades vamos receber em favor da obra nacional da cultura, e em benefício da democratização da educação, tornando-nos aptos a julgar as fórmulas propostas de reestruturação para obtenção, de direito e de fato, de autênticas universidades brasileiras, ao nível implícito nas expectativas dos governos, das elites intelectuais e do povo, nas diferentes regiões do país.

Os tópicos transcritos do levantamento-diagnóstico parecem-nos suficientes para orientar-nos na interpretação dos modelos propostos de reforma, à luz do regime político-administrativo que vige no país, sem embargo de não podermos fugir à perversidade de seus efeitos, neste derradeiro quartel de século, deste final de milênio, em nossa mal enjambrada República Federativa.

Na busca das universidades ajustadas às realidades sócio-político-culturais dos novos tempos e espaços, muito se insiste, sem a menor visão pragmática, em reformas inspiradas em projetos pretensamente socializantes, ou estatizantes, cópias in-conseqüentes de modelos oficiais das nações que tornaram o ensino função exclusiva do Estado, com o estabelecimento do monopólio da educação. Não há como aceitar a desorientação de semelhantes colocações, ao nítido arrepio das tradições democratizadoras da educação popular, segundo planos várias vezes definidos por eminentes políticos e educadores, e firmados no decorrer das várias fases da evolução do nosso ainda que precário regime sócio-político, insuscetível de reformas que representem movimentos de marcha à ré.

¹³ Do noticiário da imprensa.

Neste balanço, ao lado das definições e/ou redefinições de valores e objetivos, vê-se que o que prevalece é o "carpideirismo" da penúria orçamentária e da inexistente autonomia. Daquela, decorrem as reivindicações salariais dos docentes, pesquisadores e funcionários; a gratuidade total é perseguida pelos estudantes e pregada por associações de professores. Outras reclamações desdobram-se em descentralização e institucionalização das panacéias: comunidades universitárias/democracia participativa/paridade de representação estudantil nos órgãos colegiados, etc.¹⁴

Entre as sugestões reiteradas para o reenquadramento e/ou a reforma das universidades oficiais, insiste-se em que a solução é a da generalização do modelo Fundação,¹⁵ já aprovado pelo MEC e capaz de abrir novos caminhos, à vista dos novos fins do ensino universitário em geral, vítima permanente dos males da tecnoburocracia nele imperante. Do modelo Fundação, não chegamos a desvendar suas reais virtualidades, diante da sistemática recusa no testá-lo em profundidade, complementando-o com medidas legais adequadas e oportunas, de caráter político-administrativo e financeiro, de já demonstrada eficácia na própria USP.

O tema Fundação não é estranho à USP. Quando se tornaram impraticáveis os concursos vestibulares a cargo de instituições privadas do gênero CECOM, MAPOFEI, CESCEA, instituiu-se, em 1976, a FUVEST que passou a assegurar melhores condições na tomada de decisões na seleção dos candidatos aos múltiplos cursos e está contribuindo substantivamente para correção das injustiças na remuneração de professores e funcionários.

Ao se cogitar, recentemente, da administração do patrimônio imobiliário imobilizado, uma das propostas aventadas foi a de se criar uma Fundação administradora, competente até para negociar as trezentas propriedades, no empenho de torná-las um capital racionalmente rentável.

No encalço de fórmulas capazes de resguardar a USP das crises, o modelo Fundação tem sido cogitado, discutido e adotado, com não desprezíveis resultados, passando a ser admitida, por reitores, diretores, chefes de departamentos e professores, como *"normal e positiva a tendência de a universidade sair à procura de recursos externos, como ocorre em todo o mundo"*, contrariando os que pensam que a Fundação é *"um incentivo a que o Estado se desobrigue de suprir a USP de recursos e teria ela própria de sair à procura destes, ficando na mão dos grupos financiadores"*.

Todavia, podemos verificar ser evidente que, graças a resultados já alcançados, as pequenas Fundações institucionalizadas ensaiam soluções-pilotos para problemas administrativos e financeiros, nos diferentes setores das "atividades universitárias", como as temos na realidade. Citemos dois exemplos: 1 — na Faculdade de Economia e Administração, os professores acham-se vinculados à Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), sem necessidade de apelar para o regime de dedicação exclusiva; 2 — dentro de esquema idêntico, a Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia (FDTE) *"tem firmado com empresas privadas, contratos de*

¹⁴ Do noticiário da imprensa.

¹⁵ Do noticiário da imprensa.

prestação de serviços, cobra por eles e a receita arrecadada é dividida entre os professores, reservado determinado percentual da receita para cobrir as despesas administrativas". Analisando os fatos e sopesadas as opiniões, não podemos negar que as lições aprendidas nas microfundações nos permitem divisar novos horizontes para a eliminação das conhecidas carências.

Concluamos, pois, este balanço, partindo das análises dos variados aspectos do funcionamento das universidades brasileiras pelo exemplo das rotinas implantadas nas jornadas cotidianas vividas na Cidade Universitária Armando de Salles Oliveira, abrangendo o convívio de mestres e discípulos, no desdobramento das atividades inerentes à "produção" nas áreas do ensino, da pesquisa e dos serviços à comunidade.

Embora hoje nada deva surpreender o observador profissional da educação nesta república meio-federativa, é indiscutível que tudo nos leva à convicção de que não será fácil encontrarmos eficaz terapêutica para "cura" das instituições universitárias caboclas, sem a eliminação das diretrizes radicais, impraticáveis, propostas por professores, associações de docentes, funcionários e diretórios estudantis, quando não decorrentes do quase silêncio do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. Repetem-se, ininterruptamente, pelas colunas de matutinos, vespertinos e periódicos, movimentos perturbadores das atividades dos professores e estudantes, afetando as relações no trabalho, a normalidade da vida acadêmica, e, bem assim, as rotinas administrativas.

As perturbações a que nos estamos referindo são do domínio público como referenciais da instabilidade das relações entre grupos que constituem os complexos Reitorias/Conselhos Universitários/Comissões/Diretores/Chefes de Departamento/Coordenadores/Professores/Funcionários/Estudantes, na Universidade de São Paulo e as com que nos estamos avindo, nos encontros freqüentes de situações perversas, nos "campi" em centros urbanos tributários da USP ou da UNESP, da UNICAMP e, fato mais recente, o "caso" da Universidade Federal de São Carlos.¹⁶

Nossa experiência em matéria da educação brasileira nos vem relevando nem sempre estarem os professores bem informados ou habilitados para a exata compreensão do alcance dos inúmeros problemas da administração da "empresa universitária". Tais problemas, pela especificidade de sua natureza, reclamam formação e aptidões não muito encontradas entre professores não vocacionados para tal área de ação, máxime no contexto crítico da conjuntura brasileira. O exercício dessas funções depende de conhecimentos ecléticos, sociais, políticos, econômicos, financeiros, exigidos para exata compreensão do bruaá das sociedades industriais, seja no regime capitalista, no socialista, ou... no militar. Atente-se que tal modo de encarar o comportamento dos professores não é só nosso. Anísio Teixeira, o educador sempre lembrado, em notável conferência sobre as universidades brasileiras, em reunião da SBPC, já dizia, há três décadas passadas, que *"no Brasil, temos uma série de oligarquias (congregações) isoladas e independentes, unidas por uma reivindicação co-*

¹⁶ Do noticiário da imprensa.

*...em torno do orçamento, que é federal e votado fora da universidade"... e no concernente aos professores, entre os no exercício das funções de diretor ou reitor, encontramos "políticos apenas preocupados com a harmonia e o equilíbrio instável da instituição dividida e contraditória; ou o burocrata complicando para aumento do seu poder, os embaraços sempre existentes no funcionamento meio impossível da casa de Orates, que é a sua escola ou universidade; ou o fidalgo a dedicar-se à vida de cerimônia e ritual da instituição inoperante e prestigiosa..."*¹⁷

Os problemas da administração universitária precisam ser diferentemente concebidos, pois não são tão simples como muitos os supõem. Pelo seu alcance e significado, reclamam tratamento da natureza do que se dispensa a outros domínios dos conhecimentos modernos. Não podem ser relegados aos talentos imponderáveis ou dons pessoais de bem inspirados especialistas de outras áreas, nem ficar a cargo de improvisadores empíricos, alguns, burocratas impenitentes. Não devemos nos esquecer de que temos muito o que aprender no tocante a investimentos em recursos humanos, e às escassas disponibilidades econômico-financeiras destinadas à promoção de autêntico desenvolvimento universitário. Identificada a natureza das operações administrativas, de apoio logístico às atividades-fins, há que entregar os postos de maior responsabilidade, em cada universidade, a elementos capazes de bem exercê-los, contribuindo para dotar o país das universidades de que tanto carecemos.

Diante de tão evidentes demonstrações de que se torna urgente a busca de novos modelos e novas diretrizes, tudo recomenda que exploremos as virtualidades das Fundações, transferindo a elas a responsabilidade de administração universitária, de modo a assegurar, aos professores, as garantias de que necessitam para que se dediquem às respectivas tarefas, pondo fim à seqüência dos malogros de cursos intermitentes ou temporários, em uma sucessão de crises, que se "agudizam", coincidentemente, nas épocas das eleições de reitores. Atribuídos à Fundação os papéis que objetivem facilitar os relacionamentos Reitorias/Conselhos Universitários/Governos mantenedores, propostos novos rumos consentâneos com a autêntica alta missão cultural das universidades federais e estaduais, novo clima de resultados produtivos prevalecerá.

Aceita esta diretriz, de um pragmatismo mais que responsável, os resultados práticos serão inegáveis e novas perspectivas se abrem para mudanças substanciais, favoráveis ao aprimoramento da democratização do ensino superior. A primeira medida, inadiável, deverá ser a corretiva do desrespeito à Constituição da República no preceito expresso pelo qual o ensino superior gratuito é garantido apenas "a quantos demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos", com o acréscimo de que "o Poder Público deverá substituir, gradativamente o regime de gratuidade no ensino... superior pelo sistema de bolsas de estudos, mediante restituição, que a lei regulará".¹⁸ Esse mandamento constitucional nunca

¹⁷ TEIXEIRA, Anísio. A universidade de ontem e de hoje. *Educação e o Mundo Moderno*. São Paulo, Nacional, 1969.

¹⁸ Ato Institucional de 1969, Art. 176 § 3º, inciso III.

deixou de ser aceito por eminentes educadores patrícios. Anísio Teixeira, o revolucionário há pouco citado, incluiu na sua obra-líbelo *Educação não é privilégio*, o capítulo *Educação e a formação nacional do povo brasileiro*, de cujo texto transcrevemos estes excertos: "*Há que virar pelo avesso a nossa filosofia da educação. A escola primária tem de ser a mais importante escola do Brasil, depois, a escola média, e, depois a escola superior*". E prossegue: "*Os estudos superiores serão extremamente se- veros, exigindo devotamento integral e só permitindo o trabalho na própria universi- dade. Todo ele deverá ser pago pela família quando as suas posses chegarem para tal, ou por meio de bolsas particulares ou públicas para os alunos que tiverem pas- sado por provas e aos quais faltem recursos*".¹⁹

A extinção dessa enganosa gratuidade facilitará a solução dos inconvenientes da limitação das dotações orçamentárias anuais, permanente entrave às iniciativas dos conselhos, das reitorias, dos departamentos, dos professores e até dos diretórios acadêmicos. Institucionalizando-se a cobrança, será fácil verificarmos, mediante simples cálculo elementar, que, no caso da USP, somando-se as receitas das minifunda- ções do gênero FIPE/FUVEST/FDTE, com as da administração do patrimônio imo- biliário e a da arrecadação das anuidades ou semestralidades diferenciadas dos cur- sos, tomando-se para base de cálculo a média das contribuições cobradas pelas insti- tuições da livre iniciativa, os montantes anuais das dotações nos orçamentos do Es- tado poderão ser duplicados, com o que teremos meios de proceder à correção dos níveis salariais, e obter sobras para financiamento de pesquisas e outros investimen- tos. As universidades deixarão de depender, exclusivamente, dos recursos do erário público, ganhando os problemas da administração sua efetiva configuração, exigin- do criatividade por parte do reitor, de diretores, chefes de departamento e demais responsáveis pela elaboração de propostas orçamentárias reais, completas, com recei- ta e despesas em um só documento demonstrativo do grau de acuidade administrati- va revelado pelos proponentes.

Conhecida a escassez nacional de recursos para a educação, não podemos con- tinuar ignorando o vulto do déficit histórico e real do ensino de primeiro grau no país, ao qual não tem acesso, repitamos, quase 10 milhões de crianças; sem contar a qualidade do ensino nas escolas dos centros urbanos e na zona rural e o desafio da situação precária no segundo grau.

Diante dos alarmantes índices das deficiências educacionais, surpreende-nos a insistência de quantos advogam a gratuidade do ensino superior, transferindo-se ao povo, em todo o país, em favor de apenas 500 mil estudantes, o ônus total da ma- trícula em estabelecimentos oficiais, enquanto 1 milhão e 500 jovens, muitos já en- gajados na força de trabalho, pagam estudos em estabelecimentos de ensino superior da rede privada.

Finalmente, cumpre-nos declarar que, a nosso ver, não há escolha fora do mo- delo Fundação, se quisermos realmente que nossas universidades passem a desem- penhar os papéis que delas devemos esperar.

¹⁹ TEIXEIRA, Anísio. *Educação não é privilégio*. Idem, 1968.

São Paulo, dando o exemplo de salutar renovação de diretrizes visando ao aprimoramento do ensino universitário que mantém, poderia incluir, no programa das comemorações do cinquentenário da USP, a institucionalização legal de uma Fundação Armando de Salles Oliveira com o objetivo declarado de a ela atribuir a missão de assegurar os mais altos padrões de qualidade às deliberações e atividades do Conselho Universitário, da Reitoria, das Diretorias e dos Departamentos, no âmbito das respectivas competências regimentais, relativas ao ensino, à pesquisa e aos serviços à sociedade, por força do respaldo das diretrizes político-administrativas estabelecidas, estatutariamente, pelos Conselhos Curador e Diretor da Fundação mantenedora, visando à autenticidade da vida acadêmico-universitária, mantendo seu *"compromisso com o saber e a verdade"*, e deixar marcada a *"influência decisiva que lhe compete exercer na orientação da política científica e tecnológica do país"*, colocando-se, democraticamente *"a serviço da maioria da população brasileira para a resolução dos problemas relativos à satisfação de suas necessidades básicas"*.

Só assim voltaremos à tranqüilidade dos acertados caminhos, com novas conquistas, nas amplas e prioritárias áreas da educação popular e da cultura. Só por essa via — *"ad augusta per angusta"* — ganharemos condições de promover a revolução eficaz dos processos de atuação universitária pelos quais as instituições a esse nível se tornam permanentemente responsáveis à luz de seus reais objetivos.

ENSINO SUPERIOR: A GRATUIDADE NECESSÁRIA

LUIZ ANTÔNIO CUNHA*

RESUMO

Este ensaio defende a gratuidade no ensino superior público e particular no Brasil. Questiona a existência do setor privado, caso não haja instituições que efetivamente mantenham o ensino, ao invés de serem mantidas por ele. Além do mais, o autor apresenta e discute as razões que os defensores da cobrança do ensino nas instituições públicas evocam em sua campanha de propaganda.

ABSTRACT

This essay defends tuition free higher education in Brazil, in both sectors, public and private. It put into question the existence of the private sector, always when there are no institutions able to support higher education, instead of being supported by it. In addition, the author presents and discusses the reasons the defenders of payed tuition in public institutions evocate in their propaganda campaign.

As instituições públicas de ensino superior têm sido alvo de uma campanha cada vez mais intensa para que passem a cobrar pelo ensino ministrado aos estudantes, não taxas meramente simbólicas, como é freqüente, mas sim, anuidades calculadas com base nos "preços de mercado".

Essa campanha não é nova. Ela surgiu poucos anos após a conquista da gratuidade de fato nas universidades públicas, nas décadas de 40 e 50. Ao analisá-la, vou fazer uma rápida digressão para situar a questão da gratuidade no ensino superior público.

O ensino superior brasileiro, como o conhecemos, nasceu em princípios do século XIX, no âmbito do Estado. Só no fim do século é que surgiram escolas profissionais particulares de ensino superior, na esteira da República proclamada por liberais de orientação positivista. Embora público (estatal), dos estudantes eram cobradas diversas taxas: pelas cadeiras cursadas, por inscrição nos cursos, pelos exames prestados, pela emissão de diplomas, e outras. O ensino público era, portanto, pago. Todas as constituições determinavam que a gratuidade fosse assegurada apenas ao curso primário.

*Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF).

RBAE	Porto Alegre	v.1	n.2	p.60-67	jul./dez.
------	--------------	-----	-----	---------	-----------

Essa praxe começou a mudar em 1947, quando foram formuladas as constituições estaduais, na esteira da Constituição federal promulgada no ano anterior. No Estado de São Paulo, os constituintes votaram por assegurar a gratuidade do ensino oficial *em todos os graus*. Pela primeira vez na história do ensino brasileiro o grau superior deixava de ser pago. Nos estabelecimentos federais de ensino e nos das demais unidades da federação, o ensino continuava a ser cobrado. No entanto, as taxas eram cada vez mais baixas, pois os reajustes eram feitos à base de percentuais bem inferiores aos índices do custo de vida ou dos reajustes salariais, refletindo a vitória política das camadas médias, progressivamente pressionadas, nos seus orçamentos, pelos efeitos negativos da inflação. Essa situação refletia, também, o realismo dos administradores daquelas instituições, que viam os custos delas subirem aceleradamente, à medida que eram instalados institutos de pesquisa, laboratórios, bibliotecas e serviços especializados. Pouco adiantaria, de fato, enfrentar a crescente mobilização estudantil contra os reajustes das taxas, se o aumento dos custos das instituições era de tal montante que não seria mesmo coberto por suas contribuições em parcela significativa. Com a "federalização" de estabelecimentos de ensino particulares e estaduais (procedimento muito comum de formação de universidades nos anos 50), a gratuidade teve sua abrangência ampliada, até que ensino público passou a ser sinônimo de ensino gratuito, embora não houvesse lei, decreto ou qualquer outro documento legal que transformasse aquela situação *de fato* em *direito* reconhecido.

No início dos anos 60, após o movimento das "federalizações", a maioria dos estudantes brasileiros de cursos superiores beneficiava-se da gratuidade propiciada pelo setor público. Até mesmo na novíssima Universidade de Brasília, não obstante seus estatutos determinarem a cobrança de anuidades, desde a época de sua fundação.

Nova mudança de orientação teve lugar com a mudança do regime político em 1964. Com o golpe de Estado, chegaram ao núcleo do poder, no plano do Governo Federal, pessoas e grupos que lutaram contra a escola pública, pela "liberdade de ensino" na campanha em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Aproveitaram, então, sua posição de força para fazerem valer a Constituição e a LDB, embora elas já tivessem sido, anteriormente, revogadas de fato, nessa questão e embora, também, para outras questões, pouco ligassem para a legislação, cada vez mais retalhada pelos atos institucionais e seus desdobramentos parajurídicos.

Um primeiro efeito dessa mudança na correlação política de forças foi que as universidades criadas a partir de então, o foram segundo o regime jurídico de fundação, raríssimos os casos de autarquias, assim mesmo só no plano estadual. Universidades-fundações que cobravam pelo ensino, modelo esse criticado amplamente, razão da sua não extensão às autarquias já existentes, justamente devido à força, nelas, do movimento estudantil e do incipiente mas promissor movimento docente.

Os privatistas queriam introduzir o pagamento do ensino superior por três razões básicas. *Primeiro*, porque acreditavam que o ensino pago nas universidades públicas impediria a existência do "estudante profissional", aquele que ao invés de

estudar passava anos a fio matriculado e reprovado, exclusivamente dedicado a atividades políticas. *Segundo*, para eliminar o importante efeito de atração que a gratuidade exercia sobre os jovens das camadas médias, em detrimento das escolas privadas, para as quais se dirigiam, predominantemente, os candidatos de renda mais baixa. Se essa vantagem comparativa do setor público fosse eliminada, esperavam que houvesse nas escolas particulares o afluxo de candidatos de renda mais elevada, propiciando, então, maior faixa de elevação do valor das anuidades. *Terceiro*, mudar a concepção de serviço público, de modo a aproximá-la da venda de mercadorias pelas empresas particulares. A privatização do Estado levaria à extinção dos serviços deficitários (como as universidades) ou, então, mesmo na hipótese da sua manutenção, o eficiente, isto é, lucrativo setor privado seria premiado pelos subsídios governamentais.

Hoje é possível traçar os perfis das pessoas e grupos que defendem o pagamento do ensino superior nas universidades públicas. São eles:

1) Empresários do ensino, interessados em eliminar as vantagens comparativas do setor público, de modo a reverter o fluxo dos jovens de maior nível de renda para as faculdades particulares que, então, poderiam elevar suas taxas mais facilmente. Em consequência dessa elevação de receita e dos subsídios governamentais que seriam mais generosos (devido à privatização das universidades públicas), os lucros acumulados nas empresas de ensino voltariam aos altos níveis dos anos 60.

2) Setores empresariais que atuam em outras áreas, interessados não em acumular capital às custas do ensino, diretamente, mas, sim, empenhados em reduzir a importância da presença do Estado na economia. Esses setores buscam privatizar o Estado pela privatização de suas atividades, com o Estado operando como uma empresa, conforme as regras do jogo de mercado: concorrência e lucratividade. Essa concepção privatizante de "serviço público", no campo do ensino, abre caminho para o que interessa diretamente a esses setores: fim do monopólio estatal de produção de certos bens, como petróleo e energia elétrica, e redução do sistema estatal de crédito, entre outras questões de não menos relevância.

Esses grupos empresariais estão fortemente representados nos órgãos governamentais, onde fazem valer seu poder para impor a todo o Estado e, daí, a toda a sociedade, as políticas que convêm a seus interesses. No caso do Conselho Federal de Educação, é notória a larga maioria que os setores privatistas dispõem, dado o número de membros que são delegados de estabelecimentos de ensino, quando não proprietários eles próprios. Nos Conselhos Estaduais de Educação, essa situação é ainda mais dramática. Há estados onde *todos* os membros são empresários do ensino.

3) Setores da tecnoburocracia governamental, que defendem o pagamento do ensino superior público como um dos elementos da mais ampla privatização das universidades estatais, visando o uso mais "produtivo" dos recursos. Dizem eles que a "ineficiência" das universidades estatais resulta de elas não cobrarem pelos seus serviços, levando os professores, os funcionários e os estudantes a suporem que os recursos são ilimitados. Com a privatização dessas universidades, esses setores da tecnoburocracia esperam poder gerir mais diretamente um grande volume de recur-

os governamentais a elas até então destinados, que a autonomia universitária — ainda que incipiente — os impede de controlar na extensão por eles desejada.

4) Grupos religiosos, particularmente os católicos das correntes mais tradicionais, que se socorrem de apoio governamental para manter seus estabelecimentos de ensino operando como instrumento de influência ideológica; numa época em que outras correntes religiosas ganham força, aceleradamente, em nosso país, notadamente as pentecostais e as umbandistas. Aqueles grupos operam exatamente como os empresários do ensino (grupo 1), embora o interesse econômico-financeiro seja meio para seus fins ideológicos e não fim, ele próprio, como para esses.

Mesmo não conseguindo acabar com as conquistas anteriores de gratuidade no ensino superior, os privatistas lançam mão de *sinais* de que seus argumentos ficaram mais fortes. À medida que o setor privado de ensino superior crescia, a partir de 1967, com o caminho aberto pelo Conselho Federal de Educação, configurava-se a situação que passou a ser a pedra-de-toque de toda a argumentação dessa corrente de pensamento e empreendimento. Eram justamente os estudantes de renda mais baixa, inclusive os que precisavam trabalhar para sustentar a si e a suas famílias, que pagavam o ensino nas escolas particulares. O alunado do ensino público superior, particularmente o das instituições que ainda mantinham a gratuidade, apresentava o mesmo papel e perfil das décadas 40 e 50, isto é, provinha dos setores de mais alta renda das camadas médias, quando não da própria burguesia. Essa “injustiça” decorreu, de certo, da contenção do crescimento do ensino público, resultado da política de favorecimento do setor privado e da desobrigação do Estado para com a educação. Mas, a propaganda privatista dissimula e inverte os fatos, colocando essa “injustiça” como produzida pela gratuidade indiscriminada nas universidades públicas, a qual, se eliminada, poderia ajudar no financiamento de bolsas para estudantes nas escolas particulares. Assim, ficaria garantida a igualdade de condições, não pela gratuidade, mas pelo pagamento, direto ou financiado pela intermediação do setor bancário. Em nenhum momento essas pessoas, tão preocupadas com a justiça social, colocaram a hipótese da conquista da igualdade de oportunidades pela expansão do setor público e gratuito: pela criação de novos estabelecimentos e pela expansão dos existentes, expedientes não exageradamente custosos, como o da (re)abertura dos cursos noturnos.

A argumentação que os privatistas têm empregado, comentada acima, tem se socorrido de outra, que também apela para nossos sentimentos de justiça, para atingir suas injustas finalidades. Dizem eles, ainda, que o pagamento do ensino superior público permitiria ao Governo transferir recursos até agora destinados ao 3º grau, para o 1º e 2º, mais carentes, se nos colocarmos na ótica dos interesses da maioria da população. Esta argumentação parte do princípio de que o volume global de recursos governamentais destinados ao ensino é fixo: para aumentar a dotação destinada ao ensino de um determinado grau, seria preciso diminuir a de outro. Isto não é verdade. Antes de qualquer programa de transferência de recursos do 3º grau para os demais, é preciso colocar em questão a distribuição dos recursos públicos entre as diversas áreas de atuação do Estado nos três níveis (federal, estadual e municipal). Como exemplo, poderia sugerir a diminuição dos recursos destinados ao duvidoso e

caro programa nuclear, que chega ao cúmulo de financiar pesquisa tecnológica na Alemanha Ocidental, enquanto as universidades brasileiras desativam seus programas de pesquisa, inclusive no campo nuclear, por falta de recursos. Diminuídos os gastos com o programa nuclear (verba do Ministério de Minas e Energia), os recursos liberados poderiam ser destinados ao ensino de 1º grau; ou parte dele ser utilizada para a reativação da pesquisa universitária. Com essa ampliação do horizonte de questionamento da destinação dos gastos públicos, entendo ser possível elevar a participação estatal no ensino de 1º e 2º graus, manter a gratuidade do ensino superior público e ampliar sua área de atuação, sem que se lance mão do equívoco expediente do pagamento coberto por financiamento, reembolsável ou não.

O pagamento do ensino, mesmo com farta distribuição de "bolsas não reembolsáveis", não leva à justiça social, mas a um eficiente mecanismo de controle político-ideológico: a retirada do "benefício" (só a ameaça já é suficiente) funciona como forte desestímulo ao "mal-comportamento" como tem acontecido com as bolsas de manutenção concedidas pela Universidade de Brasília, pioneira também nisto. É a transferência para o 3º grau dos expedientes do clientelismo e da corrupção que vigem na distribuição das bolsas de estudo para o 1º grau nas escolas particulares, com a intermediação de toda a sorte de corretores e cabos eleitorais.

Mas, será possível a uma instituição de ensino superior manter-se à base da *venda* de ensino? Vou mostrar porque respondo negativamente a essa pergunta.

Em primeiro lugar, é preciso distinguir uma *verdadeira* instituição de ensino superior das espeluncas que se multiplicam pelo Brasil. Aquela só pode ser uma universidade, embora nem sempre as instituições que usam legalmente esse predicado sejam *verdadeiras* instituições de ensino superior. Nestas, o ensino é apenas uma das suas atividades, embora seja sua finalidade mais importante. Elas pesquisam, desenvolvem a produção cultural e artística, e *prestam* serviço (nem sempre *vendem* serviço), tendo no ensino o veículo privilegiado de disseminação do saber que desenvolvem. As outras instituições de ensino superior, as que não são verdadeiras, as que chamei de espeluncas, não desenvolvem aquelas atividades. O ensino é, nelas, a mera transmissão do que os professores acumularam enquanto estudantes e/ou do que outros professores desenvolveram alhures, drenado de seu circuito de produção-circulação de conhecimento.

Pois bem, o produto de uma *verdadeira* universidade-pesquisa, produção cultural e artística, e prestação de serviço, diz respeito ao *conjunto* da sociedade. É uma visão muito estreita a que o define apenas em função de quem vai fazer um curso, de seu interesse profissional futuro. Um curso superior *de verdade* tem apenas uma pequena parte direta e exclusivamente ligada à atividade profissional futura do estudante. A maior parte do conteúdo do curso não tem (nem pode ter) relação direta, menos ainda exclusiva, até mesmo porque o estudante não sabe em que *de fato* vai trabalhar, nem outra pessoa pode prever isso para ele. Ainda mais, o curso *pode* (em muitos casos *deve*) ser contra as condições de trabalho existentes, em vez de reforçá-las.

Como cobrar pelo ensino ministrado em uma *verdadeira* universidade se o custo direto do curso é uma parcela reduzida do seu custo total que, também, e princi-

palmente, precisa ser coberto? Como separar o custo do curso do que é custo das demais atividades, sem a adoção de critérios arbitrários? Cobrar pelo ensino não resolve o problema do financiamento de uma *verdadeira* universidade. Na melhor universidade particular que conheço, administrada por altos padrões de racionalidade, em termos brasileiros, as anuidades não chegam a cobrir 40% dos seus gastos. Mesmo assim, essa universidade não tem curso de graduação de medicina, nem hospital de clínicas, campeões na voracidade de recursos. Se os mantivesse, aquela percentagem cairia para valores próximos dos 10%, conforme indicações que me foram dadas por conhecedores do assunto. Além disso, como cobrar de um indivíduo pela formação que não interessa exclusivamente a ele próprio, mas ao conjunto da sociedade? Eis um exemplo: o professor bem formado trabalha para si ou para o conjunto da sociedade? E o médico? Principalmente o médico que trabalha nos serviços de saúde pública? Do trabalho do professor, do médico e de muitos outros profissionais, é a sociedade como um todo que se beneficia. Aquelas duas categorias de profissionais, aliás, têm suas remunerações decrescentes — com que base, então, cobrar deles a formação cada vez mais custosa, como se fossem eles os beneficiários dos estudos pedagógicos e médicos?

Por isso, o financiamento da *verdadeira* universidade diz respeito ao conjunto da sociedade, logo, ao Estado. Os estudantes não podem ser tratados como fregueses de uma empresa qualquer, que cobram pelas mercadorias adquiridas por eles ou pelos serviços que lhes são prestados. Não devem ser tratados nem mesmo como os usuários de serviços públicos de energia elétrica, água, esgoto, gás, transporte ou telefone. Esses serviços, embora digam respeito, também, ao conjunto da sociedade, interessam a esse mesmo conjunto que não se desperdice energia elétrica, água, etc. Em situação de maior senso coletivo, onde o privatismo não é mais o princípio organizador da sociedade, esses serviços podem ser gratuitos, o que, aliás, já começa a ser feito em Cuba. Não é o caso do ensino, cujos benefícios, numa sociedade democrática, ainda que capitalista, devem ser estendidos ao maior número possível de pessoas.

