

NOEL EDMAR SAMWAYS



PROBLEMAS DA CULTURA FORMALISTA NA ADMINISTRAÇÃO
EDUCACIONAL BRASILEIRA

Dissertação apresentada como
requisito parcial à obtenção do
grau de Mestre.

Curso de Pós-Graduação em
Educação, Centro de Teologia e
Ciências Humanas da Pontifícia
Universidade Católica do
Paraná.

Orientadora, Profa. Dra. Maria
Olga Mattar.

CURITIBA

1997



Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Centro de Teologia e Ciências Humanas
Departamento de Educação
Mestrado em Educação

MESTRADO EM EDUCAÇÃO

ATA DO EXAME DA DISSERTAÇÃO

Dissertação n.º 77

No dia **27 de junho 1997**, às **14h00**, reuniu-se a Banca Examinadora, composta pelos seguintes professores:

MEMBROS DA BANCA	ASSINATURA
Profª. Drª. Mª Olga Mattar	<i>Maria Olga Mattar</i>
Prof. Dr. Davi Ferreira de Barros	<i>DFB</i>
Prof. Dr. Clemente Ivo Juliatto	<i>Clemente Ivo Juliatto</i>

designada para a avaliação da **dissertação** intitulada "**PROBLEMAS DA CULTURA FORMALISTA NA ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA**" do Mestrando **Noel Edmar Samways** ano de ingresso 1994 do Programa de Pós-Graduação, Nível de Mestrado, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Profª. Drª. Maria Olga Mattar	Conceito: <i>7</i>
Prof. Dr. Davi Ferreira de Barros	Conceito: <i>A</i>
Prof. Dr. Clemente Ivo Juliatto	Conceito: <i>A</i>
	Conceito Final:

Observações: *O candidato poderia selecionar vários artigos de seu trabalho para posterior publicação.*

Prof. Dr. Peri Mesquida
Coord. do Curso de Mestrado em Educação

SUMÁRIO

1 O PROBLEMA, DELIMITAÇÃO DO ASSUNTO E METODOLOGIA.....	4
1.1. Considerações introdutórias.....	4
1.2. Delimitação do assunto.....	5
1.3. O método escolhido.....	5
2 OS PROCEDIMENTOS EDUCACIONAIS, QUANDO AFETADOS PELO NORMATIVISMO E PELO FORMALISMO CULTIVADOS NA ÁREA.....	7
2.1. A questão da normatividade e do formalismo.....	7
2.2. As formalidades legais.....	9
2.3. A cultura da terminalidade.....	13
3 AS DISPOSIÇÕES DE POLÍTICA EDUCACIONAL; QUEM DECIDE? OS NÍVEIS FORMAIS DE DECISÃO.....	23
3.1. O conceito de norma heterônoma.....	23
3.2. Quem decide? Os níveis formais de decisão.....	24
4 A NORMA JURÍDICA E O FORMALISMO GERADO NO MEIO EDUCACIONAL.....	35
4.1. Educação formal, tecnologia, poder e saber.....	35
4.2. O repensar da educação em face de variáveis.....	44
4.3. A cultura do formalismo e as estruturas informais.....	55
5 OS ANSEIOS POPULARES E A EDUCAÇÃO PERMEADA DE FORMALISMO.....	67
5.1. Os regulamentos da educação formal.....	67
5.2. A criatividade possível.....	71
6 ESTUDO DE CASO.....	79
6.1. Transferência de estudante: um desafio ao bom senso.....	79
6.2. O caso do estudante L.C.D.B., em face da norma vigente.....	83

7 CONCLUSÃO.....	98
7.1. O papel do administrador e o planejamento possível em face da restritividade formalística do Poder Público.....	98
7.2. Dimensão ótima: uma meta?.....	104
8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	109

O PROBLEMA, DELIMITAÇÃO DO ASSUNTO E METODOLOGIA

1.1. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS.

Il semble que, dans l'histoire du droit, se succèdent des temps faibles et des temps forts de la législation: tout se passe comme s'il se produisait un balancement des faits et des idées entre le droit coutumier au sens large (y compris le droit créé par le juge) et le droit écrit, le droit issu de la volonté d'un législateur (CARBONNIER, 1993, p.231).

Partindo do pressuposto de que é facilmente observável a existência de um volume muito grande de normas prescritivas no Brasil, das quais o gestor da educação é coativamente o seu destinatário, a hipótese do nosso trabalho vai confluir para a explicação cultural e o significado dos excessos regulamentadores, com visíveis tendências à centralização e uniformização do ensino, pelo menos até a data de vigência da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei No.9394, de 20 de dezembro de 1996).

