

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

Luiz Felipe Perret Serpa

Sérgio Luiz Avancine

Sérgio Proença Leitão

Benno Sander

Roberto Jarry Richardson



REVISTA
BRASILEIRA
DE ADMINISTRAÇÃO
DA EDUCAÇÃO



EXPEDIENTE

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

Editor

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

Assistente de Edição

Luciana Facchini

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

Maria Estela Franco, José Camilo Santos Filho, José Carlos A. Melchior, Marlou Zanella Pellegrini, Naura S. Correa da Silva, Roberto Clayton S. Casteo, Katia Freitas, Acácia Kuenzer, Maria Clélia Botelho, Nilton Fischer, Maria Auxiliadora A. Machado, Elisabeth C. de Freitas, Sofia L. Vieira, Vitor Paro.

Assinatura

Solicite a Revista diretamente ao Editor, enviando cheque nominal à RBAE no valor das aquisições pretendidas. Assinatura em 1989 a NCz\$ 60,00. Avulsos NCz\$ 20,00 cada.

Capa: Paulo Antonio da Silveira

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 do Rio Grande do Sul, 90.049, Porto Alegre, RS.

Presidência: Maria Beatriz Moreira Luce, Presidente; Maria Luiza Barbosa Chaves, Vice-Presidente, Região Nordeste; Marlou Zanella Pellegrini, Vice-Presidente, Região Sul; Celestino Alves da Silva Júnior, Vice-Presidente, Região Sudeste; Clélia de Freitas Capanema, Vice-Presidente, Região Centro-Oeste; Aldenice Alves Bezerra, Vice-Presidente, Região Norte.

Conselho Deliberativo: Maria Beatriz Moreira Luce, Benno Sander, Maria Luiza Barbosa Chaves, Marlou Zanella Pellegrini, Celestino Alves da Silva Júnior, Aldenice Alves Bezerra, Clélia de Freitas Capanema, Maria Alice Barroso Façanha, Stella dos Cherubins Guimarães Trois, Fátima Cunha Ferreira Pinto, Jacob Puterman, Renilda da Penha Faria Rodrigues, Maria Teresa Dutra Maranhão.

Conselho Fiscal: José Soares Arthur Cezário de Almeida Santa Rosa, Francisca Feitoza da Cunha.

Diretoria Executiva: Ediruald de Mello.

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

1978,6(1)

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

CDU 371(05)

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

Luiz Felipe Perret Serpa

Sérgio Luiz Avancine

Sérgio Proença Leitão

Benno Sander

Roberto Jarry Richardson

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
 Participação e Escola Pública	
Algumas Questões sobre os Movimentos por Educação Escolar Pública na Grande Salvador	11-23
Luiz Felipe Perret Serpa	
Participação de Pais de Alunos em Escolas Públicas: Primeiras Avaliações de Experiências Estrangeiras	25-32
Sérgio Luiz Avancine	
 Organização e Gestão do Ensino Superior	
Institucionalização Organizacional ou Processo Decisório? Em busca de um modelo de diagnóstico para a organização universitária	35-50
Sérgio Proença Leitão	
 Organização do Estado na Educação	
Centralização e Descentralização na Administração da Educação na América Latina	53-64
Benno Sander	
A Intervenção do Estado e as Relações Escola-Trabalho no Brasil	65-83
Roberto Jarry Richardson	
 Comunicações	
Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas (CON-FEN/UNFDAC)	87
Documento Conclusivo do III Encontro de Revistas Brasileiras de Educação	88-90

EDITORIAL

Este número de nossa REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, embora previsto para publicação no primeiro semestre de 1988, é produzido apenas agora, no segundo semestre de 1990. O lastimável fato requer uma explicação aos associados da ANPAE, aos assinantes e aos leitores da RBAE, mas esta já é, por certo, da compreensão de todos. Sua gênese é a crise econômica do país e os problemas decorrentes de altas taxas inflacionárias combinadas com o arrocho salarial dos educadores. Neste contexto a ANPAE viu-se com uma anuidade extremamente desvalorizada, que não permitiu, com a parcela relativa à RBAE, o pagamento dos custos de gráfica. Registra-se também que a defasagem entre o valor pago pelos associados e assinantes e o custo unitário de cada exemplar agravou-se durante o ano de 1988, apesar de investirmos o montante em caderneta de poupança, porque não dispúnhamos de artigos aprovados em quantidade suficiente para compor este número da Revista.

Não obstante, quando ao início de 1990 conseguimos remontar condições mínimas para recuperação do atraso e cumprir com nossos compromissos perante associados e assinantes, enfrentamos novo problema (até hoje pendente), de imobilização dos recursos depositados em caderneta de poupança.

Isto posto, lavro neste Editorial uma justificativa e uma renovação de compromisso em tentarmos manter esta REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. O apoio solidário da atual Presidente da ANPAE, professora Maria Clélia Botelho, é o respaldo para mais este esforço que, tenho certeza, há de ser correspondido pelos colegas que souberam sempre nos estimular e consagraram a importância do periódico especializado. Ao mesmo tempo, convido-os a também renovar seu apoio à RBAE enviando artigos, colaborando para a divulgação e a venda e contribuindo com a ANPAE.

Aproveitemos, pois, a leitura deste número em que colaboram Luiz Felipe Perret Serpa, Benno Sander, Sérgio Luiz Avancine, Sérgio Proença Leitão e Roberto Jarry Richardson para refletir sobre a prática da administração da educação em nosso país e nosso cotidiano e para também avaliar as dificuldades da produção e disseminação de conhecimentos no setor educacional, exemplificadas na trajetória desta Revista.

Porto Alegre, 4 de outubro de 1990.

Maria Beatriz Moreira Luce
Editor

**PARTICIPAÇÃO
E ESCOLA PÚBLICA**

ALGUMAS QUESTÕES SOBRE OS MOVIMENTOS POR EDUCAÇÃO ESCOLAR PÚBLICA NA GRANDE SALVADOR *

LUIZ FELIPE PERRET SERPA**

RESUMO

Este trabalho traça a dinâmica dos movimentos por educação escolar pública na Grande Salvador, no período de 1975/85 e aborda algumas questões importantes para a compreensão do processo: a questão metodológica da pesquisa, a questão Estado-Movimentos por Educação, a questão da relevância dos movimentos populares e a questão cultural.

ABSTRACT

This paper presents a description of social movements for public school in the Great Salvador Area, from 1975 to 1985. Some major issues addressed in the study were: the research method, the State-Movements for Education relationship, the relevance of popular movements and the questions of culture.

INTRODUÇÃO

A recuperação da memória dos movimentos por educação escolar pública na Grande Salvador, no período de 1975/85, é a fonte empírica das questões levantadas nesse trabalho.

Desenvolveu-se, com o auxílio de um microcomputador, um levantamento empírico de notícias na imprensa de Salvador sobre o tema, e procedeu-se a uma análise que estabeleceu um referencial de seis dimensões: educação-escola, educação-grau,³ infra-estrutura, luta-trabalhador, organização e política.

Uma outra fonte de dados empíricos foi a documentação esparsa existente nas organizações populares, bem como informações de lideran-

*Este trabalho é baseado na pesquisa "Documentação e Análise dos Movimentos por Educação Escolar Pública na Grande Salvador", financiado pelo INEP, segundo convênio 26/85.

**Professor-Adjunto da Universidade Federal da Bahia.

ças dos movimentos populares, captadas através da gravação de depoimentos.

Os dados empíricos originários das duas fontes, imprensa e organizações populares, apresentaram-se consistentes e indicaram que o período estudado podia ser dividido em dois subperíodos: 1975/79 e 1980/85.

A análise dos dados ainda mostra a importância dos movimentos negros e dos movimentos de mulheres, como fatores de coesão na luta por educação escolar pública. Verificou-se também que os partidos políticos não contemplam as reivindicações das lutas populares por educação escolar pública.

Nesse trabalho, pretendemos traçar a dinâmica desses movimentos por educação escolar pública e, com base nessa dinâmica, desenvolver algumas questões que julgamos importantes para a compreensão do processo.

A DINÂMICA DAS LUTAS POPULARES

Em 1951, em relação ao problema de moradia, o Jornal Diário de Notícias¹ afirma:

“No quadro geral dos problemas da velha cidade do Salvador, avulta indubitavelmente o da moradia, não só pelo seu significado econômico e social, mas também pelo que representa como expressão da imprevidência governamental.

Não se discute que também nos maiores centros urbanos do país e mesmo do mundo ele existe em variável proporção. Entretanto, não se sabe de nenhum lugar onde a procura de habitação tenha alcançado as características trágicas que alcança na Bahia. Essa situação é ainda mais intolerável ao observarmos que quase metade da população reside em locais onde não se observam sequer as mais elementares regras de higiene, segurança e conforto.

É certo que em Recife há mocambos, no Rio as favelas e em São Paulo os cortiços. Na capital baiana existe tudo isso e muito mais: aqui o povo procurou tomar nas mãos a solução do problema e no seu desespero invade propriedades particulares onde edifica suas choupanas”.

Daquela época até os dias atuais, o problema das invasões se agravou, em face do crescimento da população urbana e da expansão da cidade. Em 1982, calculava-se que 70% da população em Salvador

¹Reportagem Problema de Cidade, Salvador-Bahia. In: Jornal Diário de Notícias de 24/02/1951.

viviam em favelas e a grande maioria dos bairros populares não tinha a posse da terra legalizada.

É o direito a um pedaço de terra por parte das famílias pertencentes ao segmento popular o determinante dos processos de luta coletiva.

Em torno dessa luta fundamental, surgiram as associações de moradores nesse período. Essas associações se organizaram em torno de uma Federação das Associações de Bairros de Salvador (FABS). Nos últimos três anos do período estudado, vimos um crescimento significativo dessas associações, o que indica que vem se agravando o problema de moradia em Salvador.

A manutenção da luta pela permanência no local onde as famílias instalam sua moradia, em um primeiro momento, se faz pela necessidade de construir uma sede para a associação e pelos pleitos de água, luz, transporte e saneamento. Essas iniciativas mantêm o grupo popular unido. No entanto, é na luta pela criação de creche e de escola que o grupo mantém a sua unidade.

Na medida que o próprio grupo popular assume a iniciativa de criar uma creche ou uma escolinha, a construção da sede da associação torna-se imprescindível. Assim, a creche e escolinha são fatores permanentes de manutenção do grupo organizado. Os outros fatores (transporte, saneamento, saúde, água, luz, segurança, etc.) não têm a característica da continuidade, o que os torna menos significativos como mantenedores da organização popular em seu processo de luta.

Na verdade, a manutenção da moradia, a construção da sede da Associação e a luta por creche e escolinha são os fatores básicos de manutenção do processo de luta. Inclusive, os outros tipos de pleito muitas vezes relacionam-se com esses fatores fundamentais.

Transcreveremos, como exemplos, algumas notícias do jornal da FABS. Inicialmente, sobre invasões:

“1984, novembro

Jornal da FABS

I Encontro Municipal de Invasões

A Comissão de Terras da FABS vem desenvolvendo um trabalho junto às invasões, no que diz respeito a travar lutas para solucionar problemas dos trabalhadores: inexistência de assistência médica, educação, lazer, emprego, direito do uso e posse dos terrenos usados. Para isso, ficou definido para os dias 17 e 18 de novembro a realização do I Encontro Municipal de invasões para discutir e organizar os moradores das invasões, no sentido de tentar resolver o problema da moradia e do uso do solo urbano”. (página 1)

“1985, outubro

Agendão dos Bairros

Campanha da Legalização e Posse das Terras Continua em Frente
A Comissão de Terras da FABS, em audiência com o Prefeito, pede definições para os problemas colocados sobre os terrenos de São Marcos, B. Sta. Rita, Pituaçu e Vale das Muriçocas. De real nada foi definido, entretanto o Prefeito prometeu criar decreto que garanta a permanência dos moradores da polêmica.

Quanto aos terrenos do INPS e Marinha a possibilidade de vitória é grande. Os moradores estão se organizando, em assembléia, onde definiram fazer um levantamento de todos moradores para fazerem o mapeamento dos terrenos". (página 6)

Sobre a construção da sede e sua relação com creche e escolinha:

"1985, abril

Jornal FABS

A Luta e Organização do Alto da Esperança (Pela-Porco)

A comunidade está construindo, através de mutirões, a sua sede local, doação dos franciscanos alemães. Esta era uma das reivindicações junto à Prefeitura. A reconstrução da sede, onde funciona também a única escola local.

Uma grande conquista da comunidade é o término da escola-creche, reivindicada há mais de cinco anos às autoridades. A luta agora é pela maior participação da comunidade na administração da escola". (página 3)

"1985, outubro

Agendão dos Bairros

Associação de Moradores do Alto da Terezinha Baixa da Gruna

Os moradores da Baixa da Gruna com a ajuda das meninas do Serviço Social estão se organizando em mutirão, estão construindo a sede própria da Associação". (página 4)

Em relação a pleitos que se vinculam a melhores condições para a escolinha:

"1985, abril

Jornal da FABS

Moradores do Alto da Vitória da 2ª Etapa de Coutos em Abandono

Os moradores vêm tendo vários problemas: falta de água, esgotos entupidos, saneamento básico, a escolinha está fechada por falta de canalização de esgoto, causando doenças nas crianças". (página 4)

"1985, abril

Jornal da FABS

Marechal Rondon

O abandono do bairro é total. O lixo fica junto à Associação onde funciona a Escolinha, causando doenças nas crianças da escola. (página 4)

A dinâmica da luta sofre, em seu processo, algumas interferências significativas, particularmente a mediação de membros de partidos políticos e sacerdotes da igreja católica, bem como de interesses imobiliários a partir da valorização dos terrenos da região.

Por outro lado, a própria eleição da diretoria da Associação de Moradores e as atividades dos membros do bairro que participam da creche e da escolinha tendem a enfraquecer a mobilização, passando os moradores a esperar que os pleitos sejam assumidos pela Associação; essa, ao se vincular à FABS, tendo a esperar que os pleitos sejam liderados pelas Comissões da Federação.

Assim, a institucionalização dos movimentos populares organizados, às vezes, acarreta uma menor participação dos interessados no movimento e, em muitos casos, pode provocar dissidências devido à luta pelo poder no interior da Associação.

Observamos que em casos onde ocorre o enfraquecimento do movimento, grupos de mulheres e o fator étnico da negritude constituíram-se em referências para o resgate da participação dos moradores.

LUTA POR EDUCAÇÃO ESCOLAR PÚBLICA: AS ESCOLAS COMUNITÁRIAS

A deficiência quantitativa e qualitativa de escolas públicas no Estado da Bahia é o fato gerador das lutas de moradores por educação escolar pública.

Inicialmente, as Associações de Moradores pleiteiam a construção de escola e creche em seu bairro, ou a ampliação de vagas em escolas já existentes. O não atendimento por parte do Estado ao pleito das Associações conduz à iniciativa dos moradores de construir, através da Associação, a escola e a creche.

Como expressa Ana, de Praia Grande:*

“É importante ressaltar que neste País não existe escola, todas as escolas existentes são assim escolas-bancas, onde as pessoas fazem banca em casa, quer dizer, assim um trabalho particular, mas não existe assim uma escola, tipo uma comunidade, nem também uma escola oficial. Quer dizer, as crianças não têm nenhum atendi-

*Seminário sobre a luta das mulheres nos bairros populares de Salvador, Salvador, 1986. *Anais*. Salvador, FABS/Faculdade de Educação, 1986.

mento por parte da rede oficial de ensino. Elas vão à escola mais próxima da periferia e é uma distância grande. A dificuldade é muito grande, sobretudo em época da chuva, para as crianças se deslocarem de um bairro para outro. Outra dificuldade que nós encontramos também, é porque nós decidimos o trabalho da escola, é um trabalho ligado à Associação dos Moradores que foi fundada em 81; a Associação discutiu, juntamente com os sócios fundadores. Seria uma escola comunitária, quer dizer, uma escola onde houvesse participação das mães, participação dos moradores, dos sócios. Enfrentamos também a dificuldade em relação a esse tipo de trabalho participado, que ainda não é muito bem aceito. O pessoal gostaria mais que fosse uma escola mais formal, onde as mães não participassem”.

As creches e escolas construídas pelas Associações são, em geral, precárias. Falta de tudo: as instalações não são adequadas, há deficiência de recursos materiais e os recursos humanos deixam a desejar.

Essa situação mantém a continuidade dos esforços dos moradores e sua união na luta contra o Estado para a obtenção de melhores condições para a educação de seus filhos.

A partir de 1980, intensifica-se a criação de creches e escolas por iniciativa das Associações de Moradores. Essa intensificação deve-se a diversos fatores: a criação da FABS, a incapacidade do Estado de atender às múltiplas reivindicações por educação escolar pública, o grande aumento do número de organizações populares, o plano de creches da LBA e um programa de educação e cultura da então Secretaria da Cultura do Ministério de Educação e Cultura.

É então a partir de 1980 que começa a surgir um tipo de escola que não é do Estado, mas também não é particular: é a escola ou creche da Associação de Moradores, a denominada escola ou creche comunitária.

A gestão dessa escola é exercida pela diretoria da Associação de Moradores. Seus professores pertencem, em geral, à comunidade onde se localiza a escola. O pagamento dos professores e a obtenção dos materiais pedagógicos para a escola vem de pleitos ao Estado, de projetos especiais financiados por órgãos federais (LBA e Secretaria de Cultura do MC especialmente), de financiamentos de organizações internacionais ligadas à Igreja e mesmo da contribuição da comunidade.

O caráter comunitário da escola ou creche está na gestão. Essa é a grande característica da escola ou creche comunitária: sua gestão é feita pela Associação de Moradores.

Durante o período de 1980 a 1985 algumas dessas escolas firmaram-se e ampliaram suas ações, apesar de terem uma dificuldade permanente de manutenção. No entanto, a grande maioria ainda luta com problemas básicos de instalação e funcionamento. Esses problemas cons-

tituem-se a motivação do pleito de educação escolar pública perante o Estado.

A própria FABS vem mantendo, desde 1983, três escolas de 1º grau nos bairros de Marechal Rondon, Pau da Lima e Arraial do Retiro, juntamente com a Escola Comunitária de Itacaranha, mantida pela Paróquia São Brás.

Em um ofício à Câmara de Vereadores do Salvador, em agosto de 1985, a FABS esclarece que essas escolas atendem 600 crianças em idade de escolarização obrigatória. Trabalham nessas escolas 37 pessoas mantidas pelos recursos do Convênio com o Programa Interação, da Secretaria da Cultura do Governo Federal, hoje Ministério da Cultura.

Esse ofício informa à Câmara do problema de não renovação do Convênio com o governo federal, daí resultando a crise de manutenção das escolas.

Solicitam então apoio da Câmara de Vereadores para que a Secretaria de Educação do Estado e a Prefeitura Municipal liberem recursos que garantam a remuneração do pessoal e a compra de material didático para o funcionamento das escolas.

Sugerem ainda a continuidade das escolas, através de convênios ou incorporação das unidades escolares, *sem que haja prejuízos para a proposta pedagógica em andamento, incluindo a contratação de professores e auxiliares* (o grifo é nosso).

Verifica-se nesse ofício as dificuldades de manutenção das escolas comunitárias e a exigência de que, mesmo incorporando a unidade escolar ao Estado, mantenha-se a proposta pedagógica, isto é, a gestão da comunidade.

Uma das escolas comunitárias de maior significado é a Escola Aberta do Calabar.* Essa escola surgiu em junho de 1982 e, em seguida, teve o apoio do Programa Interação da Secretaria da Cultura do Ministério da Educação. Desde sua construção física até a elaboração e execução do currículo, esta escola teve a participação da comunidade. É a Associação de Moradores a responsável pela manutenção da escola, que iniciou com 105 alunos em quatro salas de aula, em 1983, e veio crescendo, contando, em 1987, com 10 salas de aula e 250 alunos.

Dois pontos importantes na fala de uma liderança da Associação de Moradores.** O primeiro, ao avaliar os primeiros passos da Escola em funcionamento, ressalta a prática pedagógica compatível com a realidade sócio-cultural da comunidade e determinada a ser um veículo de afirmação de sua identidade, bem como um instrumento de sua luta. O segundo, ao apresentar uma amostra dos resultados esperados da escola, destaca a nova versão da história da escravidão negra no Brasil, em confronto com a história oficial repassada na escola oficial. Uma

**Cadernos de educação popular*, Salvador, 9, maio 1987.

**Seminário sobre cultura e educação popular, Salvador, 1986. Trabalho apresentado por Níce de Oliveira, Salvador, UFBA, 1986. Mimeo.

menina, aluna da 2ª série do 1º grau da Escola Aberta do Calabar, apareceu no vídeo de milhares de lares dizendo que o Dia Nacional da Consciência Negra, comemorado no bairro, era o dia em que se lembrava Zumbi dos Palmares, que lutou pela libertação do povo, nunca comeu gente, mas metia medo aos donos de engenho.

Em geral, a luta por educação escolar pública travada pelas Associações de Moradores é comandada pela FABS, através de sua Comissão de Educação.

Em 1985, a Comissão de Educação da FABS apresentou um plano de trabalho, onde constavam:

- luta por mais vagas e pela construção de escolas;
- participação da comunidade nas escolas;
- realização de debates nas Associações;
- visita às escolas para verificar o estado das mesmas;
- continuação do Projeto Educativo nos bairros Marechal Rondon, Arraial do Retiro e Pau da Lima, envidando esforços para obter um melhor aproveitamentos;
- realização do III Encontro de Educação e Democracia;
- convênio FABS/Projeto Rondon para implantação do Projeto Educação Comunitária em dez bairros em 1985;
- discussão do Projeto de Alfabetização nos bairros visando atender inicialmente 20 Associações;
- emissão de um boletim bimensal da Comissão de Educação;
- empreender esforços para que as Associações tenham uma participação efetiva na Comissão de Educação.