A argumentação acima mostra que o ensino ministrado por uma *verdadeira* instituição de ensino superior *não pode* ser cobrado do estudante, a não ser arbitrariamente. Não é este o caso das espeluncas que se multiplicaram no país, adotando legalmente, mas nem sempre legitimamente, o título de escolas superiores ou, pior ainda, de universidades. Essas são empresas de venda de diplomas, que cobram dos estudantes em duas moedas. Em moeda dotada de valor econômico, os estudantes cobrem os custos das instituições e, ainda mais, propiciam aos seus proprietários margens apreciáveis de lucro, escondido pela ampliação das instalações (capital) ou pelos meandros da contabilidade e das confusas relações das instituições de ensino com as mantenedoras. Em moeda dotada de valor simbólico, pagam com seu tempo desperdiçado num minueto de faz-de-conta, onde os professores fingem que ensinam e os estudantes fingem que aprendem, empenhando-se todos no cumprimento rigoroso do ritual de dissimulação do comércio do diploma de grau superior.

Deixando de lado esse lucrativo minueto, e voltando a tratar das *verdadeiras* instituições de ensino superior — as que ajudam a produzir o saber que vai ser ensi-

nado — vejamos que conseqüências haveria, para o estudante, caso o ensino fosse cobrado a preços de mercado.

Posso divisar duas conseqüências negativas. A primeira é o prejuízo para a vida acadêmica, pelo fato de os estudantes terem de trabalhar para pagar as anuidades, em ocupações que só por exceção ajudam o estudo, de alguma maneira. É crescente o número de estudantes que já trabalham para garantir parte de sua manutenção (ou toda ela), mesmo sendo gratuito o ensino. Para estes, pagar o ensino significaria ter de ganhar mais, aumentando o tempo de trabalho, logo diminuindo o tempo disponível para o estudo, e/ou por ter de procurar ocupações mais remuneradoras, mais distantes, ainda, das matérias do seu curso. A outra conseqüência negativa padecerão aqueles que têm pais em condições de pagar as anuidades. Para estes, a situação não é também satisfatória, como se poderia pensar à primeira vista. O pagamento da anuidade pelo pai constitui um retrocesso, em termos sociais, para o jovem enquanto categoria social, pois aumenta sua dependência da família, numa idade em que a autonomia é ansiosamente buscada. Como Marialice Foracchi (1965) bem mostrou, muitos estudantes procuram qualquer trabalho, mesmo se o curso é gratuito, para não dependerem dos pais pelo menos para parte de sua manutenção. Para certos setores sociais, os mais conservadores em termos familiares, o pagamento do ensino será bem-vindo para refazerem o laço com que esperam "segurar" os filhos — inconscientemente, quem sabe? — o último artifício que lhes resta.

Defender a gratuidade do ensino (no caso específico das instituições públicas), sabendo que os de mais alta renda continuarão a ter maiores chances de ingressar nelas, não é defender o elitismo? Gratuidade para os estudantes provenientes de famílias de maior nível de renda não é uma política antidemocrática?

Há uma confusão nesse raciocínio, tão comum. Defendo a tese de que os mais ricos devem pagar mais, não só pelo ensino, mas, também, pelos outros serviços públicos (energia, transporte, etc.), sem embargo das diferenças qualitativas que já apontei anteriormente. A melhor maneira de se fazer isso, entretanto, não é cobrando anuidades, mas, sim, respeitando a necessidade de se não romper, pelo menos não reforçar os laços de dependência da família diante da universidade. Para isso, existe o imposto sobre a renda, com sua regressividade, isto é, os que ganham pouco, nada pagam, e os outros, pagam de acordo com taxas que crescem com o valor dos ganhos. Mas, é preciso lembrar que, em nosso país, a legislação tributária não permite que o imposto de renda desempenhe, hoje, esse papel. Há distorções gritantes que fazem com que esse imposto seja, na verdade, sobre o salário e não sobre a renda (do capital). Enquanto que os assalariados são descontados na fonte de pagamento, os que vivem dos juros do capital e dos lucros dos seus empreendimentos (inclusive da venda de ensino como mercadoria), têm toda a sorte de incentivos. A mudança da política tributária poderia fazer com que os mais ricos, fossem capitalistas ou assalariados de alta remuneração, pagassem mais pelo ensino (e por outros serviços públicos) pela via do imposto, mantida a gratuidade, para eles aparente. Para os estudantes provenientes de famílias de renda mais baixa, a mesma situação representaria gratuidade real. Não tenho ilusão quanto às dificuldades para

alterar a política tributária com as finalidades indicadas acima. Tenho certeza de que os privilegiados preferirão pagar anuidades para seus filhos do que verem modificada a política tributária que os coloca nessa situação de privilégio.

Finalmente, proponho-me a responder à pergunta que o leitor talvez já se tenha feito: se não é possível manter uma *verdadeira* instituição de ensino superior à base da cobrança de anuidades, nem isso é socialmente conveniente, como fazer?

Entendo que as instituições de ensino superior têm de ser mantidas pelo Estado (no caso das universidades públicas) ou por instituições particulares. Mas, estas últimas têm de ser *mantenedoras*, não como hoje, *mantidas* pelos cursos, de onde retiram os lucros com que multiplicam seu capital.

Haverá instituições particulares que aceitem colocar seu capital a *serviço* do ensino, isto é, façam *fluir* recursos *para* as instituições de ensino, regularmente, ao invés de apenas entrarem no início do *negócio* com um prédio, um terreno, uns tantos livros, passando, depois, a operar e prosperar com subsídios governamentais e cobrança de anuidades?

Se a resposta for negativa, não creio que haja lugar para instituições de ensino superior particulares no Brasil. Mas, se a resposta for positiva, vejo com a maior simpatia a contribuição do setor privado para a construção de uma educação universitária democrática em nosso país, para o que a gratuidade não é condição suficiente, mas, de certo, necessária.

BIBLIOGRAFIA

- CUNHA, Luiz Antônio. O lugar da escola superior particular; contribuição para o debate. *Educação Brasileira*, Brasília, n.6, 1º setembro 1981.
- FORACCHI, Marialice M. *O estudante e a transformação da sociedade brasileira*. São Paulo, Nacional, 1965.
- FRIGOTTO, Gaudêncio; org. *Ensino pago: a inversão autoritária. Cadernos do CEDES*, n.5, s.d.

**FINANCIAMENTO
DA
EDUCAÇÃO**

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: ALGUMAS QUESTÕES ATUAIS

JOSÉ CARLOS DE ARAÚJO MELCHIOR*

RESUMO

Analisa aspectos cruciais relacionados ao financiamento da educação no Brasil, nos dias atuais. Relaciona questões filosóficas, políticas, econômicas, administrativas, sociais e culturais.

Propõe que o sistema de financiamento da educação pode ser aperfeiçoado porque os recursos são insuficientes e parcialmente mal aplicados.

ABSTRACT

An analysis of crucial issues in education funding in Brazil. It establishes philosophical, political, economic, administrative, social and cultural questions.

A review of the educational funding system is proposed because resources are not sufficient and are, in part, inadequately used.

O financiamento trata fundamentalmente da captação de recursos financeiros. Trata do estudo das fontes de recursos e das possibilidades de aperfeiçoá-las. Além disso, propõe alternativas para a criação de novas fontes. Questões relacionadas com a aplicação dos recursos financeiros fogem à esfera do financiamento e situam-se no âmbito da administração financeira. No entanto, quando tratamos de recursos financeiros, quase intuitivamente discutimos questões de captação e aplicação. A ênfase maior deste texto será dada em questões de captação e fontes de recursos.

A partir dessa colocação podemos compreender que questões relacionadas com o aperfeiçoamento das fontes de recursos, sua captação, aplicação e controle, estão na esfera da administração dos sistemas e unidades. Em termos de educação, essa responsabilidade está na esfera do Ministério da Educação e das Secretarias de Educação dos Estados e Municípios. Por outro lado, quando se trata da criação de novas fontes de recursos, a questão envolve o sistema econômico. Financiamento é uma questão de finanças, que é parte de um universo maior que é a economia. E decisões econômicas, para serem implementadas, dependem fundamentalmente de decisões políticas. Decisões políticas, por sua vez, dependem estreitamente do sistema político em vigor que, em tese, deve ser o reflexo dos valores maiores ambicionados por uma sociedade — a filosofia de uma nação. Essa filosofia, em grande parte, expressa o estágio social e cultural de um determinado povo.

*Professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

RBAE	Porto Alegre	v.1	n.2	p.70-87	jul./dez.
------	--------------	-----	-----	---------	-----------

O financiamento da educação está, portanto, na dependência de questões filosóficas, políticas, econômicas, administrativas, sociais e culturais de uma nação. Este texto pretende tratar criticamente estes diferentes universos naquilo que parecem ser os aspectos cruciais relacionados com o financiamento da educação no Brasil, nos dias atuais. Neste texto evitaremos, na medida do possível, tratar de números, mas das idéias que estão atrás dos números. Partiremos da premissa que o sistema de financiamento da educação pode ser aperfeiçoado, porque os recursos são insuficientes e parcialmente mal aplicados. A separação da insuficiência e da má aplicação de recursos financeiros dentro do sistema escolar gera uma falsa dicotomia. Alguns autores querem nos fazer crer que os recursos existem e que a questão é de simplesmente melhorar a aplicação dos mesmos. A nossa perspectiva é de que realmente os recursos existem, mas que são insuficientes, e que a melhoria na aplicação destes não permite acumular ganhos para contrabalançar o nível de insuficiência. Uma insuficiência que pode ser melhor aquilatada quando nos comparamos com outros países de mesmo nível de desenvolvimento e/ou em estágios mais avançados de desenvolvimento. Uma insuficiência que, se colocada numa perspectiva interna, aponta para um esforço atual menor do que aquele que se fez no passado para tentar enfrentar os males crônicos do analfabetismo, do afunilamento e falta de vagas no segundo grau, do ensino superior para uma minoria, das quase inexistentes redes de ensino para pré-escolares e excepcionais, dos baixíssimos salários dos professores, da inexistência de mecanismos de reciclagem dos professores, das instalações escolares deficientes, adaptadas e quase sempre deterioradas. Portanto, a nossa perspectiva é de que precisamos conseguir mais recursos financeiros e, urgentemente, passar a aplicá-los com maior grau de eficácia.

1 — Aspectos filosóficos e financiamento

Nós brasileiros ainda não definimos de forma clara, objetiva e operacional, quais são nossos valores filosóficos. As medidas vão sendo tomadas no campo político, econômico, administrativo etc., de forma incongruente e conflitante. Damos um passo para a frente e outro para trás. Agimos por ensaio e erro porque não clarificamos os fins, os objetivos que pretendemos alcançar. O Brasil foi atacado pelo casuísmo, pelo curto prazo e pela emergência. Acostumamo-nos à permanência e estática do subdesenvolvimento e não somos capazes de nos ajustar à dinâmica do desenvolvimento. Um desenvolvimento que somente poderá ser alcançado com uma discussão nacional do que pretendemos atingir e quais os valores que estarão envolvidos.

Acontece que a escolha de valores filosóficos acaba condicionando a existência de sistemas ideológicos. E, concretamente, diferentes países com supostos e diferentes valores filosóficos e, portanto, com ideologias diferentes, conflitam-se entre si. Os mais desenvolvidos ditam a ideologia dominante para a periferia que, quase sem capacidade de escolha, se vê obrigada a estar a favor ou contra os dois blocos em conflito. As armas têm sido utilizadas para fazer valer as ideologias. De acordo

com uma corrente de autores, as ideologias derivam de interesses econômicos imediatistas e, neste caso, as armas estão a serviço dos interesses econômicos e não das ideologias e de seus valores filosóficos. No entanto, postular este último caminho seria ir de encontro a tudo conseguido penosamente em termos de tentar desenvolver a humanidade no homem. Seria o próprio descrédito do valor das idéias, da educação e dos homens.

Inversamente, achamos que o caminho está em outra direção. Os sistemas ideológicos em conflito, supostamente estão em busca de dois valores fundamentais. De um lado, os liberais capitalistas defendem a liberdade como o bem maior. De outro lado, os socialistas-comunistas defendem a igualdade como o bem maior. Intermediariamente, encontramos países que se situam com maior ou menor ênfase em torno de um desses valores e países com sistemas ideológicos mais radicais. Concretamente, no entanto, existem contradições internas em todos os países, sejam estes liberais ou socialistas, sejam capitalistas ou comunistas. A realidade aponta somente para uma tendência: a existência de sistemas mistos. Nunca existiram e dificilmente existirão sistemas puros. Também no plano dos valores e da ideologia vale a afirmação de que "na prática a teoria é outra". A realidade demonstra que os sistemas principais em conflito caminham no sentido de expurgar as desvantagens de seu sistema adotando aspectos vantajosos do outro. Em última instância a realidade demonstra que é possível fazer coexistir a liberdade com a igualdade. Os sistemas ideológicos atuais mais prejudicam do que ajudam. A busca da liberdade e da igualdade, ainda que conflitante, é o único caminho que se nos afigura como plausível. A contradição e a busca do equilíbrio têm que ser a postura diante da realidade que gira em torno do binômio liberdade-igualdade. A busca desenfreada da liberdade gera e acentua a desigualdade entre os homens. A busca desenfreada da igualdade, suprime a liberdade e também acentua as desigualdades. Sábios foram os franceses que já buscavam em sua revolução a liberdade e igualdade juntamente com a fraternidade, valor intermediário e necessário entre a liberdade e a igualdade. No entanto, a evolução ideológica acabou separando estes valores, dividindo o mundo em dois blocos em conflito.

A direção, os fins, os valores e a filosofia devem se encaminhar para a busca de mais liberdade e igualdade e, portanto, contra as desigualdades. Há que se aceitar as restrições à liberdade quando as medidas gerarem maior igualdade. Há que se aceitar as restrições à igualdade quando as medidas gerarem restrições às liberdades fundamentais do homem. Há que se aceitar a busca sempre maior por mais liberdade e mais igualdade. Há que se conformar com a impossibilidade prática de alcançar de forma absoluta tanto a igualdade como a liberdade. E sem fraternidade ou solidariedade não poderemos encentrar esse novo caminho.

A verdade é que nós não temos um sistema de valores válidos para todas as esferas de atividade. Nossa constituição somente os expressa na parte educacional. Nossa educação deve buscar a liberdade, a solidariedade e a igualdade de oportunidade. Nós não oferecemos igualdade de oportunidade dentro do sistema escolar, mas mesmo que a fornecêssemos, condições de igualdade de oportunidade não são suficientes para igualar todas as condições de desigualdade. O máximo que se con-

segue com a igualdade de oportunidade é entrar num processo competitivo em condições desiguais. Condições desiguais artificialmente condicionadas e que não dizem respeito às condições naturais desiguais entre os homens. A luta contra as desigualdades aceita a desigualdade natural inata e bio-genética entre os homens. É uma luta contra as desigualdades artificiais, condicionadas de fora e que impossibilitam o pleno desenvolvimento do ser humano. O conceito de gratuidade ativa corresponde a essa necessidade de criar as condições de igualdade, porque permite ao aluno receber os recursos auxiliares de que necessita (material escolar, merenda escolar, vestuário, transporte e assistência médica, odontológica e hospitalar). É evidente que a ação do sistema escolar não vai restaurar desigualdades congênitas, nem o resultado de má alimentação que atinge os neurônios do pré-escolar afetando todo o seu desenvolvimento. A saída para estes problemas independem do sistema escolar.

O certo é que o Brasil é o país do mundo onde as desigualdades mais se fazem notar, principalmente quando se examina a distribuição da renda nacional. Constituído o princípio da igualdade, teríamos que começar a estudar as origens, causas e evolução das desigualdades entre nós. As desigualdades, ao contrário de algumas proposições, não se reproduzem somente pelo sistema escolar. Uma sociedade desigual tende a ter todas as suas instituições orientadas para reproduzi-las e acentuá-las. As desigualdades podem ser percebidas pelas relações existentes no processo produtivo, pelas relações entre as esferas federal, estaduais e municipais, pelas relações entre as diversas regiões, pelas relações entre as empresas de grande, médio e pequeno porte, pelas relações entre os diversos setores da economia, pelas relações entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, etc. Alguns economistas afirmam que o problema básico da economia é o estudo do processo de acumulação e que a questão da distribuição das riquezas é uma questão da política. Achamos nós que a questão da distribuição é principalmente uma questão de política, mas deve ser estudada em todos os setores do conhecimento e das atividades desempenhadas pelo homem. Os países que mais se desenvolveram são aqueles que levaram a questão da distribuição das riquezas a sério, proporcionando a seus habitantes a eliminação da miséria absoluta que castiga quase a metade da população do Brasil.

No entanto, como já vimos anteriormente, sem contar com valores claros e que atinjam todos os setores e atividades, nosso sistema de financiamento das atividades tem ajudado externamente os países mais desenvolvidos e, internamente, as classes mais privilegiadas. A reorientação do sistema de financiamento, portanto, exige uma mudança de valores que necessariamente tem que passar pelo poder político.

2 — Aspectos políticos e financiamento

A reordenação do sistema de financiamento, tanto público como privado, fazendo-o girar em torno dos valores de liberdade e igualdade, exige uma operacionalização que passa necessariamente pelo político. Inicialmente, de forma estática, estes valores terão que ser inscritos em texto constitucional. Posteriormente, a apli-

cação dos valores em situações específicas, ou seja, a fixação dos graus de liberdade e igualdade, bem como as restrições, deverão ficar com a representação política, tanto legislativa quanto executiva.

Para que essa reordenação possa ser executada exige-se uma condição básica da representação política — sua legitimidade. Como efetivos representantes da comunidade poderão estabelecer as regras de uma Assembléia Nacional Constituinte. Atualmente o Poder Executivo dos Estados e Municípios e o Poder Legislativo já detêm parcela dessa legitimidade. No entanto, o Poder Executivo Federal ainda não a detém. A legitimidade não é uma questão de arranjos casuísticos. Exige, para ter efetiva legitimidade, um consenso em torno do processo de delegação. E este consenso não existe em relação ao Poder Executivo Federal.

Da ilegitimidade do Poder Executivo Federal — porque um processo revolucionário não tem a força de criar legitimidade democrática — derivam todas as agruras políticas, econômicas e sociais por que passamos atualmente. E isto porque o Poder Executivo Federal realmente possui o maior poder de decisão em todas as esferas da sociedade sem ter as raízes no processo de delegação da maioria da sociedade, as decisões foram cada vez mais ficando circunscritas a algumas pessoas. De um início de processo fortemente autoritário e imposto, o Poder Executivo Federal transmutou-se num processo de decidir arbitrário, circunscrito a algumas pessoas privilegiadas da equipe ministerial.

O poder político terá que ser recuperado naquilo que é essencial — sua legitimidade. Um país não pode se submeter às decisões de alguns cérebros que, por sua vez, estão imunes ao controle da maioria de sua população.

Foi neste cenário político que o financiamento geral e, mais especificamente, o financiamento da educação, teve que subsistir. Sem legitimidade, sem valores básicos de orientação da ação, assistimos a um mar de casuísmos e contradições. Assistimos à ascensão gradativa da tecnocracia assumindo o poder de decisão que competia aos políticos. Fizeram de início um pacto com os militares, secundariamente estabeleceram pactos com os empresários. Aos trabalhadores concederam pequenas migalhas. Viveram temporariamente de bem com a igreja. Aos poucos, pelas medidas que tomaram e pela crise que geraram, foram perdendo todos os apoios. E hoje, sozinhos, ainda detêm o poder de decisão no caos que criaram. Acreditamos que, para a felicidade geral da nação, seja por pouco tempo... As pressões, legítimas no sistema democrático, eram tidas sarcasticamente como espúrias. Sem dar a mínima para as pressões internas, agora, estão sendo curvados, e nós também, pelas pressões externas...

A educação que se enraíza entre as mais caras aspirações de todos os povos, e do nosso também, sofreu os efeitos. Os erros das diferentes medidas econômicas refletiram, principalmente, nas finanças da educação. E, sem corrigir os erros, localizados no centro das decisões políticas do Governo Federal, assim continuaremos por mais tempo. Porque recursos financeiros dependem, para a sua alocação, fundamentalmente de decisões situadas na esfera política. Os problemas quantitativos e qualitativos de educação nunca terão os recursos financeiros adequados para solucioná-los de forma definitiva. A reorganização política da tomada de decisão, no en-

tanto, poderá dar margem para que os anseios da população possam encontrar uma vontade política dela dependente e, então, os problemas sociais e educacionais poderão ser equacionados de forma mais aceitável.

A partir dessa reorganização, supomos, poderemos enfrentar os principais problemas econômicos que afetam o financiamento da educação. E é disso que passaremos a tratar em seguida.

3. Aspectos econômicos e financiamento.

Nosso pressuposto é de que o financiamento, em todas as esferas de atividade, também depende do funcionamento adequado do sistema econômico. Assim como valores claros e vontade política legítima são indispensáveis, o grau de atividade do sistema econômico acaba expressando maior ou menor possibilidade de financiar a ação para a eliminação dos problemas.

Quando afirmamos que o financiamento também depende do funcionamento do sistema econômico, não queremos dizer que o financiamento da educação está na dependência de ritmos crescentes de crescimento econômico. Por não termos valores claros e vontade política derivada do universo político, e sim do universo tecnoburocrático, assistimos nestes últimos 19 anos a uma reativação do sistema econômico que não beneficiou o sistema social e, neste, incluída a educação. Ao contrário do que costuma acontecer na maioria dos países, foi durante o período de maior crescimento do PIB que verificamos uma decrescente aplicação de recursos financeiros em educação, principalmente pela esfera federal, que é aquela que maior potencialidade apresenta na perspectiva de receita fiscal efetivamente arrecadada. Os recursos arrecadados pelo orçamento fiscal da União cresceram e, proporcionalmente a este crescimento, os recursos investidos na função educação decresceram. Os Estados e Municípios, esferas que detêm a menor parcela dos recursos da receita pública arrecadada, apesar de um esforço crescente, esgotaram sua capacidade de investir na função educação. Somente os Estados mais desenvolvidos apresentavam uma pequena margem de flexibilidade em função dos recursos arrecadados e das necessidades a serem atingidas. Somente os Estados do Sul e Sudeste poderiam, se quisessem, aumentar uma pequena parcela no investimento em educação. Mas neste momento, o Brasil está vivendo a maior crise financeira desde o seu descobrimento e, portanto, são remotas as possibilidades de investir com mais rigor nos setores sociais. Todo o sistema econômico está orientado para o pagamento da dívida externa. Nosso raciocínio é simples: por que agora poderemos esperar um incremento no investimento em educação se, nos períodos de maior folga financeira, isto não foi realizado? As condições no centro das decisões econômico-financeiras não mudaram e, em alguns casos, até as pessoas são as mesmas. Nossos problemas econômico-financeiros já eram conhecidos e diagnosticados há muito tempo. Em 1979, em trabalho que realizamos para a UNB-Senado Federal e constante do Projeto Educação do Senado Federal, apontávamos várias distorções no sistema

econômico brasileiro, com base em dados de economistas respeitados. Alguns destes economistas até galgaram o poder, mas nada conseguiram mudar.

Sem valores orientadores e, portanto, sem uma ideologia clara e transparente, as medidas da tecnocracia, imposta pela tecnoburocracia, foram sendo tomadas casuisticamente em função da imediatez. O Estado começou a atuar de forma direta e indireta na economia, de tal forma que, neste momento, há uma clara tendência de paralisação no sistema econômico com recessão, desemprego e inflação crescentes. Afirmava-se que o Brasil ou os responsáveis pela gestão da economia não tinham competência para provocar a recessão. Hoje em dia, reconhece-se que, realmente, nossa recessão foi provocada, em grande parte, pela incompetência. Há recessões purgativas e catárticas que levam o sistema econômico à vitalidade. Em nosso caso, até o momento, é uma recessão negativa, deteriorando rapidamente e aprofundando os problemas na área econômico-financeira.

Pela intervenção direta do Estado, erigiu-se um conglomerado de quase 600 estatais. Destas, podemos dizer que quase 400 são significativas. Sem controles, o processo de estatização foi financiado internamente com recursos, quase sempre inflacionários e, externamente, com empréstimos em dólares, que endividaram o Brasil acima dos limites de segurança. Para serem constituídas, estas empresas utilizaram-se de recursos internos que, em parte, foram subtraídos dos setores sociais. Passaram a produzir quase 70% do PIB nacional, mas seus lucros não reverteram para o orçamento fiscal para serem redistribuídos em benefício da sociedade. Com diferentes sistemas de isenções, acabaram prejudicando a iniciativa privada e beneficiando a cúpula dirigente destas empresas, fornecendo-lhes salários diretos reajustados com INPC mais produtividade em montantes que variaram de 14, 15, 16 e 17 salários anuais. Com salários indiretos garantindo-lhes viagens, locomoção, casa, educação e saúde, os grandes beneficiários da estatização foram os tecnoburocratas de cúpula e os grupos privados de fornecedores que, segundo alguns analistas, em grande parte, estavam ligados ao poder. A SEST, Secretaria de Controle das Empresas Estatais, não foi capaz de controlá-las, ainda que fizesse um grande esforço. A ação do Tribunal de Contas da União, se bem que intensa, não conseguiu eliminar nem as mordomias das estatais e nem a distribuições de lucros fantasmas.

Fundamentalmente, as empresas estatais prejudicaram o financiamento da educação nos seguintes aspectos:

- concorrendo com recursos orçamentários escassos advindos da receita fiscal;
- não revertendo seus lucros para o orçamento fiscal para serem redistribuídos;
- diminuindo o montante de recursos privados em giro, afetando a concorrência e a expansão do setor privado e, em consequência, afetando o nível de recolhimento de impostos do orçamento fiscal.

Paralelamente, o orçamento monetário também vem estourando ano a ano, em função de contas abertas e de difícil controle. Com o subsídio ao petróleo, ao trigo, à agricultura e às exportações, os limites da expansão monetária foram sendo

sempre ultrapassados. O sistema de subsídios, em tese, aceito como mecanismo estimulador e/ou protetor das classes mais carentes, acabou agindo inversamente, privilegiando as grandes empresas, as regiões mais desenvolvidas e as classes de mais alta renda.

O descontrole também atingiu o orçamento fiscal. Com base em estimativas irreais do crescimento do produto e das taxas inflacionárias, os orçamentos são previstos sempre com a subestimação da receita fiscal e muito aquém das possibilidades de atender às necessidades do setor de despesas. Os orçamentos estouraram quase no segundo semestre e a suplementação, que deveria ser entendida como instrumento excepcional, começou a fazer parte do mecanismo normal do orçamento fiscal. As suplementações, ficam submetidas ao poder de barganha dos ministros de diferentes ministérios — e, portanto, de seu maior ou menor prestígio — frente a SEPLAN. Alguns ministros dão ordem às suas secretarias gerais para obedecer, de início, a todas as recomendações da SEPLAN, em termos de cortes orçamentários, porque no decorrer do ano poderão utilizar seu prestígio pessoal e conseguir todas as verbas necessárias para o seu Ministério. Nessa luta “por fora”, o Ministério da Educação e Cultura, tradicionalmente um Ministério fraco do ponto de vista político, acabou recebendo as sobras.

Sem a integração dos orçamentos das estatais, monetário e fiscal e, portanto, sem a possibilidade de controles eficazes, os déficits vão sendo cobertos com empréstimos externos, empréstimos internos e emissão primária de moeda. Portanto, a cobertura dos déficits, a curto, a médio e a longo prazo, atua como principal mecanismo impulsionador da inflação.

Por necessidade de endividar-se internamente, principalmente para cobrir a conta de subsídios, o Governo Federal, ao colocar ORTNs no *open-market*, praticamente destruiu as finalidades do principal mecanismo de controle da expansão monetária. E pior ainda, tendo que concorrer com os títulos privados, paga juros e correção acima do aceitável pelas ORTNs que coloca no mercado. Como recursos privados são subtraídos do montante global em giro, os juros sobem assustadoramente em função da escassez de recursos financeiros. Por um lado, os custos financeiros afetam o sistema produtivo que tende a diminuir o investimento de risco e ficar também investindo em atividades especulativas e não operacionais. Por outro lado, quando o sistema produtivo atua produzindo bens e serviços, acaba jogando nas costas do consumidor seus custos financeiros, incentivando o ciclo de realimentação da inflação. Quem paga, em última instância, a deterioração do sistema econômico, é a população e, nesta, pagam mais as classes de baixa renda. Por isso, o sistema econômico atual é *perverso e socialmente injusto*.

As classes de mais baixa renda acabam pagando, de um lado, porque arcam com o ônus do desemprego, originário do sistema econômico semiparalisado diante da incerteza e dos custos financeiros. Pagam, de outro lado, pela política salarial em vigor que destrói, ano a ano, o poder de compra da classe média. Numa economia que dizem indexada, a indexação do salário é realizada para baixo. E isso sem falar no funcionalismo público que, ao ter que se submeter a reajustes salariais sem-

pre inferiores à inflação, está no momento, num ciclo de pauperização crescente e sem saída.

A política salarial em vigor atua como um dos principais problemas que afeta o financiamento da educação. Sem salários adequados não haverá sistema previdenciário suficiente para atender a todos os doentes, que irão, gradativamente, aumentando. Sem salários adequados não haverá merenda escolar suficiente para matar a fome da população desesperada. Sem salários adequados não haverá campanha nacional de material escolar suficiente para atender às necessidades da clientela escolar. Sem salários adequados e sem saúde, por parte da clientela escolar, não haverá pedagogia, por mais sofisticada que seja, suficiente para deter ou eliminar o processo de evasão e reprovação, existentes no sistema escolar brasileiro. E, finalmente, sem salários adequados para a classe média, não haverá medida eficaz para eliminar a crise vivida pelas escolas privadas. E sem escolas privadas aumentará a pressão em cima do setor escolar público.

Aí está um ciclo que não será solucionado pelo fortalecimento financeiro do poder central, reforçando o sistema ineficaz de paternalismo estatal. O paternalismo é uma forma paliativa de atenuar os problemas. No caso brasileiro ele vem se fortalecendo e acentuando por deficiência do ataque ao centro de origem dos problemas. E o fortalecimento do sistema paternalista estatal, em grande parte, situa-se no sistema tributário e fiscal atualmente em vigor.