O problema enunciado no título, mais do que uma proposição para o nosso estudo, está a admitir a existência de conflitos hoje na educação brasileira, e de variada origem, mas que nos ocuparemos deles sob o ponto de vista da presumida percepção cultural e sociológica do formalismo e da normatividade realimentadora dos mesmos.

1.2. DELIMITAÇÃO DO ASSUNTO.

O problema, em razão de toda a sua complexidade, vai exigir uma abordagem sobre as características do formalismo, inclusive no seu aspecto histórico-evolutivo, para entendermos não só as suas origens, mas a sua conceituação atual, inclusive entre doutrinadores do direito, uma vez que o normativismo parece realimentar a cultura do formalismo no Brasil, tendente ao centralismo das decisões administrativas na área da educação (a hipótese do trabalho). Em seguida, ao lançarmos mão de notícias histórico-comparativas, faremos o exame da norma heterônoma, geral, abstrata, vigente na área; a importância que a ela devota a comunidade acadêmica (a ênfase será dada ao nível superior). Normas primárias, normas secundárias, acordos internacionais multilaterais sobre a propriedade intelectual: serão examinados alguns dos meandros da normatividade e a sua percepção no campo educacional, objetivando explicitar exaustivamente a importância da questão, em face de algumas variáveis, no capítulo em que procuraremos enfatizar também o repensar da educação por alguns importantes educadores e sociólogos.

Embora a amplitude da abordagem, pareceu-nos necessário inclusive alguma referência tópica àquilo que se passa nos limites do que designamos por *pensamento globalizante*.

1.3. O MÉTODO ESCOLHIDO.

O método que poderíamos julgar ideal para o trato do problema, uma vez que interagem elementos que incorporam contradições do mundo cultural e, também, nesse contexto,

comportam-se como condicionantes em determinado momento e em outro se tornam condicionados, seria o dialético. Entretanto, ao percebermos toda a extensão dos conflitos gerados a partir da tendência atual de manutenção das concepções funcionalistas da sociedade e que a substituição da antiga Lei de Diretrizes e Bases por uma nova, habilmente pouco discutida (o texto integral da *novatio legis* não foi do conhecimento dessa mesma sociedade, pelo menos tão intensamente como o fora a de 1961, apesar dos meios de comunicação mais presentes e sofisticados hoje), decidimos pelo *sistemismo*. De acordo com PEDRO DEMO (1995, p.109), a metodologia sistêmica "ressalta a sociedade como fenômeno organizacional, como sistema de partes concatenadas, capaz de manter e recobrar o equilíbrio da persistência histórica". E, mais adiante, referindo-se ao traço mais importante do sistema, afirma que "não é a inter-relação das partes, mas a capacidade de constante retroalimentação que mantém o dinamismo da recomposição de seu equilíbrio na ambiência" (idem, p.109).

2

Os Procedimentos Educacionais, Quando Afetados pelo Normativismo e pelo Formalismo Cultivados na Área.

2.1. A QUESTÃO DA NORMATIVIDADE E DO FORMALISMO.

Os conflitos de diversas naturezas que estão ocorrendo no seio das instituições educacionais brasileiras, desde há algum tempo, serão decorrentes da grande quantidade de leis ou regulamentos e ausência de normas adequadas e sobretudo coerentes? Será este um ambiente que começa a ser novamente testado por uma incansável renovação de experiências, a partir da vigência da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em vigor desde 20 de dezembro de 1996 (Lei No. 9394)?

A hipótese que perseguiremos nestas páginas é a de que a cultura do formalismo nos meios educacionais, a partir dos próprios órgãos superiores de decisão, afeta sobremaneira a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (Constituição Federal, Art.206,II). E, por outro lado, o princípio constitucional de que o ensino será ministrado com base na igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (C.F.,Art.206,I) parece ser a preocupação fundamental do legislador, se estivermos atentos aos textos legais mais recentes.

O método de investigação incluirá um *estudo de caso*, que, sabemos de antemão, não ser suficiente para uma generalização: um caso, considerado isoladamente, pode provar quase que qualquer coisa, bastando escolher aquele que se adapte às circunstâncias da hipótese que formulamos. Entretanto, como veremos, o estudo vai apenas ilustrar a questão, e as conclusões mais sólidas sobre a hipótese inicial serão baseadas na pesquisa da legislação (inclusive aquela revogada pela nova LDB) e sobretudo nas decisões do antigo CFE.