Em síntese, a luta por educação escolar pública por parte das Associações de Moradores foi, e ainda é, um ponto de referência da manutenção dos movimentos em conflito com o Estado. Essa luta gerou a escola comunitária. Agora, o movimento defende uma escola pública e gratuita com gestão da comunidade.

ALGUMAS QUESTÕES

Durante o estudo, quatro questões fundamentais permearam toda a pesquisa:

A questão metodológica

Quando da elaboração do projeto de pesquisa, dizíamos que caberia investigar em que medida os registros empíricos sobre movimentos por educação indicam a existência de fenômenos sociais e históricos relevantes, que se situam como elementos constitutivos da própria História da Educação na Bahia.

É precisamente o registro empírico, base de todo conteúdo da pesquisa, o ponto inicial e final da questão metodológica. Em outras palavras, o registro empírico nos remete à elaboração do referencial, a partir do qual descreveremos os movimentos por educação escolar pública.

Na verdade, essa é uma questão presente em qualquer pesquisa e conhecida como o problema da demarcação da base empírica.*

No caso particular de nosso estudo, essa questão torna-se fundamental, pois os dados empíricos, em geral, não se apresentam sob a forma de documentos escritos e sistematizados, o que dificulta o caráter de indicador da existência de fenômenos sociais e históricos relevantes. Assumimos, então, que o binômio referencial-registro empírico formaria uma unidade de análise que seria estruturada ao longo do estudo.

Em consequência, não se tem um referencial a partir do qual se obtém os registros empíricos. Ao contrário, é no movimento referencial-registro empírico que se explicita o referencial. Este, no final, representa o registro empírico e dá o caráter de indicador da existência de fenômenos sociais e históricos relevantes. O registro dos dados empíricos relativos às notícias na imprensa durante o período estudado estruturou-se como um movimento referencial-notícia. A metáfora da montagem de um filme tornou-se o método necessário para a estruturação do movimento referencial-notícia.

Obtivemos, então, um referencial com seis dimensões, onde cada dimensão se traduziu como um indicador que explicitava o conteúdo dos registros empíricos.

A densidade crescente dos registros empíricos, sob o ponto de vista cronológico, se mostrou consistente com o significado da estrutura do referencial. Todos os registros empíricos, extraídos dos depoimentos de lideranças populares, da documentação existente nas Associações de Moradores e na Federação de Associações de Bairros de Salvador, ratificaram o referencial estruturado a partir da unidade referencial-notícia da imprensa. Inclusive a densidade crescente dos registros empíricos foi validada pelos registros empíricos do crescimento do número de invasões e do número de Associações.

A amplitude do referencial estruturado mostra como as organizações populares e suas lutas por infra-estrutura urbana e educação escolar pública estão inseridas no contexto mais amplo da luta do trabalhador.

A questão estado-movimentos por educação

As reivindicações por educação escolar pública são dirigidas ao Estado e, em particular, ao nível político-administrativo municipal.

Ao se dirigirem ao Estado, os movimentos reivindicatórios colocam em questão precisamente o caráter universal das políticas públicas.

* POPPER, K. *A lógica da investigação científica*. São Paulo. Ed. Cultrix, s.d.

As pressões sociais organizadas influenciam na definição dos planos setoriais, o que indica a emergência de novos agentes a serem considerados na avaliação das determinações sobre a evolução histórica da rede escolar pública.

O crescimento intenso, nos últimos três anos do período estudado (1983/85), de Associações de Moradores e a crescente liderança da FABS e do MDF em torno desses movimentos, mostram que o confronto entre o Estado e os movimentos por educação se aprofundaram nos últimos anos. Esse confronto se traduz pelo questionamento, por parte das organizações populares, das políticas públicas, principalmente de habitação e educação.

O questionamento às políticas públicas de habitação concretiza-se através das invasões, que se intensificaram nos últimos anos. Essas invasões obrigam o Estado a rever sua política de planejamento urbano e, inclusive, a preparar obras de saneamento, instalação de água, energia elétrica e transporte sob pressão do fato social determinado pela invasão, que é sucedida pela formação de uma Associação, filiação à FABS ou ao MDF e construção de uma sede.

O questionamento às políticas públicas de educação apresenta-se pelo pleito de creches e escola de 1º grau, nível I, por parte das Associações de Moradores dirigido ao Estado. Esse pleito gera um confronto do Movimento com o Estado, pela incapacidade deste último atender às reivindicações. Em consequência, as próprias Associações criam suas creches e escolas comunitárias e mantêm, através de uma experiência concreta, a pressão sobre as políticas públicas de educação.

O conflito marcante no caso da educação escolar pública entre o Estado e os Movimentos por Educação Escolar desloca-se, em muitos casos, para a obrigação do Estado manter a escola comunitária e aceitar a gestão da Escola por parte de Associação de Moradores. Na verdade, a criação das escolas comunitárias coloca em cheque a qualidade, e mesmo o conceito de escola pública. Em decorrência do questionamento da escola pública gerenciada pelo Estado, surgem movimentos por eleição direta de diretor e pelo uso comunitário do equipamento urbano da escola. Esses movimentos influenciam a própria gestão do Estado em relação as políticas públicas ligadas a creches e escolas.

As políticas públicas compensatórias por parte do Estado e a mediação de políticos nos confrontos do Estado com as Associações perderam espaço de atuação, na medida em que essas organizações adquiriram maior solidariedade e capacidade de ações concretas.

O estudo desses movimentos durante o período 1975/1985 em Salvador indica que o Estado terá que reformular sua política de propriedade do solo urbano e estruturar uma política de educação que privilegie a criação e manutenção de creches e escolas de 1º grau — nível I. Inclusive, a gestão dessas escolas e creches terá que considerar a experiência das Associações em relação às creches e escolas comunitárias.

A questão da relevância dos movimentos populares

As três últimas décadas foram palco de transformações econômicas, políticas e sociais ocorridas no país, que trouxeram um estilo específico de industrialização e urbanização das áreas metropolitanas. As lutas por educação escolar pública ocorreram nesse quadro de transformações.

O desconhecimento por parte de educadores e grupos sociais da luta popular por educação escolar pública baseia-se na concepção que aponta o caráter amorfo da sociedade civil.*

As lutas populares em Salvador apresentadas nesse estudo mostram a capacidade de organização e luta dos segmentos subalternos da sociedade. É interessante notar que, em sua grande maioria, os participantes dos movimentos populares por educação escolar pública pertencem a grupos que trabalham em serviços, no mercado informal de trabalho e, em muitos casos, não têm emprego.

Sob o ponto de vista teórico, podemos desenvolver uma reflexão em torno desses movimentos populares:

Será que esses movimentos localizados apontam para a unidade dos movimentos das classes trabalhadoras, constituindo-se num aspecto relevante das contradições de classe no meio urbano, decorrentes do desenvolvimento econômico?

No nosso caso, os movimentos por educação escolar pública, centrados, em primeiro lugar, na luta pela posse da terra, representam o fator mais relevante de confronto das classes subalternas com o Estado, o qual, na realidade, representa os interesses do capital. Assim, esses movimentos são um aspecto relevante das contradições de classe no meio urbano. Inclusive, representam a luta das classes subalternas pelo direito à cidadania, base da formação de uma sociedade democrática.

Poderíamos também reformular nossa indagação:

Será que os movimentos localizados seriam uma manifestação da marginalização de segmentos da classe trabalhadora no processo de desenvolvimento econômico?

Sob esse ponto de vista, poderíamos concluir que os movimentos por educação escolar pública não se integram na unidade maior dos movimentos das classes trabalhadoras, porque seriam uma manifestação de marginalização de segmentos da classe subalterna. No entanto, essa marginalização decorre do estilo específico de industrialização e urbanização das áreas metropolitanas. Conseqüentemente, em última instância, esses movimentos se inserem na luta maior, de caráter infra-estrutural, do modelo de desenvolvimento econômico.

Como última observação a respeito da relevância dos movimentos populares, queremos afirmar que seus participantes são, em sua grande

*KOWARIK, Lúcio. *A Espoliação Urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

maioria, pessoas marginalizadas do processo de produção agrícola e, em consequência, deslocam-se para os centros urbanos.

Esse fato sugere que o modelo de desenvolvimento econômico marginalizou esses segmentos subalternos, em um primeiro momento, do processo de produção agrícola. Nas regiões urbanas esses segmentos subalternos continuam a luta pelo direito à cidadania e pela sua inserção no processo de desenvolvimento econômico.

Pode-se afirmar que os movimentos populares ora estudados traduzem a continuidade da luta do homem do campo, travada agora no meio urbano.

A questão cultural

Os estudos sobre movimentos populares por educação escolar pública são escassos e, em geral, localizam-se em Minas Gerais e São Paulo.*

Os segmentos da classe subalterna envolvidos nesses estudos diferem fundamentalmente do nosso estudo. São segmentos da classe média ou segmentos da classe operária, enquanto, no nosso caso, são segmentos da classe subalterna marginalizados do processo de desenvolvimento econômico e industrial.

Um ponto comum em todos os estudos é a importância da participação da mulher, que, pela própria divisão social do trabalho, se ocupa com a casa e a educação dos filhos. No entanto, no nosso caso, as mulheres têm um papel relevante na direção das próprias Associações de Moradores, na FABS e no MDF. Inclusive, a participação da mulher transcende o simples aspecto doméstico e educativo e constitui-se em uma força viva para a continuidade do movimento.

Um outro aspecto relevante para os movimentos populares em Salvador é o fator étnico, isto é, as organizações vinculadas aos movimentos negros. Esse fator não aparece explicitamente nos estudos em São Paulo e Minas Gerais.

A negritude perpassa todos os movimentos populares em Salvador e, em muitos casos, é um fator decisivo na construção de creches e escolas comunitárias.

Um outro aspecto importante para os movimentos populares em Salvador é a construção de sede da Associação, o qual não aparece explicitamente nos estudos realizados sobre os movimentos populares em Minas Gerais e São Paulo.

Acreditamos que essas diferenças sejam importantes para a compreensão dos movimentos sociais.

*CAMPOS, M.M.M. *Escola e Participação Popular: a luta por educação elementar em dois bairros de São Paulo*. São Paulo, Tese de Doutorado, USP, 1982.

SPÓSITO, M. *Expansão do Ensino, Política Populista e Movimentos Sociais*. São Paulo, dissertação de mestrado, USP, 1982.

CAMPOS, R.C. *A Luta dos Trabalhadores pela Escola*. Belo Horizonte, dissertação de mestrado, UFMG, 1985.

Um estudo comparativo entre os diferentes trabalhos em distintos momentos históricos e em várias regiões, poderá avançar nossa compreensão sobre os movimentos populares.

Essa é a questão cultural do nosso estudo: o papel da negritude nos movimentos populares por educação escolar pública na região metropolitana de Salvador, de fundamental importância como fator de coesão e continuidade dos movimentos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. A TARDE, Salvador. Coleção 1975, 1978, 1980, 1982 e 1985.
2. BOLETIM DA FABS. Salvador, 1984/85.
3. CONCEIÇÃO, Fernando. *Cala a Boca, Calabar*. Salvador, Edição do Autor, 1986.
4. Educação: é ano de eleições. *Cadernos de Educação Popular*, Salvador, 5, jul. 1986.
5. FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE BAIRROS DE SALVADOR. *Relatório da Escola Pau da Lima*, Salvador, 1985. Mimeo.
6. *Jornal da FABS*, Salvador, mar./abr. 1986, 8.
7. Mulher. *Caderno de Educação Popular*, Salvador, 8, dez. 1986.
8. Nego. *Boletim do Movimento Negro Unificado*, Salvador, 10, maio/1986.
9. Problemas da Cidade. *Jornal Diário de Notícias*, Salvador, 24/02/1951.
10. Raça Negra. *Cadernos de Educação Popular*, Salvador, 7, nov. 1986.
11. SEMINÁRIO DE CULTURA E EDUCAÇÃO POPULAR, Salvador, 1986. Entrevista de Sérgio Guerra com Jeovah de Carvalho, Salvador, UFBA. Mimeo.
12. SEMINÁRIO DE CULTURA E EDUCAÇÃO POPULAR, Salvador, 1986. Trabalho apresentado por Iranildes Pereira, Salvador, UFBA, 1986. Mimeo.

“PARTICIPAÇÃO DE PAIS DE ALUNOS NAS ESCOLAS PÚBLICAS: PRIMEIRAS AVALIAÇÕES DE EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS”

SÉRGIO LUIZ AVANCINE*

RESUMO

O texto faz uma retrospectiva histórica da abertura da escola pública à participação de pais e examina os mecanismos de sua institucionalização. Traz as tendências de diferentes experiências estrangeiras e, também as diferentes expectativas da escola e dos pais de alunos sobre o processo de participação. Explicita diversas ações que as escolas brasileiras podem usar para efetivar não só a participação real dos pais de alunos, mas também a de outros segmentos da sociedade.

ABSTRACT

This paper presents a historical view of parent's participation in public schools, emphasizing its institutional mechanisms. The major trends in foreign countries are compared with Brazilian schools and school parents expectations about participation. Finally, the author suggests several strategies schools may use to lead to increased participation of parents and other social groups.

BREVE HISTÓRICO

A escola, considerada a nível mundial no seu modelo clássico, tem sido tomada ao longo do tempo — desde suas origens nos colégios internos jesuíticos e nas escolas guiadas pelo pensamento pedagógico de Comenius a partir do século XVII, até nossos dias — como uma instituição que, de modo geral, se pode dizer *fechada* em relação ao ambiente social em que se insere. Não obstante, foram muitas as alternativas formuladas à escola tradicional, surgidas basicamente neste século, que inovaram em termos de tentativa de abertura da escola para o mundo exterior.¹ Aqui interessa, no entanto, esboçar a reconstituição histórica de apenas um aspecto específico do processo mais amplo de tentativa

* Professor-Pesquisador da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

de abertura da escola pública: a participação dos pais de alunos das camadas populares no seu interior.

Parece que os primeiros movimentos deliberados e organizados por parte do Estado — certamente, de alguma maneira, em resposta a pressões das sociedades inclusivas — no sentido da abertura da escola pública ao envolvimento dos pais de alunos das camadas populares podem ser situados no decorrer da década de 60.² É verdade que, antes disso, no âmbito do ideário escolanovista, já se falara na “escola em estreita conexão com o meio social” onde organismos que congregassem professores e pais de alunos seriam considerados como a “pedra de toque” da escola.³ Sabe-se porém que, se de fato o Escolanovismo penetrou nos sistemas públicos de ensino,⁴ os organismos de tipo APM — Associação de Pais e Mestres vieram a adquirir caráter bastante diverso do acima assinalado.⁵

Foi nos anos 60, então, que efetivamente se começaram a propor e implementar medidas que podem ser consideradas como mais amplas na direção do envolvimento dos pais de alunos nas escolas. Nos E.U.A., educadores e planejadores identificaram em medidas nesta direção “um caminho promissor para a melhoria dos resultados de estudantes das camadas mais desfavorecidas e desenvolveram vários modelos e estratégias” a fim de promover tal envolvimento.⁶ Já na França se propaga “a idéia de uma necessária continuidade educativa entre os diversos lugares de vida da criança”, e preocupados também com melhores resultados escolares “certos educadores procuram estabelecer um diálogo com o ‘exterior’ e, em particular, com os pais”.⁷ Quanto ao Brasil, são bastante precários os dados a respeito.⁸ Mas até em função dessa precariedade de dados, posto que provavelmente não houvesse mesmo movimentos naquela direção no âmbito dos sistemas públicos de ensino nos idos de 60 e pelo menos até os finais da década seguinte em virtude da conjuntura política que se vivia, pode-se suspeitar que de fato medidas de iniciativa das escolas no sentido do envolvimento mais amplo da população só puderam encontrar campo propício a partir dos fins dos anos 70.

Em geral, as propostas na direção do envolvimento dos pais de alunos vieram a gerar mais recentemente — mas cada uma a seu tempo — a preocupação com a institucionalização dos seus mecanismos. Assim, surgem nos E.U.A. os Conselhos Consultivos de Pais,⁹ na França os Comitês de Pais em 1976 e os Conselhos de Escola no ano seguinte;¹⁰ na Itália uma extensa legislação cria a partir de 1973 comitês e conselhos na própria escola (Comitês de Pais, Conselhos de Classe e de Inter-classe, Conselho de Escola) mas também ao longo de toda a estrutura do sistema escolar (Conselhos Distritais, Provinciais e Nacionais.¹¹ Entre nós, formas institucionais de envolvimento de pais de alunos na escola como proposta mais ampla para o conjunto da rede de ensino público são novidades ainda mais recentes. Na rede do Estado de São Paulo,

por exemplo, Conselhos de Escola (de caráter consultivo) são criados por lei em fins de 1978,¹² vêm ampliadas suas contribuições a partir de 1985¹³ e são por fim transformados em Conselhos de Escola Deliberativos a partir de 1986.¹⁴

Todo esse movimento de tentativa de aproximação da escola com os pais de alunos é, portanto, fenômeno que se pode dizer, *novo* se se leva em conta a história da instituição escolar. E por ser novidade histórica, sua avaliação ainda é bastante preliminar. Contudo, dados coletados em diferentes contextos já permitem vislumbrar algumas tendências na avaliação das experiências mais antigas.

PRIMEIRAS AVALIAÇÕES

As anotações que se seguem são fruto de textos que se referem às experiências norte-americana, francesa e italiana,¹⁵ entre as quais procurei as generalizações possíveis.

Uma primeira anotação diz respeito à condição básica para se construir qualquer processo participativo: o interesse em participar. Tem-se constatado que, de fato — ao contrário de pré-julgamentos apressados bastante comuns que apontam na direção oposta — os pais querem uma maior aproximação com a escola de seus filhos. O problema está, porém, nos diversos obstáculos que se antepõem à realização desta vontade. Obstáculos que se localizam tanto ao lado da escola — fundamentalmente nas resistências generalizadas do corpo de profissionais, que passa, entre outras razões, pela falta de informações precisas sobre a clientela do estabelecimento de ensino — quanto ao lado do próprio grupo de pais de alunos. Este, antes de tudo por se tratar de conjunto não completamente homogêneo em função das suas diferenças internas — mesmo se se pensa apenas nas camadas populares — encontra dificuldades em se ver como *coletivo*. Nessa medida, acabam levando vantagem na aproximação individualizada com a escola aqueles pais que dispõem de maiores recursos para tal (tempo e “capital” cultural e político, basicamente). Os que dispõem menos desses recursos tendem mesmo a se autocensurarem nas eventuais oportunidades de acesso à escola, resultado de todo o processo de exploração a que estão submetidos, o qual se impõe nas suas vidas quotidianas — mais fortemente ainda no caso da mulher, a parte do casal mais presente na vida escolar das crianças em função das condições histórico-concretas em que se dá a divisão sexual de funções nas sociedades atuais. Tal autocensura provavelmente tenha a ver também com a eventual experiência própria pessoal anterior com a escola, na qualidade de aluno. Ademais, aos pais faltam também informações — não raro mínimas — sobre a escola de seus filhos.

Nesse sentido, parece irreal esperar que a “desdramatização” das relações família-escola possa se dar em primeiro momento sem o estabe-

lecimento de malentendidos, de incompreensões e mesmo do confronto duro. Por outro lado, parece igualmente irreal imaginar que logo de saída estejam dadas as condições para uma participação dos pais de alunos — genericamente falando — em bases “politizadas”. Ora, em sociedades historicamente marcadas — ainda que em diferentes graus — pelo individualismo, pelo particularismo, pelo imediatismo, pelo corporativismo, pelo clientelismo, como pensar o envolvimento de pais na escola de seus filhos sem tais marcas? O que de modo algum invalida a proposta participativa. Apenas há que se ter claro em mente que, num primeiro momento, não há como esperar uma participação (e uma representação em formas mais institucionalizadas de participação) “política” da parte dos pais de alunos, à exceção dos poucos militantes em movimentos sociais diversos.

Sendo assim, é também “natural” que tenha ocorrido, logo no momento imediato às primeiras experiências fruto do deflagramento de processo visando à participação de pais de alunos na escola, um certo “desencantamento” com as propostas em curso, posto que estas de maneira geral não levaram ao atingimento das metas projetadas com base nas perspectivas individualistas, particularistas, etc. Levantamentos de dados mostraram que o “desencantamento” tendo a se dar justamente entre aqueles que entraram no processo com tais perspectivas. Ao contrário, para quem entrou no processo com uma visão mais ampliada das questões, a tendência tem sido a da continuidade da experiência. Por outro lado, dados mostram também que o maior absentismo por parte dos pais de alunos se dá nos organismos participativos dotados de menor poder real de influir nas decisões importantes da escola, ao contrário do que ocorre nos organismos com maior poder, onde o absentismo é menos expressivo. Isso parece indicar na direção de um reforço à afirmação do interesse dos pais em participar efetivamente da escolha dos destinos da escola de seus filhos. Esses dados mostram também, por sua vez, que a experiência de parcelar a participação em diversas instâncias não parece a mais adequada, pois que as mesmas vêm se sobrepor competências e os pais acabam por tender a esvaziar as que menos lhes parecem interessantes.

É igualmente “natural” que tenham sido principal objeto de discussão no interior dos espaços participativos, num primeiro momento, questões que podem ser classificadas como relativas à “organização da vida da escola” e à “vida material” da escola, seguidas dos “temas de reflexão de ordem geral” e “temas reivindicativos”. E que os “temas mais especificamente pedagógicos” tenham recebido pouca atenção. Registrou-se, porém, já uma leve tendência na direção do crescimento relativo desta última categoria de preocupação num segundo momento de funcionamento das experiências de envolvimento mais amplo de pais de alunos.