Desde 1965, época que deu origem ao processo de reformulação tributária que ocorreu ao longo dos anos até agora, o sistema tributário e fiscal foi colocado a serviço da política econômica. Como o sistema econômico estava preocupado com a concentração, acumulação e expansão, o sistema tributário também foi manejado nessa direção. Em consequência, ainda que algumas medidas progressivas (de desconcentração) tenham sido tomadas, a ênfase na regressividade (concentração) foi predominando no período. Também o sistema tributário foi colocado a serviço das pessoas mais ricas, da União, das grandes empresas e das regiões mais desenvolvidas. Diga-se de passagem, que os problemas da educação, estão localizados, principalmente, na esfera municipal e zona rural dos Estados menos desenvolvidos e atingem, prioritariamente, as classes de mais baixa renda da sociedade brasileira. Com a diminuição do ritmo de crescimento econômico e com a política salarial em vigor, a deterioração propiciada pelo desemprego, má nutrição, doença e analfabetismo, também atingiu, de forma assustadora, a periferia das médias e grandes cidades.

Observamos que, tanto a política econômica, quanto o sistema tributário, estão orientados na direção inversa dos grandes problemas nacionais. E, por consequência, idem com o sistema geral de financiamento e, portanto, também com o financiamento da educação. Mecanismos e programas específicos de cunho redistribuidor não têm e não podem inverter a direção geral do sistema.

As distorções do sistema tributário chegaram a tal ponto que, conforme dados amplamente divulgados pela imprensa, o imposto de renda, principal tributo progressivo e, em tese, principal instrumento corretor de desigualdades, também está colocado a serviço do processo de acumulação de riquezas. Utilizando-se dos bene-

fícios, isenções e sistema de incentivos financeiros, regionais e setoriais, os 250 maiores contribuintes nada pagaram. Dos 1.000 maiores contribuintes, a incidência nos seus ganhos anuais chegou a 1% (um por cento). Os 25.000 maiores contribuintes, aquela classe que é considerada como composta pelos milionários do sistema (e que é utilizada como efeito-demonstração para provar que nosso sistema é capitalista), somente pagaram ao imposto de renda cerca de 2,6% dos seus ganhos anuais. Por outro lado, inúmeros estudos demonstraram que os assalariados que ganham um salário-mínimo, e que não pagam o imposto de renda, pagam quase 1/3 do seu ordenado em tributos indiretos e regressivos. Nós temos um sistema tributário orientado para criar os maiores problemas à Nação.

Já é de consenso que o imposto de renda incide suas alíquotas predominantemente na classe média, liberando da progressividade as classes de mais alta renda. Já é de consenso: que o sistema de incentivos financeiros, setoriais e regionais estão distorcidos; que os diferentes sistemas de isenções fiscais do IPI e do ICM praticamente retiraram a eficácia destes impostos; e que o principal tributo municipal, o imposto predial, é inelástico em relação ao processo de corrosão do valor real, propiciado pelo ritmo de inflação galopante.

Além disso, os principais mecanismos de equalização regional, os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, também estão com suas finalidades distorcidas. A tecnocracia consegue, pela atuação normativa, inverter a finalidade dos tributos e seus mecanismos de distribuição.

O certo, segundo nosso entendimento, é que não se chegou à compreensão das questões vitais que afetam o financiamento, seja da esfera pública ou da esfera privada.

Na esfera do financiamento público, por não termos clareza em torno dos objetivos, foi se fazendo a estatização, a cobrança de tributos dos que não têm recursos, fornecendo recursos para os grandes conglomerados econômicos e, beneficiando, principalmente as regiões mais desenvolvidas. Agora teremos que desfazer o nó, começando pela desestatização e estruturando um sistema tributário mais justo.

Em períodos de crise, é normal que os recursos financeiros fiquem concentrados no poder central. Para desconcentrar (dentro da mesma esfera de poder) e/ou para descentralizar (deslocamento de uma para a outra esfera de poder) há que se ter uma forte vontade política. Como o país retornou à sua trilha democrática, aos poucos vão sendo criadas as condições para uma reforma tributária descentralizadora em direção do fortalecimento municipal.

Mas a questão fundamental, não é saber que recursos federais e estaduais deverão ser gradativamente deslocados para a esfera municipal. É saber quem será o grupo dos principais contribuintes. Haveremos de ter bem definida a direção: em vez de "socializarmos a produção" (estatização) "socializaremos o produto" utilizando-nos, principalmente, dos instrumentos tributários. Teremos que corrigir os vícios dos principais tributos diretos (patrimônio e renda) fazendo-os incidir nas classes de maiores rendas. Todo o sistema de tributação indireta (demais impostos) terão que ser manejados de acordo com os critérios de utilidade ou de essencialidade para a maioria da população. Há que se ter consciência que determinados bens

e serviços estão na categoria dos supérfluos, dos artigos de luxo e que, comumente, beneficiam parcelas minoritárias das classes mais privilegiadas do sistema. Há que se ter consciência que existem bens e serviços altamente negativos e, por mais sobre-carregados que estejam em termos de carga tributária, eles serão sempre produzidos e consumidos. Há que se ter o cuidado em colocar nestes produtos (bebidas, cigarros, etc.) ou atividades (loterias, lotus, corridas de cavalos, etc.) uma forte tributação com mecanismos que revertam para atividades sociais positivas (educação, saúde, etc.).

Haveremos de ter cuidados especiais em manejar as figuras tributárias, quando se sua criação e, principalmente, em seu desenvolvimento, evitando aquilo que comumente acontece, isto é, a distorção de suas finalidades. Haveremos de ter a compreensão que idealmente deveríamos pagar um só tributo. Mas as necessidades criaram diversos impostos, taxas, contribuições, empréstimos compulsórios e até confisco. Há que se ter a consciência de que somente o sistema tributário não será capaz de corrigir as desigualdades, mesmo que todos os instrumentos tributários sejam calibrados para a progressividade. Teremos que, através de mecanismos administrativos e de sua ação normativa, cuidar com muita atenção dos critérios de distribuição de recursos. Fazendo com que os recursos atinjam os que mais precisam (indivíduos, empresas, regiões, setores, etc.), nas diversas funções exercidas pelo poder público. E sem exageros, também só isso não basta. Os diversos serviços prestados pelo poder público deverão criar sistemas desiguais de cobrança de acordo com as diversas capacidades contributivas de seus consumidores.

Com essas idéias norteadoras, temos certeza, de que as medidas operacionais de cunho específico terão diretrizes mais claras, visíveis e transparentes, ajudando a eliminar as grandes distâncias dos que tudo têm em relação aos que vivem em estado de miséria absoluta. Um fato está se tornando cada vez mais patente para nós: é de que a nossa miséria dirige e encaminha os indivíduos rapidamente para a morte, ao contrário da miséria relativa, existente em outros países de mesmo nível de desenvolvimento, e até de níveis inferiores, onde os indivíduos, em estado de miséria, contam com as condições mínimas de subsistência.

Achamos que os "deserdados da sorte" não sairão do "fundo do poço" somente pelo esforço individual. Há que se reorientar o sistema político e econômico no sentido de ajudá-los a galgar os patamares mínimos de uma vida aceitável. E, diga-se de passagem, não acreditamos que sem a reorientação do sistema de decisão política e econômica, medidas eficazes poderão ser tomadas na esfera do financiamento da educação. No entanto, sem o alcance e profundidade desejáveis, algumas medidas poderão ajudar a diminuir a crise financeira do sistema escolar brasileiro. E é disso que passaremos a tratar em seguida.

4 — Financiamento da educação propriamente dito

Examinaremos o financiamento da educação sob três perspectivas diferentes. Em primeiro lugar examinaremos a política geral de captação de recursos financeiros.

ros para a educação. Em segundo lugar examinaremos as principais fontes de financiamento na esfera do setor público federal, estadual e municipal, propondo algumas medidas de aperfeiçoamento. Em terceiro lugar procuraremos citar algumas fontes de recursos que poderão ser criadas.

4.1 — As políticas de captação de recursos financeiros

Historicamente, o sistema escolar público começou a ser estruturado com recursos específicos, oriundos de "subsídio literário". No período imperial, o custo e desenvolvimento do sistema escolar foi sustentado com recursos da receita geral. Eventualmente, recursos de doações, loterias e rifas, funcionaram como mecanismo de captação acessório e secundário. No período republicano, até 1964, a principal fonte de recursos do sistema escolar público foi a receita tributária. Apesar de algumas tentativas de vincular recursos específicos, os recursos daí resultantes não foram significativos. Somente a partir de 1964, com a criação do salário-educação e, posteriormente, com as loterias esportiva e federal, com a lota, etc., recursos específicos começaram a beneficiar a educação.

Acontece que, ao mesmo tempo em que novas fontes de recursos começaram a ser criadas, a vinculação obrigatória de recursos da receita de impostos foi retirada da Constituição Federal. A partir de 1967, o texto constitucional já não mais obrigava, nem à União, nem aos Estados, a dispender um percentual mínimo da receita de impostos em educação. A obrigação de dispêndio mínimo de 20% da receita tributária só foi restabelecida pela nova redação que se deu ao texto constitucional, em 1969, e somente atingia os Municípios. As esferas mais fortes, do ponto de vista financeiro, ficaram desobrigadas de aplicar um patamar mínimo de recursos financeiros em educação. Verificou-se então o paradoxo, principalmente na esfera da União: à medida que novas fontes de recursos foram sendo criadas, o montante global de recursos, relativamente à receita de impostos, foi decrescendo constante e gradativamente; à medida que se dava por um lado, mais recursos através de fontes específicas, retirava-se, por outro lado, recursos da receita de impostos. Como o montante global diminuiu, a conclusão só pode ser uma: os recursos canalizados através de fontes específicas foram menores que aqueles que se deixou de retirar da receita de impostos: Deu-se por um lado e retirou-se mais do outro.

Verificamos que a criação de fontes específicas de recursos financeiros para a educação tem funcionado como engodo, tanto para com os responsáveis pela administração dos recursos, quanto para a população de modo geral. A política de captação de recursos específicos para a educação só tem sentido se coexistir com a política de vinculação de recursos da receita de impostos. A vinculação de percentuais mínimos da receita de impostos é a medida mais eficaz para garantir estabilidade no fluxo de recursos financeiros canalizados para a educação. E, mais importante ainda, é a única medida que pode neutralizar as artimanhas da tecnoburocracia e tornar permanente a prioridade ao setor educacional.

4.2 – Possibilidades de aperfeiçoamento das fontes atuais de recursos financeiros

4.2.1 – Esfera da União

4.2.1.1 – Salário-educação

Sendo a mais importante fonte de recursos financeiros vinculados à educação de primeiro grau e ensino supletivo, o salário-educação deve sofrer uma atenção especial em termos de correção de seus desvios. Ao longo do tempo as medidas foram sendo tomadas casuisticamente e hoje, praticamente, suas finalidades originais estão distorcidas.

A primeira questão diz respeito à alíquota que incide na folha de contribuição das empresas. Como a alíquota recai na folha de contribuição, isto é, a folha de pagamento com a exclusão da importância dos salários que ultrapassam 20 salários-mínimos, verificamos que as empresas pagam, em grande parte, pelo número de empregados que possuem. As grandes empresas, que possuem administração e tecnologia sofisticadas e que, por isso mesmo, possuem menos empregados, acabam pagando menos. Inversamente, uma empresa que emprega mão-de-obra intensiva acaba pagando mais, ainda que seu lucro líquido tenha a tendência a ser menor. A incidência na folha de contribuição funciona como mecanismo regressivo. Além disso, é instrumento reforçador da automação e da robotização e, por via indireta, do desemprego. A incidência da alíquota precisa ser redirecionada para o lucro líquido das empresas.

A própria alíquota de 2,5% deve ser reestudada. No sistema anterior, a alíquota de 1,4% expressava o custo médio de um aluno na escola primária de 4 anos. Com a extensão obrigatória da escola de primeiro grau para 8 anos (faixa etária de 7 a 14 anos), a questão original do custo de um aluno foi perdida. A alíquota de 2,5% resultou de uma medida política para satisfazer alguns Estados mais desenvolvidos. É o caso do Estado de São Paulo que cobrava 1,4% pelas crianças e 0,8% para os adultos analfabetos. Acabou-se com a possibilidade dos Estados criarem sistema complementar para os adultos, elevando-se, em compensação, a alíquota para 2,5% e adotando-se outro sistema de redistribuição entre os Estados e a União. O sistema de custo-aluno precisa ser recuperado e a alíquota deve expressar necessidades reais e não ficar submetida às conveniências políticas.

Por outro lado, o sistema de distribuição atual acabou prejudicando os Estados menos desenvolvidos. Anteriormente, com o sistema de distribuição de 50% dos recursos para a União e 50% para os Estados (deduzidas as despesas do INPS), a ação equalizadora da União era mais acentuada. Com a distribuição de 2/3 dos recursos para os Estados arrecadadores, fortaleceram-se os Estados mais desenvolvidos. A parcela de 1/3 dos recursos encaminhados para o Governo Federal diminuiu sua ação supletiva de ajuda para os Estados mais carentes e, paradoxalmente, são estes Estados que possuem os maiores contingentes de analfabetos do sistema escolar brasileiro. O sistema de distribuição dos recursos deve ser revisto na perspectiva de uma melhor equalização.

E não é só nesta perspectiva de distribuição que os recursos devem ser revis-
tos. Quando consideramos as disposições legais da Lei 5692, estabelecendo a des-
centralização de encargos e serviços de educação para a esfera municipal, dando
prioridade ao primeiro grau, verificamos que os recursos vinculados para tal fim
estão com os Estados e a União e que esta redistribui os recursos, de tal forma, que
a administração municipal não é beneficiada. O novo sistema de distribuição dos
recursos do salário-educação deve beneficiar também os Municípios. Uma alocação
gradativa permitirá a criação de capacidade administrativa nos responsáveis pela
esfera municipal. Um certo consenso já está em desenvolvimento nesta direção.
A partir de 1985, 25% dos recursos canalizados para a União deverão beneficiar
diretamente os Municípios.

Mas é na aplicação dos recursos do salário-educação que verificam-se os maio-
res abusos, tanto por parte do poder público, quanto por parte de empresas e esco-
las privadas. O salário-educação foi criado principalmente para o desenvolvimento
do ensino primário. Tanto é verdade o que afirmamos, que na legislação original do
salário-educação havia vinculação obrigatória de uma parte dos recursos para des-
pesas de investimento. O objetivo original era deter o processo de estagnação a que
estava submetido o ensino primário nacional. Com o passar do tempo, os Estados
fo:am comprometendo, cada vez mais os recursos em despesas de manutenção, des-
pesas essas que deveriam ser enfrentadas com recursos da receita de impostos.
A coisa está em tal ponto que, por exemplo, o Estado de São Paulo está gastando
em 1983 cerca de um bilhão de cruzeiros para pagar a luz de seu sistema escolar.
Despesas de manutenção, como serviços de terceiros e encargos gerais do sistema
escolar, vão cada vez mais sendo pagas com os recursos do salário-educação. Há que
se reorientar a aplicação dos recursos na esfera pública vinculando, se necessário,
parte dos recursos do salário-educação para garantir, predominantemente, a expan-
são do ensino primário nacional.

No plano da aplicação das empresas em bolsas-de-estudos nas escolas privadas,
parece-nos que a questão é de polícia e foge à esfera dos mecanismos administrati-
vos de controle. O emprego dos recursos em bolsas-de-estudos para alunos "fantas-
mas" e a criação de empresas especializadas em burlar a aplicação dos recursos é
crime e, portanto, é um problema de aplicação do Código Penal, principalmente
nos responsáveis pelas escolas privadas. A questão, no caso, exige dos órgãos admi-
nistrativos uma maior fiscalização. Se não forem suficientes a fiscalização da Inspe-
toria Geral de Finanças, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, dos
fiscais do INPS e dos fiscais da Receita Federal, convênio específico poderá ser esta-
belecido com as autoridades estaduais que, estando mais próximas dos abusos,
poderão, por delegação, coibi-los com mais rapidez e eficiência. O que não se pode
aceitar é a efetivação de outro erro que está sendo proposto: retirar das empresas a
possibilidade de aplicar os recursos em escolas privadas para ajudar os alunos caren-
tes, dando-os para o Estado. É preciso ter em vista que os problemas financeiros da
educação não serão solucionados retirando-se recursos da própria educação. Caso
haja premência na obtenção de recursos, seria mais lógico buscá-los nas empresas

agrícolas de grande porte. A partir de uma determinada quantia no faturamento elas passariam a recolher a alíquota de 0,8%, já prevista, mas suspensa no momento atual. Mas que já se adotou a direção de permitir que as empresas apliquem diretamente somente no caso dos seus empregados ou filhos destes, eliminando a compra indiscriminada de vagas, os Estados assumem uma grande responsabilidade para 1985. Terão que expandir suas vagas ou estabelecer convênios com as escolas privadas. O perigo está situado no caso de receber mais recursos específicos do salário-educação e deixar de retirar recursos da receita geral. Neste caso, em 1985, quem cuidará dos 1.600.000 alunos bolsistas do salário-educação? Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação cabe atuar normativamente evitando que isso aconteça.

4.2.1.2 – FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social

O FAS foi constituído tendo como fonte principal de recursos a loteria esportiva e a loteria federal. Posteriormente, agregou também os recursos da Loto. Acontece que, com a criação do FAS, o Ministério da Educação, que recebia 13,5% da receita líquida das loterias, acabou recebendo somente a metade, isto é, 6,25%. Para beneficiar outras áreas sociais, prejudicou-se principalmente a educação. Quando vemos neste momento, os recursos do FAS serem encaminhados para a construção de prisões e reequipamento das polícias estaduais, indagamo-nos se realmente isto é buscar o desenvolvimento social? Também com o FAS, uma reestruturação das áreas de aplicação deveria acontecer, delimitando essas áreas e definindo-se o que se entende por desenvolvimento social.

4.2.1.3 – FINSOCIAL – Fundo de Investimento Social

A criação do FAS já foi o reconhecimento de que os recursos para enfrentar os problemas sociais eram insuficientes. O FINSOCIAL aparece com a mesma finalidade. No caso do FAS, ainda que não haja a contrapartida integral por parte da Caixa Econômica Federal, há uma garantia de certa estabilidade no fluxo de recursos para a educação. No caso do FINSOCIAL, por ser este gerido por decreto, sem vinculação pré-determinada para áreas específicas, não há garantia de recursos mínimos com estabilidade. Como a tecnocracia da SEPLAN age na base da emergência, não será difícil, em futuro próximo, a educação nada receber. Se quisermos ser rigorosos, podemos dizer que a educação nada recebeu até agora, pois o investimento em merenda escolar não é um problema educacional, mas de saúde pública.

Mas a questão fundamental do FINSOCIAL é a natureza altamente regressiva da contribuição. Incidindo em todas as operações de venda de produtos e serviços, fazemos com que haja bi, tri, poli tributações, incidindo no preço final do produto,

que será pago por toda a população, inclusive pelas classes mais carentes. Observe-se que a presente escalada inflacionária foi causada de início, pela criação do FINSOCIAL. Diante disso, parece-nos que o caminho mais correto seria criar um adicional no sistema de tributos diretos, como, por exemplo, pretende-se criar agora para pagar as enchentes do Sul e os prejuízos da seca do Nordeste.

Mantendo-se o FINSOCIAL como está, o grande problema é fazer com que as pessoas mais carentes recebam seus benefícios. Quando consideramos que as pessoas mais carentes vivem marginalizadas dos sistemas previdenciário, de habitação, escolar e de saúde, fica difícil entender quais os benefícios diretos que receberão com o FINSOCIAL. Neste momento, o Governo Federal tem uma grande responsabilidade em estabelecer os critérios e sistemas de distribuição dos recursos do FINSOCIAL. Caso não haja benefícios diretos dos mais carentes, o FINSOCIAL, cuja natureza já é regressiva, acentuará, ainda mais, o caráter de regressividade geral, típico do nosso sistema tributário.

4.2.2 — Esfera dos Estados

4.2.2.1 — ICM — Imposto de Circulação de Mercadorias

O ICM é o mais importante imposto componente da receita tributária dos Estados. Com o decréscimo do ritmo de crescimento econômico, o ICM já, por alguns meses, apresentou somente crescimento nominal e, portanto, declínio em termos reais. O crescimento da receita depende fundamentalmente do crescimento do produto e do nível da inflação. O declínio do valor real do ICM está, no momento, condicionado pelos elevados índices de inflação. Por outro lado, com o sistema financeiro cobrando juros elevados, compensa mais aos comerciantes girar o dinheiro do imposto, que buscar empréstimos de alto custo. Há portanto um nível elevado de sonegação de impostos.

Por outro lado, com a troca dos governos estaduais, como resultado das eleições, a máquina fiscal tende a diminuir seu ritmo. Até a formação do novo governo e, conseqüentemente, maior agilização da fiscalização fazendária, decorre um certo tempo. Essa inércia momentânea também afeta a arrecadação.

Algumas administrações estaduais, preocupadas com a queda na arrecadação, começam a expedir anistias fiscais com juros pequenos, menores que aqueles cobrados no mercado. Essas administrações acabam premiando os desonestos e punindo os honestos que pagam seus impostos em dia. Mas mais grave do que essa situação anterior, está a descoberta de diferentes sistemas de isenções do ICM, algumas com critérios nitidamente políticos, para beneficiar pessoas e grupos ligados às administrações estaduais anteriores.

Portanto, o crescimento da arrecadação do ICM, no momento, está na dependência do retorno de crescimento do produto, na agilização da máquina de arrecadação fiscal e do reexame das diferentes isenções existentes.

4.2.3 — Esfera dos Municípios

4.2.3.1 — Imposto territorial urbano e predial

Estes dois impostos são, de modo geral, os mais importantes da esfera municipal. Eles incidem sobre os terrenos e as construções existentes no perímetro urbano.

Neste momento estes impostos não conseguem acompanhar o ritmo crescente do processo inflacionário. Seus reajustes tendem a ser inferiores às taxas inflacionárias anuais. É preciso um esforço para recuperá-los em seu valor real, caso contrário, a capacidade de prestação de serviços na esfera municipal ira diminuindo cada vez mais.

Por outro lado, estes impostos podem ser colocados numa perspectiva progressiva, estabelecendo alíquotas crescentes em função do valor dos terrenos e construções. Esta perspectiva torna-se mais importante em núcleos urbanos já saturados e com grandes espaços vazios ocupados por terrenos que são utilizados como "reserva financeira" em períodos de inflação galopante e que, em última instância, exacerbam o processo de especulação imobiliária.

4.2.3.2 — Imposto Sobre Serviços

Nos municípios mais desenvolvidos, o Imposto Sobre Serviços assume maior importância. Há que se ter uma atenção contínua para que os novos serviços que apareçam sejam tributados adequadamente.

4.3 — Possibilidades de criação de novas fontes de recursos financeiros que, eventualmente, poderão beneficiar a educação

A criação de novas fontes de recursos depende de um processo e de uma vontade política. Como o centro de tomada de decisão econômico-financeira está restrito a um número reduzido de pessoas, ficamos, em grande parte, submetidos à boa vontade dessas pessoas.

A criação de fontes de recursos, numa perspectiva alternativa, depende, em grande parte, do conhecimento do funcionamento da economia e do sistema tributário atuais. Entre as medidas que poderão ser tomadas, segundo nosso entendimento, estão as seguintes:

a) fazer com que os recursos advindos do processo de privatização das empresas estatais sejam integrados no orçamento fiscal para serem redistribuídos;

b) fazer com que os recursos do programa nuclear, desativado atualmente, continuem a ser embutidos no preço da gasolina e integrem esses recursos liberados no orçamento fiscal, dirigindo-se para as diferentes funções exercidas pelo poder público;

c) criar o imposto sobre lucros extraordinários que não derivem de esforço próprio das empresas;

- d) taxar o *open-market*;
- e) eliminar os rendimentos não tributáveis do Imposto de Renda;
- f) taxar a variação patrimonial do Imposto de Renda;
- g) aumentar a alíquota incidente em lucros auferidos pela aplicação em Certificados de Depósitos Bancários (CBDs);
- h) taxar fortemente os lucros não-operacionais de empresas públicas e privadas.

Mas talvez, mais importante do que essas medidas fiscais, seja o combate sistemático e inflexível à sonegação fiscal, ao contrabando e à corrupção. Sem medidas nessas áreas a justiça fiscal existirá somente no papel.

5 — Conclusões

O sistema de financiamento da educação é dependente dos sistemas de valores, políticos, econômicos e tributários. Numa crise financeira como a que estamos vivendo, em função do endividamento externo, passamos a ficar na dependência destes sistemas situados no exterior, e principalmente, dos sistemas de países desenvolvidos.

Apesar do pessimismo atual, continuamos a acreditar que, a médio prazo, nos libertaremos dos problemas externos. Internamente, continuamos a acreditar na democratização do país no sentido de reestruturar-se para reduzir suas tremendas desigualdades. E, sem educação, nunca teremos as chances de estruturar um sistema político, econômico e social mais justo.

No momento em que enfrentamos uma crise de desemprego, jamais vista, o investimento em educação poderá ajudar a diminuir esse problema. Por um lado, devemos investir na extensão da escolaridade, evitando que crianças entrem prematuramente no mercado de trabalho, tentando obedecer as recomendações da OIT (Organização Internacional do Trabalho) que proíbe o trabalho de menores de 14 anos. Por outro lado, devemos investir na reciclagem da mão-de-obra desempregada, preparando-nos, adequadamente, para uma retomada do desenvolvimento que, mais cedo ou mais tarde, não deixará de acontecer.

**SUPERVISÃO
EM
EDUCAÇÃO**

FUNÇÕES DO SUPERVISOR EM ESCOLAS DE 2º GRAU DO DISTRITO FEDERAL

VANI MOREIRA KENSKI *

RESUMO

O artigo procura descrever as relações existentes entre as expectativas e percepções de professores, diretores e supervisores quanto ao desempenho do Supervisor Escolar em estabelecimentos oficiais de ensino de 2º grau do Distrito Federal.

A população de diretores e supervisores dos Centros Educacionais e uma amostra, selecionada aleatoriamente, entre os professores em exercício e técnicos a nível central da Fundação Educacional, responderam a um questionário elaborado para a pesquisa.

Os resultados mostram uma alta correlação entre as expectativas da equipe da escola, especialmente entre diretores e supervisores. As maiores discrepâncias ocorreram entre as opiniões de professores e supervisores e entre os supervisores que atuam nas escolas e os técnicos a nível central.

ABSTRACT

This article tries to describe the relationship between expectations and perceptions of teachers, principals and supervisors regarding the performance of the Instruction Supervisor of public high schools in the "Distrito Federal".

The population of high school principals and supervisors and a random sample of teachers and central office supervisors answered a questionnaire prepared for the study. The results show a high correlation between the expectations of the school staff, especially between principals and supervisors. The major disagreements occurred between the opinions of teachers and school supervisors and between school and central office supervisors.

INTRODUÇÃO

O sistema de supervisão existente na Rede Oficial de Ensino no Distrito Federal é constituído por três níveis: central, intermediário e local.

A nível local, quando da realização da pesquisa, não existia, oficialmente, a figura do supervisor escolar nos estabelecimentos de ensino de 2º grau. Segundo o artigo 10, do *Regimento do Complexo Escolar* (Decreto 3.547/11 – GDF), a respon-

* Professora da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

RBAE	Porto Alegre	v.1.	n.2	p.90-109	jul./dez.
------	--------------	------	-----	----------	-----------

sabilidade pelo desenvolvimento, nas unidades de ensino, de atividades administrativas e pedagógicas pertence ao Diretor do Estabelecimento. O artigo 19, parágrafo único, porém, especifica que "dependendo das peculiaridades do estabelecimento, tais como: número de classes, de turnos, de cursos... o diretor poderá contar com encarregados".

Aos encarregados são determinadas funções administrativas (encarregados administrativos) ou funções pedagógicas (encarregados pedagógicos). Estes últimos, encarregados pedagógicos, nos Centros Educacionais, escolas oficiais de ensino regular de 2º grau, "assumem a supervisão pedagógica" (GDF, 1979, p. 20). Por esta razão, foram eles arrolados como supervisores de nível local e sujeitos da pesquisa.

OBJETIVO

O sistema de ensino do Distrito Federal possui características peculiares que o distinguem dos demais sistemas educacionais do País. Uma delas se refere aos profissionais que atuam neste sistema, oriundos de diferentes regiões brasileiras, com formações acadêmicas diferenciadas e padrões culturais próprios de seus locais de origem.

Para garantir a integração da atividade escolar, uma das forças mais significativas é a supervisão. Há necessidade de que a ação supervisora se faça de forma precisa, procurando, ao mesmo tempo, "conjuguar esforços em direção aos objetivos amplos do currículo" (Bernardes e Mello, 1972, p.52), assumir um papel de facilitador de mudanças, auxiliando a equipe da escola a redimensionar os seus papéis, a buscar novos valores e atitudes, conhecimentos e habilidades.

Estes objetivos são mais facilmente alcançados quando professores, diretores e supervisores têm a mesma percepção quanto ao desempenho de suas respectivas funções. "Muitos dos problemas que costumam ocorrer nas equipes compostas de elementos docentes e técnicos advêm justamente dessa dissonância de percepção que dá origem a expectativas diferentes quando não, opostas" (Bernardes e Mello, 1972, p. 52).

Foram estas considerações que orientaram o presente estudo cujo objetivo foi o de investigar as congruências e discrepâncias existentes entre as opiniões de professores, diretores e supervisores quanto às funções reais e ideais de serem desempenhadas pelos supervisores escolares em estabelecimentos oficiais de ensino de 2º grau do Distrito Federal.

METODOLOGIA

População e amostra

A população-alvo desta pesquisa foi constituída por diretores, professores e encarregados pedagógicos que desempenham suas atividades em Centros Educacio-

nais, escolas da rede de ensino regular oficial de 2º grau, do Distrito Federal. Estes centros, em número de 32 (trinta e dois), estão localizados em diferentes áreas do Plano Piloto e das Cidades Satélites.

Foram levantadas as opiniões da população de diretores (32), de encarregados pedagógicos (45) e de amostra da população de professores (210), selecionados randomicamente entre os que estavam em exercício nas escolas visitadas.

A nível central, ouviu-se a opinião de nove especialistas responsáveis por Supervisão e Currículo de Ensino Regular de 2º grau, que, em consenso, se posicionaram quanto ao perfil ideal para o Supervisor Escolar.

A nível intermediário, não se desenvolvia supervisão às escolas de 2º grau na maioria dos Complexos Escolares.

Instrumentos

O questionário utilizado na pesquisa foi elaborado a partir das competências especificadas no *Modelo de avaliação de desempenho do supervisor instrucional de escolas de 1º e 2º graus*, apresentado pelo Educational Service Center, da cidade de Corpus Christ, Texas. Para a montagem do perfil obedeceu-se as oito áreas básicas estruturadas no modelo e apresentadas no Quadro 1.

A consulta a diferentes especialistas determinou a necessidade de se incluir, às competências já especificadas em cada área, alguns novos itens referentes a funções consideradas como pertinentes ao supervisor escolar brasileiro, especialmente os do Distrito Federal, e que não constavam do "Modelo". Desta forma o questionário passou a conter um total de 66 (sessenta e seis) competências distribuídas entre as oito áreas básicas (anexo 1).