É reconhecido que a *normatividade* (do adjetivo *normativo*, normal, que dá ou serve para dar normas; pertencente ou relativo à norma, in *Diccionario Enciclopedico Ilustrado de la Lengua Española*, Tomo II, Barcelona, 1954, pág. 1123), está em todos os momentos da realidade social, porque integrante mesma, e podemos examiná-la em um determinado contexto do formalismo que já predominou na sociedade primitiva, com a presença de rituais e formulários que conhecemos através dos estudos da antropologia cultural e do direito antigo: o contexto do *formalismo educacional*.

Algumas construções que não vão nos interessar aqui podem ser alimentadas quando usarmos o termo *formalismo*. Faz-se necessário, portanto, conceituarmos precisamente o sentido que pretendemos para o termo, justificando seu uso no presente trabalho. Pelo fato de estarmos continuamente lançando mão, de uma análise crítica a proposições na área da legislação do ensino e correlata a ele, como as práticas educacionais determinadas por certos fatores (v.g. a disciplina rígida, a ênfase em instrumentos de avaliação e atribuição de notas, as instituições de ensino, horários, controle de frequência etc.), o nosso ponto de vista da

norma aqui terá exclusivamente o sentido de uma proposição sancionada e, mais ainda, prescritiva. Se algumas incursões fizermos na área da Sociologia, por exemplo, o formalismo de que estaremos tratando nada terá a haver com o pensar dos mentores da Escola Formalista(1). Assim é também possível encontrarmos tipos diversos de formalismo no Direito(2):

Un primer tipo de formalismo en el derecho es el que podríamos llamar formalismo ético, es decir, aquella doctrina que considera justo lo que es conforme a la ley, y como tal rechaza todo criterio de justicia que esté por encima de las leyes positivas y con base en el cual las mismas leyes positivas pueden ser evaluadas.

.....
Un segundo tipo de formalismo es el que podríamos llamar más apropiadamente formalismo jurídico, y consiste en la doctrina según la cual la característica del derecho no es la de prescribir lo que cada uno tiene que hacer, sino simplemente el modo según el cual cada uno tiene que actuar si quiere lograr sus propios objetivos y, por tanto, pertenece a la función del derecho no ya establecer el contenido de la relación intersubjetiva sino la forma que ésta debe tomar para que tenga ciertas consecuencias.

.....
Por último, hay un tercer tipo de formalismo que se podría llamar formalismo científico porque tiene en cuenta no ya el modo de definir la justicia (formalismo ético), ni el modo de definir el derecho (formalismo jurídico), sino el modo de concebir la ciencia jurídica y el trabajo del jurista, a quien se atribuye la tarea de elaborar el sistema de conceptos jurídicos tal como se deduce de las leyes positivas, que es tarea puramente declarativa o de reconocimiento y no criativa, y de obtener deductivamente del sistema así elaborado la solución de todos los posibles casos en conflicto (BOBBIO, 1993, p.54-55).

2.2. AS FORMALIDADES LEGAIS.

Como salientamos, são as proposições prescritivas que nos interessam, dada a confluência de normas dispendo sobre o ensino de modo geral e de modo particular aquelas que aparentemente teriam importância secundária para o sistema educacional, afetando diretamente sua própria organização. Assim, por exemplo, a regra constitucional de que haverá

proteção em face da automação, na forma da lei (3), tem um conteúdo carregado de significado para o ensino técnico.

Outra observação necessária e oportuna para quem está afeito às formalidades ditas legais, é o renascimento de um formalismo vinculado, ele mesmo, a muitas razões que justificam algum retorno às exigências de forma. É o caso da proteção ao consumidor: hoje são elaborados contratos que os pais de estudantes são chamados a assinar na escola particular e a forma de que os mesmos se revestem implicam no atendimento à legislação vigente.

Por outro lado, os sinais, códigos, símbolos e fórmulas relacionadas com a nossa personalidade modal(4), fizeram sempre parte do cotidiano(5). Sem a intensão de fazermos relatos de fatos históricos pertinentes, os quais não são propriamente objeto deste estudo, a não ser pelas características influenciadoras das várias convulsões pelas quais a humanidade passou, vamos abordar neste primeiro momento a questão educacional afetada pelo formalismo e pelo fenômeno normativo.