Por fim, uma anotação que indica na direção de uma avaliação definitiva positiva em relação à abertura da escola à participação: onde há uma participação efetiva dos pais já se identifica uma gradativa melhora na qualidade da educação oferecida pelo estabelecimento de ensino. Ademais, a participação efetiva dos pais empresta à unidade escolar uma força política maior que a que dispunha anteriormente para pressionar "para cima" os órgãos dos sistemas governamentais de administração da rede de ensino, no sentido de aquela obter mais recursos e melhores condições para a realização de seus fins.

ALGUMAS OUTRAS QUESTÕES

Fica constatada, através das experiências estrangeiras em curso, a importância fundamental do posicionamento do corpo de professores e da direção da escola em relação a propostas que visem à participação de pais. Pois, aqueles dispõem de uma tal variedade de instrumentos que significam poder dentro da escola, que na eventualidade de não estarem dispostos à abertura do estabelecimento de ensino, as chances para que isto ocorra diminuam muito significativamente. Ao contrário, se os profissionais da escola acreditam no mérito da participação dos pais de alunos e se empenham em que ela efetivamente se dê, tais chances se ampliam. Estudos constataram em alguns casos a importância do grupo de profissionais no próprio processo de articulação da participação dos pais.

Nesse sentido, aparece como imprescindível enviares-se esforços com o intuito de levar o corpo de profissionais da escola a "comprar" a idéia da abertura da escola — quanto mais ultimamente em que se passa de formas consultivas de participação dos pais (tipo Comitê de Pais ou Conselho Consultivo de Escola) para formas paritárias e deliberativas (tipo Conselho Deliberativo de Escola). Para tanto, diversas ações se fazem necessárias. A começar por uma "formação política" que inclua a compreensão da proposta no seu contexto histórico, seguida da transmissão à escola de informações sobre a população que dela se serve, que contemple inclusive a questão de interesse real desta em se aproximar da escola. No campo mais propriamente pedagógico é preciso demonstrar a existência efetiva de uma continuidade educativa entre família e escola. É necessário, ainda, realizar treinamentos específicos sobre aspectos legais e administrativos das propostas participativas, dada a novidade, por exemplo, de uma figura jurídica e organizacional como um Conselho Deliberativo de Escola. Por fim, cabe conceber formas de apresentação de experiências bem sucedidas na proposta participativa ao corpo de profissionais da escola, de modo a fazer agir o *efeito-demonstração*. Todo esse elenco de ações parece depender basicamente das iniciativas dos chamados "órgãos centrais" dos aparelhos gestores das redes de ensino.

Evidentemente, um trabalho na linha do conhecimento sobre a importância dos processos participativos na escola não deve ficar restrito ao âmbito dos profissionais da educação. Ele pode e deve ser realizado também junto à população, pelas vias mais diversas: através do envolvimento das organizações populares (sindicatos, associações locais, partidos, etc.), por intermédio de campanhas nos meios de comunicação de massa, etc.

Uma outra constatação diz respeito à necessidade de a estratégia de envolvimento dos pais de alunos não ser montada apenas em função das referências da escola. Ou seja, se se quer efetivamente a participação da população, tal estratégia deve levar em conta fundamentalmente as referências da própria população. Assim, por exemplo, não obstante seja a institucionalização da participação algo básico — posto que tal medida procura garantir a sistematização da experiência, seu suporte legal e uma certa sua despersonalização — esta não deve ocorrer a ponto de tornar rígida a possibilidade de participação ou a ponto de fazê-la perder-se nos escaninhos da burocracia ou no cipoel da legislação, uma vez que a “cultura popular” não tem em referenciais institucionais uma tradição muito marcada. E só isto já bastaria para se apontar para o fato de que a mera e simples criação institucional de mecanismo participativo não é fator suficiente para desencadear a participação popular na escola. Por outro lado, aqui se retoma o problema da não-homogeneidade das camadas populares: há que se encontrar caminhos que levem à possibilidade de efetiva participação de *todos* os pais de alunos e não apenas daqueles mais próximos à escola por razões de disponibilidade de tempo ou de recursos culturais e políticos.

Outro ponto importante a anotar é o referente à necessidade de medidas complementares vindas de cima na hierarquia dos sistemas de ensino que dêem inclusive suporte para a própria experiência — pois a participação dos pais de alunos não é a panacéia da escola — ao mesmo tempo em que se a respeite não implementando ações que a “atropelem”. Trata-se aqui também da delicada questão da autonomia da escola. Há que clarear o máximo possível o campo a fim de se verem *medianamente* demarcados os limites nessa autonomia. Digo medianamente demarcados porque os textos examinados mostram exatamente que essa demarcação é bastante complexa em função da própria novidade histórica da questão. E há que clarear esse ponto também em virtude de que as demandas que surgem fruto dos processos participativos tendem a ser maiores que as que a escola pode efetivamente atender ou ver atendidas pelos órgãos superiores do sistema de ensino. Nesse sentido, convém ser previdente a fim de se evitarem desilusões. Mesmo porque as desilusões nesse campo só vêm engrossar o coro dos que enxergam nas iniciativas do Estado em prol da participação das populações apenas “grilhões” ao movimento popular ou a tentativa de sua

cooptação, jogando ainda mais água no moinho da posição contrária à participação dos pais na escola de seus filhos.

Em paralelo ainda, a experiência da abertura da escola exige também a modernização da estrutura e da "máquina" administrativa dos sistemas de ensino — particularmente no que diz respeito à democratização dos seus órgãos superiores diversos — sem o que se corre o risco de se gerarem graves descompassos no bojo desses sistemas. Uma outra exigência da experiência de maior participação no interior da escola é o seu suporte material (inclusive financeiro) e logístico.

Para finalizar, registre-se que nas experiências examinadas já bem se percebe a necessidade de a escola ter como interlocutores não apenas os pais de alunos. Mas que a escola se abra também para o contato com outras escolas, com o meio profissional, com as diversas formas de organização popular, enfim com a sociedade inclusiva. Nesse sentido, pode-se falar também de articulações do processo de abertura da escola com outros espaços democráticos, o que, no limite, aponta para a experiência de participação dentro da escola como uma das múltiplas faces do teste de possibilidade de realização da democracia de massa no estágio atual de desenvolvimento político da humanidade.

REFERÊNCIAS E NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Cf., por exemplo, PALACIOS, Jesus. *La Cuestión Escolar: críticas y alternativas*. Ed. Laia, Barcelona, 1989.
2. Cf. MCLAUGHLIN, M.W. e SHIELDS, P.M. Involving Low-Income Parents in the Schools: a role for policy? IN *Phi Delta Kappan*, Outubro 1987, pp.156-160 e CRESAS. *Ouvertures: l'école, la crèche, les familles*, L'Harmattan — I.N.R.P., Paris, 1985.
3. Cf. Bueno, Belmira A.B. Oliveira. *As Associações de Pais e Mestres na Escola Pública do Estado de São Paulo: 1931-86*. Tese de doutoramento, F.E. — USP, 1987.
4. LOURENÇO F., M.B. (*Introdução ao Estudo da Escola Nova: bases, sistemas e diretrizes da Pedagogia contemporânea*, 13.ed., Ed. Melhoramentos, SP., 1978) já antes de 1930 falava que "em muitos países... introduziram-se princípios e práticas da educação renovada no ensino público" (pg.25). Já no Brasil, SAVIANI, Dermeval ("Tendências e Correntes da Educação Brasileira" IN MENDES, Dumerval Trigueiro — org.: *Filosofia da Educação Brasileira*, Ed. Civilização Brasileira, RJ, 1983) não obstante identifique a presença significativa da tendência "humanista" moderna (que tem seu modelo de escola na Pedagogia Nova) a partir de fins da década de 20 — chegando ao equilíbrio com a tendência "humanista" tradicional no período 1930/45 e mesmo ao predomínio em relação a esta última no período 1945/60 — observa que no fazer pedagógico e na organização da rede pública a concepção tradicional permanece imbatível: "o movimento da Escola Nova não aboliu a escola convencional, muito ao contrário. Ela está aí e constitui o padrão dominante nas amplas redes oficiais".
5. Cf., por exemplo, BUENO, Belmira op. cit. e MCLAUGHLIN-SHIELDS, op. cit.
6. MCLAUGHLIN-SHIELDS, op. cit., p.157.
7. CRESAS, op. cit., p.07.
8. Diferentes levantamentos do "estado das artes" dos estudos e pesquisas brasileiros sobre Educação e Sociologia da Educação apontam nessa direção. GOUVEIA, Aparecida Joly ("A pesquisa sobre educação no Brasil: de 1970 para cá" IN *Cadernos de Pesquisa* n.º 19 Fundação Carlos Chagas, SP, Dez. 1976, pp.75-79) já falava em "estudos da escola como organização social... como um dos flancos mais

desguarnecidos da pesquisa educacional no Brasil". Por sua vez, CUNHA, Luiz Antonio ("Educação e Sociedade no Brasil" IN BIB *Boletim Informativo Bibliográfico* n.º 11, 1.º sem. 1981, pp.07-29), tendo realizado revisão bibliográfica abarcando três décadas — 50 a 70 — de estudos sobre a relação entre Educação e Sociedade no Brasil, não registra nenhum trabalho na direção que aqui interessa. E novamente GOUVEIA, Aparecida Joly ("Orientações teórico-metodológicas da sociologia da educação no Brasil" IN *Cadernos de Pesquisa* n.º 55, Fundação Carlos Chagas, SP, Nov. 1985, pp.63-67), agora em levantamento mais recente, assinala que "a dinâmica interna da escola e das instituições e movimentos educacionais em geral não tem se destacado como objeto de análise sociológica".

9. Cf., MCLAUGHLIN-SHIELDS, op. cit.
10. Cf. CRESAS, op. cit.
11. Cf. GALLO, Antonino *Gli Organi Collegiali della Scuola*. Ed. La Nuova Italia Scientifica, 3.ed., Roma, 1985.
12. SÃO PAULO. *Lei Complementar n.º 201, de 09 de dezembro de 1978*.
13. ———. *Lei Complementar n.º 375, de 19 de dezembro de 1984*.
14. ———. *Lei Complementar n.º 441, de 27 de dezembro de 1985*. Estatuto do Magistério.
15. MCLAUGHLIN e SHIELDS, op. cit.; CRESAS, op. cit.; RIVERSI, Paolo et alii, "Decreti delegati, Reforma della Scuola e Movimento Sindacale" IN *Sui Decreti Delegati*, organizado por G. CAVALLINI, Emme Edizioni, Milão, 1975; SCIOLLA, Loredana, *La Partecipazione Assente: gli organi collegiali della scuola dall utopia alla crisi*, Guaraldi Editore, Firenze, 1977; GALLO, Antonino, op. cit., CAMPOS, Maria M. Malta, *Escola e Participação Popular: a luta por educação elementar em dois bairros de São Paulo*, Tese de doutoramento, FFLCH-USP, 1982.

ORGANIZAÇÃO E GESTÃO NO ENSINO SUPERIOR

INSTITUCIONALIZAÇÃO ORGANIZACIONAL OU PROCESSO DECISÓRIO? EM BUSCA DE UM MODELO DE DIAGNÓSTICO PARA A ORGANIZAÇÃO UNIVERSITÁRIA

SÉRGIO PROENÇA LEITÃO*

RESUMO

O artigo examina e avalia concepções, teorias e estudos disponíveis sobre os modelos de Institucionalização Organizacional e de Processo Decisório, no sentido de verificar qual dos dois corpos teóricos apresenta-se como o mais adequado para subsidiar a construção de instrumentais de diagnóstico para a Universidade.

ABSTRACT

An evaluation of major concepts, theories and studies of Organizational Development and of Decision-Making Process is presented with the purpose of selecting one among these two theoretical references to generate university diagnosis instruments.

O presente trabalho examina as possibilidades da institucionalização organizacional e dos modelos de processo decisório, como referenciais para diagnóstico da organização universitária, com base na bibliografia disponível.

No que se refere a institucionalização organizacional, também chamada de desenvolvimento de instituições, procurou-se verificar em que medida sua base teórica e seu modelo operacional, que procura explicar como uma organização é criada, cresce e assume o estado de instituição, pode ser utilizado na organização universitária como instrumento de diagnóstico. Também a revisão de literatura sobre processo decisório, visou destacar os modelos prescritivos dos descritivos e verificar em que medida as contribuições atualmente existentes sobre modelos descritivos, fornecem material ajustado às características do processo decisório na organização universitária.

O exame dos dois possíveis referenciais possibilitou ainda a percepção de problemas e limitações de natureza teórica existentes na teoria

* Professor-Assistente da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

da administração da educação para a construção de modelos de diagnóstico do desempenho na organização universitária com vistas a seu planejamento acadêmico (estratégico).

INSTITUCIONALIZAÇÃO ORGANIZACIONAL

Os estudos sobre institucionalização organizacional tiveram início nos anos 60, como um novo método para modernizar organizações em países subdesenvolvidos. Surgiram como uma alternativa mais vantajosa do que os projetos de assistência técnica até então utilizados.

A organização é considerada como um potencial agente de mudança, dentro de uma estratégia de desenvolvimento, onde é usada como meio de introduzir e difundir elementos e mecanismos inovadores para induzir à mudança social. É o processo denominado de institucionalização, que ocorre a uma organização com o passar do tempo e reflete sua história, seu pessoal e as estratégias usadas para adaptação ambiental. Distingue-se, portanto, organização de instituição, conforme o conceito introduzido por Philip Selznick.

Como observa Loureiro Pinto (1969) o estudo do desenvolvimento das instituições requer, fundamentalmente, o conhecimento das variáveis internas e externas envolvidas no processo pelo qual as organizações se transformam em instituições. Seu objetivo é obter meios mais adequados para introduzir, adaptar e consolidar tecnologias físicas e sociais modernas com a intenção de promover a modernização das nações de baixa renda. A institucionalização organizacional é definida por Esman e Blaise (1966), dois de seus principais teóricos, como "o planejamento, estruturação e orientação de organizações novas ou reconstituídas que (a) incorporam, promovem e protegem relações e cursos de ação, (b) realizam funções e serviços que são valorizados no ambiente, e (c) facilitam a assimilação de novas tecnologias físicas e sociais.

Esman e Blaise desenvolveram um modelo teórico fundamentado na literatura sobre teoria administrativa, comportamento organizacional e mudança social, além de pesquisas próprias. Sua fundamentação teórica básica repousa na teoria de sistemas e, segundo Santos (1980), pressupõe que a teoria das organizações não constitui referencial suficiente ao estudo das organizações como agentes de mudanças, porque ela enfatiza o que a organização é ou como funciona e não como é criada, cresce, sobrevive ou decai. A intenção da institucionalização organizacional é preencher esta lacuna, ao investigar e analisar porque algumas organizações crescem e exercem influência sobre o ambiente, enquanto outras não o conseguem.

O modelo sistêmico de Esman e Blaise procura analisar as transações da organização com indivíduos e com o ambiente onde obtém apoio e transfere normas e valores. Os componentes básicos do modelo

são a organização, as transações com o ambiente e o meio ambiente. Na organização as categorias analisadas são a liderança, a doutrina, o programa, os recursos e a estrutura interna, cada uma envolvendo a análise de diversas variáveis. Nas transações são examinados os objetivos da organização e no meio ambiente os elos existentes, ou seja, as organizações com as quais transaciona.

A mensuração do grau de institucionalização alcançado é feita através de três testes: a capacidade de sobrevivência, sua relevância para o meio ambiente e o grau de influência normativa sobre o meio ambiente. O modelo considera o desenvolvimento de instituições como um processo dinâmico no qual as variáveis que afetam a institucionalização devem ser colocadas numa perspectiva temporal sendo, por isso, importante identificar os ciclos e as fases da instituição onde aparecerão os valores, os objetivos concebidos pelos agentes de mudança e as respectivas estratégias adotadas. As fases sugeridas são a iniciação, a execução, a organização e manutenção e a de transferência de normas e valores.

Esse método de análise institucional foi aplicado em algumas instituições brasileiras durante os anos 60 e 70, sendo a primeira aplicação feita por José Silva de Carvalho na Escola Brasileira de Administração Pública, em 1967, como tese de doutoramento. Com o mesmo objetivo e no mesmo ano, Aluizio Loureiro Pinto o aplicou no Instituto Brasileiro de Administração Municipal, utilizando como indicadores de potencial de institucionalização o esquema dual de alicientes-contribuições de Barnard e Simon. Outra aplicação foi realizada por uma equipe da Fundação Getúlio Vargas no Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (1969). O objetivo deste trabalho foi a reformulação do órgão público para desenvolver sua capacidade operacional de captar e processar recursos e alcançar suas metas. As áreas de análise foram a organização administrativa, foco principal do estudo, seus objetivos declarados e latentes e o meio ambiente. Nesta área, além dos quatro elos propostos pelo modelo de Esman e Blaise, acrescentaram-se ainda os elos competitivos e os emulativos. Os dados obtidos pela análise foram transpostos para um modelo fundamental, dividido em três partes, com o objetivo de desencadear a reforma: a primeira retratando as dimensões e a profundidade dos problemas encontrados; a segunda contendo um diagnóstico crítico das características do DNER, apontando o que revitalizar e o que mudar e, a terceira, indicando a ação corretiva de natureza estrutural, funcional e comportamental.

Uma quarta aplicação, mas desta feita com o objetivo de aplicar o conceito de intercâmbio social como instrumento de análise do processo de institucionalização de uma organização, no caso a EBAP, foi feita por Frank Sherwood (1968). A premissa básica da teoria do intercâmbio social é de que um indivíduo permanece em integração com os outros, somente quando uma situação lhe trazer algum proveito

em termos de recompensas materiais ou intangíveis. O mesmo princípio se aplicaria as relações de indivíduo com uma organização. Conforme o relato de Sherwood, a limitação em incentivos materiais pode ser compensada com incentivos imateriais para a organização alcançar a institucionalização. As organizações altamente institucionalizadas possuem expressivo acervo de sentimentos como a aprovação social, por exemplo, e são capazes de propiciar a seus membros maior proporção de recompensas materiais. No modelo analítico, baseado nas obras de Barnard (1947) e Homans (1961), podem ser identificadas formas de incentivos oferecidos pelas organizações e de persuasão (providências para garantir o processamento desses incentivos).

No estudo da EBAP, no exame da interação entre o corpo docente e a organização, distinguiu-se entre as recompensas fruídas diretamente e as menos diretas que representavam um compartilhamento do êxito da organização. E a partir de categorias como "oportunidade para perseguir alvos individuais dentro do sistema", "satisfação com o aproveitamento das aptidões" e outras, chegou-se a proposições relativas ao grau em que a organização é capaz de proporcionar recompensas imateriais. A análise feita na EBAP tinha como objetivos principais identificar o grau em que as recompensas imateriais eram parte do conjunto total de incentivos e detalhar, no caso de professores e alunos, a natureza e a extensão desses incentivos imateriais. Sherwood concluiu seu estudo acreditando que o conceito de intercâmbio social pode sugerir estratégias aos dirigentes preocupados com a institucionalização de suas organizações por permitir um clima propício a um intercâmbio vantajoso para seus membros.

Outra aplicação do desenvolvimento de instituições como estratégia foi feita por Geraldo Borges Santos junto a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira, em 1979, como tese de mestrado. Constituem ainda experiências com esse método os estudos sobre a institucionalização dos cursos de administração de empresas no sistema universitário brasileiro, sobre a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste, sobre o Banco Nacional da Habitação e ainda dois estudos envolvendo o Instituto Nacional de Reforma Agrária e a Fundação de Serviço Especial de Saúde Pública. A aplicação desse método praticamente desaparece nos anos 80.

As aplicações dessa concepção sistêmica da análise institucional nas organizações brasileiras parecem evidenciar que, pelo menos em nossa experiência, a análise institucional está bem mais próxima de uma "socioanálise" do que de uma "crisanálise" no dizer de René Lourau (1975) em seu dilema quanto às inclinações da análise institucional. A descrição das experiências brasileiras demonstram que a institucionalização organizacional está longe de se constituir em uma teoria da provocação institucional em suas pretensões de levar a mudança. Na realidade ela é mais uma intervenção "tranquila" pois, ou pressupõe,

como afirma Loureiro Pinto (1969), o estudo dos valores, hábitos, atitudes e comportamentos de uma maneira neutra, conforme o clássico paradigma do empirismo lógico, ou ainda, na visão de Santos (1980), o comprometimento dos administradores com os valores e objetivos da sociedade, contrariamente aos pressupostos da neutralidade burocrática. Em qualquer das hipóteses as bases filosóficas em que se fundamenta sua praxis se distanciam da hipótese mais crítica levantada por Lourau de, através da psicanálise, da sociologia, da psicossociologia, da pedagogia e do marxismo, chegar à uma teoria da provocação institucional.

Do ponto de vista metodológico algumas restrições e limitações foram identificadas pelos que trabalharam com o modelo de desenvolvimento de instituições. O primeiro ponto, que nos parece o mais sensível, é da institucionalização gerar não apenas efeitos benéficos, mas levar a autopreservação com o abandono da inovação em prejuízo das metas iniciais. A organização acabaria por se acomodar passando a uma postura autodefensiva, abandonando a busca de soluções para as questões que deveria resolver. Ao se institucionalizar a organização assume identidade própria com seus valores, crenças e modos próprios de operar. A autopreservação leva-a a se preocupar e a manter apenas o que é característico do grupo face as pressões externas ou internas.

Nesse ponto a institucionalização organizacional apresenta um ponto de conexão com a cultura organizacional pela coincidência de uma situação possível e os referenciais utilizados. Estudiosos da cultura organizacional como Duncan (1986) e Wilkins e Ouchi (1983) observam que culturas bem estabelecidas podem passar um prescrito meio de crer, pensar e agir que, algumas vezes, constroem um tipo de incapacidade de decidir. A organização se envolve tanto em sua cultura que não é mais capaz de conceptualizar problemas de forma a solucioná-los (Duncan, 1986). Nesse sentido a cultura organizacional, tanto quanto a institucionalização podem constituir ativos ou passivos para a organização.