Quadro 1
Áreas de Atuação do Supervisor
em Escolas de 1º e 2º Graus

Áreas de Atuação	Nº de Competências p/área
1.00 – Levantamento das Necessidades dos Alunos	4
2.00 – Planejamento do Ensino	14
3.00 – Acompanhamento da Execução do Ensino	11
4.00 – Condução de Atividades não Instrucionais	16
5.00 – Interação com Estudantes	5
6.00 – Interação com Colegas	6
7.00 – Interação com os Membros da Comunidade	5
8.00 – Desenvolvimento de Habilidades Pessoais	5

Quanto à forma, os questionários aplicados aos professores e diretores foram constituídos por duas questões com escalas de cinco pontos (tipo Likert). A primeira questão foi relacionada às funções que estavam sendo realmente desempenhadas pelo supervisor/encarregado pedagógico (perfil real); a segunda questão dizia respeito ao ideal de desempenho do supervisor, segundo a opinião dos respondentes (perfil ideal). Os questionários respondidos pelos supervisores/encarregados pedagógicos tinham, além destas duas questões, uma terceira, também com uma escala de cinco pontos, objetivando medir a contribuição da formação acadêmica obtida pelo supervisor para o desempenho das competências apresentadas no questionário.

Análise dos Resultados

Foram utilizados três tipos diferentes de análise: descritiva, comparativa e de congruência.

A análise descritiva objetivou um conhecimento maior das populações e amostra selecionadas para a pesquisa; foi feita utilizando-se os percentuais das respostas obtidas, em cada grupo de profissionais, nos cinco pontos da escala.

A finalidade da análise comparativa era a de verificar as diferenças existentes nas respostas dos entrevistados segundo algumas variáveis selecionadas como: localização da escola, tempo de experiência na função e tipo de formação profissional.

Para a verificação da existência de congruências e discrepâncias entre as opiniões dos respondentes, objetivo da pesquisa, foram considerados os resultados apresentados pelo teste de congruência "C", desenvolvido pelo professor Oscar Serafini, (1981) em cada categoria de funções utilizadas no estudo.

O coeficiente de congruência é simples, multivariado e considera simultaneamente todas as variações que compõem o perfil, sendo dado pela equação:

$$C = 1 - \frac{D_{on}}{D_{max}}$$

$$D_{on} = [\sum_i (x_{oi} - x_{ni})^2]^{1/2} \quad \begin{array}{l} \text{distância do objeto avaliado} \\ \text{até a norma de critério} \end{array}$$

onde:

x_{oi} : valor ou escore atribuído ao objeto avaliado na variável (i)

x_{ni} : valor normativo para a variável (1)

$$D_{max} : [\sum_i (x_{mini} - x_{ni})^2]^{1/2} \quad \begin{array}{l} \text{distância máxima permitida} \\ \text{pela escala} \end{array}$$

onde:

x_{mini} : valor mínimo da escala para a variável (i)

Os valores adotados no cálculo desta equação foram as médias dos valores obtidos para cada item que compõe o questionário, em cada questão considerada. Os valores normativos foram escolhidos segundo as necessidades da análise, da seguinte forma: nas comparações entre os perfis real e ideal foi tomado como valor normativo o perfil ideal; quando a comparação se deu entre os perfis reais ou entre o perfil real e a formação, o valor normativo foi o perfil real do supervisor; nos confrontos entre perfis real ou ideal e o perfil ideal estabelecido pelos técnicos da Fundação Educacional, este último foi considerado como valor normativo.

RESULTADOS

Serão apresentados, neste relato, apenas os resultados referentes à análise de congruência. De acordo com o objetivo proposto no estudo foram consideradas congruentes aquelas áreas de atuação do supervisor que, quando submetidas ao teste de congruência "C", alcançaram índices superiores a 0,90 (congruência absoluta).

A análise dos índices de congruência existentes entre os perfis estudados (quadro 2) foi efetuada de acordo com os grupos de profissionais envolvidos na pesquisa. Foram estabelecidos os seguintes perfis:

— *Real e Ideal do Supervisor* — baseados nas respostas dos encarregados pedagógicos às questões relacionadas ao seu desempenho no momento da pesquisa e às suas expectativas quanto ao exercício da função supervisora em termos ideais, respectivamente.

— *Ideal da Fundação* — estabelecido, em consenso, por nove técnicos a nível central da Fundação Educacional do Distrito Federal, de acordo com o novo Modelo de Supervisão que começava a ser implantado e que, à época da pesquisa, era ainda desconhecido da grande maioria dos demais respondentes (diretores, encarregados pedagógicos e professores).

— *Real e Ideal do Professor* — constituído pelas respostas dos professores quanto ao desempenho real e ideal do supervisor escolar.

— *Real e Ideal do Diretor* — estabelecido de acordo com os resultados apresentados pelos diretores quanto ao desempenho real e ideal do supervisor a nível local.

— *Formação do Supervisor* — elaborado a partir das respostas dos encarregados pedagógicos sobre a contribuição da formação acadêmica para o desempenho das competências especificadas no questionário.

Resultados relacionados às respostas dos supervisores

Apenas uma única área alcançou índice de congruência absoluta na comparação entre os perfis real e ideal do supervisor: "interação com os colegas" (6:00). As discrepâncias ocorridas nas outras áreas podem significar que o supervisor sente que o seu desempenho está aquém da sua expectativa quanto ao exercício da função supervisora.

Quadro 2

Quadro Resumo dos Coeficientes de Congruência "C" entre os Perfis Real, Ideal e de Formação dos Supervisores Segundo a Percepção de Professores, Diretores e Supervisores

SUJEITOS	PERFIS COMPARADOS	CATEGORIAS (áreas de atuação do Supervisor *)							
		1.00	2.00	3.00	4.00	5.00	6.00	7.00	8.00
SUPERVISOR	$\bar{X}$ ideal x ideal Fundação	0.74	0.87	0.88	0.67	0.54	0.75	0.70	0.89
	$\bar{X}$ ideal x $\bar{X}$ real	0.81	0.78	0.77	0.85	0.86	0.91	0.81	0.82
	$\bar{X}$ ideal x $\bar{X}$ formação	0.79	0.78	0.80	0.79	0.83	0.79	0.76	0.80
	$\bar{X}$ real x ideal Fundação	0.71	0.74	0.77	0.63	0.60	0.72	0.78	0.73
	$\bar{X}$ formação x ideal Fundação	0.70	0.70	0.76	0.65	0.61	0.74	0.76	0.71
	$\bar{X}$ real x $\bar{X}$ formação	0.94	0.91	0.81	0.85	0.93	0.85	0.90	0.87
PROFESSOR	$\bar{X}$ ideal x $\bar{X}$ real	0.63	0.62	0.68	0.81	0.72	0.83	0.77	0.72
	$\bar{X}$ ideal x $\bar{X}$ ideal supervisor	0.92	0.91	0.89	0.86	0.93	0.95	0.97	0.95
	$\bar{X}$ ideal x ideal Fundação	0.75	0.81	0.81	0.57	0.55	0.77	0.70	0.86
	$\bar{X}$ real x $\bar{X}$ real supervisor	0.71	0.68	0.75	0.86	0.80	0.87	0.92	0.81
DIRETOR	$\bar{X}$ ideal x $\bar{X}$ real	0.81	0.81	0.79	0.75	0.83	0.91	0.84	0.82
	$\bar{X}$ ideal x $\bar{X}$ ideal supervisor	0.98	0.94	0.94	0.89	0.95	0.96	0.93	0.98
	$\bar{X}$ ideal x ideal Fundação	0.73	0.88	0.89	0.60	0.49	0.75	0.66	0.89
	$\bar{X}$ real x $\bar{X}$ real supervisor	0.93	0.78	0.92	0.81	0.91	0.95	0.91	0.97

* Áreas de atuação:

- 1:00 — Levantamento das Necessidades dos Alunos
- 2:00 — Planejamento do Ensino
- 3:00 — Acompanhamento da Execução do Ensino
- 4:00 — Condução de Atividades não Instrucionais
- 5:00 — Interação com os Estudantes
- 6:00 — Interação com os Colegas

7:00 — Interação com os Membros da Comunidade
8:00 — Desenvolvimento de Habilidades Pessoais

O ideal do supervisor porém, não apresenta congruências absolutas com o ideal da Fundação. No confronto entre estes dois perfis, ocorreram discrepâncias sendo que as mais significativas foram as das áreas "interação com os estudantes" (5:00) e "condução de atividades não instrucionais" (4:00). Estas duas áreas foram também as que apresentaram maiores diferenças na relação entre os perfis real do supervisor e ideal da Fundação.

A comparação entre a contribuição da formação e o desempenho real do supervisor mostra os maiores índices de congruência, chegando a ocorrer congruência absoluta em quatro, das oito áreas apresentadas. Pode-se deduzir então que, na opinião dos respondentes, a formação obtida está sendo coerente com seu desempenho atual. Isto não significa que eles a considerem satisfatória. O confronto entre a formação obtida e o perfil ideal do supervisor não apresenta nenhum índice de congruência absoluta. Esta mesma situação acontece na relação entre a contribuição da formação e o perfil ideal da Fundação.

Estes dados levam-nos a considerar que o supervisor não se encontra suficientemente preparado para desempenhar a função supervisora de acordo com suas próprias expectativas.

A figura 1 possibilita observar as relações existentes entre os perfis real, ideal e formação do supervisor e o ideal da Fundação.

Resultados relacionados às respostas dos professores

Em termos ideais as expectativas dos supervisores e dos professores estão muito próximas alcançando índices de congruência absoluta em seis, das oito áreas apresentadas no estudo. Se considerarmos, porém, o confronto entre o ideal da Fundação e o ideal estabelecido pelos professores, dar-se-á o oposto, o coeficiente de congruência não alcança índice de congruência absoluta em nenhuma das áreas, apresentando os menores índices nas áreas de "condução de atividades não instrucionais" (4:00) e "interação com os estudantes" (5:00).

Ocorre que estes resultados sugerem o desconhecimento por parte dos professores das expectativas do sistema de ensino para o desempenho do supervisor escolar. O ideal para o professor é que os supervisores desempenhem com mais intensidade todas as atividades apresentadas. Esta informação está baseada no confronto entre os perfis real e ideal oriundos das respostas dos professores. Os índices de congruência "C" alcançados nesta relação foram bem inferiores ocorrendo, neste confronto, uma situação curiosa: a área "condução de atividades não instrucionais" (4:00) que, em outras relações, apresentou índices muito baixos, nesta, alcançou um dos índices mais elevados (0.81). Isto significa que, para os professores, esta é a única atividade que o supervisor já vem desempenhando de modo ideal.

A análise dos índices encontrados na relação entre os perfis reais do professor e do supervisor mostram índices mais elevados nas áreas de "relações com os membros da comunidade" (7:00), "relações com os colegas" (5:00) e "condução de atividades não instrucionais" (4:00). Estas parecem ser, aos professores, as áreas pre-

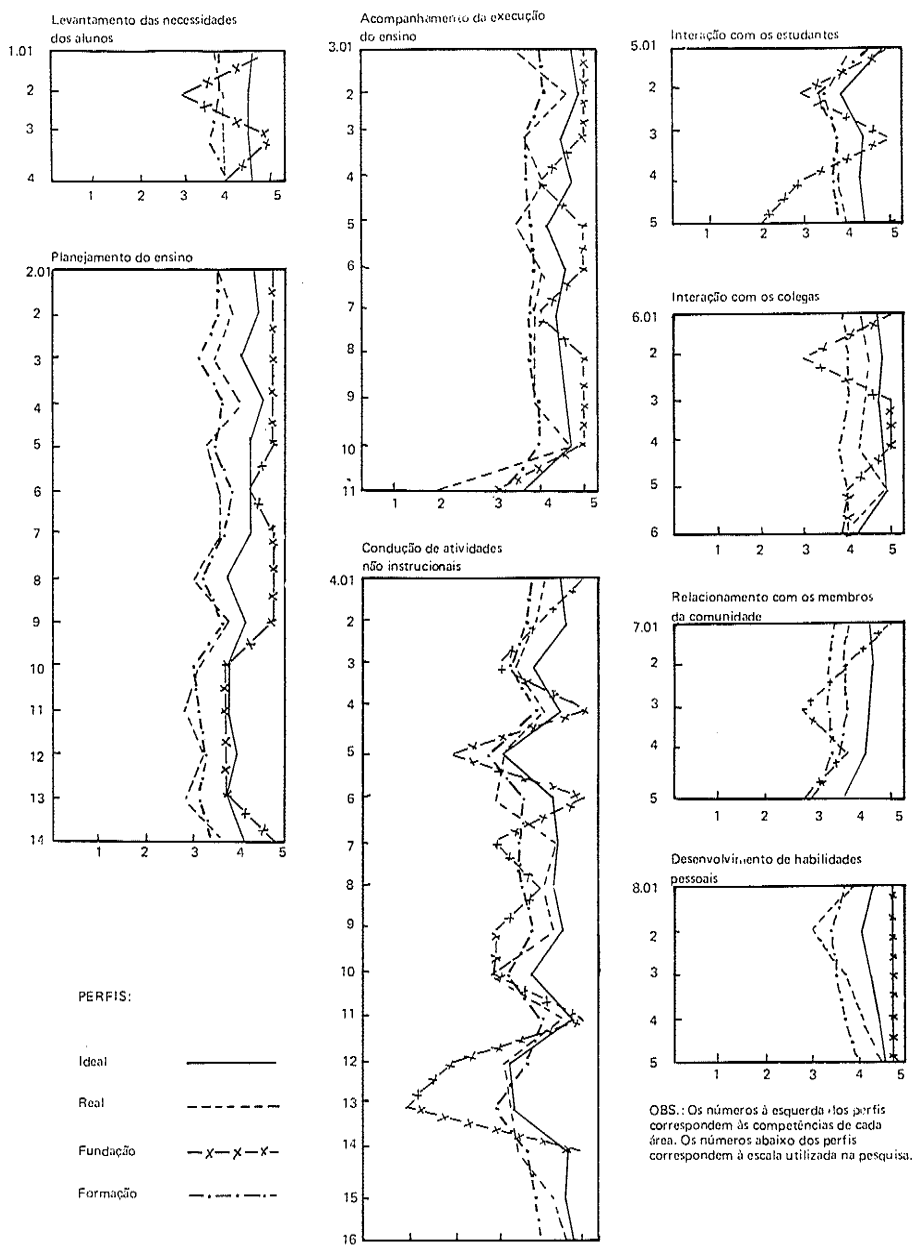


Figura 1 — Perfis ideais, real e de formação do supervisor de escolas de 2º grau do Distrito Federal

dominantes de atuação do supervisor no momento da pesquisa, enquanto que a área de "planejamento" (2:00) apresenta a maior discrepância (0,68). Isto significa que os professores discordam da opinião dos supervisores não percebendo a ação destes últimos em ações relacionadas a planejamentos.

A figura 2, a seguir, possibilita visualizar as congruências e discrepâncias existentes entre os perfis real e ideal de desempenho do supervisor escolar, baseados nas respostas dos professores.

Resultados relacionados às respostas dos diretores

O confronto entre o perfil ideal apresentado pelos diretores e o ideal dos supervisores alcançou os maiores índices de congruência em praticamente todas as áreas. Isto vai determinar que diretores e supervisores tenham expectativas bastante semelhantes quanto ao exercício da supervisão escolar.

Os diretores, porém, não parecem totalmente satisfeitos com o desempenho real de seus supervisores. Existem discrepâncias entre o que os diretores percebem como desempenho real do supervisor e suas expectativas quanto ao desenvolvimento ideal da função supervisora. Mas as maiores diferenças ocorreram na relação entre os perfis ideais do diretor e da Fundação. As áreas mais críticas foram as de "interação com os estudantes" (5:00), "condução de atividades não instrucionais" (4:00) e "interação com os membros da comunidade" (7:00).

Na área *condução de atividades não instrucionais* (4:00), por exemplo, o diretor determina que, idealmente, o supervisor deve participar da direção da escola, fiscalizando (4.13) enquanto que os técnicos a nível central, da Fundação Educacional, rejeitam totalmente esta atividade.

A figura 3 apresenta os perfis real e ideal de desempenho do supervisor baseados nas respostas dos diretores.

CONCLUSÕES

O supervisor escolar, enquanto encarregado pedagógico (perfil real)

As escolas oficiais de 2º grau do Distrito Federal, chamadas "Centros Educacionais", são unidades complexas, com grande número de alunos, com atividades em seus três turnos (diurno, vespertino e noturno), turmas regulares de 2º grau e oferecendo diferentes cursos profissionalizantes. Todas possuem encarregados, além do diretor. O número de encarregados, encontrados em cada Centro Educacional durante a pesquisa, variou de um a quatro profissionais, todos habilitados em cursos de nível superior (licenciaturas).

Oficialmente a responsabilidade pela Supervisão Pedagógica pertence ao diretor do estabelecimento. Em geral, nas unidades de ensino visitadas, esta função é delegada aos encarregados pedagógicos ou dividida entre a direção e os encarregados.

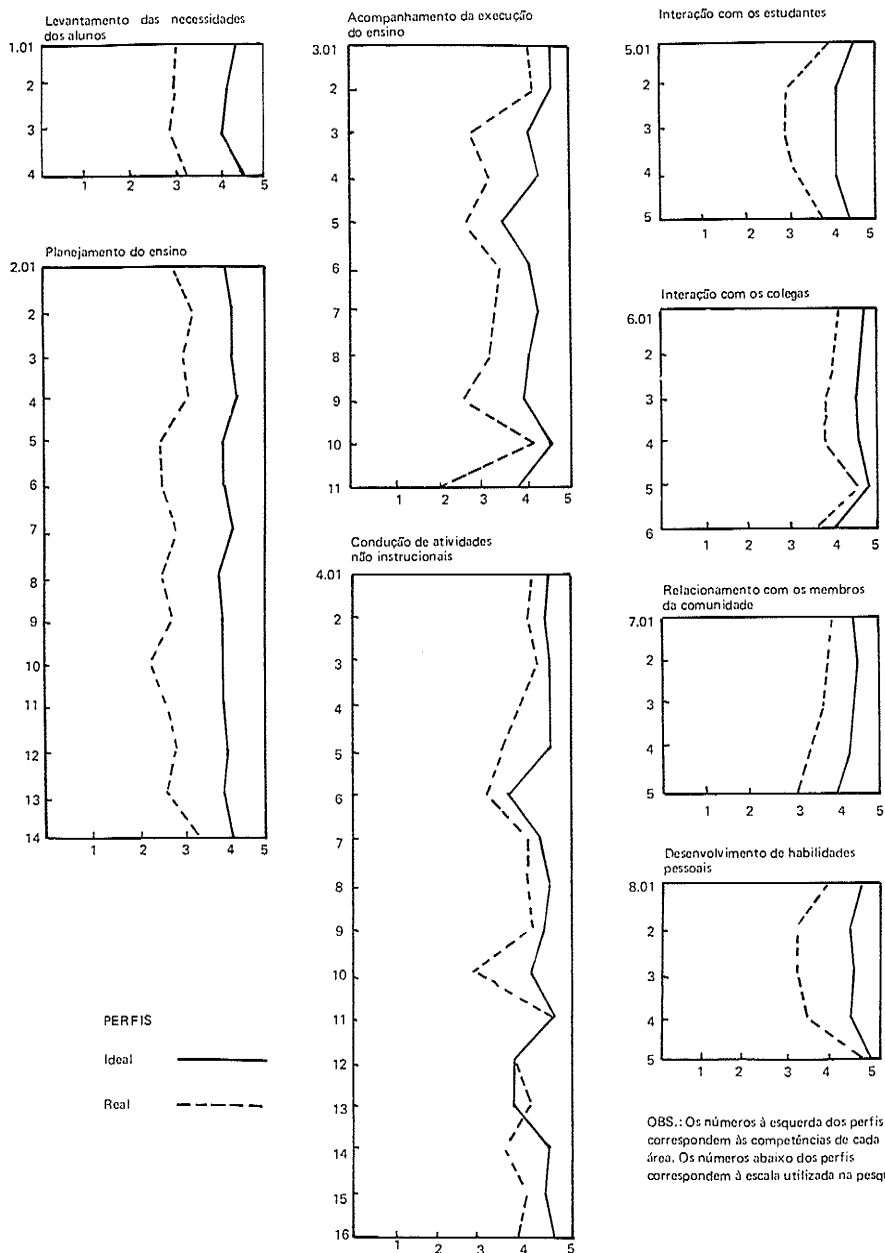


Figura 2 – Perfis real e ideal do supervisor segundo as opiniões dos diretores de Escolas de 2º grau do Distrito Federal

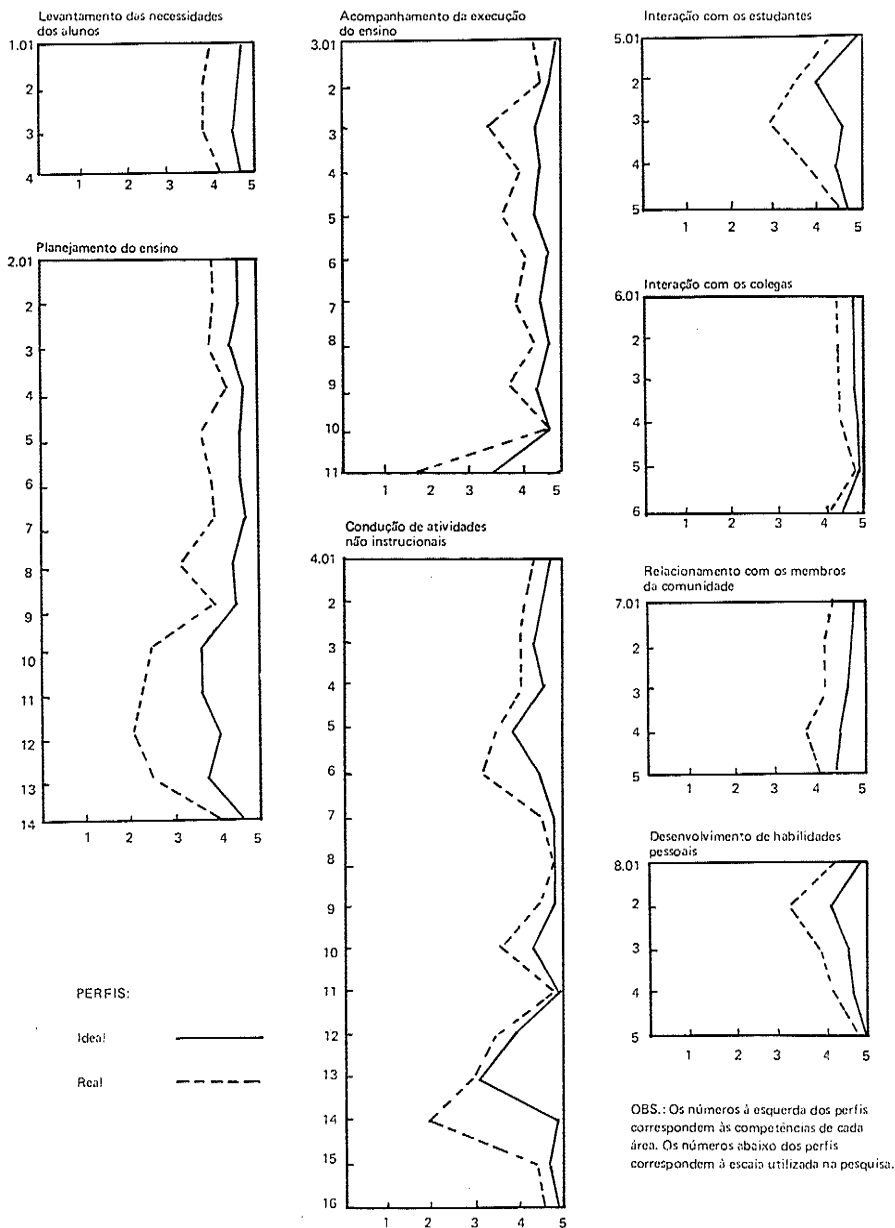


Figura 3 — Perfis real e ideal do supervisor segundo as opiniões dos professores de escolas de 2º grau do Distrito Federal

Pelas respostas dos diretores pode-se observar que a atuação real do encarregado pedagógico vai além das que seriam competências de um supervisor. Os diretores atribuem ao encarregado funções pedagógicas de auxílio aos professores; funções fiscalizadoras relacionadas ao desempenho dos professores e disciplina dos alunos; funções de assessoria à direção nos mais variados aspectos; funções administrativas e burocráticas e funções de relacionamento com os membros da comunidade.

Estas situações são confirmadas pelas respostas dos professores entrevistados. Embora a maioria deles considere o encarregado pedagógico mais preocupado com as funções de fiscalização reafirmaram, em suas respostas, a atuação do encarregado nas funções relacionadas com os problemas pedagógicos da escola. Estas afirmativas se diferenciam apenas das respostas dos diretores pelos índices mais baixos encontrados nas respostas aos itens relacionados às funções pedagógicas e mais altos quando das respostas às funções administrativas ou de fiscalização.

O principal envolvido na pesquisa: o encarregado pedagógico apresenta sua realidade. Confirma sua atuação nas diferentes áreas apresentadas pelo estudo. Seu índice de atuação, porém, é bem maior em alguns itens do que o apresentado pelo professor e não alcança, em outros itens, os escores apresentados pelo diretor. Importante para o estudo é que ele também se apresenta atuando nestas funções, o que implica a possibilidade de identificar-se como supervisor escolar. Para assumir esta função ele se mostra como habilitado em Pedagogia (a maioria), se bem que nem todos possuem formação em Supervisão. Para o maior número de encarregados pedagógicos, a sua formação é coerente e parece que suficiente para o seu desempenho real. Desempenho este que ele mesmo considera como muito orientado pelas necessidades da direção e sem alguma outra orientação direta por parte do sistema (níveis intermediário ou central).

A figura 4 apresenta os perfis reais determinados pelas respostas dos três grupos profissionais (diretores, professores e encarregados pedagógicos).

Expectativas quanto ao desempenho do supervisor escolar (Perfil Ideal)

O Plano de Educação e Cultura do Distrito Federal — 1980/83 prevê, entre seus muitos projetos e programas de ação, o “reexame da sistemática de ação que oriente as atividades de supervisão escolar em seus três níveis: central (Fundação Educacional), intermediário (Complexos Escolares) e local (Unidades de Ensino). Esta medida visa o estabelecimento gradativo, iniciado na época deste estudo (1980-81), de um novo Modelo de Supervisão Escolar. Sob esta nova perspectiva é que os técnicos a nível central da Fundação Educacional se posicionaram, em consenso, determinando um perfil ideal de supervisor escolar a ser atingido. Este posicionamento, assim como o próprio Modelo de Supervisão Escolar, à época da pesquisa, era desconhecido da grande maioria de professores, encarregados pedagógicos e diretores das escolas.

As respostas dos profissionais em exercício nas escolas refletem suas expectativas, sentimentos e anseios quanto ao desempenho do supervisor escolar. A grande

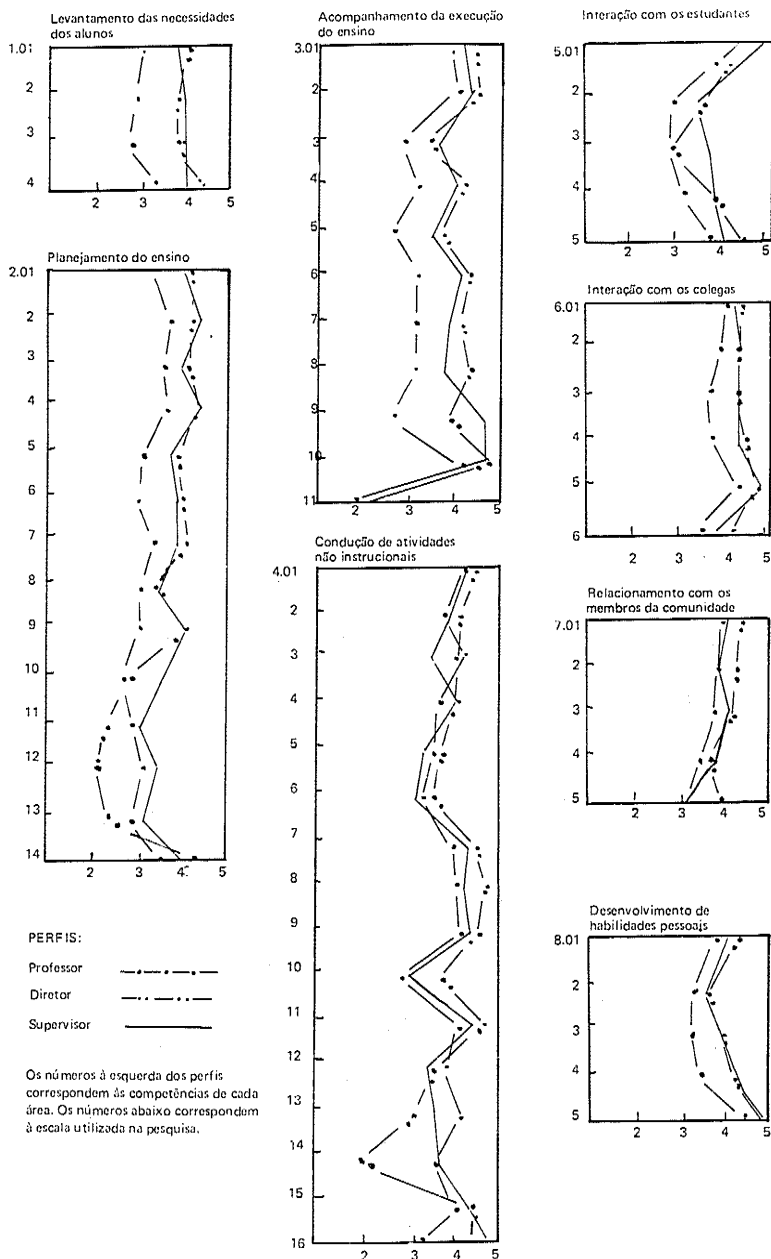


Figura 4 — Perfil real do supervisor, segundo a percepção de diretores, professores e encarregados pedagógicos de escolas de 2º grau do Distrito Federal

coincidência existente entre os perfis ideais oriundos das respostas dos diretores, professores e supervisores pode ser vista, como uma aceitação, sem críticas, de todas as competências apresentadas no questionário. Estes profissionais, ao contrário dos técnicos da Fundação, não se fundamentaram em nenhum modelo de supervisão, aceitando todas as funções apresentadas como realmente pertinentes ao exercício da supervisão na escola. Desta maneira determinaram apenas a intensificação ("o fazer mais") de todas as competências propostas.