O atual a que nos referimos bem pode ser também o momento da universidade do início do século. E essa universidade reproduz a outra universidade, mais antiga, extremamente formalista, enciclopedista, acadêmica, do conhecimento pelo conhecimento, das conquistas retóricas em embates silogísticos de mestres que se destacaram cada um a seu tempo. As aparências, as formas, eram mais importantes que sua explicação social, não muito diferente da pobreza das idéias repetidas sem crítica: o artesanato então induzia a verbalização, dentro de técnicas voltadas para um raciocínio ora dialético, ora consensual; a universidade não formava, não informava: era a arena de intelectuais que fizeram época.

Os brocardos imperavam, sofismáticos, formulativos, indutores. A *universitas* não formava, no sentido que hoje empregamos para este termo, por que os mestres eram evidentemente mais importantes que os *discípulos*; não informava de uma maneira útil, por que o conhecimento pelo conhecimento só dos doutos importaria, e os *discípulos* de então distorciam esta retórica, quando não falsificavam (o que em muitos casos acabou por apresentar resultados positivos no mundo das ciências). Aquela universidade conquistou os séculos, mas entrou em crise (6).

Chegamos, depois de uma caminhada pela História, a um novo tempo universitário: a intelectualidade do conhecimento pelo conhecimento refaz as suas contas, a revolução industrial (uma delas, pois outras devem ser referidas aqui: a cultural, a moral, a de estilos de vida, a funcional etc.) é determinante de novos paradigmas; a humanidade ficou de outro tamanho. É a hora e a vez da crise de terminalidade a influir no planejamento educacional, a pressionar a administração do Ensino. A questão não é mais *quantos doutores a República comporta, mas como criar empregos ou ocupações para tanto doutor*; afinal, estarão eles passando por um novo ritual, os exames nacionais de avaliação institucional apelidados de *provões*, na expectativa de a administração educacional vir a conseguir, com êxito, em todos os quadrantes brasileiros, no mesmo instante e de maneira inexorável, que os estudantes sejam questionados sobre seus cursos e avaliados sobre uma bibliografia não especificada.

Não se trata de novidade, embora não tenhamos conhecimento da existência de exame semelhante só com o universo de estudantes cursando o último ano da graduação.

"Nos EUA, os rankings de universidades são feitos por revistas como a *US News & World Report*, que publica o guia *America's Best Colleges*. Esta avaliação dá notas aos Colleges usando vários critérios, que vão desde uma pesquisa de opinião entre 4.200 especialistas até a relação candidato/vaga." (FERNANDO ROSSETTI, in: *Folha de S. Paulo*, ed. de 27 de abril de 1997, 3-7). Na França, o relatório *Pour l'école* de Comissão de alto nível em junho de 1996, propôs uma atuação no mesmo sentido, isto é, a submissão do sistema educacional a uma avaliação global, mas independente do Ministério da Educação Nacional (7).

Diversos outros países vem realizando avaliação institucional, pois "a criação de grandes organismos nacionais de pesquisa, dotados de amplas responsabilidades e considerável autonomia, coincide com a preocupação crescente, dos governos e administradores, de encontrar métodos para avaliar a eficácia dos sistemas nacionais de ensino (UNESCO, 1982, p.166). E

Numerosos países, como as Filipinas e a Tailândia, realizam exames, no escalão regional ou nacional, para avaliar os progressos dos alunos nos diferentes estágios de sua carreira escolar, havendo atualmente uma tendência geral para se incluírem testes padronizados nos referidos exames. Em alguns países, como, por exemplo, no Japão e em alguns Estados da Austrália e da Nova Zelândia, baterias de testes preparadas por organizações nacionais de pesquisa desempenham um papel importante na avaliação dos conhecimentos adquiridos pelos alunos no interior do sistema de ensino. Parece provável que, no futuro, as organizações de pesquisa exerçam um papel cada vez mais importante na fixação e manutenção de padrões de desempenho acadêmico nas escolas (UNESCO, 1982, p. 167).

A busca de um culpado poderá ser, a partir de agora, uma nova ocupação; as becas de formaturas não mais impressionam tanto as platéias que, propositadamente, chega no final do ato para um abraço também formal. É mudança social, traçada de cima para baixo.