Outro ponto de conexão entre as duas abordagens está na semelhança entre as teorias de custos de transações, utilizada por Wilkins e Ouchi, e a de intercâmbio social aplicada por Sherwood. Em ambos os casos a integração e a permanência dos indivíduos nas organizações dependem da relação entre os custos incorridos e os benefícios tangíveis ou intangíveis recebidos. Ambos relacionam-se com fatores identificados hoje como traços culturais do conceito de cultura organizacional. Na realidade, o desenvolvimento de instituições examina diversas variáveis internas como valores, métodos operacionais, padrões de recompensas, processos e estruturas¹ e outras externas modernamente englobadas

¹Pettigrew (1979) como Selznick (1953) identificam a estrutura como uma manifestação da cultura organizacional.

no conceito de cultura. Em certo sentido a análise institucional utiliza a cultura como variável manipulável, como ainda hoje alguns analistas o fazem (Smircich, 1983), embora a tendência seja no sentido de um "modelo cultural", como observam Pondy e Mitroff (1979) e de abandonar a analogia dos sistemas abertos que leva a tratar a cultura como uma variável interna ou ambiental. Dessa forma o conceito de desenvolvimento de instituições parece envelhecer.

Ocorrem também problemas teóricos não resolvidos com esse método. Entre os problemas apontados como restrições e limitações ao modelo de desenvolvimento de instituições estão: (a) o fato de não considerar as pessoas como elos no processo de institucionalização, (b) a incapacidade de determinar uma gradação no processo de institucionalização, (c) a não diferenciação entre o meio ambiente imediato da organização e o meio ambiente geral, (d) a existência de imprecisão quanto a diferença entre a aprovação recebida pelo meio ambiente e a capacidade de estender suas normas ao ambiente, ou ainda (e) não considerar outros valores sociais, econômicos e políticos que estão fora dos limites das transações interinstitucionais. A variável política é particularmente relevante no caso das organizações universitárias.

Outra fraqueza de natureza teórica, já apontada por Pinto (1969) está na falta de um conceito aceitável de modernização. Como ocorre em outras áreas do conhecimento administrativo, os estudos sobre modernização — o objetivo básico do desenvolvimento de instituição, enquanto forma de intervenção para o desenvolvimento dos países atrasados — vinha se processando de forma segmentada. Ora voltava-se para o papel das atitudes dentro do processo de mudança social, ora enfocava o problema da comunicação sem possibilitar a formação de um corpo teórico consistente para apoio àquele método de intervenção. Até o presente não ocorreram mudanças substanciais nesse sentido.

Tais questões parecem explicar a decadência do método dos anos 80. Para sua aplicação na organização universitária, outra restrição pode ser levantada: a identificação dos objetivos organizacionais requerida pela abordagem sistêmica. Esta não é uma tarefa simples num tipo de organização de objetivos múltiplos e reconhecidamente imprecisos, já identificada como "latas de lixo" (Cohen, March & Olsen, 1972). Nesse particular o método enfrenta as dificuldades inerentes à aplicação dos modelos sistêmicos à universidade, quando se precisa trabalhar com os objetivos declarados ou os operativos. E nem mesmo com a definição de objetivos "a priori" como propõe o modelo de universidade de Rice (1970) pode-se considerar a questão resolvida.

Outra conclusão a que chegaram os estudiosos do desenvolvimento de instituições é ser o grau de institucionalização dependente da proteção existente. Também quanto mais precisa a finalidade e mais especializadas e técnicas forem as operações da organização, menores serão as chances de forças sociais afetarem seu desenvolvimento. Na universi-

dade além de ser de sua natureza a imprecisão das finalidades, a tecnologia também é imprecisa e a participação é fluida o que contradiz aquela premissa do processo de institucionalização, levantando questões quanto ao ajustamento do modelo para esse tipo de organização.

Em síntese, tanto o objetivo para o qual foi concebida a institucionalização organizacional, como sua base teórica, desestimulam uma linha de investigação com vistas a sua utilização como sistema de diagnóstico para a instituição universitária.

PROCESSO DECISÓRIO

O estudo do processo decisório tem suas origens mais remotas na Economia e na Psicologia. Na Teoria das Organizações foi introduzido pela escola comportamentalista que via nele uma dimensão afetiva, além da dimensão racional, na qual se baseavam a teoria dos jogos e a teoria estatística da decisão, desenvolvidas na mesma época. Estas, baseadas numa racionalidade exclusivamente econômica, só encontraram aplicação em realidades simples e controláveis, situação diversa da maioria dos problemas decisórios enfrentados pelos administradores (Ferretti, 1975).

Sob influência da racionalidade econômica e da teoria clássica da Administração, a teoria da decisão se tornou predominantemente prescritiva, procurando estabelecer regras e modelos normativos. Tanto no campo da Administração como no da Economia ou da Psicologia desenvolveram-se modelos de raciocínio lógico e fundamentação matemática que procuravam uma decisão racional. Como observa Duncan (1986) os estudos do processo decisório seguiram a orientação das ciências sociais, fazendo uso freqüente de tipos ideais no desenvolvimento de teorias e prescrições para as ações gerenciais. Deu-se maior atenção ao estabelecimento de diretrizes normativas e modelos aplicáveis à ação estratégica tanto das empresas públicas como privadas. Tais modelos visavam mais o como a decisão deve ser tomada do que o como ela é tomada na realidade.

Formalmente os modelos normativos de decisão seguem etapas do tipo: (a) definição de objetivos e metas, (b) análise ambiental, (c) análise dos recursos da empresa, (d) formulação de estratégias de ação, (e) escolha da melhor estratégia, (f) implementação da estratégia e (g) controle. Exemplos de modelos integrantes da teoria da decisão podem ser encontrados no trabalho da Bethlem (1985).

Os modelos normativos com base no princípio da maximização de resultados procuram dizer como os indivíduos devem se comportar em relação a seus objetivos, valorizando normas e regras técnicas e direcionam o administrador para o campo do que deve ser. Sua aplicação não deixou de se estender ao campo da administração do ensino.

O paradigma de Westmeyer-(1981) é uma dessas aplicações, pelo qual o administrador escolar é levado a uma seqüência de decisões com base em perguntas e respostas do tipo sim e não, desde a identificação do problema até a escolha da solução e conseqüente ação.

Taylor (1982) observa que a literatura disponível propugna pela necessidade de se fortalecer o comportamento decisório dos administradores acadêmicos e que a maioria dos autores prescreve um processo decisório do tipo participativo, mas sem um quadro de referência conceitual que permita aos administradores identificar quando e em que medida outros devem ser envolvidos na decisão. A partir dessa observação propõe um modelo de processo decisório que objetiva fortalecer a capacidade decisória no meio universitário. Em sua conclusão apresenta uma base de diagnóstico das forças e fraquezas dos estilos de processo decisório preferidos. Tal perfil-diagnóstico pretende prover um ponto de partida aos tomadores de decisão que desejem aperfeiçoar seus estilos e toma por base o modelo normativo do Vroom e Yetton (1973) aplicado a escolas superiores para explicar as normas preferidas do processo decisório. O modelo de Vroom e Yetton contém cinco estilos de gestão, se baseia em três classes de resultados de decisões e define também sete atributos — problemas que devem ser considerados na seleção do estilo gerencial a ser usado. Como outros modelos normativos, ele se propõe a mostrar como as decisões devem ser tomadas pelo desenvolvimento da capacidade de decisão dos que participam das instâncias decisórias da universidade. Taylor o aplica como instrumento de diagnóstico e aperfeiçoamento do processo decisório.

Tais modelos não se prestam ao conhecimento do processo decisório, porque seu objetivo é melhorar a decisão e o desempenho pela ampliação de sua racionalidade. A partir de Herbert Simon, no entanto, passou-se a admitir que a racionalidade administrativa é limitada, ou seja, inclui elementos irracionais que não podem ser desprezados, estando portanto muito afastada do modelo clássico. Desde essa constatação o modelo clássico de racionalidade administrativa passou a sofrer restrições.

Os modelos racionais normativos perderam de fato muito de sua influência face as limitações apresentadas. A tendência atual é de abertura a todos os tipos de modelos e metodologias, fugindo as restrições dos modelos racionais e explorando mais as dimensões "não racionais" do processo decisório, como a cultura organizacional e a dimensão política (Duncan, 1986). Dos modelos normativos passa-se ao desenvolvimento dos modelos comportamentais descritivos cuja origem está em March e Simon (1981) e tem objetivo inteiramente diferente. Abandona-se o pressuposto de maximização de resultados pela idéia de que os decisores apenas buscam resultados satisfatórios, operam em condições de racionalidade limitada e não mais de perfeito conhecimento. O processo de decisão é visto como uma busca seqüencial, onde as escolhas são

feitas a partir da primeira opção satisfatória encontrada nos limites do conhecimento do decisor. O objetivo não é mais dizer como decidir, mas explicar como se decide.

Os modelos não racionais ou não estruturados de decisão têm, portanto, um propósito descritivo e são concebidos para descrever como os executivos tomam decisões. Seu fortalecimento se dá a partir da constatação de que os modelos normativos, como o planejamento estratégico ou a análise custo-benefício, têm pouca influência sobre o comportamento decisório das organizações. Sobretudo nos níveis mais altos de decisão, de maior complexidade e sobre os quais há pouco estudo empírico. Admite-se então a existência de processos de decisão não estruturados nas organizações para os quais não existe um pré-determinado ou explícito conjunto de respostas ordenadas e que necessita ser melhor conhecido.

O estudo de Mintzberg, Raisinghani e Théoret (1976) seguiu essa linha de investigação. É um estudo empírico de 25 processos de decisão estratégica que chega a um quadro de referência descritivo dos processos analisados. O estudo conclui pela existência de uma estrutura básica subjacente aos processos não estruturados e que tem doze elementos: três fases centrais com suas rotinas, três conjuntos de rotinas de suporte e seis conjuntos de fatores dinâmicos.

Após analisar cada um desses doze elementos os autores chegaram a um modelo geral descritivo das interrelações existentes entre eles. O quadro referencial usado está de acordo com a proposta de Witte de que existem fases distintivas no processo decisório, já apontadas por Dewey e Simon, mas não postula a existência de uma relação seqüencial simples entre elas. Suas três fases centrais, por outro lado, se assemelham a tricotomia de Simon: inteligência, projeto e escolha.

Seu modelo geral é capaz de explicar a estrutura de cada um dos 25 processos decisórios analisados. E permitiu concluir pela possibilidade de se recortar o processo decisório em sete grupos, conforme os indicadores de configurações do modelo, que dependem em grande parte do tipo de solução e da natureza dos fatores dinâmicos encontrados. Esses grupos ou configurações são: (a) processo decisório de simples impasse, (b) processo decisório de procura básica, (c) processo decisório de procura modificada, (d) processo decisório de design básico, (e) processo decisório de design político e (f) processo decisório de design dinâmico.

Tais configurações, segundo os autores, apenas arranham a superfície do processo, ante sua dinâmica e complexidade. Para eles pouco se conhece sobre as mais importantes rotinas, especialmente a do diagnóstico, provavelmente a mais importante porque determina em grande parte o curso subsequente da ação. O estudo não chegou também a examinar as interrelações entre decisões tomadas ao longo do tempo, nem as relações entre decisões e estrutura, permanecendo desconhecido

o processo pelo qual as decisões fluem através da estrutura organizacional. O estudo não preenche ainda a lacuna de conhecimento existente quanto a uma tipologia das decisões tomadas em organizações, especialmente as que se situam entre o nível operacional mais baixo e as decisões estratégicas da alta administração. Os autores consideram, inclusive, que a literatura existente não permite uma compreensão, mesmo que elementar, de como as organizações funcionam.

Em que pesem suas limitações este estudo empírico se reveste de interesse particular pela inclusão de uma organização de características peculiares como o hospital, similares as da universidade, instituição de reduzidos estudos empíricos nesta área. Na configuração "design político" do processo decisório se reafirma a importância do processo político da decisão nesse tipo de organização. Considera-se ali que as atividades políticas refletem influências de indivíduos que procuram satisfazer suas necessidades pessoais e institucionais, indivíduos que podem estar dentro ou fora da organização, mas cujas decisões podem afetá-las. O modelo pressupõe que o conhecimento da atividade política pode esclarecer tanto as relações de poder, como ajudar a conseguir consenso ou a mobilizar forças para implementação das decisões. Essa atividade se processa através das rotinas de barganha comuns às organizações daquele tipo e o estudo da evidência de que, quando grupos de poder são desprezados durante as fases iniciais do processo, eles acabam por confrontar a organização na fase de seleção. As observações do estudo reforçam as posições de outros autores como Pettigrew, Carter, Bowes e outros, quanto a importância da atividade política nos processos de tomada de decisão, incentivando à pesquisa em organizações como a universidade.

As universidades já foram descritas como organizações de preferências inconsistentes e mal definidas, tecnologia imprecisa e participação fluida. Isto é, suas preferências são descobertas mais pela ação do que de forma pré-estabelecida, os processos não são bem compreendidos, levando suas operações a serem realizadas na base de tentativas e erros e, finalmente, os participantes variam na quantidade e esforço que dediquem à organização. Tais características levaram Cohen, March e Olsen (1972) a utilizar a metáfora da "lata de lixo" para identificar seu processo decisório, uma forma de enfatizar o caráter não racional do processo. É na "lata de lixo" que os diferentes tipos de problemas e soluções são despejados conforme vão sendo gerados. O conteúdo da lata dependeria do que se estivesse trabalhando no momento. O modelo das "latas de lixo constitui uma aplicação da teoria comportamental a uma organização complexa e de relações típicas como a universidade, cujas características dificultam o desenvolvimento de modelos decisórios do tipo normativo racional dadas as limitações impostas à racionalidade do tipo econômico na forma como as decisões são tomadas.

Os modelos normativos racionais por outro lado sempre especificam objetivos antes de escolher as estratégias possíveis para alcançá-los. Isto não é todavia lugar comum a todas as organizações ou a todas as situações. Muitas vezes elementos chaves da organização discordam em relação aos projetos desejados, ou visões paroquiais dos diversos tipos de profissionais ou áreas de conhecimento, como ocorre nas universidades, levam a percepções diferentes quanto a objetivos e estratégias, ou ainda pode ocorrer que o consenso seja impossível no prazo necessário. Por outro lado as preferências não são estáveis no tempo.

Tais evidências levaram Lindblom (1979) a concluir que a avaliação e a análise empírica no processo decisório estão interrelacionadas, que os decisores escolhem simultaneamente o objetivo e a estratégia para alcançá-lo, concentrando-se nos valores marginais ou incrementais obtidos, ao optar por uma das alternativas possíveis. Segundo essa teoria das comparações sucessivas limitadas, o valor relevante na escolha é o valor líquido marginal ou incremental ao se comparar as diferenças entre as opções. Assim sendo, não é necessário clarificar os objetivos antes da escolha. Nessa linha de análise, o autor descreve o processo decisório através de três tipos de incrementalismo: a análise incremental simples, o incrementalismo desconexo e a análise estratégica.

Também dentro dos princípios do incrementalismo e da análise marginal Quinn (1980) desenvolveu sua teoria não racional do incrementalismo lógico. Ela se apóia na observação de que decisores raramente usam processos racionais de escolha. A análise estratégica seria uma combinação de análise formal com técnicas comportamentais e ação política. O objetivo do processo seria provocar movimentos coesos, passo a passo, no sentido desejado, mas sob constantes reavaliações quando novas informações aparecem. Essas etapas não são necessariamente lineares e raramente surgem como um processo de análise ambiental. O modelo explicativo de Quinn também aponta o interesse dos gerentes em envolver outras pessoas na seleção das estratégias possíveis. A conclusão do processo decisório ocorreria quando se consegue um número suficiente de pessoas para garantir a aceitação. E aqui uma apreciação da cultura organizacional é introduzida no modelo, na medida em que os decisores manipulam símbolos para obter credibilidade e preparar a organização para a mudança. A estratégia de mudança é tentativa e experimental, requerendo suporte político para sua implementação. As dimensões cultural e política interagem nesse modelo comportamental para explicar o processo decisório e o enriquecem, tornando-o em princípio passível de aplicação a organizações complexas como a universidade.

Quinn admitia que o processo decisório se realizava em etapas, embora não necessariamente lineares. Essa questão é particularmente discutida por Poole (1983) em seus estudos sobre o desenvolvimento da decisão em pequenos grupos. Ele afirma que os modelos tradicionais

de tomada de decisão em grupo que tratam a decisão como uma série de fases consecutivas e discretas são inadequados. Depois de analisar o modelo de fases com base em pesquisas recentes sobre decisões em pequenos grupos, ele desenvolve um novo modelo que trata a decisão como um conjunto de seqüências de atividades em contínuo desenvolvimento, se entrelaçando ao longo do tempo. Seu modelo é outro sistema descritivo do processo decisório que especifica três seqüências de atividades de grupo, vários tipos de pontos de ruptura que assinalam as mudanças no desenvolvimento do todo e um modelo estrutural de realização de tarefas. As interrelações entre esses três componentes de natureza descritiva permitem uma melhor visão da complexidade do processo decisório do que o tradicional modelo de fases. Por outro lado, ao explicar os fatores que determinam a evolução das seqüências múltiplas no desenvolvimento da decisão, Quinn chega a uma série de proposições que contribuem para a formulação do arcabouço de uma teoria contingencial do desenvolvimento das decisões em pequenos grupos. Embora seu estudo se limite a participação dos grupos no processo e não considere, pela natureza de sua pesquisa, outras dimensões como a participação individual ou a estrutura organizacional, ele representa um avanço significativo para a compreensão do processo decisório. Contribuições, embora de menor pretensão, como a de Lane (1981), retomam apenas o velho pragmatismo da cultura americana sem trazer maiores esclarecimentos sobre o processo.

Outra linha de estudos sobre o processo decisório de crescente interesse, particularmente no campo educacional, é a que trata sobre os valores subjetivos na administração educacional. A reação à pretensa neutralidade científica do positivismo, que defende uma maior atenção à subjetividade dos valores subjacentes à ação administrativa, tem ensejado estudos e debates entre adeptos da teoria crítica e do empirismo lógico. Nessa linha estão os trabalhos de Dressel (1982) e de Lakomski (1987) que questionam o problema da objetividade de valores no processo decisório. A discussão introduzida pela Escola de Frankfurt começa a chegar à teoria administrativa e aos estudos sobre processo decisório e tem profundas implicações metodológicas, quando se pretende desenvolver sistemas de avaliação de desempenho para organizações em geral e particularmente para a organização universitária (Demo, 1987). A utilização da pesquisa participante no estudo do processo decisório é, entretanto, limitada e de escassa literatura.

OBSERVAÇÕES FINAIS

O exame da institucionalização organizacional e dos estudos sobre processo decisório evidenciam um problema já detectado e discutido por autores como Yeakey (1987): a falta de maior profundidade conceitual

no campo da administração da educação. O modelo da institucionalização organizacional não foi desenvolvido tendo em vista as peculiaridades organizacionais da universidade e sim o desenvolvimento de organizações "convencionais", estando por isso sujeito a algumas inadequações, quando se considera que sua base teórica — a teoria de sistemas — parte do pressuposto da identificação dos objetivos organizacionais, o que na universidade se apresenta como tarefa mais complexa do que nos demais tipos de organização.

Os estudos do processo decisório oscilam por sua vez entre a inadequação de finalidade, como é o caso dos modelos prescritivos que não se prestam a instrumento de diagnóstico, e os modelos explicativos onde se identificam duas situações possíveis: (a) modelos genéricos, despreocupados com a realidade das universidades, como os de Lindblom e Quinn e (b) modelos aplicáveis a universidade como o de Millet (1988), o de Cohen, March e Olsen (1972) ou o de Mintzberg, Raisinghani e Théoret (1976), mas ainda não operacionais. Nenhum destes modelos, no entanto, se baseia em teorias fundadas na realidade das instituições de ensino para fornecer maior consistência como instrumental de análise e são, algumas vezes, constructos intelectuais, concepções idealizadas da realidade universitária.² Eles representam um esforço para entender a universidade através de perspectivas organizacionais que não alcançam em profundidade o que existe de mais específico na organização universitária.

A teoria administrativa absorveu o conhecimento e o método de outras ciências sociais e por sua vez vem sendo utilizada para explicar a administração da educação. Falta fundamentação na prática da administração das instituições de ensino, ou seja, partir desta realidade para fornecer hipóteses e verificá-las.

Persiste, portanto, a questão epistemológica onde a orientação clássica dominante, o estrutural-funcionalismo, vem sendo contestada pela teoria crítica, embora não tenha esta corrente por sua vez apresentado um referencial teórico consistente que substitua a primeira. Apesar de que algumas contribuições comecem a surgir para explicar a decisão estratégica pelo enfoque da Escola de Frankfurt no plano macro (Foster, 1980) ainda existe carência de estudos ao nível da organização.

O estado incipiente da teoria da administração da educação e também a falta de uma teoria da decisão não estruturada aplicável à universidade, recomendam, primeiro, o estudo do processo decisório a partir da realidade concreta das instituições de ensino superior, antes que se pense em desenvolver modelos de diagnóstico.

Estudos nesse sentido já foram iniciados por Pfeffer e Salancik (1974), Hills e Mahoney (1978), Pfeffer e Moore (1980) e Chaffee (1983),

²Se incluem ainda entre os modelos teóricos aplicáveis a universidade os de Cyert March (1963) o de Baldrige (1971) e o de Weber (1974).

cada um examinando o processo orçamentário de uma universidade de grande porte dos Estados Unidos. São estudos de caso que tomaram como referência teórica os modelos burocrático, de coalisão e racional, com o objetivo de determinar a natureza do processo de decisão orçamentário em cada uma das universidades estudadas.