Por outro lado, não houve por parte dos professores, reação contrária à ação dos supervisores em áreas tradicionalmente apresentadas como de difícil desempenho. Competências apresentadas nas áreas "acompanhamento da execução do ensino" (3.00) e "planejamento do ensino" (2.00) que envolve ações de "visitas a salas de aula", "análise de planos de ensino", etc., alcançaram índices bastante elevados no perfil ideal. A figura do supervisor porém, é vista ainda, mesmo em termos ideais, pelos professores, como ligada à "direção" e não muito próxima do corpo docente.

A análise da figura 5 leva-nos a concluir que, em síntese, existem dois perfis ideais — um, proposto pelos técnicos da Fundação e outro, apresentado pelos profissionais em exercício nas escolas. Resta, então, procurar fazer coincidir estes dois ideais, num repensar crítico de ambas as partes, para que se encontre um perfil ideal único, que venha a conciliar as expectativas de todos e que, principalmente, oriente a ação do supervisor no sentido de ser mais uma força, procurando melhorar a qualidade do ensino e as condições de aprendizagem dos alunos.

A formação do supervisor escolar

A pesquisa possibilitou o reconhecimento da existência, como encarregados pedagógicos, de profissionais formados ou não em cursos de Pedagogia.

A análise das respostas dos não formados em Pedagogia evidenciou que, predominantemente, eles se dedicam com mais intensidade às tarefas "não instrucionais" (4.00) e de relacionamento humano do que às funções técnico-pedagógicas. A formação, de acordo com suas opiniões, contribuiu, geralmente, pouco para o seu desempenho, baseado mais na experiência obtida através do exercício na função.

Os encarregados pedagógicos formados em Supervisão são poucos (apenas seis) e possuem formação restrita aos cursos de Pedagogia (supervisão e administração). Sentiu-se, pelas respostas destes profissionais, que eles têm consciência do papel a desempenhar como supervisores.

A maioria dos encarregados pedagógicos possuem formação em Pedagogia (mas não em Supervisão) sendo que alguns possuem formação em outras áreas (licenciaturas de conteúdo). Este grupo parece o mais adaptado à realidade de encarregado pedagógico atuando, da mesma forma, nas atividades técnico-pedagógicas e administrativas. Em termos ideais, sentem necessidade de aperfeiçoamentos e treinamentos para o seu desempenho em funções específicas de supervisão.

Os habilitados em supervisão apresentaram como principais deficiências na sua formação de supervisor, as seguintes competências: *planejamento de programas*

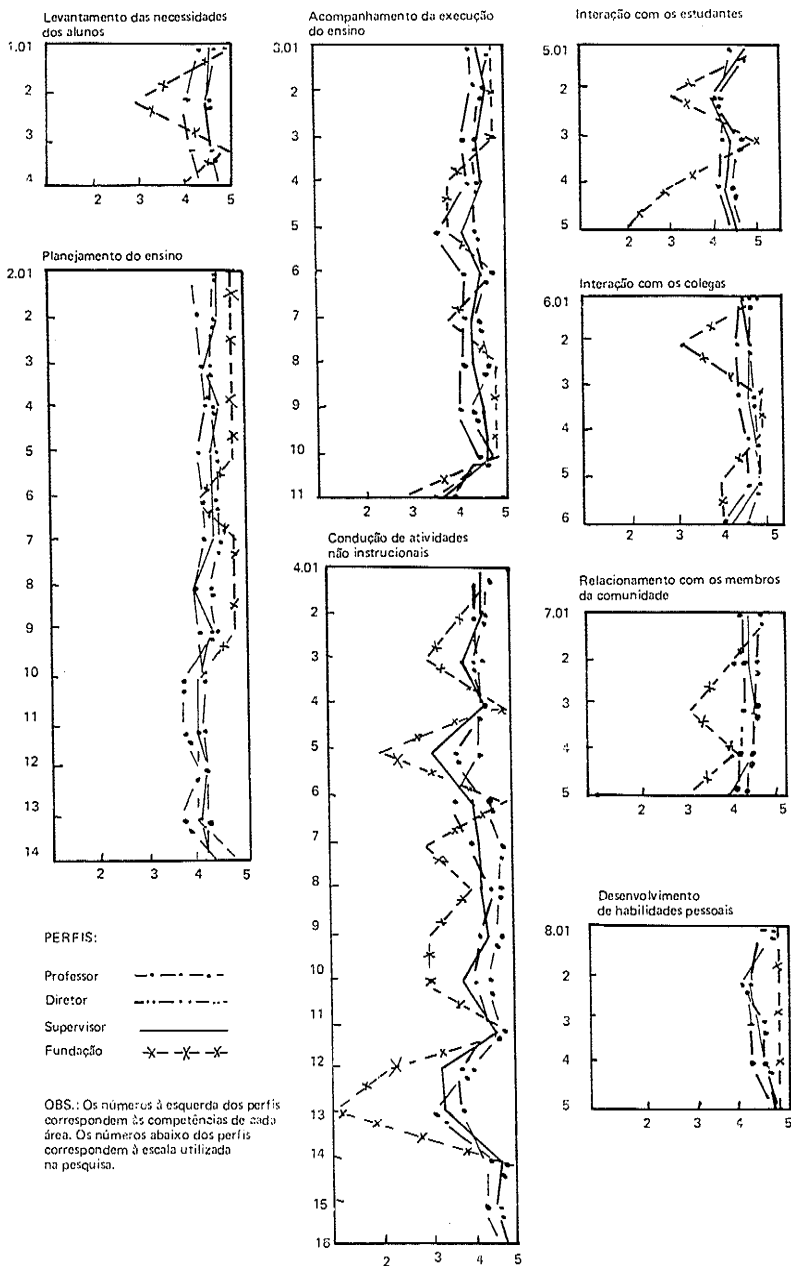


Figura 5 — Perfil ideal do supervisor, segundo a percepção de diretores, professores e encarregados pedagógicos de escolas de 2º grau do Distrito Federal

de treinamento em serviço ou reciclagem para os professores (2.11); utilização de equipamentos e materiais didáticos (3.04); estudo de caracterização da comunidade (4.10) e orientação vocacional aos estudantes (5.02).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO DISTRITO FEDERAL. Departamento Geral de Pedagogia. *Supervisão escolar*. Brasília, SEC, 1979, p. 20.
- 2 BERNARDES, Nara M. G. & MELLO, Guiomar Namó. Estudo da percepção da função do orientador pedagógico num grupo de professores de uma escola secundária. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, nº 6, p. 52, 1972.
- 3 Idem, p. 52.
- 4 SERAFINI, Oscar. *Indicadores cuantitativos de la distancia evaluativa: coeficiente de congruência simple (c) y ponderado (Cp)*. Brasília, Faculdade de Educação, Projeto Unb/OEA, 1981.

Anexo I

Especificação das Competências do Supervisor Escolar

1.00 – Levantamento das necessidades dos alunos

ORDEM	COMPETÊNCIAS DO SUPERVISOR
1.01	Auxilia o professor na seleção de instrumentos apropriados ao levantamento das necessidades de aprendizagem dos alunos.
1.02	Auxilia o professor na aplicação dos instrumentos apropriados ao levantamento das necessidades de aprendizagem dos alunos.
1.03	Auxilia o professor na interpretação dos dados do levantamento das necessidades que tenham implicações para o planejamento curricular.
1.04	Planeja, juntamente com o diretor, professores e orientadores, os procedimentos que serão implementados de acordo com os resultados sugeridos pelo levantamento das necessidades.

2.00 – Planejamento do Ensino

ORDEM	COMPETÊNCIAS DO SUPERVISOR
2.01	Auxilia o professor na determinação de objetivos apropriados às necessidades dos alunos.
2.02	Auxilia o professor na utilização eficaz dos resultados do levantamento das necessidades dos alunos.

ORDEM	COMPETÊNCIA DO SUPERVISOR
2.03	— Tem conhecimento do conteúdo das disciplinas e dos conceitos básicos a serem apresentados.
2.04	— Auxilia a equipe da escola no desenvolvimento das propostas curriculares com vistas ao atingimento de metas e objetivos.
2.05	— Promove a integração curricular estabelecendo relacionamento entre os programas de educação geral e os de formação especial.
2.06	— Auxilia o professor na utilização eficaz de técnicas de manejo de classe.
2.07	— Auxilia o professor na identificação de recursos humanos que possam dinamizar o programa de ensino.
2.08	— Auxilia os professores na elaboração de programas de progresso contínuo baseados num conjunto de habilidades com desempenhos determinados para cada disciplina.
2.09	— Auxilia os professores na análise das propostas curriculares recomendadas pelos órgãos competentes.
2.10	— Colabora na seleção dos livros-textos a serem adotados.
2.11	— Planeja, junto com os outros membros da equipe da escola programas de treinamento em serviço e reciclagem.
2.12	— Identifica elementos da equipe que possam ajudá-lo na implementação de programas de treinamento em serviço.
2.13	— Analisa os resultados dos programas de treinamento em serviço para planejar futuros programas de desenvolvimento do pessoal.
2.14	— Articula todos os programas e serviços disponíveis em sua escola com programa instrucional regular.

3.00 — Acompanhamento da execução do ensino

ORDEM	COMPETÊNCIAS DO SUPERVISOR
3.01	— Auxilia o diretor na identificação de problemas pedagógicos.
3.02	— Auxilia o diretor na solução dos problemas pedagógicos.
3.03	— Planeja com os professores técnicas para avaliação dos progressos dos alunos.
3.04	— Orienta o professor na utilização mais eficiente dos equipamentos e materiais existentes na escola.
3.05	— Acompanha o trabalho dos professores realizando visitas às salas de aula.
3.06	— Avalia o desempenho dos professores no decorrer da execução do programa de ensino.
3.07	— Promove reuniões com os professores para o estudo de dificuldades comuns ao ensino.
3.08	— Analisa os planos de ensino dos professores.

ORDEM	COMPETÊNCIA DO SUPERVISOR
3.09	– Auxilia o professor na escolha de técnicas de manejo de classe e estratégias de ensino.
3.10	– Coordena os conselhos de classe da escola.
3.11	– Planeja os trabalhos de elaboração das provas de seleção do 2º grau.

4.00 – Condução de atividades não instrucionais

ORDEM	COMPETÊNCIAS DO SUPERVISOR
4.01	– Apresenta à direção relatórios de suas atividades.
4.02	– Auxilia o diretor no estabelecimento do calendário de atividades da escola.
4.03	– Auxilia o diretor na elaboração das turmas.
4.04	– Utiliza-se de meios de comunicação apropriado entre os membros da equipe central e intermediária e a equipe da escola.
4.05	– Participa das atividades de secretaria da escola.
4.06	– Trabalha junto com os coordenadores (apoio) de cada disciplina.
4.07	– Auxilia a direção no estabelecimento de critérios para a distribuição das turmas entre os professores.
4.08	– Organiza turmas de recuperação, complementação e adaptação.
4.09	– Auxilia a direção no levantamento geral das necessidades e disponibilidade da escola.
4.10	– Realiza estudo de caracterização da comunidade a que pertence a escola a fim de obter dados para o planejamento curricular.
4.11	– Participa da direção da escola, assessorando o diretor.
4.12	– Participa da direção da escola, dirigindo.
4.13	– Participa da direção da escola, fiscalizando.
4.14	– Trabalha entrosado com o orientador educacional.
4.15	– Mantém reuniões com o diretor para planejar seu trabalho de supervisão.
4.16	– Dá assistência ao professor recém-chegado à escola.

5.00 – Interação com os estudantes

ORDEM	COMPETÊNCIAS DO SUPERVISOR
5.01	– Demonstra empatia nas relações com os estudantes, isto é considera os sentimentos, sistema de valores, interesses, habilidades, necessidades e desempenhos de cada um.

ORDEM	COMPETÊNCIAS DO SUPERVISOR
5.02	— Auxilia o professor na orientação aos estudantes sobre as oportunidades oferecidas por diferentes carreiras.
5.03	— Ajuda os professores no estabelecimento de oportunidades para o estudante desenvolver habilidades de auto-avaliação levando-o a compreensão de si mesmo, seus pontos fortes e suas limitações.
5.04	— Estabelece relações com os estudantes para determinar suas necessidades específicas no que diz respeito aos programas de ensino e utilização de materiais.
5.05	— Promove encontros com os alunos a fim de prevenir ou corrigir problemas de ordem disciplinar.

6.00 — Interação com os colegas

ORDEM	COMPETÊNCIAS DO SUPERVISOR
6.01	— Demonstra empatia e competência nas relações com os colegas.
6.02	— Auxilia o professor na compreensão dos problemas dos estudantes.
6.03	— Presta assistência individual ao professor na solução de suas dificuldades.
6.04	— Cooperar com a equipe da escola na implementação de todo o programa escolar.
6.05	— Comunica aos professores as instruções estabelecidas pela direção da escola.
6.06	— Serve de mediador procurando resolver conflitos entre os professores.

7.00 — Relacionamento com os membros da comunidade.

ORDEM	COMPETÊNCIAS DO SUPERVISOR
7.01	— Demonstra empatia e competência em suas relações com os membros da comunidade considerando, como prioridade, os sentimentos, sistemas de valores, interesses e preocupações de cada um.
7.02	— Auxilia a direção a promover a compreensão e apoio da comunidade para os objetivos curriculares da escola.
7.03	— Auxilia o diretor a comunicar a política de ensino e os procedimentos administrativos para os membros da comunidade.
7.04	— Solicita a colaboração de entidades da comunidade com vistas ao atingimento dos objetivos gerais da escola.

8.00 – Desenvolvimento de habilidade pessoais.

ORDEM	COMPETÊNCIAS DO SUPERVISOR
8.01	Desenvolve habilidades pessoais de liderança.
8.02	Participa de atividades de desenvolvimento de pessoal que tenham por fim aperfeiçoar suas habilidades pessoais.
8.03	Procura adquirir novas habilidades explorando os resultados da pesquisa educacional que possa beneficiar o processo ensino-aprendizagem.
8.04	Modifica seu desempenho baseado no feedback recebido dos colegas e na auto-análise de suas ações.
8.05	Possui conduta profissional no que diz respeito à frequência e às atitudes relacionadas com os compromissos firmados.

ALIEAÇÃO NO LUGAR DE TRABALHO

UMA ANÁLISE DE TRAJETÓRIA

ALCI ADERI DE MELLO*
DIETMAR KLAUS PFEIFFER**

RESUMO

Estudo sobre a alienação no lugar de trabalho, considerando-a uma situação mental do indivíduo, caracterizada pelo sentimento de separação do ambiente social e usando a análise de trajetória como método.

Participaram da amostra aleatória estratificada do estudo 299 técnicos e professores da Universidade Federal da Paraíba. Os resultados indicam que as variáveis sexo, tempo de serviço, codificação da realidade e relação com superiores não têm efeito significativo na alienação. As variáveis posição hierárquica, observação das regras e idade demonstraram influenciar a alienação. Mas ainda, que o problema da alienação no lugar de trabalho não pode ser resolvido através de medidas baseadas no enfoque das relações humanas, mas depende de mudança nas estruturas formais da organização com vistas à menor formalização e centralização.

ABSTRACT

Study of alienation in work environment, defined as a mental situation in which the individual feel in separation from the social environment. The path analysis is the method used.

Two-hundred and ninety-nine (299) subjects from faculty and administrative staff at the Federal University of Paraíba participated in the research.

The results indicate that variables such as sex, years of employment, codification of reality, and interpersonal relationships have on significant effect on alienation. Variables such as hierarchical position, obedience to rules, and age, proved relationship to alienation. Moreover, it was concluded that the problem of alienation in workplace cannot be solved by decisions based on human relations but depends on changes of formal organizational structures towards less formalization and centralization.

INTRODUÇÃO

A partir do desenvolvimento da sociedade industrial, o fenômeno de alienação é um tema persistente na filosofia, sociologia e psicologia. Refletido já pelos clássicos (Hegel, Marx, Durkheim, Weber) não perdeu nada da sua relevância até hoje — ao contrário, torna-se cada vez mais atual nas sociedades modernas.

* Professor na Fundação Universidade do Amazonas.

** Professor na Universidade Federal da Paraíba (UFPb).

RBAE	Porto Alegre	v. 1	n. 2	p. 110-120	jul./dez.
------	--------------	------	------	------------	-----------

Como muitos outros termos, sofreu várias mudanças conceituais, teóricas e empíricas durante o tempo.^a Em princípio, passou de uma categoria macrosociológica a um construto sócio-psicológico pesquisado empiricamente cada vez em mais detalhe.

O trabalho presente segue a tradição de Seeman, Blauner, Tannenbaum e outros,^b considerando alienação como uma situação mental do indivíduo caracterizada pelo sentimento de separação do meio ambiente social. Seeman indicou como dimensões desta situação o sentimento de falta de poder, falta de significação, falta de normas, isolamento e auto-afastamento.^c Nesta abordagem conceitual alienação não se relaciona a diferentes setores sociais, como foi proposto por Aiken e Hage,^d mas é considerada como condição global cuja origem é situada nas condições da organização de trabalho. Como Seeman colocou, seguindo a tradição de Marx: "perhaps the most important thesis concerns the centrality of work experience, the imputation being that alienation from work is the core of all alienations and that the consequence of alienated labor colors the life space of the individual in a profound and disturbing way".^e

VARIÁVEIS E HIPÓTESES

De fato, diversas pesquisas mostram que a alienação está altamente relacionada com as estruturas formais das organizações de trabalho na sociedade industrial.^f Além disso, fatores sócio-demográficos e relações interpessoais deveriam ter um certo impacto sobre o grau de alienação.^g Considerando os resultados dessas pesquisas, as seguintes variáveis independentes foram analisadas a fim de determinar a sua influência sobre a alienação:

^aCompare: ISRAEL, J. *Alienation: from Marx to modern sociology*. London, 1979.

^bSEEMAN, M. On the meaning of alienation, *ASR*, 24:783-91, 1959; BLAUNER, R. *Alienation and freedom*, Chicago, 1964. TANNENBAUM, A. et alii. *Hierarchy in organizations*. San Francisco, 1974.

^cCompare: SEEMAN, M., op. cit.

^dCompare: AIKEN, M. & HAGE, J. Organizational alienation: a comparative analysis. *ASR*, 31:497-507, 1966.

^eSEEMAN, M. The urban alienations: some dubious theses from Marx to Marcuse. *Journal of Personality and Social Psychology*, 19:135, 1971.

^fCompare como resumo: KANUNGO, R. N. *The concepts of alienation and involvement revisited*. Montreal, 1977.

^gInicialmente, o instrumento incluiu mais dimensões da estrutura organizacional, as quais foram excluídas, após uma análise fatorial e uma análise de itens, porque não satisfizeram às exigências da construção de escalas. Para uma revisão crítica de escalas referentes à estrutura organizacional, compare: WHETTEN, D. A. et alii. An examination of the reliability and validity of the Aiken and Hage scales of centralization, formalization, and task routiness. *ASQ*, 25:120-8, 1980.

- Variáveis Individuais
 - . Idade
 - . Sexo
 - . Tempo de serviço
 - . Posição hierárquica
- Variáveis da estrutura organizacional
 - . Codificação das atividades
 - . Observação das regras
- Variáveis das relações interpessoais
 - . Relações com superiores
 - . Relações com companheiros

A seguir relacionam-se as hipóteses a serem testadas pelo trabalho presente:

- alienação está positivamente associada com a idade e tempo de serviço na organização e negativamente associada com a posição hierárquica na organização;
- alienação está positivamente associada com o grau da supervisão na observação das regras e da codificação das atividades;
- alienação está negativamente associada com o grau das relações participativas e integrativas entre superior e subordinados;
- alienação está negativamente associada com o grau da coesão do grupo de trabalho.

METODOLOGIA

Operacionalização das variáveis

As variáveis foram operacionalizadas na forma de perguntas fechadas (variáveis individuais) e de escalas tipo Likert,^h com itens de cinco pontos (estrutura organizacional e relações interpessoais). Como indicadores da posição hierárquica foram considerados o nível de escolaridade e o salário, os quais mostraram uma alta correlação ($r = 0,84$).

^hPara a construção deste tipo de escalas compare: RICHARDSON, R. Jerry & WANDERLEY, José Carlos Vieira. Opiniões, atitudes e interesses. *Cadernos de Educação*, João Pessoa, n.4, 1981. págs. 36 seg.

A fim de garantir uma maior compatibilidade com pesquisas anteriores, foram usados instrumentos bem comprovados: a escala de alienação de Deanⁱ como usada por Tannenbaum,^j itens das escalas da estrutura organizacional de Aiken e Hage^k e de Nightingale e Toulouse^l e as escalas das relações interpessoais de Nightingale e Toulouse.^m

Considerando que estes instrumentos foram desenvolvidos em uma realidade sócio-cultural diferente da brasileira, tornou-se indispensável executar um pré-teste (n = 42), cujos resultados levaram à exclusão de vários itens inadequados.

As escalas do instrumento final mostraram os seguintes coeficientes de fidedignidade (Spearman-Brown):

Alienação	0,77
Codificação das atividades	0,71
Observação das regras	0,76
Relações superiores	0,73
Relações com companheiros	0,73

População e amostra

A população estudada está contida na Universidade Federal da Paraíba, Campus João Pessoa, excluindo-se o Centro de Ciências da Saúde, pois mesmo possui muitas características diferentes dos demais órgãos que compõem a UFPb. Além desta delimitação, foram incluídos somente indivíduos em regime de tempo integral (40 horas semanais) e dedicação exclusiva, desempenhando atividades numa das seguintes funções:ⁿ pessoal técnico, pessoal administrativo, docente, administrativo, docente e administrativo.

De acordo com estes critérios, a população consiste em 2.447 sujeitos. Os dados de nosso estudo foram obtidos de uma amostra aleatória estratificada proporcional, segundo o critério da função. O tamanho da amostra total e por cada um dos estratos foi determinado, aplicando-se a fórmula de Mendenhall,^o resultando os seguintes números de casos:

ⁱDEAN, D. G. Alienation: its meaning and measurement. *ASR*, 26:753-8, 1961.

^jTANNENBAUM, A., op. cit.

^kAIKEN, M. & HAGE, J. op. cit; AIKEN, M. & HAGE, J. Organizacional interdependence and intra-organization structure. *ASR*, 33:912-30, 1968; HAGE, J. & AIKEN, M. Relationship of centralization to other structural properties. *ASQ*, 12:72-92, 1967.

^lNIGHTINGALE, D. V. & TOULOUSE, J. E. Toward a multi-level congruence theory of organization. *ASQ*, 22:277, 1977.

^mIbid.

ⁿAdotou-se o critério utilizado pelo Serviço de Estatística da Educação e Cultura da Secretaria Geral do MEC.

^oCompare: MENDENHALL, W. et alii. Elementary survey sampling. Duxbury, 1971. p.76.

— pessoal técnico	30
— pessoal técnico e administrativo	170
— docente	75
— administrativo	9
— docente e administrativo	15
— total	299

Deve-se enfatizar que as unidades de análise na pesquisa são indivíduos e não organizações. Normalmente, a mensuração das estruturas organizacionais é feita a nível da coletividade, através de dados agregados que devem caracterizar a organização como um todo.^P Estas tentativas, contudo, não consideram que em cada organização "existe considerável variação interna em termos de parâmetros de interesse."^Q Portanto, Pinder e Moore recomendam analisar estruturas organizacionais não apenas a nível macro, mas também a nível de subsistemas e indivíduos.^R

Isso exige no fundo uma análise em vários níveis (multi-level-analysis). Tal análise não foi possível de se realizar dentro dos limites desta pesquisa, considerando que se trata de uma organização só. Sendo assim, os nossos dados refletem a percepção dos indivíduos da estrutura organizacional em relação à posição deles na organização.

Modelo estatístico: análise de trajeto (path-analysis)

A fim de analisar o complexo conjunto das relações entre as variáveis do estudo foi aplicado um modelo de análise de trajetória. Como se sabe, este método pressupõe uma ordem causal entre as variáveis e a independência entre as variáveis residuais e as variáveis do modelo (modelo fechado).^S O modelo aplicado no estudo presente tem além disso os seguintes pressupostos:

- recursividade
- aditividade
- linearidade.

A linearidade das relações foi testada através de uma análise dos diagramas de dispersão (scattergramms). A fim de testar a aditividade, foram formuladas diversas funções com termos multiplicativos para ver se eles explicam mais variância do que

^PCompare: AIKEN, M. & HAGE, J., op. cit.

^QPINDER, C. & MOORE, L. F. The resurrection of taxonomy to aid the development of middle range theories of organizational behavior. *ASQ*, 24:103, 1979.

^RIbid.

^SFormalmente: $r_{1a} = r_{2b} = r_{3c} = \dots = r_{ij} = 0$

a função linear.[†] Os resultados obtidos indicam que os pressupostos da linearidade e aditividade são confirmados.

Quanto à qualidade dos dados resultantes de escalas tipo Likert, existe controvérsia na literatura se eles podem ser considerados como intervalares. A fim de estimar um possível erro, foram calculados também os coeficientes *tau b* de Kendall para dados ordinais e comparados com os coeficientes *r* de Pearson para dados intervalares. A média das diferenças entre estes coeficientes foi menor do que 0,05. Portanto, é justificável considerar os dados como intervalares sem correr maior risco de erro.

A decomposição da associação total entre as variáveis (zero-order-correlation) em suas partes causais (efeito causal direto e efeito causal indireto) e partes não-causais (espúrias) foi calculada, segundo o método proposto por Alwin e Hauser,[‡] aplicando-se a análise de regressão, sucessivamente. As equações de forma reduzida (reduced-form equations) foram usadas para calcular os efeitos indiretos.

RESULTADOS

Na tabela 1 apresentamos os coeficientes de correlação entre as variáveis em estudo.

Para explorar até que grau as correlações representam impacto casual, foi calculado um modelo recursivo com as seguintes equações estruturais:

$$X_3 = P_{31}X_1 + P_{32}X_2 + P_{3c}X_c \quad (1)$$

$$X_4 = P_{41}X_1 + P_{42}X_2 + P_{43}X_3 + P_{4d}X_d \quad (2)$$

$$X_5 = P_{51}X_1 + P_{52}X_2 + P_{53}X_3 + P_{54}X_4 + P_{5e}X_e \quad (3)$$

$$X_6 = P_{61}X_1 + P_{62}X_2 + P_{63}X_3 + P_{64}X_4 + P_{65}X_5 + P_{6f}X_f \quad (4)$$

$$X_7 = P_{71}X_1 + P_{72}X_2 + P_{73}X_3 + P_{74}X_4 + P_{75}X_5 + P_{76}X_6 + P_{7g}X_g \quad (5)$$

$$X_8 = P_{81}X_1 + P_{82}X_2 + P_{83}X_3 + P_{86}X_6 + P_{85}X_5 + P_{84}X_4 + P_{87}X_7 + P_{8h}X_h \quad (6)$$

$$X_9 = P_{91}X_1 + P_{92}X_2 + P_{93}X_3 + P_{94}X_4 + P_{95}X_5 + P_{96}X_6 + P_{97}X_7 + P_{98}X_8 + P_{9i}X_i \quad (7)$$

[†]Formalmente se for válido: $r_{y \cdot x_1, x_2, x_3, \dots, x_n}^2 = x_1/x_{12}/x_{13}/\dots/x_{mn} > r_{y \cdot x_1, x_2, x_3, \dots, x_n}^2$

[‡]ALWIN, D. F. & HAUSER, R. M. The decomposition of effects in path analysis. *ASR*, 40:37-47, 1975.

Tabela 1
MATRIZ DE CORRELAÇÃO (r) DAS VARIÁVEIS DO MODELO (n = 299)

VARIÁVEIS	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅	X ₆	X ₇	X ₈	X ₉
X ₁ Idade	-.04	.55	.38	-.19	-.06	-.19	.00	-.08
X ₂ Sexo	—	-.02	-.02	.05	.00	-.05	-.05	.07
X ₃ Tempo de serviço		—	.17	-.13	-.05	-.07	.01	.02
X ₄ Posição hierárquica			—	-.45	-.13	-.37	-.07	-.51
X ₅ Observação das regras				—	.18	.34	.14	.52
X ₆ Codificação das atividades					—	.34	.28	.18
X ₇ Relações com superiores						—	.32	.28
X ₈ Relações com companheiros							—	.31
X ₉ Alienação								—

Valores | r | ≥ .11 são significativos ao nível .05.

Na tabela 2 são apresentados os coeficientes padronizados (betaweights) das equações estruturais, os quais, sob os pressupostos modelos, são idênticos com os coeficientes de trajeto (path-coeficientes) P_{ijk} .

Tabela 2
COEFICIENTES DE REGRESSÃO PADRONIZADOS
E COEFICIENTES DE DETERMINAÇÃO
PARA AS EQUAÇÕES ESTRUTURAIS DO MODELO I

VARIÁVEIS PREDETERMINADAS	EQUAÇÃO E VARIÁVEL DEPENDENTE						
	X ₃	X ₄	X ₅	X ₆	X ₇	X ₈	X ₉
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
X ₁ Idade	.55 ³	.42 ³	.01	.01	-.07	.04	.09
X ₂ Sexo	.00	.00	.04 [*]	-.01	-.07	-.04	.06
X ₃ Tempo de serviço.		-.06	-.06	-.03	.04	.02	.08
X ₄ Posição hierárquica			-.44 ³	-.06	-.24 ³	.06	-.40 ³
X ₅ Observação das regras				.15 ³	.18 ²	.05	.34 ³
X ₆ Codificação das atividades					.27 ³	.17 ²	.02
X ₇ Relações com superiores						.27 ³	-.05
X ₈ Relações com companheiros							.24 ³
r ²	.31	.15	.21	.04	.26	.14	.45
F	65.27	17.26	19.00	2.20	16.97	6.84	29.21
1 α ≤ .05 2 α = .01 3 α ≤ .001							

Obviamente, as variáveis sexo (X_2) e tempo de serviço (X_3) não apresentam nenhum impacto causal significativo às outras variáveis endógenas do modelo. Por isso optamos por eliminar essas duas variáveis e calcular um segundo modelo mais simples, sem porém diminuir a variância explicada. As equações estruturais deste modelo são as seguintes:

$$X_4 = P_{41}X_1 + P_{4d}X_d \quad (8)$$

$$X_5 = P_{51}X_1 + P_{54}X_4 + P_{5e}X_e \quad (9)$$

$$X_6 = P_{61}X_1 + P_{64}X_4 + P_{65}X_5 + P_{6f}X_f \quad (10)$$

$$X_7 = P_{71}X_1 + P_{74}X_4 + P_{75}X_5 + P_{76}X_6 + P_{7g}X_g \quad (11)$$

$$X_8 = P_{81}X_1 + P_{84}X_4 + P_{85}X_5 + P_{86}X_6 + P_{87}X_7 + P_{8h}X_h \quad (12)$$

$$X_9 = P_{91}X_1 + P_{94}X_4 + P_{95}X_5 + P_{96}X_6 + P_{97}X_7 + P_{98}X_8 + P_{9i}X_i \quad (13)$$

Os resultados da análise do segundo modelo com sete variáveis são apresentados na tabela 3 (coeficientes de regressão padronizados) e num diagrama de trajetória, que contém os trajetos significativos entre as variáveis bem como os coeficientes residuais (figura 1).