Se crise há, ela é também em parte provocada pelas técnicas de *marketing* e não propriamente por um impasse no debate em torno da qualidade. A *qualidade* aqui não é um esforço por padrões de bem estar pessoal, como produtos industriais de competição no mercado global. A eficiência do ensino - em qualquer grau - é demonstrada por números e dados estatísticos claramente induzidos. Os melhores alunos do ensino fundamental são recrutados pelos estabelecimentos de ensino médio, para compor uma massa de excelência que os credenciarão na apresentação de um *terceirão* que expõe em público os primeiros colocados dos vestibulares; em seguida, um número maior de aprovados para figurar em *outdoors*. O vestibulando, o aluno do ensino médio, e até a criança do fundamental estão sendo culturalmente preparados para esta opção em suas vidas profissionais e de uma maneira absolutamente formal e mecanicista.(8)

2.3. A CULTURA DA TERMINALIDADE.

Firmou-se, pois, na universidade brasileira, uma obsessão por terminalidade, que não se observa em um grande número de países com características culturais assemelhadas. A massificação, a densidade populacional e seu substrato de potenciais dirigentes e candidatos a postos, cargos e funções tornaram-na perfeitamente identificada com os concursos de seleção, inclusive aqueles feitos para ela mesma, como o próprio vestibular de ingresso.

A norma aqui, é formal mas interpretada com ares de eloquentes atitudes discricionárias e sem se ater às origens ou motivações ; geralmente, conduzida contra algum interesse tal como ocorre na conduta de alguns políticos profissionais,

para logo em seguida *abrir o precedente* que acaba por descaracterizá-la como norma cogente. As atitudes paradoxais conduzem, assim, grande parte da administração educacional, como um verdadeiro fenômeno acontecido após a chamada *abertura democrática*. É o reflexo da política pela política, com alguma exasperação às vésperas de eleições. A constatação dessa realidade é visível e patente mesmo no setor privado, que tem se tornado mais vulnerável às concessões, por aparentemente depender do poder público, ele mesmo contracenando à moda do *gentlemen's agreement* para obter, quem sabe, logo mais adiante, alguma vantagem.

As fortes tintas do quadro geral da educação nacional até poderiam conduzir-nos a um impasse; entretanto, não é o que ocorre. O processo de acomodação, para satisfação geral, acaba tranquilizando a relação governante-governado (9).

E por quê? Uma resposta tentaremos conseguir com algumas digressões que faremos aqui, mas sempre voltadas para os aspectos do formalismo secular, do normativismo controlador da sociedade e a educação que começa a perder esta característica (a escola está se tornando impotente como um meio ou processo de controle social, com um mecanismo disciplinar salutarmente inoperante, e com soluções extraformais para seus conflitos e contradições).

Por outro lado, nos aproximaremos em alguns momentos do conteúdo de uma obra importante e que se tornou clássica da literatura educacional brasileira nos anos 70, BENNO SANDER, mas por razões de atualização em relação a um novo contexto, também nos afastaremos dela. Melhor: daremos outro tratamento para a então proposta daquele autor, que se posicionou no sentido de que "operacionalmente, o formalismo educacional se define como a discrepância entre as exigências da lei e sua

aplicação prática na vida escolar, ou seja, desacordo entre teoria e prática, entre norma prescrita e conduta real"(10). O grau de concordância e o desacordo entre exigência legal e o seu cumprimento pelos destinatários não será considerado aqui, a não ser incidentalmente. Importará, para nós, o exame da complexidade da norma, a *possibilidade* de seu cumprimento, a interpretação extensiva dela mesma para justificar sua aplicação em parte e a origem do processo legislativo. Assim, por exemplo, faremos digressões sobre a importância dada pelos países desenvolvidos ao regime de patentes, e as implicações nos meios universitários. A conduta real, então, dos atores em face da legislação protecionista não será objeto de exame de seu grau de desacordo ou concordância, mas pela importância que é celebrada ou não por eles.

Uma outra abordagem será a relacionada com a motivação do legislador, aqui amplamente entendido (Congresso, Executivo, órgãos deliberativos superiores, etc.) e a hipótese de não aplicação da regra por ele mesmo imposta; o discurso da mera formalidade e o contexto da realidade.

Por outro lado, o hermetismo da uniformização dos cursos brasileiros, através de lei, impedem a criatividade; já em 1965, comparativista americano indicava que "é muito difícil criar um curso diferente dos que já existem. Todos os cursos tem de ser reconhecidos por lei. Por exemplo, a Escola de Sociologia e Governo de São Paulo começou a funcionar em 1933, mas só foi oficialmente reconhecida em 1946, quando saiu uma lei estipulando os moldes pelos quais as matérias do curso deveriam ser ensinadas"(BENJAMIN, 1965, p.221).

As considerações que faremos dirão respeito a esse contexto do mundo cultural moderno, suas implicações com o formalismo paradigmático de várias décadas de ensino vigiado,

a obediência à lei que trilha os interesses individuais ou de pequenos grupos ou segmentos em detrimento do interesse social, as crises que determinam a construção de um novo saber.