O estudo do processo decisório da organização universitária com vistas a ação estratégica, ou seja, ao plano acadêmico em seu sentido amplo, enfrenta, portanto, uma dificuldade substantiva: a falta de um referencial teórico que dê a consistência necessária ao método de diagnóstico a ser desenvolvido. A opção do desenvolvimento desse método, a curto prazo, deixa como único caminho disponível a adaptação da matéria existente na teoria administrativa sobre processo decisório.

Entre as duas abordagens analisadas, no entanto, o processo decisório parece ser o que permite maior abrangência das dimensões interagentes no desempenho das organizações, incluindo-se aí a dimensão política tão peculiar às organizações de ensino. A natureza holística do processo decisório torna-o a forma mais rica de conhecimento do desempenho organizacional, o que tem levado um crescente número de pesquisadores a buscar modelos descritivos para explicar o como se decide nas organizações formais. Mas por uma ou por outra abordagem é inevitável o risco de se incorrer em considerável grau de inconsistência teórica, se se pretende desenvolver um sistema de diagnóstico para a universidade, face à atual fase de desenvolvimento da teoria da administração da educação, se é que se pode assim chamá-la.

BIBLIOGRAFIA

1. BALDRIDGE, J.V. *Power and conflict on the University*. New York John Wiley Sons, 1971.
2. BARNARD, Chester I. *The functions of the executive*. Cambridge, Harvard University Press, 1947.
3. BETHLEM, Agrícola. *Modelos de processo decisório*. Relatório Técnico n.º 91, COPPEAD/UFRJ, dez. 1985.
4. CHAFFEE, Ellen E. *Rational decision making in higher education*. National Center for Higher Education Management Systems, Boulder, Colorado, 1983.
5. CYERT, R.M. & MARCH, J.G. *A behavioral theory of the firm* — Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1963.
6. COHEN, M.D., MARCH, J. & OLSEN, S.P. A garbage can model of organization choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1972.
7. DUNCAN, Jack. *Organizational Culture: some important questions and critical issues*. Documento de Trabalho n.º 47, Departamento de Administração PUC-Rio, 1986.
8. _____. *Nonrational models of management behavior: selected views of strategic thinking*. Documento de Trabalho n.º 48, Departamento de Administração PUC-Rio, julho 1986.
9. DEMO, Pedro. Avaliação qualitativa II — algumas pegadas. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, 68(159), mai/ago, 1987.
10. DRESSEL, Paul L. Values. (Virtues and vices) in decision making. *New Directions for Higher Education: Designing Academic Program Reviews*, 37, 1982.
11. ESMAN, M.J. & BLAISE, H.C. *Institution building research: the guiding concepts*. Pittsburgh, Graduate School of Public and International Affairs, 1966.

12. HOMANS, George C. *Social behavior: its elementary forms*. New York Horcourt Brace, 1961.
13. FERRETI, M.M.R. *Processo decisório administrativo, aspectos psicossociais*. FGV/EBAP, Tese de Mestrado, 1975.
14. FORESTER, John. *Critical theory and planning practice*. Cornell Planning Reprints, Cornell University, Reprint 77, jul. 1980.
15. HANSON, M., GARDNER, D. & MCNAMARA, J. Ecological influence in administrative reporting and decision making. *Educational Administrative Quarterly*, 22(2), spring 1986.
16. HILLS, F.S. & MAHONEY, T.A. University budgets and organizational decision making. *Administrative Science Quarterly*, vol. 23, september 1978.
17. LAKOMSKI, Gabriele. Values and decision making in educational administration. *Educational Administration Quarterly*, 23, n° 3, august 1987.
18. LANE, John. Is this meeting necessary? an application of decision theory. *NASSP Bulletin*, september 1981.
19. LINDBLON, C.E. The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2), 1959.
20. . Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39(6), 1979.
21. LOURAU, Rene. *Análise institucional*. Petrópolis, Vozes, 1975.
22. MARCH, J.G. e SIMON, H.A. *Teoria das Organizações*, Rio de Janeiro, FGV, 1981.
23. MILLET, John D. *Decision making and administration in higher education*. Kent State University Press, 1968.
24. MINTZBERG, H. RAISINGHANI, O. & THÉORET, A. The structure of unstructured decision process. *Administrative Science Quarterly*, 21(2), june 1976.
25. PINTO, Aluizio L. A institucionalização organizacional como estratégia de desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, 3(1), jan./jun. 1969.
26. PETTIGREW, A.M. On studying organizational culture. *Administrative Science Quarterly*, 24, 1979.
27. PONDY, L. & MITROFF, I. *Beyond open systems models of organizations*. Larry L. Cummings and Barry M. Saw (ed.) Research in Organizational Behavior, Greenwich, CT: JAI Press, 1979.
28. PFEFFER, J. & SALANCIK G.R. Organizational decision making as a political process: the case of a university budget. *Administrative Science Quarterly*, 19, june 1974.
29. PFEFFER, J. & MOORE, W.L. Power in university budgeting: a replication and extension. *Administrative Science Quarterly* 25, december 1980.
30. PFIFFNER, J.M. Administrative rationality. *Public Administration Review*, Chicago, 3(20), summer 1960.
31. POOLE, Marshall. Decision development in small groups III: a multiple sequence model of group decision development. *Communications Monographs*, 50, december 1983.
32. QUINN, J.B. Strategic change: logical incrementalism. *Sloan Management Review*, 20(1), 1978.
33. Relatório-Estudo DNER. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 3(2), jul./dez. 1969.
34. RICE, A.K. *The modern university, a model organization*. London, Tavistock, 1970.
35. SANTOS, Geraldo. Desenvolvimento institucional — uma estratégia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 14(3), jul./set.1980.
36. SHERWOOD, Franck. Intercâmbio social no processo de institucionalização de uma organização — a escola brasileira de administração pública: os atrativos que oferece e os ônus que impõe. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 3, 1º semestre de 1968.
37. SELZINICK, P. *Leadership in administration*, New York, Harper & Row, 1953.
38. SMIRCICH, Linda. Concepts of culture and organizational analysis. *Administrative Science Quarterly*, 28, september 1983.
39. TAYLOR, Alton. Decision-process behavior of academic managers. *Research in Higher Education*, 16,(2), 1982.
40. WESTMEYER, Paul. A paradigm for administrative decision-making. *Contemporary Education*, 53,(1), fell 1981.
41. WEBER, Max. *The theory of social and economic organization*. Edited by Talcot Parsons, New York: Free Press, 1947.

42. VROOM, V.H. & YETTON, P.H. *Leadership and decision-making*. University of Pittsburg Press, 1973.
43. WILKINS, A.L. & OUCHI, W.G. Effident cultures: exploring the relationship between culture and organizational performance. *Administrative Science Quarterly*, 28, september 1983.
44. YEAKEY, Carol. Critical thought and administrative theory: conceptual approaches to the study of decision-making. *Planning & Changing*, 18, 1987.

**ORGANIZAÇÃO
DO ESTADO NA EDUCAÇÃO**

“CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO NA AMÉRICA LATINA”

BENNO SANDER*

RESUMO

O artigo examina significado, limites e possibilidades da Centralização e da Descentralização na América Latina enquanto estratégias administrativas governamentais e à luz de critérios de eficiência, eficácia, efetividade e relevância.

ABSTRACT

The paper focuses the meaning, limits, and possibilities of Centralization and Decentralization, in Latin America, as a State administrative strategy examined through the criterios of efficiency, efficacy effectiveness, and relevance.

INTRODUÇÃO

Este trabalho parte da premissa de que existe uma permanente tensão entre as políticas nacionais de ensino e a sua implantação nas diferentes regiões ou jurisdições administrativas dos países da América Latina. Esta tensão se observa especialmente nas áreas marginalizadas, tanto urbanas como rurais, que, por sua condição periférica, sofrem agudamente os efeitos da distribuição desigual de recursos econômicos, facilidades físicas, poder de decisão política, oportunidades educacionais e culturais, e acesso a canais de participação. Do ponto de vista prático, a preocupação central que orienta este trabalho é o exame da estratégia administrativa mais eficiente e eficaz, mais efetiva e relevante para promover a igualdade de oportunidades econômicas e educacionais. É nesse contexto que me proponho a examinar o significado, os limites e as possibilidades da centralização e da descentralização na gestão da educação, utilizando como quadro teórico o “paradigma multidimensional de administração da educação”¹ que desenvolvi em 1982 e que,

* Professor titular da Universidade Federal Fluminense e Fundação Universidade de Brasília.

a partir de então tem sido publicado em diferentes lugares e usado de diferentes maneiras.

Como a experiência de cada país da América Latina nessa matéria é diferente, esta comunicação sofre as limitações próprias de um trabalho que tenta dar uma visão global sobre um fenômeno que, na realidade, apresenta especificidades e nuances associadas às condições econômicas e políticas que determinam sua existência.

Vou começar com alguns antecedentes gerais. Diante da crescente expansão e complexidade dos sistemas educacionais nos países da América Latina, seus Governos se têm preocupado com a busca de novas soluções organizacionais e administrativas para enfrentar essa nova realidade. Descentralização, desconcentração, regionalização, municipalização, nuclearização têm sido práticas sugeridas e adotadas em diferentes países da América Latina, como alternativas ao centralismo político e administrativo que caracterizou a sociedade e a educação na Região ao longo de seus últimos cinco séculos. Para definir esses termos existe hoje uma vasta literatura que revela a estreita relação entre as diferentes práticas. No Brasil, a prática mais recente em debate tem sido a da municipalização.

Para efeitos analíticos, a dicotomia básica usada neste ensaio se estabelece em termos de centralização/descentralização. Um sistema é centralizado quando o poder reside predominantemente no governo central. Um sistema é descentralizado quando o poder é distribuído numa escala de agregações. Em que consistiria então o processo de descentralização tão recomendado na América Latina? Consistiria em transferir poder de grandes unidades de governo para unidades relativamente menores. Os demais termos, como regionalização, municipalização e nuclearização, são formas de descentralização. A problemática da centralização/descentralização se refere à formulação da política educacional, à organização do sistema educacional como um todo, ao desenho curricular, à administração da educação, incluindo o seu sistema de pessoal e de remuneração, e à responsabilidade de prover a infra-estrutura física para a rede escolar.

No âmbito latinoamericano, um esforço pioneiro para estudar o tema "centralização/descentralização" na educação foi publicado em 1973 pela Organização dos Estados Americanos. Esse estudo descritivo sobre centralização/descentralização administrativa na educação latinoamericana apresenta um quadro geral das tendências e examina as experiências de sete países: (1) a Argentina, um caso de administração múltipla do sistema educacional; (2) o Brasil, uma tentativa de descentralização administrativa por níveis de ensino; (3) a Colômbia, um exemplo de descentralização funcional e geográfica da administração educacional; (4) o México, um caso de reforma e agilização administrativa; (5) o Panamá, um exemplo de descentralização através do fortalecimento da administração educacional nas Províncias; (6) o Peru, um caso de

nuclearização e descentralização geográfica progressiva do Ministério da Educação; e (7) a Venezuela, um caso de regionalização educacional como base prévia para a descentralização administrativa.

Outro esforço significativo para estudar a regionalização e a descentralização na América Latina se encontra no Projeto Multinacional de Regionalização Educacional da Organização dos Estados Americanos que se iniciou em 1980. A OEA e o Centro Interamericano de Estudos e Pesquisas para o Planejamento da Educação (CINTERPLAN) vêm participando ativamente neste esforço, difundindo os resultados de estudos e promovendo reuniões e seminários especializados. Por outro lado, a UNESCO vem contribuindo decisivamente neste esforço continental para estudar e avaliar as experiências e práticas de regionalização e descentralização nos diferentes países.

Não vou referir-me aos antecedentes detalhados das experiências de regionalização e descentralização educacional na América Latina. Na realidade, estes têm sido revisados por várias organizações e foram apresentados no Seminário Latinoamericano de Regionalização Educacional em 1983 em Concepción, no Chile. A revisão desses antecedentes revela a existência de um quadro conceitual geral que orienta os estudos e as experiências de descentralização educacional na América Latina. Desde o início do Projeto Multinacional de Regionalização Educacional, quatro eventos interamericanos têm sido particularmente importantes para definir esse quadro conceitual: (1) a Reunião Interamericana sobre Regionalização Educacional realizada em Santiago em abril de 1981; (2) o Seminário Latinoamericano sobre Regionalização da Educação realizado na Costa Rica em julho de 1981; (3) o Seminário Interamericano de Nuclearização e Regionalização Educacional realizado em Bogotá em novembro de 1981; e (4) o Seminário Latinoamericano sobre Regionalização Educacional realizado em Concepción em 1983. Outras reuniões de coordenação técnica do Projeto foram realizadas no Panamá em fevereiro de 1980, em Washington em janeiro de 1981 e no Equador em março de 1981. O "Consenso de Bogotá" adotado em 1980 pelo Conselho Interamericano para a Educação, a Ciência, e a Cultura da OEA, e a Declaração dos Ministros de Educação e Planejamento, reunidos no México em 1979 sob os auspícios da UNESCO, têm servido de base fundamental para a adoção de programas de regionalização e descentralização em vários países.

PRINCÍPIOS PARA EXAMINAR A CENTRALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO

Com este quadro de antecedentes gerais, pensei trazer hoje ao debate alguns elementos conceituais para examinar a problemática da centralização/descentralização na administração da educação. Esse con-

junto de elementos conceituais se resume nos quatro princípios da descentralização sócio-econômica e educacional adotados no Seminário da Costa Rica, em 1981: *princípio econômico*, *princípio social*, *princípio político*, e *princípio cultural*. É preciso esclarecer que o Seminário da Costa Rica se pronunciou, no todo, a favor da descentralização. Ao longo desta comunicação, pretendo questionar alguns aspectos da proposta descentralizadora. O questionamento se fundamenta nas condições concretas em que se pratica atualmente a educação na América Latina, e no Brasil em particular. Tento mostrar que, à luz dessas condições concretas, só há possibilidades para implantar uma efetiva descentralização administrativa na América Latina à medida em que: (1) os grupos dominantes da administração central estiverem convencidos de que os seus interesses e os das forças econômicas e políticas que os sustentam são favorecidos; (2) se realize uma reforma fiscal que dê às jurisdições de menor magnitude (Estados e Municípios) condições de financiar adequadamente o ensino; (3) se adote uma política nacional de ensino capaz de preservar a identidade cultural do País e garantir o desenvolvimento científico em todo o território nacional.

Começo por recordar o sentido dos princípios que fundamentam a descentralização tal como foram concebidos em 1981 pelos especialistas que participaram do Seminário da Costa Rica. De acordo com o *princípio social*, a descentralização implicaria um novo tipo de comunidade e de experiência de vida humana fundamentada em relações solidárias entre seus membros em busca de um bem-estar equilibrado que concilie liberdade com justiça social. Neste marco social, que define o *estilo econômico* de uma comunidade ou sociedade, a descentralização efetiva se obrigaria a uma justa distribuição dos bens através de uma política fiscal que dê condições para a promoção preferencial das necessidades básicas dos grupos e comunidades carentes, com o objetivo de alcançar um desenvolvimento autogerador. No *âmbito político*, a descentralização implicaria uma participação mais efetiva e consciente do povo na estrutura de poder e no processo decisório sobre seu destino coletivo. No *aspecto cultural*, a descentralização implicaria um conceito de ser humano como ator individual e social em seu próprio meio cultural e uma afirmação nacional que reconheça a heterogeneidade cultural própria de cada sociedade.

De acordo com esses princípios, a descentralização educacional teria uma conotação social, econômica, política, cultural e ecológica, cuja consideração facilitaria a interação do fenômeno educacional com seu meio externo, melhorando substancialmente o grau de relevância dos sistemas de ensino para seus participantes e a comunidade local. Segundo os adeptos da proposta, a descentralização na educação impulsionaria os participantes de determinada comunidade a buscar soluções próprias e adequadas à sua situação, ao invés de soluções universais aplicáveis a todo o país. Os defensores da proposta também advogam

que um processo descentralizado de educação seria economicamente mais eficiente e pedagogicamente mais eficaz.

No entanto, ao lado dos defensores da utilização desses princípios para justificar a descentralização, existem pensadores que questionam suas possibilidades concretas. Diria até que é possível usar os mesmos princípios para justificar o contrário, ou seja, para justificar a centralização. Efetivamente, o exame crítico de nossa realidade e das condições históricas que a determinam mostra que o quadro é muito complexo e cheio de contradições. Senão vejamos.

CRITÉRIOS ADMINISTRATIVOS E CENTRALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO

Para examinar a validade ou não da centralização/descentralização na gestão da educação vou utilizar como variáveis analíticas os quatro critérios administrativos que é possível identificar na história da teoria da administração: a *eficiência*, a *eficácia*, a *efetividade* e a *relevância*.⁴ Da associação desses quatro critérios administrativos com os princípios identificados no Seminário da Costa Rica, surgem explicações úteis sobre as implicações de um sistema centralizado ou um processo descentralizado de educação. Essa associação se torna evidente ao examinar a origem e o significado dos critérios administrativos na evolução do pensamento administrativo e de sua adoção na educação latinoamericana, como mostro em seguida.

Eficiência e Centralização/Descentralização

A eficiência é o critério administrativo que revela a capacidade real de produzir o máximo com o mínimo de recursos, energia e tempo. Na história do pensamento administrativo, o conceito de eficiência está associado ao de racionalidade econômica, preocupando-se por encontrar os meios e procedimentos mais adequados para alcançar resultados e metas, independente de seu conteúdo humano e político ou de sua natureza ética. O valor supremo da eficiência é a produtividade e a racionalidade tecnocrática. É eficiente aquele que produz o máximo com o mínimo de desperdício, custo e esforço.

O conceito de eficiência surge no contexto econômico e racionalista da Revolução Industrial, tornando-se o critério central da administração clássica protagonizada por Fayol, Weber, Taylor e seus associados. Observamos que na América Latina, depois de vários séculos de domínio do enfoque jurídico na administração pública e educacional, na década de 1930 aparecem as primeiras tentativas de sistematização da teoria administrativa como resultado dos impulsos acadêmicos da Europa e dos Estados Unidos. Seguindo os moldes da administração

pública e empresarial, os educadores desenvolveram uma teoria de administração educacional com os contornos do enfoque clássico baseado no trabalho do francês Fayol, dos ingleses Gulick e Urwick, do alemão Max Weber e do americano Taylor. O enfoque era normativo e seus autores defendiam a reforma moral da administração e a separação entre política e administração. Esse modelo clássico foi disfuncional na América Latina já que a nossa cultura política não tem relação com os valores anglo-americanos. Nesse sentido, administração e política são práticas sociais que se sobrepõem significativamente na América Latina.

O critério central do enfoque clássico é a eficiência associada à filosofia de produção de massa e de racionalidade econômica, que sublinhou o sucesso industrial da Europa e dos Estados Unidos. As características inerentes ao conceito de eficiência no pensamento administrativo, como a produtividade, a racionalidade econômica e a preocupação com instrumentos e procedimentos operacionais, fornecem os elementos para definir a eficiência como critério de desempenho econômico da administração da educação.

Nesse contexto, cabe a pergunta sobre a propriedade da adoção da eficiência econômica como critério orientador da descentralização educacional. Concretamente, existe correlação positiva entre descentralização e eficiência? Em outras palavras, considerando nossas condições históricas e realidades econômicas e políticas, qual seria o sistema de administração educacional mais eficiente — um sistema centralizado ou um sistema descentralizado? Esta questão é de fundamental importância na América Latina, tomando-se em conta que, através de toda a sua história, a experiência político-administrativa dos países latinoamericanos é de natureza essencialmente centralizada, apesar do federalismo formal adotado em alguns países, como o Brasil, a Argentina, o México, a Venezuela e a Colômbia. Se incentivássemos a descentralização, não estaríamos investindo na mudança de nossa própria cultura política? Traria essa mudança maior eficiência à administração educacional? Como? Seria essa mudança a solução para nossos problemas educacionais?

Estas e outras questões revelam apenas uma faceta do tema centralização/descentralização. Passamos agora a discutir outros aspectos.

Eficácia e Centralização/Descentralização

Na teoria administrativa, eficácia significa capacidade ou potencialidade para alcançar resultados almejados. Na história do pensamento administrativo, o conceito de eficácia foi desenvolvido no bojo do comportamentalismo da escola psicossocial de administração, consolidada a partir da Recessão que se abateu sobre o mundo no final da década de 1920, com o movimento das relações humanas de Mayo e do comportamento administrativo de Barnard e Simon. Após a II Guerra Mundial,

a eficácia tornou-se, também, o critério fundamental dos administradores neoclássicos que conceberam a administração por objetivos. A preocupação central dos defensores da eficácia como critério de desempenho administrativo é o alcance dos objetivos estabelecidos. Quando se trata do sistema educacional, a eficácia da administração se preocupa visceralmente com a consecução dos objetivos intrinsecamente educacionais, estando dessa forma estreitamente vinculada aos aspectos pedagógicos propriamente ditos do sistema educacional.

A eficácia da administração da educação é concebida, portanto, como critério de desempenho pedagógico, medido em termos de capacidade administrativa para alcançar os objetivos educacionais propostos. Partindo do pressuposto de que, no seio do sistema educacional, a consecução dos objetivos educacionais sobrepõe-se aos aspectos utilitários de natureza econômica existe uma superordenação da eficácia sobre a eficiência.