Tabela 3
COEFICIENTES DE REGRESSÃO PADRONIZADOS
E COEFICIENTES DE DETERMINAÇÃO
PARA AS EQUAÇÕES ESTRUTURAIS DO MODELO II

VARIÁVEIS PREDETERMINADAS	EQUAÇÃO E VARIÁVEL DEPENDENTE					
	X_4	X_5	X_6	X_7	X_8	X_9
	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
X_1 Idade	.38 ³	-.02	-.01	-.04	.05	.14 ²
X_4 Posição hierárquica		-.44 ³	-.06	-.24 ³	.05	-.41 ³
X_5 Observação das regras			.15 ¹	.18 ²	.04	.34 ³
X_6 Codificação das atividades				.27 ³	.19 ²	.02
X_7 Relações com superiores					.27 ³	-.05
X_8 Relações com companheiros						.24 ³
r^2	.15	.20	.04	.25	.14	.44
F	51.00	37.30	3.61	24.89	9.53	38.03
1 $\alpha = .05$ 2 $\alpha = .01$ 3 $\alpha = .001$						

Finalmente, são reunidos na tabela 4 todos os resultados da análise de trajetória, de tal maneira que as correlações entre as variáveis do modelo são decompostas em suas partes causais e espúrias, permitindo assim a interpretação dos efeitos de cada uma das variáveis.

Tabela 4
COMPONENTES DAS CORRELAÇÕES ENTRE AS VARIÁVEIS DO MODELO II
— "ALIENAÇÃO"

VARIÁVEIS		Associação total (r)	Efeitos causais			Componentes não-causais
Dependentes	Prede- terminadas		Direto	Indireto	Total	
X ₄	X ₁	.38	.38	—	.38	—
X ₅	X ₁	-.19	-.02	-.17	-.19	—
	X ₄	-.45	-.44	—	-.44	-.01
X ₆	X ₁	-.06	-.01	-.05	-.06	—
	X ₄	-.13	-.06	-.07	-.13	—
	X ₅	.18	.15	—	.15	.03
X ₇	X ₁	-.19	-.04	-.15	-.19	—
	X ₄	-.37	-.24	-.11	-.35	-.02
	X ₅	.34	.18	.04	.22	.08
	X ₆	.34	.27	—	.27	.07
X ₈	X ₁	.00	.05	-.05	.00	—
	X ₄	-.07	.05	-.14	-.09	.02
	X ₅	.14	.04	.09	.13	.01
	X ₆	.28	.19	.07	.26	.02
	X ₇	.32	.27	—	.27	.05
X ₉	X ₁	-.08	.14	-.22	-.08	—
	X ₄	-.51	-.41	-.15	-.56	.05
	X ₅	.52	.34	.03	.37	.15
	X ₆	.18	.02	.05	.07	.11
	X ₇	.28	-.05	.07	.02	.26
	X ₈	.31	.34	—	.24	.07

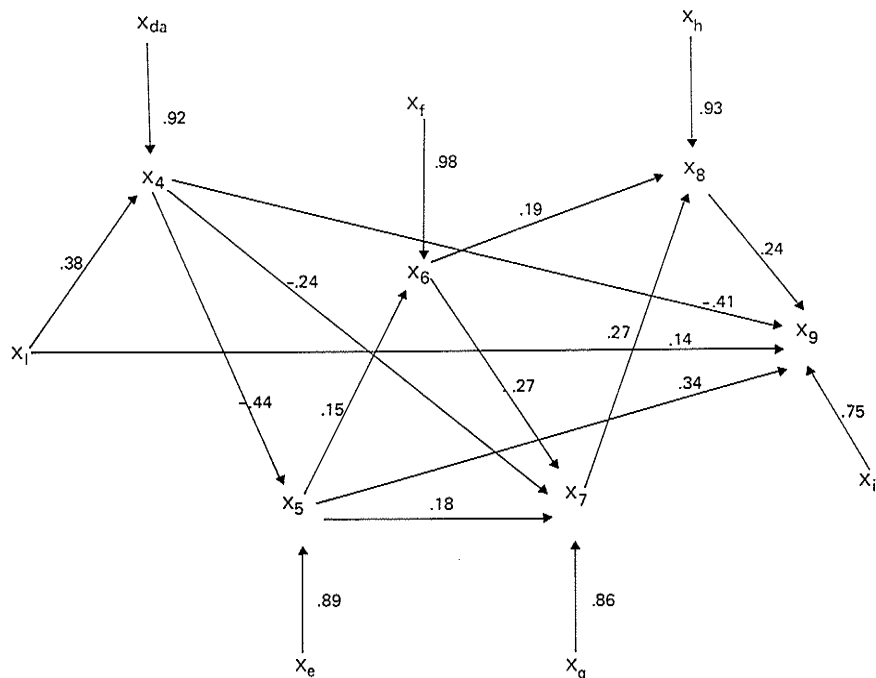


Figura 1 — Paths significativos no modelo II

DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

Os resultados da análise dos dados mostram que as hipóteses referentes à influência das variáveis sexo, tempo de serviço, codificação das atividades e relações com superiores não foram confirmadas, uma vez que não existem efeitos significativos das mesmas para com a alienação. Embora no caso das variáveis "codificação das atividades" e "relações com superiores" as correlações com alienação sejam significativas, a análise de trajeto comprova que elas exercem apenas efeitos causais baixos e que a maior parte das correlações é devida aos componentes espúrios.

As hipóteses referentes às variáveis "posição hierárquica", "observação das regras" e "idade" foram confirmadas, pois todas elas têm um impacto significativo para com a alienação na direção esperada.

O efeito mais forte sobre a alienação é exercido pela posição hierárquica do indivíduo (0,41), uma variável que, além disso, possui consideráveis efeitos indiretos (0,15), transmitidos sobretudo através das variáveis "observação das regras" e "relações com superiores". Também, de acordo com as expectativas teóricas, está o efei-

to significativo que a variável observação das regras exerce, indicando que a cerrada supervisão e controle na organização, levam a consequências alienantes.

Quanto à idade, pode-se observar que ela tem um efeito direto positivo de 0,14, o qual entretanto é sobreposto por fortes efeitos indiretos negativos, resultando assim um coeficiente de correlação negativo.

Um resultado teoricamente não esperado foi o efeito positivo (0,24) da variável "relacionamento com companheiros". Uma explicação possível é que o elevado grau de valorização dos relacionamentos com grupos de companheiros leva os indivíduos a um afastamento da perspectiva mais ampla da organização e, em consequência, à alienação.^v

Este último resultado junto com os outros da pesquisa (por exemplo o efeito não significativo das "relações com os superiores") leva à conclusão de que o problema da alienação na organização, com todas as suas consequências negativas, não se resolve através de medidas que abordem a questão das relações humanas com o seu enfoque em relações informais, estilo participativo do superior, grupos de trabalho semi-autônomos, etc. Antes de tudo, torna-se indispensável uma mudança nas estruturas formais da organização no sentido de uma redução de grau de formalização (observação das regras) e centralização (participação no processo de decisão).^w

Embora esta última variável não tenha sido estudada diretamente na presente pesquisa, é bem provável que o forte efeito, que a posição hierárquica exerça para com a alienação, seja pelo menos parcialmente devido ao fato de que, nas posições mais elevadas, existem maiores possibilidades de participação nas decisões relevantes da organização.

Sendo assim, supõe-se que a institucionalização de possibilidades de participação formal, por parte dos membros da organização, em todos os níveis hierárquicos e maior liberdade na execução das atividades são requisitos fundamentais para se reduzir a alienação, quando esta for um problema.

^vModificando a estrutura causal do nosso modelo, pode-se argumentar, também, que indivíduos alienados procuram e valorizam, num elevado grau, o relacionamento com os colegas do trabalho, quase como uma reação compensatória aos efeitos alienantes que eles sofrem na vida formal da organização. Na realidade, sem dúvida, existe uma relação recíproca entre as duas variáveis, cuja análise exige no fundo um modelo não-recursivo (*feedback*).

^wSobre participação formal como variável preditiva à alienação, compare: NIGHTINGALE, D. *Work, alienation and formal participation*. Omtario, 1978.

ÉTICA E EDUCAÇÃO

NUREMBERG, HELSINKI, TOQUIO: IMPORTANTES? OU EDUCAÇÃO É DIFERENTE?*

CELIA LUCIA MONTEIRO DE CASTRO**

O progresso moral da raça humana é mais importante do que o progresso científico (Ramsey)***

RESUMO

Discute-se a questão dos direitos humanos, individuais, face à realização de pesquisas. Toma-se como ponto de referência a pesquisa biomédica, analisando-se os pontos mais importantes do Código de Nuremberg e das Declarações de Helsinki e Tóquio. São sugeridos princípios norteadores para a pesquisa envolvendo seres humanos como sujeitos, para, sob este enfoque, colocar a questão da pesquisa educacional e da formação do pesquisador.

ABSTRACT

The question of individual human rights is discussed in relation to research. Nuremberg Code and Declarations of Helsinki and Tokyo are analyzed, considering the use of human subjects in biomedical research. Guidelines are proposed to cover all research involving human subjects. Finally educational research and training of researchers are briefly discussed.

A PESQUISA E A QUESTÃO DOS DIREITOS INDIVIDUAIS

Não conheço, pelo menos em termos brasileiros, qualquer código da ética que regulamente a atividade do professor ou do pesquisador em educação; é possível até que este código não seja nem importante, nem necessário. Poder-se-ia alegar, como Ladd,¹ que não existe uma ética aplicável à pesquisa com o ser humano que

*Produzido com apoio de Bolsa de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

**Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense.

***Apud COOKE, Robert E. *Ethical considerations in the selection and recruitment of children*

¹ LADD, John. *Ethical issues in human experimentation*, Geneva, Council for International Organizations of Medical Sciences, 1980, 22p. mimeogr.

seja diferente da ética a ser obedecida em qualquer atividade do homem. Ou então, admitir, como o faz o Conselho Federal de Medicina,² que, permitindo o exercício profissional, é de competência exclusiva deste mesmo profissional a escolha do tratamento para seu paciente; em termos educacionais, dir-se-ia que cabe ao docente a seleção de conteúdos e métodos. É verdade que, na área da medicina, se estabelece que esta liberdade de ação deve orientar-se sempre pelo princípio geral do "primum non nocere". Que orientação básica determinaria as opções do professor?

Na ausência de códigos éticos e preocupada, fundamentalmente, com a investigação sobre/com o ser humano, valho-me de outras fontes. Aprendo com as Nações Unidas que "ninguém será submetido à tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante";³ que todo homem tem direito à liberdade de pensamento⁴ e à de opinião e expressão;⁵ que ninguém estará sujeito à interferência em sua vida privada ou na de sua família, nem poderá sofrer ataques a sua honra e a sua reputação;⁶ que todo homem tem direito à instrução (obrigatória e gratuita em nível elementar)⁷ e que, através do ensino e da educação, deve ser feito esforço para promover, em todos os recantos da Terra, o respeito aos direitos humanos.⁸ E se procuro focalizar a criança, percebo que, pelo mesmo órgão colegiado, esta goza de proteção especial, de tal modo que lhe seja facultado o "desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social de forma sadia e normal e em condições de liberdade e dignidade".⁹

Há, assim, toda uma ênfase no indivíduo, na proteção a seus direitos de ser único e original. Em alguns lugares encontro esta idéia expressa de modo lapidar: "a preocupação com os interesses do sujeito deve sempre prevalecer sobre os interesses da ciência e da sociedade".¹⁰ O que dificulta minha compreensão é que também encontro, quase que com a mesma facilidade, opiniões contrárias. Para Ladd¹¹ a discussão da pesquisa sobre/com o ser humano traz em si uma falácia, já que se admite que este ser é livre, o que nem sempre ocorre, já que a esta liberdade teórica

²CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. Código de ética médica. In: Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio de Janeiro. *Lei nº 3268/57. Decreto nº 44045/58. Código de Ética Médica*. Rio de Janeiro, s.d. cap.VI, art.48.

³NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Informação Pública. *Declaração dos direitos humanos*. Proclamada pela Assembleia Geral em 10 de dezembro de 1948. art.5º.

⁴NAÇÕES UNIDAS, op.cit., art.18.

⁵Ibidem, art.19.

⁶Ibidem, art.12.

⁷Ibidem, art.26.

⁸Ibidem, p.3.

⁹ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. *Declaração dos direitos da criança*. Proclamada em 20 de novembro de 1959. parágrafo 2º.

¹⁰WORLD MEDICAL ASSOCIATION. Declaration of Helsinki, II. In: World Health Organization — Council for International Organizations of Medical Sciences. *Proposed international guidelines for biomedical research involving human subjects*. Geneva, CIOMS, 1982. p.37.

¹¹LADD, John, op.cit., p.3.

podem não corresponder os meios para efetivá-la, da mesma forma que um indivíduo pobre tem a liberdade de comprar um carro de luxo, embora não disponha dos recursos financeiros para fazê-lo. E para Robbins,¹² há necessidade de se obter, de algum modo, um certo grau de equilíbrio entre o respeito aos direitos individuais e o atendimento às necessidades sociais, coletivas.

A EXPERIMENTAÇÃO "IN ANIMA NOBILE"

Os problemas até aqui levantados só se agravam, se passo a considerar a forma pela qual hodiernamente vêm sendo entendidos os termos experimentação, experimento e experiência. A distinção parece importante, já que, para só citar dois exemplos, o Conselho Federal de Medicina¹³ afirma que as experiências "in anima nobile" só são permitidas para fins estritamente de tratamento ou diagnóstico, enquanto que a Associação Médica Mundial¹⁴ esclarece que a pesquisa clínica, feita obviamente com o ser humano, pode ser subdividida em terapêutica e não-terapêutica, esta última não obrigatoriamente diagnóstica.

Na realidade, na concepção mais restrita, experimentação envolve a manipulação, pelo pesquisador, de uma ou mais variáveis independentes, variáveis estas que passam a agir sobre os sujeitos da pesquisa em forma, intensidade e frequência estabelecidas no próprio plano da investigação. Em concepção mais ampla, LADD¹⁵ considera que é experimental todo e qualquer procedimento não tentado/testado anteriormente, sobre o qual não se pode ter certeza prévia do resultado, o que, evidentemente, abarca toda e qualquer pesquisa, na medida em que esta se destina a testar hipóteses, não se tendo, logicamente, "a priori", a certeza do que se irá obter.

Por outro lado, a preocupação com a proteção dos direitos humanos, individuais, frente à realização de pesquisa sobre/com seres humanos, levanta a questão crucial do consentimento dado pelo sujeito para participar na pesquisa, por mais ampla que seja a forma pela qual o termo é interpretado. Assim COOKE¹⁶ afirma que, em termos de investigação, desde que se faça algo com alguém, com a única exceção da observação de seres humanos em lugares públicos, há necessidade de se obter a anuência do indivíduo afetado, já que não se trata apenas, no decorrer da pesquisa, de proteger o sujeito contra qualquer perigo, prejuízo ou dano físico, mental, social ou econômico; outros elementos devem ser considerados, entre eles

¹²ROBBINS, F. C. Criteria of informed consent in vaccine trials. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds. *Medical experimentation and the protection of human rights*. Geneva, Council for International Organizations of Medical Sciences — Sandoz Institute for Health and Socio-economic Studies, 1979. p.211-7.

¹³CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. Código de ética médica, op.cit., cap.VI, art.58, p.37.

¹⁴CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. *Declaração de Helsinki*, Brasília, s.d. 3p. mimeogr.

¹⁵LADD, John, op.cit., p.5-15.

¹⁶COOKE, Robert E., op.cit., p.164. Grifo meu.

a invasão de sua privacidade, a perda de seu tempo, o desconforto a que foi submetido etc. Nesta mesma linha de raciocínio, a Organização Mundial de Saúde, em publicação recente,¹⁷ inclui entre as pesquisas feitas com o ser humano e, portanto, dependentes de seu consentimento, a *análise de dados já coletados e a intervenção sobre o ambiente que envolve o homem*.

NUREMBERG, HELSINKI E TÓQUIO

As atrocidades reveladas após o término da II Grande Guerra Mundial foram a causa principal para a elaboração do chamado Código de Nuremberg,^{18,19,20} onde se tentou estabelecer padrões universais que orientassem as pesquisas sobre/com o ser humano, *sadio*,²¹ em situação de liberdade limitada e/ou confinamento físico, tal como se verifica em prisões, hospitais psiquiátricos, *escolas*²¹ e locais de trabalho. Basicamente quatro princípios foram aceitos:

- a pesquisa sobre/com o ser humano só se justifica pelo benefício esperado para a sociedade;
- o indivíduo sujeito da pesquisa deve dar consentimento para sua inclusão na pesquisa;
- o indivíduo sujeito da pesquisa pode abandoná-la a qualquer momento, sem precisar apresentar razões para seu afastamento;
- a pesquisa deve ser conduzida por investigador qualificado.

Quase vinte anos mais tarde, em 1964, a Associação Médica Mundial^{18,19,20,22,23} adota a Declaração de Helsinki, dirigida especificamente a médicos e à pesquisa clínica. Para os limites do presente trabalho, os seguintes aspectos são importantes:

- o reconhecimento de que a pesquisa sobre/com o homem deve obedecer a padrões universais de ética, aos quais se acrescentam as normas existentes em cada país;

¹⁷WORLD HEALTH ORGANIZATION — Council for International Organizations of Medical Sciences. *Proposed international guidelines for biomedical research involving human subjects*. Geneva, CIOMS, 1982. 49p. Grifo meu.

¹⁸CURRAN, William J. Evolution of formal mechanisms for ethical review of clinical research. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds. *Medical experimentation and the protection of human rights*. Geneva, Council for International Organizations of Medical Sciences — Sandoz Institute for Health and Socio-economic Studies, 1979. p.11-20.

¹⁹GELHORN, Alfred. Medical ethics in the modern world. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds., op.cit., p.6-10.

²⁰WORLD HEALTH ORGANIZATION, op.cit. 49p.

²¹Grifo meu.

²²CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. *Declaração de Helsinki*, op.cit. 3p.

²³RIIS, Povl. Composition, authority and influence of ethical medical review committees. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds, op.cit., p.85-9.

— a distinção entre a atividade profissional e a atividade de pesquisa, esta última tendo ou não caráter prático, mas destinada precipuamente à obtenção de conhecimento novo;

— a distinção entre a pesquisa clínica terapêutica e a não-terapêutica, a primeira objetivando sempre um benefício direto para o paciente;

— a necessidade de avaliação do risco potencial para o sujeito, inerente à sua participação na pesquisa, face aos benefícios que dela pode usufruir individualmente ou que podem ser estendidos a toda a humanidade;

— o reforço a princípios do código anterior, tais como liberdade do indivíduo particular ou não da pesquisa e dela se retirar a qualquer momento, a necessidade do consentimento do sujeito para sua inclusão na pesquisa e a exigência de subordinação da investigação a pesquisador qualificado.

A aplicação dos princípios da Declaração de Helsinki demonstrou claramente a existência de um sem número de problemas práticos, de difícil solução, a maior parte deles relacionada à obtenção do consentimento do sujeito participante da pesquisa, ao equilíbrio entre riscos/benefícios, individuais e coletivos, e à qualificação do investigador. No que tange ao consentimento do sujeito, foram colocadas algumas questões: desde que este consentimento só pode ser dado por indivíduo adequadamente informado sobre a pesquisa (objetivos e métodos, principalmente), que outras informações devem ser prestadas ao sujeito? E em que medida a posse dessas informações pode influenciar o comportamento do sujeito durante a realização da investigação? Como realizar pesquisa em crianças, deficientes mentais e indivíduos culturalmente desfavorecidos, que não estarão em condições de compreender a pesquisa e, portanto, não poderão dar seu consentimento para dela participar? Em que medida família e/ou responsável legais podem dar consentimento para que um ser humano seja sujeito de uma investigação científica? Em que medida a dependência de um sujeito frente a outro (como se verifica na relação médico/paciente, *professor/aluno*) influencia indevidamente, de modo tal que a liberdade individual fica cerceada?²⁴

O equilíbrio desejado entre riscos potenciais e benefícios esperados também não se revelou imune a questionamentos: como deve ser entendido o termo risco? De forma mais limitada, implicando apenas dano, lesão, física e mental? Ou de forma mais ampla, de tal maneira a salvaguardar a autonomia e a dignidade do sujeito, a respeitar sua privacidade, a minimizar o possível impacto da pesquisa sobre a integridade física e mental e a personalidade do indivíduo? Se risco potencial²⁵ significa possibilidade de prejuízo físico, psicológico, sociológico ou qualquer outro, deve incluir também a diminuição da autoconfiança e da auto-estima, o embaraço social,

²⁴Ver, por exemplo, o artigo 32, item g, do Código de Ética Médica (Conselho Federal de Medicina. Código de ética médica, op.cit., capítulo IV, p.32-3.) que determina: "não é permitido ao médico exercer sua autoridade de maneira a limitar o direito do paciente resolver sobre sua pessoa e seu bem-estar".

²⁵DICKENS, Bernard M. Criteria of adequately informed consent. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds., op.cit., p.200-10.

o risco econômico-financeiro, a perda de "status" de um grupo social, o prejuízo emocional, o abuso da boa-vontade, a decepção, a quebra de sigilo, a perda de tempo, o desrespeito a crenças e ideologias? E em que medida o sujeito está amparado por indenizações, mesmo em caso de acidentes fortuitos, não devidos à negligência do investigador? É lícito solicitar-se a uma pessoa que participe de uma investigação, a qual não lhe trará benefícios de modo direto? Ou essa simples solicitação já configura uma situação de uso do homem como meio, como instrumento, em oposição a seu uso como fim?²⁶ E os benefícios esperados a quem beneficiam na realidade, já que os socialmente marginalizados, incultos e paupérrimos têm seus direitos humanos fundamentais desrespeitados, entre outras razões porque nada conhecem sobre os mesmos?²⁷ E não pode ocorrer o caso de que determinadas pesquisas sejam feitas em países onde seja menor o controle, aplicando-se, depois, os resultados em outras nações, de controle mais rígido, as quais, então, desfrutem das benesses sem incorrer em riscos correspondentes?²⁸

Além disso, a exigência de que a investigação seja realizada unicamente sob a responsabilidade de pesquisador qualificado traz em si a dúvida sobre o que seja a qualificação adequada: o pesquisador, em seu campo de atividade, necessariamente deve conhecer os problemas relevantes de modo tal a lhes dirigir atenção prioritária?^{29,30} Deve este mesmo pesquisador ser preparado do ponto de vista ético?^{31,32}

Frente a estes questionamentos considerou a Associação Médica Mundial ser necessária a revisão da Declaração de Helsinki, o que foi feito em 1975 e veio a ser conhecido como Declaração de Helsinki II ou Declaração de Tóquio.^{33,34} A análise dos dois documentos³⁵ mostra a ênfase dada, no segundo, aos seguintes aspectos:

— preocupação com toda e qualquer pesquisa que envolva o homem, qualquer que seja o tipo da investigação:

²⁶LADD, John, op.cit. p.20-2.

²⁷CARLINI, E. A. A responsabilidade médica nos ensaios clínicos dos medicamentos antes de seu lançamento no mercado. *Revista Brasileira de Educação Médica*, Rio de Janeiro, 4(3):6, 1980.

²⁸WILLIAMS, R. Norman. Statutory regulations and ethical conduct. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds., op.cit., p.26.

²⁹GELHORN, Alfred. Closing address. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds., op.cit., p.232.

³⁰SAMPAIO, A. A. Major priorities. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds., op.cit., p.73.

³¹FISCHER, Fritz W. & BREUER, Heinz. Influences of ethical guidance committees on medical research; a critical reappraisal. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds., op.cit., p.65-71.

³²WILLIAMS, R. Norman, op.cit., p.28.

³³WORLD MEDICAL ASSOCIATION, op.cit., p.35-40.

³⁴WORLD HEALTH ORGANIZATION, op.cit., 49p.

³⁵RIIS, Povl, op.cit., p.85-9.

- exigência de que a pesquisa só seja realizada a partir de um projeto detalhado, no qual sejam discutidos, inclusive, os aspectos éticos da investigação;
- obrigação de o pesquisador proteger os direitos do homem (sadio ou doente) e do animal, assim como preservar o sistema ecológico;
- criação de comissões de revisão ética, às quais devem ser submetidos os projetos como condição prévia para a realização da pesquisa;
- exigência de que só sejam publicados os trabalhos que analisem as questões éticas envolvidas na investigação, o pesquisador devendo declarar, expressamente, que foram obedecidas todas as normas da Declaração de Tóquio.

A partir de então, novos questionamentos se fizeram, entre os quais os mais importantes parecem ser:

- a participação de leigos (não-pesquisadores, não-profissionais da área de conhecimento em investigação) nas comissões de revisão ética,^{36,37,38} de forma a que seja considerada a opinião da comunidade local sobre o que é uma conduta apropriada de investigação sobre/com o ser humano;
- a necessidade de acompanhamento das pesquisas por estas comissões de revisão ética, não se limitando o papel das mesmas apenas a uma aprovação inicial dos projetos;^{39,40}
- a participação de agências externas de financiamento de pesquisa, principalmente a ação que exercem sobre os chamados países em desenvolvimento.⁴¹

PRINCÍPIOS NORTEADORES

Se me preocupo com a pesquisa feita sobre/com o ser humano, independentemente do tipo de investigação realizada, e se afasto das considerações já feitas tudo o que possa ser aplicado com mais propriedade à área biomédica, chego a alguns princípios norteadores, tais que:

- o uso do ser humano sujeito de investigação só se justifica quando há previsão de que os resultados obtidos implicarão em benefício direto para o próprio sujeito da pesquisa ou para outros seres humanos;

³⁶Ibidem, p.87-9.

³⁷WILLIAM, R. Norman, op.cit., p.21-6.

³⁸MILLER, James. Form and functioning of ethical review committees in Canada. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds., op.cit., p.115-6.

³⁹NEKI, J. S. Selection and recruitment of institutionalized subjects. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds., op.cit., p.154-9.

⁴⁰SCICLUNA, H. Clinical trials and the Council of Europe. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds., op.cit., p.31-9.

⁴¹PHILLIPS, Harold H. Externally sponsored research. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds., op.cit., p.56-60.

— nenhuma pesquisa com/sobre o ser humano deve ser encetada antes que se avalie a relação risco potencial para o sujeito da pesquisa e benefícios esperados, individuais ou coletivos;

— a pesquisa com/sobre o ser humano pressupõe a subordinação da mesma à orientação de um pesquisador qualificado, ao qual tenham sido proporcionados os meios necessários para a realização da investigação;

— a qualificação do pesquisador inclui não só o conhecimento dos problemas relevantes de sua área de conhecimento, aos quais deve dar atenção prioritária, como também a formação ética indispensável à realização de pesquisa com sujeitos humanos;

— dado que sempre há riscos potenciais para o ser humano sujeito de uma investigação científica, providências devem ser tomadas *a priori*, em termos de indenização, em caso de negligência do pesquisador ou em caso de acidentes fortuitos;

— ou indivíduo sujeito de uma pesquisa deve ser dado o pleno direito de participar ou não da investigação, assim como dela se retirar a qualquer momento. O consentimento do sujeito deve ser, preferentemente, dado por escrito, depois de ter sido adequadamente informado sobre a pesquisa, notadamente no que se refere a objetivos, métodos e técnicas da investigação. No caso de crianças, adolescentes e deficientes mentais, o consentimento deve ser expresso pela família e/ou pelos representantes legais;

— no uso de seres humanos como sujeitos de investigação científica, cuidados especiais devem ser tomados em relação a determinados grupos como crianças, adolescentes, estudantes, deficientes ou doentes mentais, assim como deve ser estudada, em profundidade, a situação peculiar de comunidades e grupos marginalizados, carentes culturais, e áreas de escasso desenvolvimento econômico e social;

— comissões de ética, nas quais estejam incluídos representantes leigos, devem avaliar os projetos de pesquisa com seres humanos, acompanhando a sua execução;

— os projetos de pesquisa com seres humanos devem ser detalhados, inclusive discutindo os aspectos éticos envolvidos na investigação;

— a publicação de trabalhos envolvendo pesquisa com seres humanos deve conter dados e análises que permitam avaliar em que medida os direitos individuais foram respeitados.

E A EDUCAÇÃO?

Creio não errar muito se menciono uma certa despreocupação, na área educacional, pelos direitos humanos, individuais, no momento em que se planeja ou se executa uma pesquisa. Estamos todos acostumados a elaborar questionários e/ou a respondê-los; tais instrumentos costumam ter uma carta introdutória, em que algumas informações são prestadas e onde se solicita a colaboração do provável informante. Podemos afirmar, no entanto, que as informações que fornecemos (ou que recebemos) são suficientes para que uma opinião correta seja formada? Dickens,⁴²

⁴²DICKENS, Bernard M., op.cit., p.200-10.

por exemplo, discutindo os critérios que caracterizam o consentimento do sujeito, dado após o recebimento de informações adequadas, assinala que é imprescindível que o indivíduo saiba: a) os objetivos da pesquisa; b) a abrangência da investigação em termos de instituição onde a investigação se realiza, instituição financiadora da pesquisa, população-alvo, critérios de seleção dos informantes; c) procedimentos metodológicos e técnicos a serem seguidos; d) riscos e desconfortos que podem ser esperados, inclusive quanto o tempo a ser despendido pelo sujeito; e) benefícios e consequências esperados, quer para o sujeito da pesquisa, quer para outros indivíduos; f) procedimentos a serem utilizados para proteção da individualidade do informante e para sigilo dos dados individuais; g) direitos que tem o sujeito, não só no sentido de poder abandonar a pesquisa no momento em que desejar, como também de que poderá fazer, a qualquer instante, as perguntas que lhe parecerem necessárias, as quais serão respondidas pela equipe envolvida na investigação. Reconhece que uma informação adequada não significa, necessariamente, uma informação completa, com o que podem não ser informados detalhes mais técnicos, como os relacionados, entre outros, à composição da amostra. Insiste, contudo, em que o sujeito da pesquisa deva ser capaz de compreender a situação da qual irá fazer parte, o que implica cuidados especiais com a linguagem utilizada pelo pesquisador, e que não será usada influência indevida para obter a participação do indivíduo. Em relação a este último aspecto, considera que não é ético informar que a pesquisa foi aprovada por uma comissão de revisão ética e que devem ser dadas, no mínimo, vinte e quatro horas ao provável sujeito da pesquisa, de tal maneira que possa ouvir outras opiniões e decidir, com calma, se deseja ou não ser envolvido na investigação.