Também é objeto deste estudo, a análise de tendências da atualidade (previsão da era pós-industrial), a força das idéias que se torna o motor do progresso e ainda possíveis explicações para a existência de uma turbulência na sala de aula do ensino regular, em razão das discrepâncias entre o normativismo e a informalidade das relações sociais, e uma hipótese causal, a ausência de uma política familiar por parte dos poderes públicos (11).

(1) A propósito, lemos em CUVILLIER algo sobre a obra do formalista SIMMEL :

Em sua Soziologie (1908), distingue a Sociologia das ciências sociais particulares : Economia Política, Direito, História da Civilização, Demografia, Política, etc., dando-lhe como objetivo um estudo puramente formal, feita abstração da "matéria" da vida social, isto é, dos fins econômicos, jurídicos, etc.: "É assim", escrevia, "que um fenômeno como a formação dos partidos ocorre tanto no mundo artístico como nos meios políticos, na indústria como na religião". Pode-se, igualmente, estudar o conflito em geral, sua utilidade, seus perigos, a maneira pela qual a sociedade se defende deles, etc., sem considerar se a concorrência é de ordem econômica, religiosa, estética. (CUVILLIER, 1966, p. 49)

Mas, quanto à ambiguidade das expressões forma e formalismo, CAMMARATA explica que

non è esagerato affermare che la conclusione delle indagini svolte recentemente da egregi studiosi sui significati dell'espressione "formalismo giuridico" sia riassumibile in questa breve proposizione: è condannato all'insuccesso ogni tentativo di stabilire quale sia il significato "proprio" (cioè rigorosamente univoco), tra i molti in cui è stata usata l'espressione in esame, s'che gli altri debbano ritenersi, in varie guise, semplici "traslati". Su questa base, è ovvio come divenga inconcepibile la posizione di un ben individuato problema - e non importa, per il momento, se "filosofico" o "scientifico". Né a migliori risultati approderebbe un confronto con l'eventuale o effettiva diversità dei significati in cui le parole "forma" e "formale" (dalle quali deriva "formalismo") sono state e sono usate in campi diversi; come, per esempio, la storia della filosofia o la critica letteraria o delle arti figurative, anche se possano trovarsi qua e là concordanze o parziali divergenze (CAMMARATA, Angelo Ermanno, *Enc.Diritto*, 1968, p.1012-1013)

(2) BOBBIO escreve ainda:

Advirtiendo desde el principio que el punto de vista formal no es un modo exclusivo de considerar la norma jurídica, quiero evitar que se confunda el estudio formal de la norma jurídica con uno de tantos formalismos que han adquirido carta de ciudadanía en el campo del saber jurídico, y contra los cuales se ha encendido de manera particular la polémica precisamente en estos últimos años. (BOBBIO, 1993, p.54)

(3) Constituição Federal, Art. 70. , XXVII)

(4) Personalidade modal, padrão de personalidade típica da maioria dos membros de um grupo ou sociedade (HORTON, HUNT, 1980, p. 454)

(5) A solenidade da celebração dos contratos entre os romanos era essencial, de um formalismo a toda prova:

Certains contrats exigeaient la prononciation de paroles solennelles ou la rédaction d'un écrit: sans ces

formalités, ils étaient inexistants. Parmi les contrats se formant par la prononciation de paroles solennelles, la stipulation était le plus important. C'était en droit romain, la forme régulièrement employée pour donner force juridique à toute espèce de convention faite en vue de créer une obligation. Elle consistait, jusqu'au Bas-Empire, en une interrogation suivie d'une réponse concordante (par exemple: "promets-tu de me donner cent sesterces?" Réponse: "Je le promets"), en termes solennels (IMBERT, 1994, p. 106).

(6) Ao escrever sobre a evolução pedagógica na Europa, DURKHEIM assim se expressou:

D'ailleurs, ce n'est pas seulement dans l'orientation générale de l'enseignement que l'époque que nous étudions annonce celle qui suivra; on observe de remarquables ressemblances jusque dans le détail des procédés pédagogiques employés. Nous verrons que l'un des exercices qui tenait le plus de place dans la pédagogie des Universités et des Collèges à l'époque scolastique est la discussion, la disputatio, et nous aurons à déterminer le sens, la forme, la signification pédagogique de ce procédé de culture intellectuelle. Nous verrons qu'il tient à des causes très profondes, à tout le système d'enseignement du temps. Or, des traités didactiques d'Alcuin sont déjà présentés sous la forme de la disputatio. Deux élèves, ou bien Alcuin lui-même et Charlemagne, y discutent sur les questions traitées, au lieu qu'elles soient exposées ex professo. Il en est qui portent expressément le titre de Disputatio (Migne, 101, p. 975). Sans doute, ces discussions ne sont pas encore conduites dans la forme scolastique, mais elles n'en sont pas moins des discussions, et il est curieux de voir dès ce moment des ouvrages scolaires affecter cette forme. C'est évidemment la preuve que se genre d'exercices avait ses racines dans l'Esprit du Moyen Age d'une manière générale (DURKHEIM, 1969, p. 74).