A avaliação crítica das experiências de descentralização educacional na América Latina revela que tem existido muita preocupação com a eficácia interna dos sistemas educacionais. De novo, a pergunta básica é: Até que ponto a descentralização administrativa é pedagogicamente mais eficaz que a centralização quando a cultura política valoriza a centralização político-administrativa? Por outro lado, como o conceito de eficácia tem raízes na economia neoclássica que valoriza o consumidor e produtor individual, quando tomamos o conceito de eficácia como critério orientador, a descentralização pode ser avaliada e valorizada em termos de privatização, característica central do individualismo econômico. Uma preocupação que decorre desse fato é a da viabilidade de fortalecer o ensino público gratuito.

Efetividade e Centralização/Descentralização

O conceito de efetividade surgiu na administração contemporânea como um esforço de superação dos conceitos de eficiência e eficácia. Efetivo significa real, verdadeiro, que causa efeito concreto. Nesse sentido, a efetividade é o critério de desempenho que mede a capacidade de produzir a solução ou resposta desejada pelos participantes da comunidade. Em certos aspectos, o conceito de efetividade está associado ao de responsabilidade social, segundo o qual a administração está obrigada a responder pelos próprios atos em função das preocupações e prioridades vigentes na comunidade.

Esses elementos oferecem valiosos subsídios para definir a efetividade como critério de desempenho político da administração da educação que, como tal, revela a capacidade estratégica de responder e atuar de forma imediata e real, em função das demandas sociais e políticas da comunidade. Nesse sentido, o grau de efetividade da administração da educação mede-se em termos de sua capacidade de ação real e

verdadeira em resposta às exigências sociais e demandas políticas. A importância fundamental dessas exigências sociais e demandas políticas concede ao critério de efetividade uma condição de superordenação sobre os conceitos de eficácia e eficiência.

Aqui, a pergunta central é a seguinte: Até que ponto a descentralização educacional é politicamente mais efetiva que a centralização? Até que ponto a descentralização facilita o atendimento das exigências sociais e demandas políticas da comunidade? Existem pensadores que opinam que a descentralização pode ser mais efetiva, argumentando que a comunidade local tem melhores condições para conhecer seus requerimentos sociais e suas demandas políticas que um Governo central distante. O argumento tem validade na medida que a estrutura fiscal do país oferece condições de auto-sustentação aos Municípios para manter a educação de seus habitantes. Nesse caso, perguntaria: Que descentralizar? Como descentralizar? Até que ponto descentralizar? No caso brasileiro, estaríamos em condições de defender sistemas municipais de ensino? Nas atuais condições econômicas e fiscais, não estaríamos correndo o risco de criar sistemas abandonados de ensino nos inúmeros Municípios do interior do País?

Relevância e Centralização/Descentralização

O conceito de relevância está associado à substantividade intrínseca da administração, à sua própria razão de ser, que é o aprimoramento da qualidade de vida dos participantes do sistema educacional e da sociedade. Relevante é aquilo que realmente importa, que tem valor para os indivíduos e grupos que participam do sistema educacional e nele desenvolvem uma forma qualitativa de vida humana.

A relevância sugere a noção de pertença, de ligação, de relação com alguém ou com algo. Em outras palavras, a "relevância implica uma conexão definida, significativa e lógica" entre duas realidades — de um lado, a administração, e de outro, a qualidade de vida humana dos participantes de uma comunidade ou sociedade. A relevância é um critério de desempenho antropológico ou cultural, medido em termos da significância, do valor, da importância ou da pertinência dos atos e fatos administrativos para a vida dos participantes do sistema educacional. Portanto, a relevância está em função dos significados concretos dos atos e fatos administrativos para os participantes. A percepção e interpretação desses significados por parte da administração só é possível mediante uma teoria administrativa concebida a partir da experiência real. Essa concepção teórica está em função direta da postura participativa dos responsáveis pela administração do sistema educacional. Quanto mais participativo e democrático o processo administrativo, tanto maiores as chances de que ele seja relevante para indivíduos e grupos, e tanto maiores as suas possibilidades para explicar e promover a qualidade de vida humana coletiva.

Esses elementos conceituais oferecem subsídios úteis para definir a relevância da administração da educação como um critério de desempenho substantivo, de natureza cultural, medido em termos da significância e do valor dos atos e fatos administrativos para a vida dos participantes do sistema educacional. Por causa da substantividade intrínseca da relevância como critério administrativo, ela se sobrepõe aos conceitos de efetividade, eficácia e eficiência.

A pergunta central aqui é: Até que ponto a descentralização é mais relevante que a centralização para os participantes do sistema educacional e de sua comunidade? Poderia a descentralização ser a resposta organizacional e administrativa diante das condições econômicas e fiscais desfavoráveis dos Municípios, especialmente dos Municípios do interior? No caso brasileiro, por exemplo, a municipalização do ensino não se inviabilizaria diante das condições econômicas e fiscais da grande maioria de nossos Municípios? Diante dessas condições concretas e inspirado no ideal de uma política nacional de educação culturalmente pertinente para o Brasil, surge a participação como um processo social que se pode dar em todos os níveis de ensino, desde a escola, passando pelo Município e pelo Estado, até o Governo Federal.

CONCLUSÃO: RISCOS E DESAFIOS

A história da administração da educação na América Latina é uma história caracterizada pela centralização. Esse centralismo tem suas raízes na própria origem das nações latinoamericanas quando foi necessário reunir todas as forças políticas para lograr a independência e construir a identidade nacional. Desde então o centralismo tem sido penetrante em todos os setores de governo, inclusive nos países que adotaram um sistema federalista.

Outro fato paralelo é a permanente crítica contra a burocracia e o centralismo nos países da América Latina. Na educação, os males do centralismo tem sido identificados em toda a parte pelos educadores que defendem a descentralização, a regionalização e a municipalização. Essa situação recobra hoje particular significação diante do agravamento da situação econômica na América Latina e das conseqüentes tensões com os países desenvolvidos. Por sua vez, o estrangulamento externo e o empobrecimento das economias nacionais na América Latina gera crescentes conflitos internos que são articulados pelos governos centrais. Acentua-se assim a centralização. Essa tendência centralista se manifesta também no setor educacional, pois suas políticas de ensino são elaboradas por técnicos ligados à estrutura do poder central e geralmente comprometidos com valores urbanos.

Novamente, com o crescimento do centralismo, a luta das periferias contra os centros de poder vem se intensificando progressivamente

nos meios educacionais latinoamericanos. Essa luta se expressa hoje numa recomendação bastante generalizada por parte dos educadores a favor da descentralização como estratégia administrativa. Esta tendência se evidenciou mais uma vez na reunião de especialistas que OEA promoveu na primeira semana de abril de 1986 em Washington, DC.⁵ Apesar do saldo a favor da descentralização nos debates, há no entanto muitas e fundadas preocupações com sua adoção, tendo em vista as condições econômicas e políticas concretas em que se encontram hoje nossos países.

Efetivamente, diante da grave situação econômica que enfrentam nossos países, um processo de descentralização inadequadamente conduzido poderia comprometer seriamente a equidade, aumentando as desigualdades regionais por causa da própria desigualdade de recursos e serviços educacionais. Da mesma forma que a atual crise econômica internacional favorece às nações mais ricas em detrimento das mais pobres, uma política de descentralização sem estruturas fiscais adequadas poderia aumentar a brecha entre regiões ricas e pobres de nossos países. Na prática, com um processo inadequado de descentralização os municípios pobres correm o risco de ter uma educação relativamente mais pobre, enquanto que os municípios ricos, terão uma educação relativamente mais favorecida.

Há outros riscos e preocupações, que se transformam em desafios para os defensores da descentralização. Para muitos, a descentralização favorece o localismo e a atomização, debilita a comunidade nacional e enfraquece a presença da ciência moderna por causa de ausência de um conteúdo nacional nos currículos. Além disso, a descentralização pode levar à adoção de objetivos imediatistas e pode favorecer a manipulação da educação e dos recursos a ela destinados por líderes políticos locais.

Outros pensadores perguntam se, ao descentralizar a gestão da educação, não se estaria simplesmente transferindo o poder central de uma jurisdição para outra, ou seja, do Governo Federal para o Estado ou do Estado para o Município? Será que o Estado é menos centralizador que a Nação? E o Município, menos que o Estado? Será que um Prefeito não tem mais poder de manipulação que o Ministro da Educação? Essas perguntas sugerem que em todas as jurisdições (Federal, Estadual e Municipal) há um centro de poder dominante e uma periferia dominada.

As perguntas sugerem também que é preciso estudar cuidadosamente o tema e avaliar as experiências existentes. Efetivamente, a literatura existente sobre as experiências de descentralização na América Latina é essencialmente descritiva e pouco analítica. Essa avaliação é muito importante, especialmente por causa da evidência histórica de que os sistemas de ensino mais bem sucedidos da América Latina foram centralizados, como o caso do Uruguai, Argentina, Chile e Costa Rica. Por outro lado, há experiências que apresentam dificuldades que preci-

sam ser estudadas. Entre essas experiências malogradas está o caso da transferência, em 1978, de escolas primárias e de sua correspondente carga e déficit orçamentários da jurisdição nacional para a jurisdição das Províncias na Argentina. O resultado foi o deterioro da eficiência administrativa e da qualidade do ensino no interior do País. A experiência de descentralização educacional na Colômbia, nas décadas de 1960 e 1970, como resultado de uma ambígua política orçamentária e fiscal para financiar a educação, revela confusão e indefinição entre os níveis nacional, provincial e municipal. No caso colombiano, os conflitos entre Governadores de Província e delegados do Ministério da Educação (às vezes subordinando os primeiros aos segundos) revelam um exemplo claro do tradicional processo de dominação da periferia pelo poder central.

Finalmente, é preciso perguntar: Qual é o verdadeiro objetivo da descentralização? A que interesses serve? Não corremos o risco de o Governo central se descomprometer economicamente com a educação popular, sem deixar de controlá-la? Que direção tomamos diante dessas preocupações e riscos? Duas observações me parecem importantes.

Em primeiro lugar, para os efeitos deste tema, é preciso separar política de ensino e estratégia administrativa na educação. Para preservar a identidade nacional, pareceria que a política de ensino deve ser nacional refletindo-se num núcleo curricular unitário que vise a preservar a identidade cultural do País e a fortalecer a sua capacidade de construção científica. A esse núcleo curricular unitário se acrescentariam os conteúdos locais para preservar a heterogeneidade cultural e as demandas sociais situadas no espaço e no tempo. Essa orientação política nacional deve procurar refletir os fins e a própria razão de ser da educação e do ensino. Essas linhas políticas não se deveriam descentralizar para não correremos o risco de contribuir para a debilitação de nosso sentido de destino nacional. Para a consecução desses fins, as estratégias administrativas a serem adotadas podem ser mais ou menos descentralizadas, tomando em conta as condições históricas de cada situação. Ou seja, para cada caso, se adotaria a estratégia administrativa mais adequada para alcançar os objetivos estabelecidos na política nacional de ensino.

Em segundo lugar, é preciso clarificar os conceitos e práticas para não associar centralização com autoritarismo e confundir descentralização com democracia ou participação. Efetivamente, da mesma forma que pode haver autoritarismo num sistema descentralizado pode haver democracia e participação num sistema centralizado. A diferença está nas modalidades de praticar a democracia e a participação. Em conclusão, é preciso preocupar-se, acima de tudo, com a razão de ser da educação e os fins do ensino e com a democracia como forma de mediação política e administrativa para a concepção e a consecução dos objetivos educacionais.

REFERÊNCIAS E NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

1. SANDER, Beno, "Administração da Educação no Brasil: É Hora da Relevância," *Educação Brasileira*, Vol. IX, 1982, p.8-27; SANDER, Beno, *Administração da Educação no Brasil: Evolução do Conhecimento*, Fortaleza, Ceará, Edições Universidade Federal do Ceará, 1982; SANDER, Beno, "Administración de la Educación en América Latina y el Concepto de Relevancia Cultural," *La Educación*, Washington, DC, Organización de los Estados Americanos, n.º 96, 1984, p.49-69; SANDER, Benno & WIGGINS, Thomas, "Cultural Context of Administrative Theory: In Consideration of a Multidimensional Paradigm," *Educational Administration Quarterly*, Vol. 21, n.º 1, Winter, 1985, p.95-117.
2. POSADA, O.A.; CÉSPEDES, F. & SOUZA, V.P.U. de, "La Administración de la Educación en América Latina: Estudio sobre Agilización y Descentralización Administrativa," in *Seminario sobre Administración de la Educación en América Latina: Informe Final*, Organización de los Estados Americanos, 1973, pp.143-259.
3. ORGANIZACION de los Estados Americanos, *Seminário-Taller Latinoamericano de Regionalización Educativa*, Concepción, Chile, Universidad de Concepción, Centro de Administración Educativa, 1983.
4. Para uma discussão mais detalhada desses critérios administrativos, ver SANDER, Benno, "Administração da Educação no Brasil: É Hora da Relevância," *Educação Brasileira*, CRUB, Ano IV, n.º 9, 2.º semestre, 1982, p.8-27.
5. Os debates e as comunicações dessa reunião se encontram em *La Educación*, Washington, DC, Organización de los Estados Americanos, Ano XXXI, n.º 101, 1987.

A INTERVENÇÃO DO ESTADO E A RELAÇÃO ESCOLA-TRABALHO NO BRASIL

ROBERTO JARRY RICHARDSON*

RESUMO

A evolução do ensino profissionalizante no Brasil, desde o início do período colonial até meados de 1980, como um desdobramento da política e da economia nacionais. Princípios e teorias sobre a relação Escola-Trabalho que têm orientado as políticas educativas nas últimas décadas. A Proposta central do autor é a de que a dinâmica histórica da educação pode desviar-se de uma correspondência geral entre Educação e Trabalho a partir de uma concepção de Estado e de Escola como lugar de conflitos entre capital e trabalho e entre frações de classe.

ABSTRACT

The history of professional education in Brazil, from the beginning of the colonial period up to mid 1980, as a part of the political and economic development strategies. Principles and theories of School and work which have supported educational policies in the last decades. The author's major proposal is that the historical evolution of education may divert from a general correspondence between School and work, and follow the notion of State and School as a locus of conflicts between Capital and work, and between fractions of class.

A PROFISSIONALIZAÇÃO NO BRASIL

No início do período colonial, a educação estava sob o controle total da Igreja Católica, na presença dos Jesuítas. A filosofia de educação da Companhia de Jesus inspirada na "Ratio Studiorum" estava voltada a uma ação "civilizadora" que pudesse converter os indígenas à fé católica.

Em relação à formação profissional, o que se constata nessa época é a transmissão de conhecimentos assistemáticos e no local de trabalho.

*Professor da Universidade Federal da Paraíba.

A atividade produtiva de índios e negros, bastante rudimentar, aos poucos foi se aperfeiçoando pela influência e conhecimento dos europeus que chegavam ao Brasil. Tais contribuições foram entre outras, o uso de ferramentas de metal, as armas de fogo, técnicas agrícolas e de pecuária.

Em geral nos inícios da Colônia, junto às oficinas das fazendas surgem grupos de artífices, que como anota Franco, citando a Jayme Abreu, atuavam

“como agentes de produção de bens de consumo essenciais à auto-suficiências das fazendas, gozavam de relativo prestígio, podendo-se dizer que foi nessas oficinas que se iniciou, sem qualquer caráter sistemático... o ensino dos conhecimentos de ofícios no Brasil logo após da descoberta”. Com o avanço das atividades dos donos de engenho na produção de açúcar a aprendizagem de ofícios estendeu-se aos escravos.¹

A primeira intervenção do Estado na política educativa se constata com as reformas Pombalinas em Portugal e com a expulsão dos Jesuítas do Brasil, em 1769. Mas a formação não se alterou. Foi a expulsão da Família Real de Portugal em 1808 e a procura da formação do Estado brasileiro que teve efeitos importantes na educação escolar e, particularmente, na formação profissionalizante. De 1808 a 1822, ano da declaração da Independência, se criam diversas instituições de caráter educacional e Técnica, tais como os cursos de cirurgia, anatomia e medicina no Rio de Janeiro e na Bahia (1809-1813) e as Aulas de Comércio, em 1809.

A formação de trabalhadores ligados à produção desenvolveu-se predominantemente nos estabelecimentos militares ou pela associação destes estabelecimentos com instituições dedicadas ao amparo dos desvalidos.²

Importante nessa época foi a criação, em 1809, do Colégio das Fábricas no Rio de Janeiro, logo após o levantamento de proibições ao funcionamento das indústrias manufatureiras. Conforme Cunha,

“ao que aparece, a idéia inicial era que o Colégio das Fábricas se dissolvesse tão logo surgissem os estabelecimentos manufatureiros esperados, empregando-se os artífices e os aprendizes nas empresas particulares”.³

¹FRANCO, Luis Antonio C. & SAUERBRÖNN, Sidnei. *Breve Histórico da Formação Profissional no Brasil*. São Paulo, CENAFOR, 1984, p.34.

²CUNHA, Luiz Antonio. As raízes da Escola de Ofícios Manufatureiros no Brasil — 1808-1820. *Forum Educacional*.

³CUNHA, Luiz Antonio. Op. Cit.

Outro estabelecimento que teve influência importante no desenvolvimento da formação profissionalizante, foi a Escola de Artes, fundada no Rio de Janeiro, em 1820.

Durante todo o século XIX, a sociedade brasileira passa por diversas transformações, fruto de crescente urbanização, industrialização e do desenvolvimento capitalista.

A nascente burguesia industrial e pequena burguesia urbana precisavam para a sua expansão, da ampliação do aparelho escolar, particularmente, do ensino médio e superior. Dita expansão foi mais importante no ensino particular, sendo pouco significativa a intervenção do Estado.

O ensino profissionalizante volta-se aos pobres, menores abandonados, cegos, etc. Foram medidas especiais do poder público e da iniciativa privada face ao crescimento dos efetivos militares e dos "desfavorecidos da sociedade".

Em termos gerais o modo de produção dominante, no Brasil, até início do século XX, era o escravista, baseado na força produtiva do escravo e nas relações de produção entre senhor e escravos. Dito modo de produção não exigia uma qualificação da mão-de-obra para executar suas tarefas. A escola estava destinada às oligarquias rurais e era de grande importância para a formação dos quadros administrativos que permitissem assegurar a manutenção desse modo de produção.

O ensino técnico ocupava um lugar secundário na formação educacional. Tanto as práticas agrícolas que acompanhavam o desenvolvimento rural quanto as práticas comerciais aprendiam-se assistematicamente, ainda que fossem implantadas algumas "Aulas do Comércio". Como aponta Franco,

"as idéias relativas ao ensino técnico-profissional, voltado à indústria, penetram no Brasil como transposição das experiências européias. A Europa, em plena Revolução Industrial, tem na Inglaterra e na França a procura pela supremacia industrial, período em que são realizadas exposições de produtos ingleses e franceses. Verificavam os ingleses, que nos "artigos" onde a arte devia preponderar, os produtos franceses levavam sempre a melhor. Investigadas as causas do fracasso não tardaram os técnicos em apontar a deficiência do ensino de desenho como responsável pela queda do prestígio da indústria inglesa. Foi no contexto já referido, que surgiu no Brasil o ensino de Artes e Ofícios, trazendo como bandeira a união das "artes às profissões da base manual".⁴

É a situação econômica, a crise da cafeicultura e a crescente industrialização que criam as condições para a perda de poder das oligarquias rurais, o surgimento do empresariado industrial e a estruturação

⁴FRANCO, Luiz Antonio C. & SAUERBRONN, Sidnei. Op. Cit. p.55.

do sistema capitalista brasileiro. Nesse processo, acompanhado pelo fortalecimento do Estado, começam a aparecer as primeiras preocupações pela formação de mão-de-obra industrial e urbana.

Assim, em 1906, a Câmara de Deputados, através da proposição 195, habilita, *pela primeira vez na República*, o Estado a destinar recursos financeiros para a criação de escolas profissionais federais.⁵ Em 1909, representando o início da atuação direta do Estado na área da formação profissional, o Presidente Nilo Peçanha promulga o Decreto n.º 7566 que cria as Escolas de Aprendizes e Artífices (posteriormente, Escolas Técnicas da Federação) “destinadas aos pobres e humildes”, ou seja, menores abandonados, vagabundos ou outros marginalizados dos processos de reprodução da força de trabalho. Mas as condições de funcionamento dessas escolas são muito precárias: poucos recursos, evasão de alunos, professores improvisados, instituições deficientes, falta de material, etc. Começa a se configurar, no Brasil, a contradição capitalista entre ensino de “elite” e ensino do “povo, (trabalho intelectual e trabalho manual), e ensino acadêmico para a primeira e o ensino profissional para o segundo.

Em 1930, com a criação de Ministério de Educação e Saúde Pública produz-se uma maior centralização das decisões e uma unificação das políticas educacionais. O próprio Estado passa a assumir o ensino profissionalizante como predestinado para as camadas mais desfavorecidas e como uma forma de mostrar aos crescentes movimentos reivindicatórios da classe trabalhadora que dito Estado se preocupava pela melhoria das condições educacionais das camadas populares.

Como a instalação do Estado Novo (1937-1945) e a consolidação de modo de produção capitalista, o ensino técnico-industrial tem uma grande expansão.

A Constituição de 1937, trata pela primeira vez, no seu texto, da escola profissional como um *dever de Estado*, destinada às classes menos favorecidas. Mas, aos poucos, com o desenvolvimento do capitalismo no país, que requer maiores contingentes de mão-de-obra especializada, o Estado muda sua orientação, pressionado tanto pelas empresas industriais quanto pela população que exige maior acesso à educação formal.

Como anota Machado:

“o ensino secundário continua reservado à elite, é necessário criar uma outra opção, capaz de, ao mesmo tempo, atender às pressões populares e às necessidades da produção”.⁶

⁵MACHADO, Lucília R. de Souza. *Educação e Divisão Social do Trabalho*. São Paulo, Cortez Editora, 1982. p.25.

⁶MACHADO, Lucília R. de Souza, Op. Cit. p.30.