Não creio, pelo menos em termos brasileiros, que as cartas introdutórias de questionários e formulários satisfaçam, regra geral, às exigências acima. E creio menos ainda que em outras situações de pesquisa educacional, como as que se referem à testagem de novas estratégias de ensino-aprendizagem, haja tanta preocupação em informar os participantes da pesquisa sobre o que irá ocorrer ou sobre o que se imagina que irá ocorrer. Situação peculiar é a adoção de reformas educacionais, de âmbito mais amplo, como a adoção dos cursos de mestrado e de doutorado, a reforma universitária, a implantação dos primeiro e segundo graus de ensino. Carlini,⁴³ descrevendo a fase experimental humana, posterior ao estudo exaustivo em animais e anterior ao lançamento no mercado de novos medicamentos, assinala como os ensaios são feitos gradativamente, inclusive em termos numéricos, abarcando progressivamente maior número de sujeitos, ainda em situação de extremo controle, na medida em que uma fase anterior, mais restrita, foi coroada de êxito. E nós, em terreno educacional, temos por hábito a aplicação maciça de novas medidas, sem que, a rigor, se possa afirmar que foram feitos, previamente, testes adequados das novas medidas propostas. É, assim, inconcebível que tantas modificações falhem?

⁴³CARLINI, E. A., op.cit., p.3-8.

Verdade é que, se for considerada necessária a adoção de alguns princípios especiais, norteadores da pesquisa educacional, a função educativa não se esgota pela mera adoção destes princípios, nem mesmo pela criação de comissões de revisão ética ou pela exigência de que trabalhos submetidos à publicação discutam como os direitos humanos foram considerados durante a realização da pesquisa. Caberia, ainda, analisar o amplo campo da formação do pesquisador, face aos direitos individuais dos seres humanos sujeitos da investigação.

À GUIA DE CONCLUSÃO

Acredito que as minhas preocupações básicas já foram expostas. Restaria apenas ressaltar dois pontos. O primeiro é que o tom enfático camufla muito mais as dúvidas do que revela as certezas; creio que a questão deve ser debatida, esmiuçada, à procura de um consenso. O segundo é o papel, entre outros, dos cursos de pós-graduação, *stricto sensu*, em educação: caberia, por exemplo, às comissões que aprovam os projetos de dissertação de mestrado e/ou de tese de doutorado analisar os aspectos da pesquisa proposta, no que tange aos direitos humanos dos sujeitos?

BIBLIOGRAFIA REFERENCIAL

- CARLINI, E. A. A responsabilidade médica nos ensaios clínicos dos medicamentos antes de seu lançamento no mercado. *Revista Brasileira de Educação Médica*, Rio de Janeiro, 4(3):3-8, 1980.
- CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. *Declaração de Helsinki*. Brasília, s.d. 3p. mimeogr.
- CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. Código de ética médica. In: CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei nº 3268/57. Decreto nº 44045/58. Código de ética médica*. Rio de Janeiro, s.d. p. 25-44.
- COOKE, Robert E. Ethical considerations in the selection and recruitment of children for research. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds. *Medical experimentation and the protection of human rights*. Geneva, Council for International Organizations of Medical Sciences — Sandoz Institute for Health and Socio-economic Studies, 1979. p.160-9.
- CURRAN, William J. Evolution of formal mechanisms for ethical review of clinical research. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds. *Medical experimentation and the protection of human rights*. Geneva, Council for International Organizations of Medical Sciences — Sandoz Institute for Health and Socio-economic Studies, 1979. p.11-20.
- DICKENS, Bernard M. Criteria of adequately informed consent. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Sbigniew; eds. *Medical experimentation and the protection of human rights*. Geneva, Council for International Organizations

- of Medical Sciences — Sandoz Institute for Health and Socio-economic Studies, 1979. p.200-10.
- FISCHER, Fritz W. & BREUER, Heinz. Influences of ethical guidance committees on medical research; a critical reappraisal. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds. *Medical experimentation and the protection of human rights*. Geneva, Council for International Organizations of Medical Sciences — Sandoz Institute for Health and Socio-economic Studies, 1979. p.65-71.
- GELHORN, Alfred. Medical ethics in the modern world. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds. *Medical experimentation and the protection of human rights*. Geneva, Council for International Organizations of Medical Sciences — Sandoz Institute for Health and Socio-economic Studies, 1979. p.6-10.
- GELHORN, Alfred. Closing address. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds. *Medical experimentation and the protection of human rights*. Geneva, Council for International Organizations of Medical Sciences — Sandoz Institute for Health and Socio-economic Studies, 1979. p.231-7.
- LADD, John. *Ethical issues in human experimentation*. Geneva, Council for International Organizations of Medical Sciences, 1980. 22p. mimeogr.
- MILLER, James. Form and functioning of ethical review committees in Canada. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds. *Medical experimentation and the protection of human rights*. Geneva, Council for International Organizations of Medical Sciences — Sandoz Institute for Health and Socio-economic Studies, 1979. p.115-6.
- NEKI, J. S. Selection and recruitment of institutionalized subjects. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds. *Medical experimentation and the protection of human rights*. Geneva, Council for International Organizations of Medical Sciences — Sandoz Institute for Health and Socio-economic Studies, 1979. p.154-9.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral das Nações Unidas. *Declaração dos direitos da criança*. (Proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1959.)
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Informação Pública. *Declaração universal dos direitos humanos*, 8p. (Proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.)
- PHILLIPS, Harold H. Externally sponsored research. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds. *Medical experimentation and the protection of human rights*. Geneva, Council for International Organizations of Medical Sciences — Sandoz Institute for Health and Socio-economic Studies, 1979. p.56-60.
- RIIS, Povl. Composition, authority and influence of ethical review committees. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds. *Medical experimentation and the protection of human rights*. Geneva, Council for International Organizations of Medical Sciences — Sandoz Institute for Health and Socio-economic Studies, 1979. p.85-9.

- ROBBINS, F. C. Criteria of informed consent in vaccine trials. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds. *Medical experimentation and the protection of human rights*. Geneva, Council for International Organizations of Medical Sciences — Sandoz Institute for Health and Socio-economic Studies, 1979. p.211-7.
- SAMPAIO, A. A. Major priorities. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds. *Medical experimentation and the protection of human rights*. Geneva, Council for International Organizations of Medical Sciences — Sandoz Institute for Health and Socio-economic Studies, 1979. p.72-4.
- SCICLUMA, H. Clinical trials and the Council of Europe. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds. *Medical experimentation and the protection of human rights*. Geneva, Council for International Organizations of Medical Sciences — Sandoz Institute for Health and Socio-economic Studies, 1979. p.31-9.
- WILLIAMS, R. Norman. Statutory regulations and ethical conduct. In: HOWARD-JONES, Norman & BANKOWSKI, Zbigniew; eds. *Medical experimentation and the protection of human rights*. Geneva, Council for International Organizations of Medical Sciences — Sandoz Institute for Health and Socio-economic Studies, 1979. p.21-30.
- WORLD HEALTH ORGANIZATIONS. Council for International Organizations of Medical Sciences. *Proposed international guidelines for biomedical research involving human subjects*. Geneva, CIOMS, 1982. 69p.
- WORLD MEDICAL ASSOCIATION. Declaration of Helsinki, II. Council for International Organizations of Medical Sciences. *Proposed international guidelines for biomedical research involving human subjects*. Geneva, CIOMS, 1982. p.35-40.

**EM
DISCUSSÃO**

A QUALIDADE DO ENSINO ELEMENTAR, O PROFESSOR E A POLÍTICA

RUDOLF LENHARD*

RESUMO

Uma discussão do primeiro capítulo de *Magistério de 1º grau: da competência técnica ao compromisso político*, de Guiomar Namó de Mello, sugere o debate autenticamente dialógico da filosofia do ensino no momento atual e particularmente de conceitos tais como educação, política, liberalismo, ideologia, trabalho, tecnocracia pedagógica e divisão do trabalho, bem como das suas implicações. Sugerem-se, ainda, certas pesquisas. Ressalta-se a necessidade de o magistério constituir-se realmente em profissão.

SUMMARY

A discussion of the first chapter of *Magistério de 1º grau: da competência técnica ao compromisso político* ("Elementary school teaching: from technical competency to political compromise"), by Guiomar Namó de Mello, suggests the need of an authentically dialogical debate on today's philosophy of education. Concepts such as education, politics, liberalism, ideology, work, pedagogical technology and division of labor, as well as their implications, are submitted for discussion. Some problems for research are also suggested. The need for education to really become a profession is stressed.

Um dos problemas que afligem a nossa profissão e contribuem para o seu modesto nível técnico-científico parece-me ser a falta de diálogo sobre o pensamento pedagógico. As idéias são esclarecidas quando postas em dúvida e defendidas; elas permanecem e tornam-se cada vez mais confusas ao serem contínua e pacificamente reafirmadas. Talvez a falta de polêmica autêntica seja, ao lado de outros males, um dos menos graves, mas ele existe e no que segue formularei algumas considerações com o fim de propor uma conversa com a professora Guiomar Namó de Mello, cujo livro, intitulado *Magistério de 1º Grau — da competência técnica ao compromisso político*¹ foi uma das minhas leituras mais estimulantes nos últimos tempos.

*Professor da Universidade Estadual Paulista "Júlio Mesquita Filho" (UNESP)

¹Coleção Educação Contemporânea, 2. ed., São Paulo, Autores Associados; Cortez, 1982.

RBAE	Porto Alegre	v.1	n.2	p.136-154	jul./dez.
------	--------------	-----	-----	-----------	-----------

Simpatia desperta a obra de Guiomar Namó de Mello por vários motivos, dos quais o primeiro há de ser a linguagem acessível e fluente. Certamente pagou um tributo, pelo menos quanto ao vocabulário, àquela combinação de *sociólogos com pedagogos*, característica da nossa produção acadêmica e indispensável ao autor que pretenda ser levado a sério pelos colegas (Bourdieu e Passeron que o digam). Mas eu, pelo menos, não me senti consideravelmente perturbado por ela.

Outra qualidade do livro repousa na coragem da Autora em afastar-se ocasionalmente de padrões consagrados de pesquisa "científica", os quais impõem uma seqüência inexorável de hipótese-testagem com a finalidade, em si louvável, de evitar deslizamentos metodológicos. Tal rigidez impede, contudo, a constatação do imprevisto, enquanto que, precisamente, algumas surpresas valem mais do que a comprovação irrepreensível do já sabido. (Leiamos o que Merton diz da "serendipity".)²

O terceiro mérito da Autora será o carinho e respeito pelo magistério, refletidos na busca das suas opiniões e experiências, e os quais nem sempre se encontram nas dissertações críticas. No entanto, qualquer educador sabe que se pode criticar "com amor" e que convém fazê-lo em certas oportunidades. É como procede Guiomar e como pretendo seguir o seu exemplo.

Finalmente, à guisa de parêntese, note-se outro aspecto simpático do livro: escrevendo-o de ponta a ponta na primeira pessoa do singular, a Autora o "assume" de modo tão pessoal que quase nos desafia a discuti-lo como se fosse um diálogo oral.

Neste espírito, voltemo-nos para o primeiro capítulo, acompanhando criticamente o desenvolvimento das idéias expostas. Cingi-me ao mencionado capítulo, porque o exame da obra toda resultaria em outro livro, e porque o primeiro capítulo, segundo a Autora afirma (p. 9), é o resultado final de toda a pesquisa. Para caracterizar a minha abordagem valho-me das palavras da Autora, quando se refere à sua maneira de tratar livro de Bourdieu e Passeron: "*Não considero que seja o caso de se fazer uma exposição descritiva rigorosa de A Reprodução, a qual de qualquer forma não substituiria a consulta do original. O que apresento é uma leitura pessoal e seletiva quanto ao que considere relevante para os propósitos específicos deste trabalho*" (p. 16). É o que pretendo fazer em relação à obra dela.

O capítulo intitula-se "A teoria revisitada". Deixemos de lado o que esta sutil alusão a uma monografia norte-americana possa insinuar quanto a posições metodológicas. A Autora pretende dizer que a teoria apresentada foi ponto de partida da sua pesquisa, sendo, porém, exposta sob forma amadurecida pelo confronto com os fatos observados.

1. Inicia-se o texto pela proclamação dos pontos de partida da investigação, os quais consistem na constatação da "*seletividade a que é submetida a clientela da escola elementar no Brasil, e que se expressa nas altas taxas de fracasso escolar entre*

²MERTON, Robert K. *Sociologia — teoria e estrutura*. Trad. de Miguel Maillat. São Paulo, Mestre Jou, 1970, 173 p.

alunos de baixa renda" (p. 13) e, por outro lado, no "reconhecimento de que a seletividade precisa em primeiro lugar ser situada em termos dos determinantes econômicos..." (p.13).

A Autora confessa que o primeiro destes pontos constitui motivação original do estudo, pelo "inconformismo e inquietação" que lhe causou. A inquietação do leitor poderá referir-se à ineficácia da escola elementar brasileira em geral (mormente se este leitor houver sido iniciado no interesse por ela pelo saudoso J. Roberto Moreira), sem ser para ele decepcionante a leitura do que se segue, principalmente nos capítulos dedicados à pesquisa empírica.³

Em face dos pontos de partida declarados "trata-se de decidir se o educador que não concorda com a seletividade e quer tornar mais democrática a nossa escola tem algo a fazer dentro dela, ou se apenas lhe resta a opção dos demais cidadãos, isto é, atuar na sociedade em geral..." (p.13). Guiomar aceita enfaticamente a primeira alternativa. Acha que não se trata simplesmente de aproveitar "brechas" do sistema fundamentado no interesse da "classe que detém o poder econômico", mas que existe um espaço de ação pela existência "daqueles que são excluídos da escola ou que nem mesmo têm a ela acesso" (p.14).

Para podermos aproveitar esse espaço é preciso conhecer o que realmente acontece na escola. "As condições escolares são hoje mecanismos de seletividade poderosos."... Todavia, "as condições escolares podem ser desde já de qualidade e teor tal que não se limitem a apenas confirmar a previsão de fracasso inscrita na origem econômica da criança. Ainda que não possam alterar essa origem elas podem ser menos selecionadas. ... Para isso, a forma de operar da escola terá que ser tecnicamente adequada às características dessas crianças" (p.15).

As condições mencionadas são "o currículo, os programas, as ações e representações dos professores e especialistas, os critérios de avaliação" (p.14). "O fato de que estas condições... se circunscreverem ao âmbito do funcionamento interno do sistema de ensino, faz com que apareçam como aspectos apenas técnicos. (p.14). Entretanto "seu caráter mediador da seletividade, que é política, revela seu sentido também político" (p.14). Por dois mecanismos as condições da escola "contribuem para reproduzir a desigualdade social: o primeiro é a exclusão dos mais pobres da escola, o segundo, a legitimação dessa exclusão na medida em que o aparecer apenas técnico do modo de operar da escola dissimula seu sentido político" (p.15). Em outras palavras: as condições técnicas do ensino são tais que levam ao fracasso dos mais pobres, e ainda fazem parecer que a causa de tal fracasso está na incapacidade desses alunos, de se aproveitarem do oferecimento da escola, quando na realidade esse oferecimento é tal que não pode ser aproveitado por aqueles alunos em virtude das condições materiais da sua vida.

Infelizmente, a Autora não define o conceito de "político", o que reflete um estado de espírito cuja difusão em certos ambientes pedagógicos me parece perigosa: as afirmações acima são perfeitamente aceitáveis quando se adota uma definição

³Observações ao capítulo 4 estão sendo publicadas.

rigorosamente científica e algo sociológica (em vez de jurídica) do termo. Passando, porém, para a literatura de divulgação, essa conceituação corre o risco de ser mal entendida no sentido vulgar do termo, principalmente, embora não só, quando não expressamente explicitada. Pode nascer, neste caso, precisamente aquela desculpa do imobilismo pedagógico, cuja refutação parece alvo da Autora: a de que um problema político não pode ser resolvido por perícia profissional pedagógica. A professora Guiomar não deixa dúvida quanto à sua posição, encerrando a primeira seção do seu primeiro capítulo nestes termos, grifados: *"O sentido político em si, de prática do professor, se realiza também pela sua incompetência ou competência técnica"* (p.15).

2. A segunda seção é dedicada ao debate de certas idéias difundidas pelo livro *"A Reprodução"* de Bourdieu e Passeron.⁴ Segundo esses autores, numa sociedade dividida em grupos ou classes, desiguais quanto à força material que possuem, *"os que têm mais força material dominam os que não têm essa força"*. Essa dominação pode ser exercida por força *"simbólica"*, persuadindo ou convencendo os dominados de que são inferiores ou inadequados. A escola seria instrumento de tal *"violência simbólica"*, apresentando aos alunos um saber, produzido no interesse dos grupos dominantes, como se fosse universalmente válido. *"Aqueles pertencentes ao grupo que produziu o saber arbitrário (conseguem) manejar com muito mais habilidade o saber escolar, enquanto outros fracassam ou são eliminados pela seleção"*. (p.17). *"Na medida em que o saber da escola, e seu modo de operar, aparecem como legítimos, a seleção e a eliminação também se revestem de legitimidade"* (p.17).

A nossa Autora rejeita a tese de que tal teoria seria válida para qualquer sociedade onde existam relações de força, questão de escasso interesse para nós. Faz objeção, ainda, à tese de que o saber veiculado pela escola não é realmente legítimo. Pelo contrário, afirma haver um saber verdadeiro, embora preferencialmente útil aos filhos das classes dominantes, os quais são por isto selecionados para percorrer todos os graus escolares (p.18). Aos dominados, este saber seria oferecido, não enquanto tal, *"mas selecionado e distorcido de muitas formas"* (p.21).

O saber moderno, *"que permite maior domínio da natureza e das relações entre os homens"* (p.21) é, segundo Guiomar Namo de Mello, produzido nas relações entre os homens e destes com a natureza. *"É a divisão social do trabalho que torna possível a existência de pessoas que se dedicam a pensar e produzir o conhecimento, enquanto outras executam o que foi concebido pelas primeiras"* (p.19). Ao contrário do que acontecia em fases históricas anteriores, *"o modo capitalista de produção exigiu a separação radical entre os meios e processos de produção e trabalho"* (p.20). *"A propriedade privada dos meios e processos de produção é que vai permitir que a classe proprietária domine a dimensão intelectual e subjetiva do trabalho e assumam para si ou para seus funcionários as tarefas de conceber, projetar, controlar e racio-*

⁴BOURDIEU, Pierre & PASSERON, Jean Claude. *A reprodução*; elementos para uma teoria do sistema de ensino. Trad. de Reynaldo Bairão. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1975.

nalizar a produção" (p.19). ... "Daí a necessidade de envidar esforços para que esse conhecimento que só é produzido na e pela relação entre trabalho e capital — seja apropriado apenas pela classe proprietária" (p.21). A classe dominada oporia resistência a tal monopolização do saber, e "por outro lado, apesar da divisão do trabalho, não seria possível à classe proprietária, e nem do seu interesse, esvaziar radical e absolutamente o trabalho de sua dimensão subjetiva e intelectual. Muito ao contrário, o próprio desenvolvimento das forças produtivas e o aperfeiçoamento do processo de produção passa a requerer certas habilidades e atitudes do trabalhador" (p.21). "Neste sentido, a escola é de fato a instância que a classe dominante encontra para realizar essa devolução sob o seu controle e da forma que mais convém aos seus interesses" (p.21).

A esta exposição de idéias, em que Guiomar parece realmente levar a melhor sobre Bourdieu e Passeron, é preciso assim mesmo apor um pequeno reparo. O mesmo refere-se ao emprego feito do termo "trabalho", carregado de implicações ideológicas. Enquanto que uma vez se atribui à "classe proprietária" a apropriação do saber para si e para seus funcionários (p.19), depois admite-se a necessidade de certas habilidades e atitudes na pessoa do trabalhador (p.21). Pergunto-me pois o que a Autora (e Bourdieu e Passeron) entende por "trabalho". Parece referir-se apenas ao trabalho físico, ao qual se opõe o exercício de conhecimento (não sendo trabalho) por parte dos proprietários e seus "funcionários" — arcaísmo doutrinal caro a alguns marxistas ortodoxos. Com isto projeta-se uma luz de suspeição sobre as funções técnicas especializadas de nível médio e superior, dando a entender que não passam de mera capatazia (para não usar um dos termos mais usuais). Esta noção popularizou-se a partir de meados do século XIX devido à sua função ideológica, contribuindo para formar uma "classe para si" proletária. Caso ela explique, de fato, a nomenclatura de Guiomar, as habilidades e atitudes do trabalhador serão ainda as do trabalhador manual; a tese seria aceitável nesta forma vaga e legitimária a escola elementar e talvez até o nível superior do primeiro grau.

A mim, contudo, me parece que os trabalhadores não-manuais merecem esta designação (isto é, são trabalhadores) tendo em vista a tecnologia moderna que tornou um tanto antiquada aquela outra terminologia — e nem sei se ela ainda seria politicamente funcional no Brasil de hoje. Seja isto como for, não acho conveniente conferir a palavras correntes um significado que nos complicaria a teoria pedagógica, na qual por trabalho se entende uma atividade proposital, quer manual, quer intelectual.

Voltemos à leitura. A Autora indica algumas modalidades de distorção do conhecimento em benefício das classes dominantes: "a fragmentação e o barateamento do saber que se transmite aos dominados; a generalização do particular (por exemplo, os valores burgueses de igualdade, liberdade e esforço pessoal, a idéia do Estado como mediador dos interesses sociais, a idéia formal de Democracia — apresentados como valores universais); e a particularização do geral (por exemplo, a explicação do fracasso escolar pela deficiência do aluno individual, em vez de por fatores universais adversos, atuando sobre as classes dominadas)" (p.22).

O leitor autodefinido como liberal registrará sua concordância com parte dessas alegações; não vê, porém, razão para considerar os defeitos da escola como efeito de manipulação maliciosa. Rebelamo-nos contra as barreiras que o aluno provindo das classes desprivilegiadas encontra no acesso a formas menos "baratas" de conhecimento (*Educação não é privilégio*, de Anísio Teixeira); consideramos ineficaz o ensino desvinculado da vivência (Dewey).

Por outro lado, o neoliberal não deixará de desconfiar das intenções com que se proclama o caráter (de fato) historicamente determinado dos valores: igualdade, liberdade, esforço pessoal, Estado mediador, Democracia formal. Embora reflitam apenas um mínimo de aspectos da sociedade desejável, acho melhor assumirmos desde já a defesa desses valores "burgueses" para não correremos o risco de nos tornarmos "ideólogos" da "nova classe" (penso em Milovan Djilas), com sacrifício daquilo que realmente nos é caro. O que não é universal é necessariamente indesejável hoje? Não deveríamos levar para uma sociedade futura algumas das conquistas ideais "burguesas", já que pretendemos conservar a tecnologia conquistada pela burguesia (ou a serviço dela)? Não nos esqueçamos de que estamos no limiar de "1984".

A Autora não se define em relação a esta questão. Ela se propõe à indagação de se as funções ideológicas recriminadas são de fato atribuíveis *fatalmente* à escola. Nós, neoliberais, perguntaríamos: mas elas existem realmente no Brasil, uma vez admitida de boa fé sua existência na França? A influência da escola na mente dos alunos (de primeiro grau) é realmente tão grande que possa desempenhar aquelas funções ideológicas? Provavelmente não encontraríamos uma resposta única, e a questão nos encaminharia a um exame acurado da realidade. Não sei — gostaria de saber — se alguém já fez este trabalho. Não se trata, bem entendido, apenas da análise de livros didáticos, em si muito oportuna, mas da verificação, também do seu efeito.

3. "*Inicie esta exposição teórica*" diz a Autora, "*afirmando que aceitava e incorporava a tese genérica de que a escola é determinada por fatores infra-estruturais. Mas creio que este é apenas o começo de uma análise da escola, não seu ponto final*" p.26). Caberia, portanto, examinar o processo pelo qual a escola realiza a mediação entre aqueles fatores infra-estruturais e os seus efeitos na socialização de cada aluno. Desenvolve, então, a Autora, a idéia de que não basta admitir a função da escola como aparelho ideológico do Estado. Importa, segundo ela, ver que realiza tal função em relação a alunos que vivem a escola e o conhecimento em função dos seus interesses. Há, pois, alguma "*comunalidade*" de interesses. "*...pelo próprio interesse de sua manutenção, à classe que domina econômica e politicamente uma sociedade leva em conta, organiza e expressa as aspirações do conjunto dessa sociedade*", processo este que é chamado de "*hegemonia*" (p.30).

A dominação hegemônica seria "*necessidade imposta pelas próprias condições inerentes a esse tipo de sociedade*", proporcionando uma reciprocidade "*contraditória*" de forças (p.31). Para quem vise a mudar a estrutura desta sociedade, coloca-se a questão de saber se a escola, considerando o caráter "contraditório" de sua atuação, pode ser instrumento para tal fim. A professora Guiomar o admite, embo-

ra de modo indireto: *"A melhoria de vida, a obtenção de melhor emprego, a aquisição de bens materiais, para os quais a escola pode ser importante, não configuram um projeto revolucionário nem levam por si mesmos a uma negação da dominação. Constituem todavia uma expressão individualmente negadora da origem de classe, cuja passagem para um projeto coletivo vai depender da participação de cada indivíduo na dinâmica social em suas várias outras instâncias, das quais o trabalho é a mais importante. Como mediação, a escolaridade pode contribuir para essa participação, mas não a determina nem a direciona"* (p.31). *"O que o saber escolar, quando bem apropriado, permite adquirir não é necessariamente um desvelamento completo da dominação. É apenas uma visão do mundo menos mística e folclórica, mais integrada. São habilidades básicas de comunicação, de cálculo, de conhecimentos do mundo físico e social"* (p.31).

Alcançado este ponto crítico da discussão, não poderia faltar uma citação de Karl Marx, pedindo uma escola apolítica, e de Gramsci, conferindo ênfase à contribuição da escola para criar *pré-condições* (grifo meu) de uma visão crítica da sociedade (p.32).

Chega-se, assim, à conclusão de que se deve, por motivos políticos, cobrar da escola a realização *"daquilo a que se propõe: ensinar a todos os que a ela têm acesso e estender-se aos até agora excluídos"* (p.34). Daí, exigir-se, entre outras coisas, competência profissional do professor (p.34).

Espero ter reproduzido fielmente a linha principal da argumentação, apresentada no livro de modo bem mais erudito e complexo. Se assim for, permito-me registrar uma ampla área de consenso entre a Autora e o pensamento neoliberal, como o entendo. Com todas as restrições cabíveis quanto ao emprego dos termos "político" e "trabalho" e quanto à importância atribuída à função crítica da escola (da escola, ou seja, também da de primeiras letras), concordamos em pedir "competência" ao profissional de ensino.

4. Após ter deixado clara, na secção precedente, a mediação da escola entre as condições materiais da vida e seu efeito na socialização do aluno, a Autora volta-se para a expressão consciente, encontrada pelos fatos nas manifestações de professores, considerados estes como sujeitos observadores da escola, da qual são, eles próprios, parte. Na pesquisa empírica a ser apresentada em capítulos posteriores confrontará o modo como o professor *"representa, ou seja, pensa, percebe, interpreta a escola e sua prática profissional dentro dela"* com o modo pelo qual a Autora apreende esses dados (p.15).

Um exame crítico de pesquisas realizadas nos Estados Unidos leva a ponderações metodológicas e acaba produzindo a seguinte colocação do conceito de "representação", tal como empregado por Guiomar em relação aos professores: *"A prática docente possui, de um lado, um corpo de idéias organizado e elaborado que a explica, justifica e orienta. Esse corpo de idéias... é constituído pelas teorias pedagógicas ou psicopedagógicas sobre a educação, o ensino e a aprendizagem, as quais chamo genericamente de "ideário pedagógico"* (p.41). Mas, por outro lado, esse

ideário não aparece como tal na prática de cada professor, mas sim, “filtrado” pela prática e de acordo com as condições de vida de cada professor (p.41).

A Autora alega a existência duma contradição entre o que a escola proclama fazer e o que realmente faz (p.42). Tomada ao pé da letra, esta afirmação não me parece justificada. Que é que a escola proclama? Ela não tem, no Brasil, voz nem porta-voz, ao contrário do que acontece em países onde uma teoria pedagógica predomina tanto dentro da escola como fora dela. No Brasil apenas se pode dizer que ela *se propõe* algo (na medida em que o professorado ainda é portador de um ideário assimilado em cursos de formação cada vez mais esvaziados de princípios) e faz o que o professor sabe (ou intui); deste modo, não atinge os objetivos fixados pelo ideário. Onde está a contradição? A verdade, contudo, é que o *professor* sente uma contradição: entre o que faz e o que acha que deveria fazer.

Uma das maneiras de resolver a contradição (qualquer que ela seja) é de transferir a culpa do insucesso ao aluno, “*inadequado à proposta (tida por intocável) da escola*” (p.41). A Autora, ao contrário, sustenta a opinião de que existem recursos didáticos e pedagógicos, capazes de remover a contradição (p.41). Admite que os respectivos conhecimentos científicos ainda são falhos, mas atribui ao professor o dever de buscar neles o seu caminho. A “dissimulação” da seletividade pela transferência da culpa ao aluno “*me revela que o professor não está conseguindo manejar adequadamente os recursos existentes, ou não está conseguindo adaptar novos recursos técnicos...*” (p.43).

(A esta altura, aliás, começo a duvidar de minha compreensão do termo “contradição”, que às vezes parece referir-se a um conceito lógico e às vezes a um fenómeno social, sendo então equivalente a “oposição”. Pergunto-me, também, se a palavra “dissimulação” não pode ser mal interpretada pelo leitor ingênuo — talvez professor de primeiro grau — como atribuindo-lhe algum grau de hipocrisia; conotação certamente não intencionada pela Autora.)

A professora Guiomar entende que a competência técnica solicitada inclui, também, “*uma compreensão mais ampla das relações entre a escola e a sociedade*”. Mas pensa que isto não implica necessariamente “*uma visão crítica e superadora dos determinantes estruturais da sociedade de classes, da dominação económica*” (p.43).

“*E por aí chego à (...) tese mais importante: o sentido político da prática docente, que eu valorizo, se realiza pela mediação da competência técnica e (“que?”) constitui condição necessária, embora não suficiente, para a plena realização desse mesmo sentido político da prática docente para o professor*” (p.44).

Embora percebendo apenas vagamente o significado de “político” neste contexto, acho acertada essa tese. (Apenas não vejo necessidade de envolver nesta problemática a da remuneração do professorado conforme faz a Autora em trecho aqui não transcrito.)

5. A Autora acusa o liberalismo pedagógico de dissimulador da realidade, o que não posso aceitar. “*O ideário pedagógico brasileiro tem sua matriz*”, diz corretamente a professora Guiomar, “*no pensamento liberal. A escola é apresentada como promotora da igualdade social na medida em que garante a todos as mesmas*

oportunidades de ascensão individual" (p.44). Notemos bem: ela promove e não assegura; e garante oportunidades em alguma medida. A Autora parece, pois, incorrer em equívoco quando, na sentença seguinte, afirma ser *suposto básico* do mesmo pensamento que *"a posição que cada um ocupa na sociedade depende de suas características e dons pessoais, e não de condições objetivas de vida..."* (p.44). Em realidade, acho, só nos anos quarenta divulgou-se no Brasil a visão moderna da personalidade como produto de "socialização" — visão esta que nos veio dos Estados Unidos pelos mesmos caminhos, aproximadamente, pelos quais aportou o "escolanovismo" liberal. A essa altura, a Escola Nova brasileira já tinha tomado forma.

Compreende-se, pois, a existência, realmente, de um "ponto cego" na imagem pedagógica da escola entre nós, no momento inicial da Escola Nova, podendo-se concordar com Guiomar quando diz: *"No âmbito do pensamento liberal a seletividade econômica da escola era concebida como disfunção interna decorrente da desarticulação e dualismo dos vários graus e instâncias do ensino. Supunha-se que uma reforma desse sistema, que o tornasse mais orgânico formalmente, resolveria a crise da escola e a tornaria impulsora do próprio desenvolvimento da sociedade"* (p.45). De então para cá, todos, inclusive os liberais, aprendemos que o problema é mais complexo.

Indiscutivelmente é verdadeiro o que vem a seguir: *"O país diversificou-se socialmente e cresceu economicamente nas últimas décadas, mas a seletividade da escola não foi eliminada"...* *"A expansão quantitativa da escola de primeiro grau, sua quase universalização nos centros urbanos, introduz entretanto mudanças qualitativas no processo de seletividade"* (p.45).

Como os professores explicam esta situação, é o que interessa à professora Guiomar. Ela parte da constatação que *"a democratização do sistema de ensino"*, realmente ocorrida, *"atingiu principalmente aqueles que eram excluídos do sistema escolar por falta de vagas ou de maiores facilidades de acesso à escola"* (p.45). E continua: *Tal mudança na composição social da clientela põe em questão a proposta curricular, programática e metodológica do antigo ensino elementar"...* *"A essa expansão quantitativa associaram-se outros fatos que ajudam a configurar a atual situação de crise na educação do país, especialmente na escola básica: burocratizou-se o sistema de ensino... e escassearam os recursos materiais e humanos..."* (p.46).

Achamo-nos (eu e provavelmente o leitor) de acordo com a Autora quando expõe como a expansão escolar é efeito de um processo econômico com reflexos políticos, incluindo *"políticas sociais"* promovidas pelas camadas dominantes, *"destinadas a garantir sua hegemonia. ... Dentre essas políticas, a educação é privilegiada, dada a característica ideológica de que pode se revestir, sendo apresentada como um instrumento de ascensão social que independe dos condicionantes de classe"* (p.46). Eu, pessoalmente, começo a ter algumas dúvidas quanto ao fim do trecho citado: a educação é privilegiada? Ou estamos falando apenas da escola? E esta é privilegiada pelas camadas dominantes ou pela elite dominante? Acho que se trata antes de hipóteses para pesquisa do que de constatação de fatos. Ademais, talvez toda a celeuma em torno da possível "autonomia" da escola tenha se originado dum mal-entendido que já devia ter sido removido por Dewey e Durkheim,

lembrando que a escola contribui com apenas uma parte para a educação; no Brasil, acrescentaríamos, com uma parte muito pequena.

A Autora continua elaborando os aspectos políticos, não sem voltar a afirmar, como já à página 21, que o interesse pela escola é recíproco, do capital como da massa trabalhadora. *"Supor todavia que esses interesses, que são políticos, se manifestem de forma explícita, como se já fossem políticos para os próprios interessados, é exigir que o ser e o aparecer da escola estejam em perfeita coerência entre si. A reivindicação dos dominados não se manifesta organizada e explicitamente como tal. Há que lê-la na rebeldia, na passividade, na agressividade e na apatia das crianças pobres, que desafiam a proposta curricular e programática da escola básica. Há que lê-la sobretudo nos índices de fracasso escolar"* (p.48). Parêntese meu: acho que será difícil provar (e não se exigem provas com validade estatística) o acerto dessa "leitura".

"Por outro lado, os interesses do capital não aparecerão nunca como interesses e intenções subjetivamente explicitadas do capitalista, da classe dominante ou de seus supostos sequazes: os diretores, os professores, os especialistas. Ao contrário, é no seu aparecer estritamente técnico que tais interesses desempenharão sua finalidade realmente política" (p.48). Parêntese meu: seria mais fácil concordar com a Autora se se referisse apenas (como o faz no período seguinte, aqui não transcrito) a uma "função objetivamente política". Mas ela fala em "finalidade", o que requer prova quanto à intenção de alguém. Implicitamente, pois, a Autora propõe um vasto programa de pesquisas sobre as categorias sociais como portadoras de pensamento político e sobre o real impacto deste na política e administração escolares.

A "função objetivamente política" referida a seguir é relativa ao fracasso de alunos pobres em virtude de insuficiência técnica do ensino, a qual, por isto mesmo, deixa de ser exclusivamente técnica, passando a ser simultaneamente política (o que quer que esta palavra signifique). Como se vê, aliás, os interesses atribuídos ao capital são (logicamente) contraditórios: contra e (condicionalmente) a favor do resultado pedagógico.

A Autora pretende investigar o que os professores pensam de tudo isto. *"Observações assistemáticas sugerem existir entre os professores tendência de atribuir a crise da escola elementar e a suposta perda de qualidade do ensino à expansão quantitativa ocorrida nas últimas décadas. A associação direta dos dois fatos, sem articulá-los com mudanças mais amplas fora do âmbito da escola, conduz em geral a uma postura elitista e saudosista de defesa do suposto padrão de qualidade existente numa escola de minoria"* (ainda p.48). ... *"O próprio discurso liberal não endossaria essa visão, pois, para o liberalismo em sua forma original (mais abaixo acrescenta: acolhida pela pedagogia brasileira), o acesso de todos à escola leiga e gratuita constituía uma das garantias da sociedade democrática"* (p.49).

"O mais comum entretanto é que as representações sobre a escola e o magistério se revistam de um teor não tão claramente conservador..., e sim que elas venham vazadas em conceitos e valores suposta e aparentemente mais inovadores" (p.49). Este caráter inovador, a professora Guiomar põe, pois, em dúvida.

Apontando a *"escola pública, universal, gratuita e de direito de todos"* como legado do pensamento liberal, Guiomar faz rápida incursão na História e passa a dizer: *"No campo educacional, esse desenvolvimento deu origem a preocupações e práticas diferentes, ainda que todas elas inspiradas no pensamento liberal, na medida em que tinham, na promoção do indivíduo, na igualdade de oportunidades, no valor do esforço pessoal, a sua pedra de toque"* (p.49). A extensão quantitativa da escola básica teria dado a tônica aos educadores da década de 20. Posteriormente, *"com o desenvolvimento do capitalismo e principalmente sob a influência do pensamento pragmatista americano, a ascensão social passa a ser atribuída e associada não apenas à acumulação mas, também, e cada vez mais, à preparação individual. A preocupação com a qualidade da educação ganha assim primeiro plano, obscurecendo ou mesmo eliminando a concepção da educação como instrumento de democratização"* (p.49-50). *"A prática dos educadores incorpora, crescentemente, aperfeiçoamentos técnicos (a prática, realmente? — R. L.), dando origem ao que se conhece como: 'métodos ativos' ou 'ensino renovado' "* (p.50).

De passagem, abrindo mais um parêntese, gostaria de observar que desenvolvimentos históricos desse tipo seriam mais convenientemente estudados mediante comparação com o que ocorreu em outros países capitalistas e, mesmo, em sistemas de ensino socialistas, pondo assim em relevo as possíveis particularidades brasileiras. Sem isto, corre-se o risco de considerar próprio do capitalismo o que só o é no Brasil.

O "ensino renovado" caracteriza-se, segundo a Autora, pela incorporação cada vez mais sofisticada das descobertas da Psicologia. *"Os métodos de ensino passam a ter mais importância que os conteúdos; a interação individual, o processo, mais importância que o resultado propriamente dito. Os aspectos emocionais e afetivos da situação de aprendizagem ganharam grande destaque. Esse ensino renovado é contraposto ao tradicional, para o qual os conteúdos é que eram decisivos, e a relação professor-aluno apenas instrumental para se conseguir transmiti-los"* (p.50).

Não sei se tudo isto de fato ocorreu na prática brasileira, mas indiscutivelmente o psicologismo invadiu a teoria pedagógica. Será correto vê-lo numa predominância dos meios sobre os fins? Na teoria, pelo menos, ao lado de autores que apenas vêem o indivíduo, outros há que o enfocam como membro da comunidade. Quem pratica cuidados com a interação professor-aluno é que visa à personalidade social (com perdão do pleonasma). Quem apenas enfatiza o conteúdo pode ter em vista, como não ter, o seu valor formativo; quem se orienta mais pelo processo pensa no desenvolvimento da capacidade intelectual e, não, na aquisição do conhecimento em si. Quem for partidário do "ensino renovado" desconfiará que a professora Guiomar em realidade lhe critica os fins e não a predominância dos meios sobre eles. Que fins terá ela em mente? De modo semelhante, o destaque dado aos aspectos emocionais e afetivos representa, para muitos, um progresso sobre a pedagogia dos tempos em que a motivação era pressuposta e "aprender" era tido como algo diferente de "viver".

"O que importa destacar nisso tudo é que a tônica em características ou comportamentos individuais supostamente independentes das condições materiais de vida permanece intocada. Além disso as propostas pedagógicas e didáticas que esse modo de encarar o ensino produz, quando implementadas na situação escolar de país pobre, levam ao elitismo na medida em que exigem recursos humanos e materiais inexistentes na escola que atende às camadas majoritárias" (p.50).

O primeiro destes períodos parece voltar-se contra uma determinada escola psicológica, e nesta medida eu concordaria com a Autora. Mas não me parece admissível estender a crítica a outras correntes de pedagogia "renovada"; a crítica cabível seria a de que a "Escola Nova" (o que no Brasil assim costumamos chamar) permanece palavra morta, não se impondo na prática. A pergunta relevante seria: por que isto acontece?

O segundo período do parágrafo citado não se aplicaria, a meu ver, àquela pedagogia que vem amarelando nas estantes das nossas bibliotecas, fichada sob nomes tais como Decroly, Claparède, Dewey, Kerschensteiner, Foulquié e outros. Falta provar na prática que o ensino ativo é impossível na escola pobre. Falta provar que seria impossível formar o educador capaz de realizá-lo (que teria sido impossível antes de atingirmos o fundo do poço?).

Em que consiste, então, a meu ver o "psicologismo"? Eu diria que não é uma visão errada, mas uma visão estreita; é não perceber os condicionantes sociais dentro da classe e entre a vida da sala de aula e a vida de fora. É, em outras palavras, o abandono da pedagogia liberal dos nossos pioneiros.

A que conclusão chegamos? Simplesmente — quer me parecer — à de que: Escola Nova (brasileira) não quer dizer Skinner, e que o psicologismo pode ser fruto de unilateralidade teórica, mas que esta por sua vez se explica por fatores de realidade. Perguntemos, pois, quais são eles. "Elitismo" no sentido duma preocupação exclusiva com um Emile, cujos pais possuem os recursos necessários para lhe proporcionar um atendimento individual? Fuga à realidade de professores desiludidos da escola pública, sonhando com um mundo mais perfeito? Pode-se pensar, ainda, que é mais importante analisar as causas produtoras do psicologismo inoperante do que polemizar contra o nosso "escolanovismo"; mais importante, em outras palavras, fazer o que a professora Guiomar faz a partir do segundo capítulo. Mas, por enquanto, ainda estamos no primeiro.

"Formados nessa matriz teórica, os professores, diante de uma realidade escolar de carência, tenderam a desenvolver percepções e representações ambíguas e a selecionar nesse conjunto de princípios teóricos e recomendações práticas, que chamo genericamente de ensino renovado, apenas os componentes que aparentemente não fossem contraditórios com as suas condições objetivas de trabalho" (p.50).

Se isto fosse verdadeiro, a nossa escola (elementar) seria melhor do que é. Duvido que a maioria dos professores jovens de hoje tenham passado por uma formação "escolanovista" razoavelmente autêntica. O que faz a maioria, ao que me consta, é acolher as recomendações práticas do assim chamado "ensino tradicional", e estas, de fato, tornaram-se inviáveis. Ao impasse, o professor mal formado reage,

possivelmente, responsabilizando fatores individuais nos alunos a quem as práticas tradicionais não se adaptam. Para encontrar tais fatores, porém, não precisa recorrer à pedagogia "escolanovista", bastando um pouco de psicologia, vulgarizada, de motivação e afetividade. E não vá além dela, para não encontrar fatores exteriores à sala de aula e fora do alcance do professor individual! O professor consciencioso, mesmo quando mau profissional, quer diagnosticar a situação tendo em vista o que ele pode fazer, e já.

"A idéia de que o que há de errado com a criança pobre é o fato de ela sofrer de "carência afetiva" é tão comum e recorrente entre os professores que pode ser perfeitamente considerada o núcleo do senso comum do magistério" (p.51).

Eis uma questão de fato. A minha experiência é paupérrima quando comparada com a da professora Guimoar. Mas uma única observação em contrário pode às vezes refutar uma generalização. Pois bem, entre professoras de escolas "de periferia", cujas observações e interpretações chegaram ao meu conhecimento, várias realmente explicaram o fracasso escolar de *alguns* dentre os seus alunos, pobres todos eles, com fatores afetivos.⁵ Tenho a nítida impressão de que tinham razão, tratando-se de filhos de famílias "desorganizadas" e de outras crianças maltratadas. E aquelas professoras tiraram disso a conclusão de que deviam dispensar especial atenção a tais alunos. Estão erradas?

Uma outra questão é a dos currículos e programas. Realmente, muitos professores tendem a considerá-los como dados de fato e a julgar êxito e fracasso em relação a eles. Não me parece ocorrer generalizadamente o que a professora Guimar afirma: *"Contraditoriamente, os currículos, programas e materiais didáticos que desempenham papel fundamental na perspectiva do otimismo pedagógico (aqui sinônimo de "escolanovismo" — R. L.), perdem especificidade e importância para o professor"* (p.51). Na minha opinião, o professor com quem isto acontece está no caminho certo na medida em que se trata de programas e materiais *impostos*, contrariamente ao que pede a pedagogia "escolanovista" (e o espírito da Lei nº 5.692 e dos Pareceres do Conselho Federal de Educação a respeito do assunto). Infelizmente, entre os professores que conheço, este profissional criativo está se tornando cada vez mais raro.

Acho totalmente improvável haver divergência, neste ponto, entre a professora Guimar e eu, devendo prevalecer algum mal-entendido. Talvez ele se relacione com a alegação de serem fundamentais para o "escolanovismo" currículos, programas e materiais de ensino. A afirmativa seria difícil de compreender se interpretada no sentido de rigidez de planejamento e instrumentalização. Para a Escola Nova, aqueles fatores são importantes como meios a serem organizados e utilizados de maneira flexível. Ao que me parece, a Autora refere-se a um *desvio*

⁵Agradeço a colaboração das coordenadoras pedagógicas, professoras Eulália Galhardo Rocca, Maria Julieta Pires Garcia, Olinda Marconi e Soely Celiney Zinezi Rodrigues.

do espírito da doutrina liberal e da Lei 5.692, muito em voga recentemente, principalmente em órgãos centrais de sistemas de ensino, consistindo em se pretender definir minuciosamente os objetivos, os meios e os processos de avaliação. Nada mais estranho ao "escolanovismo", mas os raciocínios da professora Guiomar compreendem-se quando se admite ter ela equiparado o incompatível:

"Isso (a perda de especificidade e importância — R. L.) se entende pelo fato de que a proposta pedagógica teoricamente assimilada mostra-se inviável diante da realidade escolar de carência"... "...ela tende a permanecer como um ideal valorizado mas inexecutável, quando se enfrenta o problema de ter de ensinar ao maior número possível com a maior eficiência possível, e recursos precários" (p.51).

Se isto quisesse dizer que os professores consideram impraticável a tentativa de burocratizar a Escola Nova por meio de "propostas curriculares" estaríamos de pleno acordo. O que algumas Secretarias de Educação pensam conseguir, ou seja, colocar a aprendizagem inteligente por aquele modo ao alcance de grandes populações escolares, é paradoxal (embora compreensível diante da ansia de obter sucesso nos limites de um período de governo, isto é, sem tempo para formar pessoal adequado). Em realidade é provável que elas consigam o contrário, em relação aos professores competentes, compenetrados do ideário liberal (quantos são eles?). Estes podem ter como inviáveis, em face da situação artificial criada, os dois caminhos: o da Escola Nova e o burocratizado.

Mas não é aquela a opinião da Autora; realmente, ela considera o behaviorismo tecnológico-burocrático como expressão do "escolanovismo" e transfere para a mente do professor um conflito que ele sente mas que, na minha opinião, é objetivamente próprio duma situação político-administrativa, em que se pretende executar uma lei liberal com meios burocráticos, o que no contexto escolar equivale a dizer antiliberais. O professor "escolanovista" sente o conflito entre o seu objetivo e as circunstâncias criadas na esfera administrativa. Um dos problemas do nosso ensino atual talvez seja o pequeno número de tais professores competentes e desiludidos.

Se estou certo, daqui em diante os nossos caminhos têm de se separar; a professora Guiomar proporá a rejeição da pedagogia que chama "liberal" enquanto que eu advogaria o combate (que se me afigura possível) à burocracia, afim de salvaguardar o espírito "escolanovista" e de defendê-lo contra os desvios mencionados. O "ensino renovado" não me parece ser um "ideal valorizado mas inexecutável", mas sim, um ideal realmente a ser atingido no ensino de massas. E isto só será praticável num ensino desburocratizado. Não me canso de repetir que o verdadeiro problema está em que, neste nosso mundo, as grandes organizações tendem irresistivelmente à burocratização, sendo necessário inventar uma desburocratização das atividades-fim, enquanto que seria quixotesco querer desburocratizar os meios.⁶

⁶Deixando de lado a modéstia, não posso deixar de pensar que os meus livros "Fundamentos da Supervisão Escolar" e "Introdução à Administração Escolar" (ambos publicados na série Manuais de Estudo da Livraria Pioneira Editora, São Paulo, 3.ed., 1977 e 1.ed., 1978, respectivamente) indicam este caminho.

A meu ver, a atribuição de culpa a fatores alheios à escola (à sua escola) é real, mas não tem o sentido que Guiomar lhe atribui: não elitiza (a responsabilidade do termo, neste contexto, é minha) a Escola Nova, mas expressa impotência diante de fatores antiliberais dominantes no sistema escolar. Isto, quanto ao professor portador do ideário "escolanovista". Há, porém, uma imensa maioria para quem ensinar é "transmitir" conteúdos, executar programas, ativar alunos tidos como, por natureza, inativos. Estes, sim, acham inexecutável a *sua* pedagogia (não sei se chamá-la "tradicional" é correto) e dão a culpa à invasão das massas na escola. Em todos esses casos, o afeto *pode*, além de humano e adequado, desempenhar um papel de compensação psicológica na mente do professor.

Embora não podendo concordar com a tendência da professora Guiomar para interpretar as manifestações de "amor ao aluno" predominantemente como desculpas das próprias insuficiências e como disfarces de despreço pelos pobres, por outro lado acho que ela tem plena razão quando se refere à formação do magistério:

"Nas últimas décadas a deterioração da qualidade dos cursos de formação do magistério chegou a níveis realmente alarmantes" (p.53). E, no entanto, "uma sólida preparação teórica e prática, ainda que filiada a correntes psico-pedagógicas cujas propostas não fossem adequadas à realidade da maioria dos alunos da escola pública de primeiro grau, permitiria o domínio e conseqüentemente a crítica de alguns princípios básicos necessários ao exercício da prática docente. Creio que o problema está menos nas teorias pedagógicas e mais na sua assimilação apressada e superficial, que leva a que sejam entendidas como fórmulas acabadas a serem rigidamente implantadas" (p.52 — 3).

A deterioração, por sua vez, a Autora atribui-a à política governamental e continua: *"Essa estratégia de barateamento do ensino elementar pelo esvaziamento da formação do docente completa-se por meio de medidas internas ao sistema escolar que são importantes mencionar ainda que rapidamente. Um primeiro conjunto dessas medidas refere-se à generalização e à formalização de processos destinados a racionalizar e supervisionar o trabalho docente. Ao invés de se efetuarem pela participação do professor, tais processos, na escola brasileira, e em função do contexto político mais geral autoritário (tradicional que é, no Brasil — R. L.), se fizeram pela expropriação de métodos e etapas do trabalho docente que antes eram, bem ou mal, dominados pelos professores individualmente ou em pequenos grupos no âmbito da unidade escolar" (p.53 — 4).*

As primeiras palavras do trecho transcrito merecem um reparo, relativamente à sua função ideológica. Caso se admitisse tratar-se de estratégia "conspiratória" (termo meu — R. L.) da "classe dominante" contra o "povo", o professor como tal e cada um de nós, pessoalmente, estaríamos dispensados de agir, a menos que tivéssemos a temeridade de tentar mudar todo o regime político-social para fins pedagógicos. Ao contrário, se se tratasse de conseqüências não intencionais de uma política orientada para outras finalidades (aumento de vagas escolares, sem incorrer em despesas indiretas) poderíamos nos empenhar na mudança, inclusive poli-

ticamente, com as forças disponíveis no magistério e sem desencadear lutas internas nele.

A nossa Autora reconhece a necessidade de mudança do ensino, achando mesmo que a atuação do professor deveria tornar-se menos "artesanal":

"É fora de dúvida que o aumento quantitativo da escola elementar pública e gratuita exigiria uma redefinição do modelo anterior de ensino, no qual o professor, à semelhança do artesão, atendia às demandas de clientela mais homogênea porque pré-selecionada. Tal redefinição não precisaria necessariamente basear-se numa separação entre concepção e execução e numa rígida distribuição dessas etapas e funções diferenciadas dentro do sistema de ensino. Tanto mais que, no âmbito do proclamado, a legislação que instituiu as funções técnicas baseava-se no princípio de descentralização das decisões e da relativa autonomia dos estabelecimentos escolares. Refiro-me aqui à Lei 5.692/71 e aos Pareceres e Resoluções que regulam a sua implantação" (p.54).

Pois é. Aliás, em vez de "não precisaria necessariamente", eu diria "não poderia de modo algum". Isto, porque a divisão do trabalho do tipo taylorista é *essencialmente* inaplicável à escola, conforme já tentei demonstrar alhures.⁷ O professor não poderá deixar de ser artesão, embora talvez assistido por técnicos (como um clínico pode ser assistido por um especialista) e, quem sabe, dispondo de um instrumental moderno. (Eu disse "quem sabe" porque efetivamente não sei que grau de aperfeiçoamento técnico passa a ser contraproducente. Digamos, melhor: espaço suficiente e aquele instrumental que sempre foi considerado mínimo necessário: mesas, alguns mapas, etc.) — Naturalmente haverá alguma divisão de trabalho e até mesmo *alguma* burocratização (a de certas atividades meio, incluindo as da administração do pessoal).

Com muita propriedade continua a Autora, apontando a necessidade de pesquisa (vejam-se também minhas observações na parte inicial dos comentários a esta seção 5, acima):

"As contradições e condicionantes políticos que levaram a que divisão do trabalho dentro da escola redundasse no oposto daquilo a que se propunha o discurso oficial, constituem por si só uma área de investigação e reflexão a ser explorada, o que escaparia do alcance deste trabalho" (p.54).

Talvez escape, mas neste caso não deveria a Autora alegar tão insistentemente (mas sim, apenas a título de hipótese) à existência duma conspiração das "classes dominantes", mesmo porque outra explicação, mais fácil a meu ver, se oferece; ela consiste em observar que a tendência contemporânea para a administração burocrática (no âmbito capitalista e fora dele) infalivelmente tinha de levar a este resultado, a menos que alguma precaução em contrário se tomasse. E ela não poderia ser tomada, tanto porque a vontade de mandar do alto funcionalismo é difícil de vencer, como porque as relações entre burocracia e pedagogia na escola ainda não são compreendidas, quer pelos administradores bem intencionados, quer pelos teóricos da Administração Escolar ou pelo professorado interessado.

⁷ Ver os livros citados na nota 6.

A culpa disto não pode ser atribuída somente aos políticos e altos administradores. No meio acadêmico, onde as teorias se elaboram, prevalece no Brasil, uma curiosa polarização das opiniões entre o tecnocratismo pedagógico e o sonho duma "escola de comunidade" — ambas desprezando a abordagem sociológica (da Sociologia das Organizações), disponível para uma elucidação (relativamente) objetiva dos fatos. Ademais, a "escola de comunidade" contraria as nossas tradições e as possibilidades de realização numa sociedade carente de estruturas comunitárias. (Diga-se apenas de passagem que, nos Estados Unidos onde o modelo prevalece e de onde é trazido ao Brasil, a influência da comunidade na escola produz freqüentemente uma violentação do professor-pedagogo pelas forças dominantes no ambiente.)

Por perniciosa que seja a burocratização do ensino, não cabe debitar na conta das suas responsabilidades aquilo que é uma das suas causas (uma entre outras): a insuficiente competência dos professores. Guiomar comete este erro:

"O que é importante neste momento é apontar que, objetivamente, a divisão de trabalho em nossa escola pública de 1.º e 2.º graus esvaziou o professor da competência que ele possuía na escola de minoria e não permitiu até o momento que ele se reapropriasse em novas bases de um saber fazer mais adequado a uma escola que cresceu e se diversificou quanto à clientela" (p.54).

Como afirmar que a burocratização do ensino "esvaziou o professor de competência" (a menos que, por competência, se atenda atribuição no sentido jurídico)? Os sistemas de supervisão — afinal, são eles provavelmente os alvos da crítica da professora Guiomar — foram criados porque a competência profissional da maioria do professorado não estava à altura das exigências que o novo ensino, proposto pela Lei 5.692/71, fazia. Via-se a necessidade de uma assistência técnica ao professorado, à qual procurava atender pela criação de sistemas de apoio. E estes se burocratizaram, pelo menos em alguns Estados. Aliás, não se exagere o grau de violentação da autonomia do professor, na prática. Em primeiro lugar, a burocratização não foi tão radical assim, e há muito de boa assistência. Além disso, a imposição, na medida em que é tentada, nem sempre (quase diria, raramente) é eficaz.

E como alegar que a mesma divisão do trabalho (entendo que isto equivale aqui a burocratização) impede o professor de adquirir competência em novas bases? O que impede, quando impede, é o mau ensino nos cursos de formação de professoras e de atualização. Não vejo como responsabilizar a burocratização (a qualquer nível) por esta deficiência. O que falta em alguns Estados (não em todos) é articulação entre a Universidade e os sistemas de supervisão para fins de pesquisa em busca da adaptação adequada da escola às novas condições — mas isto é outra história, e se tem algo a ver com a dificuldade de cooperação entre diferentes órgãos públicos, o problema não é exclusivo da burocracia.

É preciso ressaltar que as minhas observações em relação à burocratização da supervisão escolar e às suas conseqüências são fruto de vivência limitada. Creio que um estudo comparativo das condições prevalentes nos vários Estados teria interesse muito grande para a colocação correta dos nossos problemas.

Segue-se, no livro que estamos examinando, e ainda na mesma secção do capítulo I, uma catilinária contra *"as normas administrativas e burocráticas que ordenam a admissão, a remuneração e a carreira do magistério, e aquelas relativas a vários aspectos do funcionamento da escola, entre eles a atribuição de aulas, classes ou períodos"* (p.54). Note-se: "entre eles". Por outro lado, seria bem-vinda uma análise dos vários aspectos dessas regulamentações para ver quais delas são frutos patológicos da burocracia, quais são desvios da burocracia, propriamente dita, e quais são manifestações desejáveis daquilo que parece ser burocratização inevitável.

Encerrando esta exposição afirma a professora Guiomar: *"Todos esses fatos não podem ser considerados isoladamente. Articulam-se numa política educacional contraditória. Em termos simples, essa contradição existe porque a plena realização do objetivo declarado dessa política seria a negação interna do papel reprodutor (reprodutor de relações de dominação — R.L.) da escola e, por outro lado, a plena realização de seu papel reprodutor seria a negação interna do objetivo declarado"* (p.55).

Já me manifestei sobre esta explicação conspiratória dos nossos males. Entretanto, não basta colocar afirmativa contra afirmativa. Seria altamente desejável uma pesquisa empírica que esclarecesse com fatos concretos como chegamos à burocratização atual, diferente, aliás, de Estado para Estado. Creio que o resultado será a constatação do jogo de várias forças, incluindo a política eleitoral, à cata de votos por meio de agrados a partes das comunidades e a partes do magistério; incluindo a tendência à padronização das relações entre empregado e empregador (professor e Estado, neste caso) nos serviços públicos e noutras grandes organizações; incluindo as pressões do professorado pela obtenção de benefícios; e incluindo, quem sabe, até mesmo influências das "classes dominantes", sendo de grande interesse saber por que vias estas influências se fazem valer.

Conclui esta quinta secção do capítulo I uma enfática insistência na necessidade de "saber fazer competente", que aplaudimos de pé.

6. Esta última secção do capítulo I serve de ponte da teoria para a pesquisa empírica, apresentada a partir dali, e da introdução a ela. Aqui apenas registramos o início da secção:

"Se essa competência não existe será preciso criá-la. Partindo das condições existentes, será preciso discernir onde e como atuar junto ao professor, a fim de prepará-lo para realizar bem esta escola existente. Compreender o conteúdo das representações que o professor constrói sobre sua prática profissional constitui assim não um estudo desinteressado mas uma possível forma de intervir na realidade da escola. Na perspectiva deste trabalho tal estudo só se justificaria se permitisse afirmar a importância dessa competência e distinguir áreas de ação que viessem a criá-la ou aperfeiçoá-la" (p.56).

No fim das contas — e seja esta a *minha* conclusão final — precisamos atacar de frente a questão muito séria: a esta altura, quem ainda está em condições de

formar o novo professor, e como procederá? E esta outra: onde e quando se arregimentará o professorado, não apenas na luta por salários, mas para constituir-se em profissão, promovendo a sua consolidação técnico-pedagógica e, com isto, adquirindo legitimidade numa luta pela sua própria ascensão político-económico-social e pela melhora da escola?

Consolidada à maneira das profissões liberais, a do magistério poderá pretender assumir funções de orientação pedagógica, hoje exercidas pela administração. Não é a mera luta por salários que a isto nos levará, por necessária que ela também, evidentemente, seja.



IMPRESSO NA:

GRÁFICA E EDITORA NBS Ltda.

Baronesa do Gravataí, 123 - Fone 33-7243
90 000 Porto Alegre - RS