Apesar do crescimento da rede de ensino industrial, esta não era suficiente para responder à crescente demanda. Por outro lado, surgia o problema do ensino separado da produção que não respondia à rápida modernização da produção industrial. Criam-se o SENAI (1942) e o SENAC (1946), cabendo à iniciativa privada a participação direta na formação profissional. Mas essa ingerência do setor privado não muda o papel do Estado, pelo contrário, sua intervenção se faz cada vez mais crescente. A partir de 1942 são baixadas, por Decreto, as "Leis Orgânicas" relativas aos ensinos secundário (1942), industrial (1942), comercial (1943), primário e agrícola (1946). O conjunto destas leis ficou conhecida como Reforma Capanema.

A evolução do ensino profissionalizante entre 1940 e 1960, o crescimento do número de escolas, a criação de um sistema de formação profissional a nível nacional e a dinamização desse ensino foi, em geral, produto da luta dos trabalhadores por mais e melhor educação e da pressão dos empresários para consolidar o processo de produção capitalista. Isto, junto a outros fatores, contribuiu ao desenvolvimento de um Estado claramente intervencionista.

A maior dependência da educação e o crescimento econômico do país começa a se dar no plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek (1956-1960) quando estabelece um plano educacional voltado para a formação de técnicos necessários ao sucesso do projeto. Na década dos cinquenta a demanda de serviços técnicos para a efetivação do planejamento estatal, estimulou a multiplicação de Centros Técnicos.

Remonta dessa época, a maior parte das discussões em torno da Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) que, ao ser implementada a partir de 1962, arraizou-se de contradições, notadamente no que concerne aos aspectos da profissionalização. A escola, à luz de tal legislação, continuava a reproduzir e a reforçar a estrutura de classe; perpetuava as relações de trabalho ao fortalecer a dicotomia trabalho manual-trabalho intelectual; apregoava o princípio da igualdade de oportunidades educacionais para todos, quando não dispunha de escolas, professores, materiais e outros requisitos, emitindo, conseqüentemente uma realidade social.

Concomitantemente ao processo de implantação da LDB, mas em linha marginal ao processo formal de ensino, novas idéias educativas, com metodologias inovadoras, são acionadas, principalmente buscando beneficiar o adulto, a exemplo do método de alfabetização formulado e executado por Paulo Freire, além dos Movimentos de Cultura popular e os Movimentos de Educação de Base "para onde os estudantes canalizavam os seus anseios de reforma..."⁷

⁷SAVIANI, Dermeval. Análise Crítica da Organização Escolar Brasileira a partir das Leis 5.540/68 e 5.692/71; In: *Educação Contemporânea Brasileira: Organização e Funcionamento* (org.).

Por volta dos anos sessenta os interesses multinacionais e associados que cresceram rapidamente, através da política de desenvolvimento de Juscelino Kubitschek, haviam se tornado uma força sócio-econômica dominante.

As formas pelas quais organizou-se politicamente o Estado para a implementação do sistema econômico, pautado no raciocínio acima, geraram contradições sucessivas e graduais na sociedade como um todo, atingindo pontos críticos no período 61-63.

A ordem econômica do país estava sendo contestada por grupos sociais que adquiriram poder de barganha e de influência, ameaçando os fundamentos da expansão do capital. "Faz-se necessário reordenar a estrutura de poder a fim de que o Estado se mantenha fiel ao projeto delineado em meados da década de 30".⁸

Nesse sentido foi que a partir da "Revolução de 1964", o Estado, amparado pela burocracia militar e dirigido pela burocracia estatal e empresarial, age em nome dos interesses dos grupos dominantes do bloco do poder. Torna-se fiador do projeto de desenvolvimento econômico.

"...Acima todos os aparelhos sob seu controle para a realização deste projeto, absorve ou restringe os movimentos de outros aparelhos da sociedade civil e realiza todos os atos necessários para assegurar sua implementação sem riscos de ruptura. Nesse contexto pode-se entender que todo o projeto nasce e se desenvolve sob a inspiração do princípio norteador — que não é apenas um lema — "Segurança e Desenvolvimento..." que revela o nível de compromisso econômico e político do Estado com o desenvolvimento projetado".⁹

O movimento de 1964 não representou uma ruptura no projeto de desenvolvimento econômico adotado, mas o restabelecimento das condições já em plena efervescência desde a década de 30, desta vez feita de forma radical e assegurando uma intervenção absoluta do Estado nos destinos do país.

O modelo de desenvolvimento adotado a partir de 1964, visando alcançar a efetiva modernização do país e as formas de participação efetiva na economia mundial, trouxe consequências importantes à relação EDUCAÇÃO E TRABALHO.

Em vista das exigências requeridas, relativas ao sucesso do projeto de desenvolvimento industrial capitalista, foram aprofundados os vínculos entre este e a escola.

⁸RODRIGUES, Neidson. *Estado, Educação e Desenvolvimento Econômico* — Editora Autores Associados/Cortez Editora, 1982 — São Paulo-SP. p.31.

⁹RODRIGUES, Neidson. Op. Cit. p.15.

A preocupação fundamental trava-se nos investimentos de capitais físico e social, com exceção de algumas referências no capital humano abordadas no Plano de Metas de Governo Juscelino Kubitschek.

A instalação de grandes empresas multinacionais, introduzindo formas mais sofisticadas na organização de trabalho e o uso de tecnologias mais avançadas estimulou a supervalorização dos conhecimentos técnico-científicos.

Nesta direção se volta o Estado para operar reformas no sistema educacional, a fim de que possam ser preparados os recursos humanos, requisitados para o crescimento econômico.

Assim, segundo as colocações de Andrade,¹⁰ as políticas educativas a partir de 1964 procuram *preparar os recursos humanos* para atender a procura de pessoal qualificado dos programas e projetos de investimentos no campo econômico, e *formar capital humano* considerado o elemento de importância estratégica para a promoção de desenvolvimento. O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967/1976) coloca o seguinte:

"A Educação brasileira deverá permitir, no período 1967/1976, a consolidação da estrutura de capital humano de país, a fim de acelerar o processo de desenvolvimento econômico. Assim, os sistemas de ensino médio e superior deverão se preparar para a formação de mão-de-obra especializada, sem deixar de oferecer, a uma parcela da sua clientela de nível superior educação adequada, capaz de possibilitar a adaptação imediata às novas técnicas que surgirão produto do rápido processo da evolução científica e tecnológica".¹¹

Além disso, o I PND (1974), estabelecem como um dos projetos prioritários aquele que trata da Integração Escola-Empresa-Governo, visando uma maior participação empresarial no campo de Treinamento Profissional.

No que se refere ao ensino técnico industrial, ocorre uma grande expansão com o objetivo de dar respostas às necessidades do modelo de desenvolvimento. O Estado assume a responsabilidade de planejar e perseguir como meta prioritária a formação profissional dos brasileiros. O crescimento econômico não permitia um ensino acidental sem planejamento e controle da sua implementação.

Mais uma vez a educação está a serviço dos interesses econômicos. A Lei 5.692/71 reflete muito bem essa dependência do sistema educacio-

¹⁰ ANDRADE, Antonio Cabral de. "Relaciones entre las Políticas Educativas y las Políticas Del empleo en el Brasil". Paris. UNESCO. *Reports Studies*. (81). p.38 e seg.

¹¹ ANDRADE, Antonio Cabral de. Op. Cit. p.39.

nal em relação ao sistema econômico e aos interesses internacionais. (USAID)

Nesse período, toda a preocupação do ensino passou a girar em torno da qualificação para o trabalho. A importância dessa relação se constitui em componente básico no processo de formação integral de educando.

A sociedade modernizava-se e com ela emergiam necessidades profissionais cada vez mais qualificadas e diversificadas. À Escola de 2º grau foi atribuída a responsabilidade da formação desses profissionais, pois é ela "que ausculta os interesses da juventude e, também, atende às necessidades de mão-de-obra para o desenvolvimento sócio-econômico do País. É uma escola intensamente voltada para o que há de mais profundo e poderoso no chamado humanismo moderno: o preparo do jovem para que ele desenvolva suas potencialidades e, em as desenvolvendo, se auto-realiza na qualificação para o trabalho e no exercício consciente da cidadania — em síntese, uma escola estruturada para a formação integral do adolescente brasileiro".¹²

Estratégias alternativas e orientações normativas necessárias à implantação da nova proposta educacional, foram estabelecidas, tanto no texto da Lei como em Legislação Complementar, dentre as quais destacamos:

a) a criação ou a reorganização de estabelecimentos de ensino a fim de garantir a sua plena utilização sem duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes;¹³

— a habilitação de professores polivalentes como consequência da amplitude determinada para os componentes curriculares;¹⁴

— o regime de cooperação com as empresas;¹⁵

— a fixação da parte de formação especial do currículo em concorrência com as necessidades do mercado de trabalho local ou regional, à vista de levantamentos periodicamente renovados;¹⁶

— ordenação curricular que permita uma oferta variada de habilitações a de atender os interesses do educando;¹⁷

— a oferta de habilitações profissionais, através de exames supletivos;¹⁸

¹²BRASIL, Ministério de Educação e Cultura. DEM. *O que é o Ensino de 2º grau — Um depoimento — Elementos para reflexão*. Brasília, 1982. p.78.

¹³BRASIL, Leis, decretos, etc. *Lei 5692, de 11 de agosto de 1971*. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. (artigos 2º e 2º).

¹⁴CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO. *Parecer nº 853, de 1971* — Núcleo Comum para os currículos do Ensino de 1º e 2º graus.

¹⁵Art. 6º da Lei 5.692/71.

¹⁶Art. 5º, § 2º, letra "b" — Lei nº 5.692/71.

¹⁷Art. 8º — Lei nº 5.692/71.

¹⁸Art. 26 — Lei nº 5.692/71.

— a progressividade — criteriosamente planejada — na implantação do novo regime.¹⁹

Antevendo as dificuldades de sua implantação, a Lei nº 5.692/71, sugere, no artigo 3º, estratégias alternativas de implantação, e nisso a legislação foi pródiga, na medida em que propôs a oferta de modalidades diferente de estudos integrados por uma base comum, no mesmo estabelecimento ou através da reunião de pequenos estabelecimentos em unidades mais amplas; da entrosagem e da intercomplementariedade dos estabelecimentos de ensino entre si ou com outras instituições sociais, a fim de aproveitar a capacidade ociosa de uns para suprir deficiências de outros e, ainda, através da organização de centros interescolares que reúnem serviços e disciplinas ou áreas de estudo comuns a vários estabelecimentos.

A formação de professores e especialistas feita em níveis progressivamente elevados e ajustada às diferenças culturais de cada região do País,²⁰ além de sugerir a habilitação de professores polivalentes, pressupõe um sistema de formação de professores organizado ou apto a se adaptar a nova sistemática e inserido num quadro onde a educação se constitua interesse prioritário dos governos.

O regime de cooperação com as empresas apontado como estratégia facilitadora na habilitação profissional de grau médio pressupõe uma valorização da escolarização formal por parte da empresa, uma convivência integrada entre os interesses sociais (expectativas por melhores condições de vida) e os interesses empresariais (aumento de produção a custo menores). Como se a integração pudesse ser realizada instantânea e deliberadamente, independente de interesses subjacentes, notadamente neste caso.

Essa posição de relacionamento direto entre escola e empresa é reforçada com a explicitação do condicionamento curricular (parte especial) às necessidades do mercado de trabalho através de levantamentos, periodicamente renovados, das aspirações e expectativas dos interessados e, ainda frente à postura da escola enquanto instituição.

Em síntese, a Lei 5.692/71 representa uma tentativa de reorientar o ensino médio, a fim de ajustá-lo à proposta de desenvolvimento pós 64 — Ainda pretendeu solucionar o problema dos excedentes de Universidade, imprimindo a compulsoriedade profissional de grau médio consoante às necessidades de mercado de trabalho. Para tanto a escola assume o caráter integrador entre os sub-sistemas de ensino e dos recursos sociais da comunidade, e o homem, elemento realizador de processo e do crescimento do País. Dito papel baseia-se talvez nas seguintes razões:

¹⁹Art. 72 — Lei nº 5.692/71.

²⁰Art. 29 — Lei nº 5.692/71.

"a) o modelo de desenvolvimento industrial e capitalista é o modelo de desenvolvimento econômico e social, capaz de retirar uma sociedade subdesenvolvida da situação do atraso, para inseri-la no contexto de Nações em desenvolvimento.

b) para que se promova o desenvolvimento industrial capitalista torna-se fundamental o desenvolvimento acelerado de recursos humanos".²¹

A Lei 5.692/71 é o exemplo mais claro de uma tendência do Estado brasileiro de ajustar a educação às necessidades do mercado de trabalho e do modelo de desenvolvimento econômico.

Em 1976, o Estado cria o SENAR (Serviço Nacional de Formação Profissional Rural) para formação de mão-de-obra rural. É interessante notar que dito serviço é criado trinta anos após do SENAI e SENAC. Parece não caber dúvida no interesse do Estado em assegurar o prestígio capitalista no campo, favorecido pelo modelo econômico vigente.

Em 1982, promulga-se a Lei 7.044 com novas modificações na política de formação profissionalizante. A preocupação central já não é mais a "qualificação para o trabalho" (Lei 5.692/71) mas a "preparação para o trabalho" como elemento de formação integral do aluno em caráter obrigatório no ensino de 1º e 2º graus (Art. 4º § 1) e a conversão de habilitação Profissional em opção dos estabelecimentos de ensino (art. 4º § 2).

O fracasso do modelo econômico, a crise do sistema, os escassos resultados positivos da política de formação profissional escolar e a pressão das camadas populares por uma expansão do ensino primário, levam o Estado a modificar o economicismo da Lei 5.692/71, que procurava atrelar a educação às demandas do mercado de trabalho.

Concluindo, a política educacional, particularmente dos últimos vinte anos, tentou, erradamente, estabelecer uma relação linear entre expansão de educação e maior produtividade. Concordando com Franco, sabe-se que no capitalismo, a produtividade do trabalho está muito mais condicionada pelo cargo do trabalhador, pela tecnologia utilizada e pela divisão do trabalho adotado do que pelo "nível educacional" do trabalhador, pelas suas qualificações, etc.²² Deve-se lembrar que a indústria capitalista procura transformar processos complexos de produção de bens em tarefas simples e rotineiras que reduzem os custos de produção. Por sua vez, as exigências de lucro crescentes sobre a empresa obriga à mesma a adotar mecanismos, tais como, a rotatividade de mão-de-obra e outros que tornam muito difícil assegurar ao egresso do sistema escolar um lugar específico no mundo do trabalho.

²¹RODRIGUES, Neidson. Op. Cit.

²²FRANCO, Luiz Antonio C. & SAUERBRONN, Sidnei. Op. Cit. p.146-147.

A RELAÇÃO ESCOLA-TRABALHO E O FUTURO DO ENSINO PROFISSIONALIZANTE

As descobertas de várias pesquisas, documentos e depoimentos oficiais e não oficiais deixam claros os problemas existentes na relação escola-trabalho. Há uma inadequação entre o que ocorre na escola, na formação profissional e o mundo do trabalho.

Supondo que o Estado brasileiro está realmente interessado no papel da educação em relação ao problema do emprego, vamos analisar alguns princípios que tem orientado as políticas educativas, nas últimas décadas. Para isto tomaremos como base algumas das colocações de Antônio Cabral de Andrade.²³

A educação aumenta o nível geral de emprego

Os partidários da "teoria" de capital humano acreditam que um aumento no nível educacional acrescenta o desejo de consumir bens e serviços de alta intensidade de mão-de-obra e permite satisfazer demandas de pessoal qualificado.

As últimas décadas têm comprovado que a relação educação e crescimento econômico é menos evidente que o pensado e não existe causalidade entre as duas variáveis.²⁴ As primeiras pesquisas mostravam uma alta correlação entre PNB por capita e educação, mas isso não indica uma relação causa-efeito. Os trabalhos mais recentes indicam que o crescimento econômico, historicamente, tem precedido à expansão educacional, e não vice-versa.

No caso de países como o Brasil, o aumento das oportunidades educacionais, em vez de melhorar o nível geral de emprego, usualmente, gera frustrações nos egressos da escola, pela incapacidade dos setores produtivos para absorvê-los em ocupações adequadas às suas qualificações. Assim, em muitos casos, a educação não aumenta o nível do emprego, mas gera um desemprego qualificado.

A educação melhora o padrão do emprego

Segundo a "teoria de capital humano", o aumento do nível educacional melhora as características gerais do emprego, na medida que facilita a transferência de mão-de-obra do setor tradicional da economia ao setor moderno. Influi na migração rural-urbana, e na mobilidade da mão-de-obra de algumas ocupações do setor terciário (serviços pessoais) ao setor secundário, da construção à indústria manufatureira, etc.

²³ ANDRADE, Antonio Cabral de. Op. Cit. pp.96-106.

²⁴ DEBEAUVAIS, M. "The Contribution of Economics of Education To Aid Policies: A Critical Comment" em *Education and Development Reconsidered*. Bellagio, 11, 1972.

Em geral, os argumentos da teoria de capital humana supõem mercados de trabalho estruturados em condições perfeitas de mercado. Sem embargo, ninguém poderá afirmar que ditos mercados existem, nem menos quando se faz referências aos países em desenvolvimento. A evidência mostra que os mercados funcionam com diversos graus de imperfeição: — crescente número de graduados desempregados ou subempregados, coexistindo com a necessidade desse tipo de trabalhadores; diferenças salariais extremamente altas e politicamente manipuladas, entre graduados universitários, egressos do 1.º grau e analfabetos; coexistência de mercados de trabalho diversos dentro de um mesmo país; práticas de contratação de pessoal mais relacionados a parentescos e amizade que a qualificações específicas.

Tudo isso leva a pensar que o aumento do nível educacional não eleva o “padrão” do emprego, pelo contrário pode contribuir ao desemprego. Por exemplo, a migração rural-urbana transforma, muitas vezes o subemprego rural em subemprego ou desemprego urbano, devido à incapacidade do mercado de trabalho para absorver todos os migrantes.

A educação melhora a eficiência e a produtividade da mão-de-obra empregada

A melhora do nível educacional aumenta as qualificações para o desempenho no local de trabalho e transmite atitudes, valores e outros elementos que facilitam a integração do trabalhador à empresa.

Pesquisas baseadas em análises multivariadas e de características setoriais indicam que a produtividade apresenta uma melhor associação com a educação informal, a experiência de trabalho e o treinamento em serviço.²⁵

Particularmente em países em desenvolvimento, onde existem grandes disparidades regionais, uma forte migração rural-urbana e importantes contingentes de desempregados ou subempregados urbanos leva à formação de um exército de reserva industrial. Assim, a elevação do nível educacional das atividades empresariais é mais um mecanismo para selecionar pessoal mais qualificado, sem necessidade de aumentar os salários, que uma necessidade de bom desempenho profissional.

A educação aumenta a mobilidade social e facilita a mobilidade ocupacional e a adaptação das pessoas às novas ocupações e aos novos conteúdos ocupacionais

De acordo com este ponto de vista, também ligado à teoria de capital humano, o aumento da escolaridade possibilitará ao egresso

²⁵SIMMONS, J. “*Education Poverty and Development*”. World Bank Staff Working Paper, nº 188 (mimeo), 1974.

do sistema, encontrar melhores ocupações e melhores salários. Além disso, a escola desenvolve determinadas atitudes: eficácia, universalismo, independência, etc., que facilitam o processo de aprendizagem dentro da empresa. Assim, a escola ensina atitudes funcionais à organização industrial.

A educação capitalista, em vez de facilitar a mobilidade social, mantém e reproduz a estratificação da sociedade e as relações de produção do sistema. Althusser, entre autores, coloca que a reprodução ideológica é um requisito fundamental para a reprodução das destrezas que devem ser desenvolvidas e utilizadas no contexto de uma determinada ideologia. Uma função importante da escola é a reprodução das relações de dominação, repressão e exploração, características da produção capitalista. Dita reprodução ideológica levará aos trabalhadores à aceitação dos seus papéis na ordem capitalista, debilitando, conseqüentemente, o conflito de classe.

A educação aumenta os níveis de renda dos trabalhadores, permitindo-lhes entrada em empregos melhor remunerados e um crescimento de sua produtividade nos locais de trabalho

Diversas pesquisas realizadas constataam que a produtividade dos trabalhadores não é um dos aspectos mais procurados pelos empresários, no momento de contratar o indivíduo. Os "ensinamentos" do sistema educacional é um fator que inclui consideravelmente, e o empregador discrimina em favor dos candidatos que possuem mais escolaridade. Em países como o Brasil, o aumento das oportunidades educativas e, por conseguinte, da oferta de mão-de-obra com melhores níveis de escolaridade, em vez de contribuir e aumentar o emprego, pressiona à elevação dos requerimentos educativos das ocupações. O aumento das exigências educativas influi no deterior relativo dos salários dos trabalhadores, o empregador contrata um trabalhador com mais anos de escola pelo mesmo salário.

Os empresários sempre reclamam da escassez de mão-de-obra qualificada, independente dos esforços realizados na sua preparação.* Se considerarmos que cabe ao Estado uma grande responsabilidade na capacitação de pessoal, os empregadores procuram ter uma quantidade de candidatos para cada ocupação, isto lhes permite dispor de maiores alternativas de escolha e controlar o crescimento dos salários.

*Durante 1986, após da implantação do Plano Cruzado, constantemente os Jornais da Rede Globo, referiam-se à crescente oferta de trabalho, mas as empresas não encontravam mão-de-obra especializada.

**A mão-de-obra qualificada pelo sistema educacional
e a formação profissional, pode gerar sua própria demanda,
promovendo a implantação de novas empresas
ou a criação de trabalho autônomo**

Mais uma vez, a "teoria de capital humano" supõe condições perfeitas de mercado. No sistema capitalista, a estrutura econômica pouco apoio dá ao pequeno empresário ou trabalhador autônomo. É de todos conhecido as extremas dificuldades que os pequenos produtores e empresários tem para obter crédito nas agências de financiamento públicas ou privadas. Para iniciar uma empresa, além de educação, precisa-se de capital.

A partir destas considerações pode-se constatar que as contradições existentes com relação ao papel da educação na solução dos problemas da formação de mão-de-obra, originam-se na confusão entre o que a educação pode e deve cumprir e o que efetivamente cumpre nas condições históricas objetivas de um país.

De acordo com Henry Levin, as teorias que tentam explicar a relação entre educação e trabalho podem classificar-se em *normativas* e *positivas*.²⁶ As teorias normativas enfocam o problema do ponto de vista ético ou moral: como deveria ser a relação educação e trabalho? As teorias *positivas* (não confundir com positivistas) tentam *explicar* as relações observadas entre educação e trabalho. Em termos gerais, os educadores se identificam com o ponto de vista normativo, pois é de muita importância para o planejamento da estrutura e conteúdo do ensino (o que é como ensiná-lo). Os cientistas sociais e planejadores educacionais se preocupam, particularmente, das teorias que explicam as relações e trabalho. Para os cientistas sociais, dita relação representa um enigma que deve ser compreendido. Para o planejador, é necessário compreender a relação, possibilitando formular reformas destinadas a preparar ao adolescente para o futuro no trabalho.

Acreditamos que estas diversas perspectivas de educadores, cientistas e planejadores são importantes de considerar, pois podem contribuir a explicar problemas e diferenças que surgem na concepção e implementação do ensino profissionalizante e da "preparação para o trabalho". Talvez, no Brasil, chegou o momento de dar mais importância à opinião dos educadores.

TEORIAS NORMATIVAS

As duas principais teorias normativas difundem basicamente na relação que deve existir entre educação e trabalho. Uma, insiste que

²⁶ LEVIN, Henry. "Education and Work". *Program Report 82* — B. IFG, School of Education. Stanford University, Dec. 1982.

o papel da escola deve ser a preparação do trabalhador com destrezas e comportamentos adequados ao sistema de produção. Dita teoria é uma decorrência lógica da visão funcionalista e da teoria de capital humano. Deve-se investir em educação para aumentar a produtividade do indivíduo. Assim, de acordo com esta teoria, o sistema educacional passa a ser subserviente do sistema de produção e das suas necessidades de mão-de-obra. Lamentavelmente, a maioria das decisões tomadas na área de planejamento educacional assumem este tipo de relação entre educação e trabalho.

Uma visão totalmente diferente considera que a escola deve oferecer uma educação voltada ao desenvolvimento pessoal e aos ideais democráticos, sem referência às necessidades do sistema de produção. Dita visão corresponde às idéias do educador norteamericano Jonh Dewey e dos seus seguidores.

Não obstante as simpatias e respeito que merecem as idéias de Dewey, a maioria dos países optaram pelos valores e características da primeira teoria. Mas, a correspondência entre escola e trabalho está longe de ser perfeita, portanto a visão de eficiência não é hegemônica e tem muito, ainda, para ser discutido.

antes de oferecer alguns subsídios para a discussão, consideramos necessário deter-nos um pouco na análise das teorias positivas. Em geral, os cientistas sociais consideram que existe uma estreita relação entre educação e trabalho. Mas, há importantes diferenças:

1 — Explicações que se baseiam na socialização dos trabalhadores através da escola;

2 — Explicações que enfatizam diferenças de reprodução segundo classes sociais;

3 — Explicações que se baseiam na visão marxista do conflito de classes;

4 — Posições que enfatizam o papel do Estado nas relações educação-trabalho.

Uma teoria sobre socialização dos trabalhadores que ignora as diferenças entre classes sociais é o funcionalismo norteamericano. A escola é vista como a agência de socialização mais importante na preparação de adultos competentes. Mas, o funcionalismo não explica como se faz a correspondência educação-trabalho, nem oferece validação histórica dos seus posicionamentos.

A maioria das concepções alternativas ao ponto de vista funcionalista, têm uma orientação marxista. Mas, uma importante contribuição, não marxista, que tenta incorporar a reprodução das classes sociais à relação educação-trabalho, é a teoria de Bourdieu e Passeron (1975).^{*} Segundo estes autores, a escola tem como função reproduzir as relações de poder entre as classes sociais. De geração em geração, o sistema

^{*}BORDIEU, P. & PASSERON, J.C. *A Reprodução*. Ed. Francisco Alves, Rio de Janeiro, 1975.

educacional reproduz as classes sociais e as ocupações. Sem embargo, Bourdieu e Passeron não explicitam os mecanismos de reprodução da escola, nem as origens das desigualdades de classe.

Em geral, os marxistas consideram que a escola é um meio para inculcar valores e hábitos que levam à futura força de trabalho a aceitar a dominação do capitalista e a contribuir para a acumulação de capital. Uns, enfatizam a formação ideológica (Althusser, Baudelot-Estabet);* outros, analisam o papel ideológico e repressivo da escola (Poulantzas).

O ESTADO E A RELAÇÃO EDUCAÇÃO E TRABALHO

Ao contrário das interpretações mecanicistas e estruturalistas que consideram o Estado, estritamente um instrumento da classe capitalista (Althusser, Baudelot-Estabet), existem autores que analisam o Estado como lugar de conflitos entre capital e trabalho e entre frações de classes (Carnoy, 1982; Poulantzas, 1977; Habermas, 1980).** *A legitimidade* do Estado depende da sua habilidade em implementar reformas que garantam apoio popular, enquanto procura satisfazer as necessidades de acumulação do capital privado. Para Habermas, a procura de apoio popular e de acumulação de capital privado, são incompatíveis e levar a uma crise constante do Estado capitalista.

Esta concepção da crise do Estado, pode contribuir bastante a explicar a relação educação-trabalho, no contexto brasileiro. As escolas estão situadas dentro do Estado e se caracterizam pelas mesmas contradições entre demanda popular e pressões para acumulação de capital, pois o sistema educacional está organizado para satisfazer as necessidades de dois “patrões” com objetivos conflitantes. As políticas educacionais, e particularmente, o ensino profissionalizante, são um claro exemplo deste conflito, ao tentar juntar as características democráticas da escola com as necessidades autoritárias e hierárquicas da empresa capitalista.

A função mediadora das políticas educacionais — novos programas e reformas — proporciona ao Estado um importante instrumento legítimador para enfrentar a crise já mencionada. Sem embargo, particularmente nos últimos tempos, tiveram como consequência a sobre produção de trabalhadores escolarizados, contribuindo a uma queda da relação entre

*ALTHUSSER, L. *Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado*. Martins Fontes, São Paulo, 1978; Baudelot, Ch e Estabet, R. *L'Ecole Capitaliste en France*, Librairie François Maspero, Paris, 1971; Poulantzas N. *Poder Político e Classes Sociais*. Ed. Martins Fontes, São Paulo, 1977.

*HABERMAS, J. *A Crise de Legitimação no Capitalismo Tardio*. Ed. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1980; CARNOY, M. *Education, Economy and the state*, in M.W. Apple (Ed.) *Cultura and Economic Reproduction in Education*, Boston, Routledge and Kegan Paul, 1982.

educação e trabalho. Dita quebra se acentua com as características atuais da economia capitalista: A medida que a escolarização se expande e se produzem mais trabalhadores educados, o setor empresarial capitalista investe em capital e tecnologia que lhe permitam substituir a mão-de-obra especializada por trabalhadores não especializados, assegurando uma acumulação de capital cada vez mais difícil de obter.

Assim, embora exista uma correspondência geral entre educação e trabalho, os problemas de legitimidade do Estado e as pressões acima das políticas educacionais, tenderão a criar uma dinâmica histórica da educação que pode desviar substancialmente dita correspondência. A divergência resultante, criará obstáculos para a acumulação de capital, a menos que a escola e o local de trabalho sejam colocados, novamente, na sua relação original. Portanto, é lógico pensar na formulação de novas reformas educacionais e da empresa capitalista para assegurar a reprodução da força de trabalho. Mas, as reformas educacionais que pretendam aproximar a escola ao trabalho serão contestadas energeticamente por quem possua visões alternativas em relação aos objetivos da escola. Deste modo, provavelmente as mudanças na empresa serão os mecanismos mais importantes para restabelecer a relação entre educação e trabalho. Por exemplo, a maior participação dos trabalhadores nas decisões da empresa produzirão modificações na organização da escola e maior ênfase no trabalho em equipe.

Historicamente, as mudanças no trabalho tem produzido mudanças no sistema educacional. Entretanto, as análises da relação educação e trabalho tem esquecido o fato de que a escola, como lugar de conflito, está criando uma dinâmica própria que pode levar a uma divergência total entre ambas organizações, minando o próprio processo de acumulação. Nessa conjuntura histórica surgirão diversas reformas, implementadas pelas forças do capital, em um esforço para restabelecer a correspondência educação-trabalho. Estaremos vivendo em um sistema que apresentará uma relação educação e trabalho em permanente mudança, seguindo leis imprevisíveis. Dita dinâmica é a que confunde aos planejadores educacionais e reformadores responsáveis pela organização do sistema educacional para atender às necessidades da empresa moderna.

Qualquer política, estatal ou privada de informação profissional que pretenda restabelecer a correspondência educação-trabalho deve reconhecer que a escola tem um papel muito específico: A transmissão dos conteúdos historicamente acumulados pelo homem: os conhecimentos científicos, filosóficos, técnicos, etc.

Como aponta Carvalho Franco:

“À escola formal institucionalizada, não compete “qualificar”, preparar o aluno para ocupar um posto específico no mercado de trabalho e para aqueles requisitos indispensáveis a uma adaptação do indivíduo às condições de trabalho exigidas pela empresa. E

isto não ocorre por acaso. A tarefa de “qualificar” de “preparar mão-de-obra”, cabe fundamentalmente a outras instituições de formação profissional como o SENAI, SENAC e o SENAR e, particularmente, às próprias empresas. Além do mais as relações da escola com o trabalho produtivo, com o mercado de trabalho, não são relações de causa e efeito, lineares, mecânicas, mas sim dialéticas, onde a escola não se encontra inteiramente subordinada às leis e mecanismos de funcionamento do mercado de trabalho... No fundo, as análises que procuram caracterizar o mercado de trabalho têm repousado em pressupostos falsos, ou seja, de que o mesmo é estático, homogêneo, a-histórico, quando em verdade, o mercado de trabalho é uma realidade histórica e dinâmica, socialmente determinada e que obedece à movimentação desordenada do capital... esse segue uma lógica própria em busca de atividades lucrativas, não estando, pois, sujeito a regulamentação, a planos preestabelecidos, etc.”²⁷

Essas considerações de Carvalho Franco, não implicam que a escola não deve levar em conta o mercado de trabalho. Ao contrário, a escola deve estar em correspondência com esse mercado de trabalho, mas não subordinado às suas demandas.

Para concluir, se o Estado Brasileiro deseja contribuir à adequação educação-trabalho deve mudar a orientação das políticas de formação de mão-de-obra, particularmente, do ensino profissionalizante. As autoridades educacionais deveriam ter em consideração o seguinte:

1. As peculiaridades e condições infra-estruturais dos diversos estados da Federação;
2. O papel complementar que a educação desempenha na solução do problema ocupacional. A escola pode cumprir uma função importante na capacitação profissional quando relacionada a outras medidas;
3. O risco de exagerar as expectativas de promoção interna e aumentos salariais daqueles que participam em programas de capacitação;
4. Revisar a experiência do ensino profissionalizante que não surtiu os efeitos previstos na contenção do fluxo do alunado ao Ensino Superior.
5. Estender os programas de capacitação ao setor informal da economia e para a mão-de-obra desempregada.
6. Abordar o problema da educação e do trabalho no contexto social global, evitando as análises isolados que podem levar a conclusões erradas.

²⁷FRANCO, Luis Antonio C. O CENAFOR e a Formação profissionalizante, IN: Educação e Formação Profissional, *Revista CENAFOR*, Ano 1, nº 1, 1984.

7. Preocupação pela dimensão social da formação de mão-de-obra para permitir o desenvolvimento pessoal dos trabalhadores, sem se limitar a atender os interesses dos empresários.

BIBLIOGRAFIA

1. ALTHUSSER, L. *Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado*. São Paulo, Martins Fontes, 1978.
2. ANDRADE, M.C. *Formação Econômica-Social e Processos Políticos no Nordeste Brasileiro*. (Mimeo) (CMS-Pires) UFPE, Recife, Março, 1932.
3. CUNHA, L.A. *Educação e Desenvolvimento Social no Brasil*. Rio de Janeiro. F. Alves, 1979.
4. DE ANDRADE, A.C. Relaciones entre las Políticas Educativas y las Políticas del Empleo en el Brasil. UNESCO. *Reports Studies*. C. 81. Paris.

COMUNICAÇÕES

**CENTRO BRASILEIRO DE INFORMAÇÕES
SOBRE DROGAS PSICOTRÓPICAS
(CONFEN/UNFDAC)**

O Departamento de Psicobiologia da Escola Paulista de Medicina está consolidando um *Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas*, em convênio com o *Conselho Federal de Entorpecentes* (CONFEN) e com as *United Nations Fund for Drug Abuse Control* (UNFDAC).

Este Centro reúne, e coloca à disposição do público, dados relativos ao consumo, prevenção, tratamento e repressão ao uso e tráfico de drogas psicotrópicas no Brasil, constituindo-se na primeira iniciativa deste gênero no País.

Um dos serviços que já se encontra em pleno funcionamento é o *Banco de Dados da Produção Científica Brasileira sobre o Abuso de Drogas Psicotrópicas*. O Banco contém quase 1000 artigos científicos publicados no Brasil, desde o relato clínico da intoxicação de escravos pela planta alucinógena conhecida por "trombeteira", até levantamentos epidemiológicos sobre o uso de bebidas alcoólicas por crianças. As listagens podem ser requisitadas por *ano de publicação, autor, estado, revista, droga ou grupo de drogas, população onde o dado foi colhido, conteúdo específico*. Através da delimitação destes itens as listagens poderão ser bem específicas ou bem genéricas. A partir da listagem recebida, caso haja interesse, poderão ser obtidas fotocópias dos trabalhos.

As listagens deverão ser solicitadas por carta ao Banco de Dados — Departamento de Psicobiologia/Escola Paulista de Medicina — Rua Botucatu, 862 — CEP 04023 — São Paulo/SP.

Longe de ser completo, pois um grande número de trabalhos científicos brasileiros foi publicado em revistas não indexadas, o Banco de Dados aceita e agradece as contribuições que forem feitas (basta enviar cópia do trabalho para o endereço acima).

DOCUMENTO CONCLUSIVO DO III ENCONTRO DE REVISTAS BRASILEIRAS DE EDUCAÇÃO

Realizou-se em Belo Horizonte nos dias 15 e 16 de dezembro de 1988, sob os auspícios do INEP, o III Encontro de Revistas Brasileiras de Educação, promovido por "Educação em Revista" e "AMAE-Educando".

O evento teve como objetivos, entre outros, discutir e buscar soluções para os problemas referentes à produção e à divulgação de periódicos da área educacional, a partir da seguinte pauta básica:

- retrospectiva dos encontros anteriores, levantamento e análise de questões pendentes;
- problemas e perspectivas de financiamento;
- papel acadêmico das revistas como instrumento de difusão científica;
- problemas inerentes à distribuição e à comercialização de periódicos.

Participaram do encontro representantes de revistas — editadas por associações, entidades e universidades — e de agências de apoio ao campo editorial (CNPq e INEP).

A análise global da situação indica uma sensível fase de expansão do campo marcada, contudo, por dificuldades no processo de manutenção de qualidade e consistência editoriais, com nuances diversas, segundo sua natureza, área de circulação, ou público a que se destinam as publicações. Tais problemas refletem-se no cotidiano e na trajetória das revistas, traduzindo-se até mesmo na reiteração de autores e temas ou comprometendo a coerência de linhas de abordagem.

Embora essas questões sejam da maior relevância, as dificuldades mais densas se concentram na manutenção e na circulação dos periódicos. Agrava-se o problema diante da ausência de uma política institucionalizada de apoio financeiro, o que coloca em risco a própria sobrevivência desse importante veículo de divulgação do conhecimento produzido em instituições voltadas para estudos e pesquisas de problemas educacionais. Neste contexto, os participantes do III Encontro de Revistas Brasileiras de Educação decidiram encaminhar as seguintes solicitações:

1. Ao INEP:

a) institucionalização de um subprograma de apoio aos periódicos, em caráter permanente, de forma a ser contemplado com dotações orçamentárias anuais;

b) criação de um "pool" que centralize as agências financiadoras e seus respectivos programas de apoio a publicações e periódicos;

c) constituição de um comitê ao qual caberá definir critérios para alocação de verbas a partir da análise de solicitações de financiamento a periódicos editados por universidades, centros de pesquisas, associações e fundações do campo educacional — sem fins lucrativos e não ligados a grupos empresariais — comitê que será composto de representantes dessa comunidade acadêmica ligada por um interesse em comum;

d) realização de pesquisa sobre o conjunto de periódicos em circulação, incluindo a caracterização de linhas editoriais, público leitor e área de abrangência;

e) organização e divulgação de um catálogo de periódicos especializados em educação, com sumário de dados essenciais à sua identificação e circulação.

O encaminhamento de tais solicitações ao INEP se deve ao relevante papel que esse órgão vem desenvolvendo na política de documentação e informação educacional, bem como à sua sensibilidade em relação às reivindicações propostas no II Encontro de Revistas, realizado em Campinas, em 1986.

2. Ao CNPq e à FINEP:

Revisão de critérios de financiamento, tendo em vista a inclusão das ciências humanas entre suas prioridades e reconhecendo, conseqüentemente, a especificidade de produção no referido campo.

3. À FAE — Fundação de Assistência ao Educando:

Revisão de critérios, no sentido de vincular a dotação de verbas à assinatura de revistas reconhecidamente significativas da área educacional, ligadas às universidades, associações, centros de estudo e fundações, o que possibilitará melhor distribuição junto a bibliotecas e professores de instituições de 1º e 2º Grau, e, em especial, junto às Escolas Normais;

4. À SESU e ao CEDATE:

Assinatura de maior número de revistas especializadas, para distribuição junto a bibliotecas de cursos superiores de formação de professores e especialistas em educação;

5. Ao MEC:

Revigoroamento do PROED — Programa de Estímulo à Editoração — no sentido de incluir, entre suas linhas de financiamento, o auxílio a periódicos;

6. À ABEU — Associação Brasileira de Editoras Universitárias:

Inclusão de periódicos em seus catálogos de divulgação.

Além disso, as revistas representadas decidiram recomendar:

— a formalização de espaços, em eventos da área educacional, para a exposição de “stands” conjuntos de periódicos e para a organização de reuniões específicas. Inclui-se, aí, a idéia de uma reunião no próximo encontro da ANPED, prevista para maio de 1989 e de novo encontro de editores de periódicos durante a VI CBE;

— a efetivação de propostas de intercâmbio entre os periódicos, abrangendo:

- permuta de exemplares, em benefício das bibliotecas institucionais;
- permuta de matérias, em função da natureza das linhas editoriais e das seções específicas;
- divulgação recíproca de sumários;
- permuta de informações entre órgãos de administração pública e revistas.

Finalmente foi aprovada, em caráter enfático, a decisão de se enviar uma moção ao Reitor da Universidade Federal de Santa Catarina solicitando seu empenho no sentido de assegurar a continuidade de publicação da “Revista Perspectiva”, tendo em vista sua inegável contribuição ao campo da análise crítica dos problemas educacionais do País.

Belo Horizonte, 16 de Dezembro de 1988.

RELAÇÃO DOS PARTICIPANTES DO III ENCONTRO DE REVISTAS

01. AMAE-EDUCANDO – Associação Mineira de Ação Educacional
 - Belo Horizonte (MG)
02. CADERNOS CEDES – Centro de Estudos Educação e Sociedade
 - Campinas (SP)
03. CADERNOS DE PESQUISA – Fundação Carlos Chagas
 - São Paulo (SP)
04. DOIS PONTOS: Teoria & Prática em Educação – Sistema Pitágoras de Ensino
 - Belo Horizonte (MG)
05. EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
 - Belo Horizonte (MG)
06. EDUCAÇÃO BRASILEIRA – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
 - Brasília (DF)
07. EDUCAÇÃO E REALIDADE – Faculdade de Educação/UFRGS
 - Porto Alegre (RS)
08. EDUCAÇÃO E SOCIEDADE – Centro de Estudos Educação e Sociedade
 - Campinas (SP)
09. EDUCAÇÃO EM REVISTA – Faculdade de Educação/UFGM
 - Belo Horizonte/MG
10. EDUCAR – Setor de Educação/UFPR
 - Curitiba (PR)
11. EM ABERTO – INEP/DDI/COED
 - Brasília (DF)
12. INSTITUTO DE RECURSOS HUMANOS JOÃO PINHEIRO
 - Belo Horizonte (MG)
13. JORNAL DO PROFESSOR DE 1.º GRAU – INEP/DDI/COED
 - Brasília (DF)
14. PERSPECTIVA – Centro de Ciências de Educação/UFSC
 - Florianópolis (SC)
15. REVISTA DA ANDE – Associação Nacional de Educação
 - São Paulo (SP)
16. REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO – ANPAE – Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação
 - Porto Alegre (RS)
17. REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS PEDAGÓGICOS – INEP/DDI/COED
 - Brasília (DF)
18. REVISTA DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO/USP
 - São Paulo (SP)
19. REVISTA INTER-AÇÃO – Faculdade de Educação/UFG
 - Goiânia (GO)