Pouco restou desse procedimento, só cultivado ainda na organização de alguns seminários com a presença de debatedores e nas tribunas das assembleias; lembremos que as grandes discussões e *disputatio* em relação à educação nacional deu-se na Câmara dos Deputados e em algumas assembleias universitárias quando da tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1961. O

viés dos organizadores de debates impede o estabelecimento do contraditório: só são convidados, em regra, o a favor ou o contra, quase nunca os dois na mesma ocasião. Não raro ouve-se um sem a presença do outro, que se apresenta em seguida, agora sem a presença do primeiro, que se retira, para pegar o avião que vai partir...

(7) A proposta da Comissão presidida por ROGER FAROUX é no sentido da criação de um Conselho Superior especificamente para essa finalidade:

-Création d'un Haut Conseil de l'École indépendant du ministère de l'Éducation nationale, composé de neuf à douze membres désignés par le Président de la République, les présidents des Assemblées, l'Institut et le Collège de France; - cette autorité dispose des moyens et du concours des services d'inspection, des services statistiques, d'évaluation et de diffusion de l'innovation du ministère de la Éducation nationale; il recourt aux avis du Conseil national des programmes. Le Haut Conseil de l'École rend compte, chaque année, au Président de la République et aux Assemblées de l'état du système éducatif français et du progrès des réformes entreprises, y compris celles qu'il aura lui-même proposées. (Pour l'école, rapport de la commission présidée par Roger Fauroux, 1996, p. 44).

(8) Com o título *Questionada* proposta da UFPR, o jornal Gazeta do Povo publicou em Curitiba a seguinte matéria:

Os professores dos cursos pré-vestibulares consultados ontem pela reportagem da Gazeta vêem com reserva a proposta de mudança que a Comissão Central do Concurso Vestibular (CCCV) da Universidade Federal pretende aprovar para o concurso de 1998. Segundo a proposta, a ser apresentada em março ao Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da UFPR, os candidatos se inscreveriam mas não informariam que curso pretendem concorrer. Isso seria feito posteriormente, após a realização das provas.

E mais adiante: O presidente da CCCV, Dartagnan Baggio Emerenciano, quer a mudança porque acredita que ela seria mais justa. Isso porque segundo ele muitos candidatos bem preparados ficam de fora, com notas altas, enquanto outros, com notas baixas, entram, simplesmente porque

escolheram determinados cursos, com pequenas demandas. No vestibular /97, por exemplo, 1.283 candidatos com média superior a 6,0 não integram a lista de aprovados enquanto 550 ingressaram na instituição, mesmo tendo obtido média inferior a 4,0. Os que não entraram teriam condições de ingressar em qualquer outro curso, menos no que escolheram. (GAZETA DO POVO, 16 de janeiro de 1997, pág.16)

(9) A atuação do antigo Conselho Federal de Educação, hoje substituído pelo Conselho Nacional de Educação, primou pela expedição de uma pletora de resoluções, pareceres, indicações, portarias, autorizações, aprovações, convalidações, conversões e até aprovação de docentes para instituições de ensino superior. Esta atividade - um misto de órgão deliberativo e executivo de supervisão, vem apresentando reflexos em todo o Sistema Nacional de Ensino, pois se constituiu em uma hercúlea vontade no sentido de uniformizar em todo o território nacional a regra de conduta prescritiva.

Existem também manifestações curiosas. O Parecer 54/95, aprovado em 27/6/95, e que trata do reconhecimento do curso de Ciências Biológicas, ministrado pela PUC do Rio Grande do Sul, em 2.1. Organização Curricular, diz o seguinte, textualmente:

O currículo pleno apresenta carga horária alta, o que seria impossível perfazer com a distribuição das disciplinas apresentada na grade curricular do curso. A partir da solicitação da Comissão Verificadora nesse sentido, a Instituição demonstrou ser possível, anexando quadro demonstrativo, conforme apresentado na Informação original. (DOCUMENTA, No. 412, jun. 1995, pág. 22)

Já o Parecer 185/95, aprovado em 1/9/95, que trata de revalidação de diploma, está assim redigido:

I - RELATÓRIO Trata o presente processo de revalidação do diploma de "Doctor of Philosophy - Oceanography", de Merritt Raymond Stevenson, obtido junto à "Oregon State University", nos Estados Unidos. De acordo com as normas que regem a matéria, o interessado, primeiramente, se dirigiu à Universidade de São Paulo (USP). Esta, por ter obtido o conceito (C+) na última

avaliação, efetuada pela Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES), informou não estar apta a proceder à reavaliação do diploma. Do Mérito A Resolução - CFE 2/92 que disciplina o assunto, alterando o artigo 3o. da Resolução - CFE 3/85, em seu item II, preceitua que são competentes para processar e conceder as revalidações de diplomas e certificados de pós-graduação: "...as universidades reconhecidas e as instituições isoladas federais de ensino superior que mantenham cursos de pós-graduação em área de conhecimento idêntica ou afim, no nível igual ou superior ao do título estrangeiro, que na última avaliação da Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES) tenham obtido avaliação de nível A ou B". Em 13 de junho de 1995, o pedido foi analisado pela Coordenação Geral de Organização do Ensino Superior, da Secretaria de Educação Superior do MEC (Inf. 162/95) que, considerando não haver no Brasil nenhum outro curso em nível de doutorado na área específica, indicou como adequada a concessão de uma autorização, em caráter excepcional, à USP para que esta proceda à equivalência do diploma requerido. (DOCUMENTA, No.415, setembro de 1995,pág.122-123)

(10) Trata-se da obra *Educação Brasileira: Valores Formais e Valores Reais*, de BENNO SANDER. Este trabalho apresenta um estudo de caso

sobre o grau de acordo e desacordo entre os dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 e a realidade em termos de implantação dessa lei no sistema escolar do Rio Grande do Sul. Esse estudo de caso, realizado em 1970, revela muito bem a existência de formalismo nas instituições escolares gaúchas e tenta avaliar, através de uma análise sistemática de insumo-produto, quais são os efeitos dessa situação nas escolas. Com os resultados da análise do "potencial consumido e do rendimento" das instituições escolares gaúchas, tenta-se calcular o impacto do formalismo na qualidade do rendimento educacional e se demonstra que o formalismo está relacionado com ambos os fatores de insumo e de produto escolar (SANDER, Benno, 1977, XXXIII)

(11) Segundo MARIO BIGOTTE CHORÃO,

um dos tópicos que adquire particular relevo nos mais recentes documentos da doutrina da igreja, em correspondência aos "sinais dos tempos", e aos apelos da sociedade, é o reconhecimento formal do direito das famílias a uma conveniente política familiar por parte dos

poderes públicos e do correlativo dever que sobre estes recai de a pôr em execução (CHORÃO, Mário Bigotte, 1991, p. 302).

AS DISPOSIÇÕES DE POLÍTICA EDUCACIONAL; QUEM DECIDE? OS NÍVEIS FORMAIS DE DECISÃO.

3.1. O CONCEITO DE NORMA HETERÔNOMA.

Por política educacional formalmente entendemos ser a mensagem que o Presidente da República deve enviar ao Congresso Nacional, contendo um Plano Plurianual em obediência a preceito Constitucional. Uma formalidade legal, então. É certo que a mensagem deverá contemplar o discurso de campanha eleitoral, obrigação para com o eleitor, não ainda necessariamente formulando todas as possíveis soluções para as grandes questões fundamentais adjacentes aos anseios populares, dentro dos nossos valores civilizatórios, morais e culturais. O atendimento à norma constitucional leva-nos a entender um verdadeiro encadeamento de regras hierárquicas heterônomas, imperativas, nascendo dela e das disposições nitidamente de ordem pública, em nosso sistema românico, uma pletora de outras normas sócio-educacionais; estas, provenientes de uma grande nascente denominada *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, que irão desaguar logo adiante em inúmeros decretos, resoluções e regimentos, em portarias e ordens de serviço do administrador na ponta final ou *linha de frente*. Conceitualmente, a norma heterônoma difere da moral autônoma, por que aquela é imposta pela sociedade e os indivíduos devem ter consciência dessa imposição, muito embora tal imposição possa nascer de caprichos ou mesmo de interesses não muito claros da autoridade da administração educacional; e, por outro lado,

os indivíduos nem sempre estão plenamente conscientes da importância da imposição, podendo ocorrer, *in extremis*, um simulacro de desobediência civil. A norma heterônoma, coercível, com elaboração instrumental ordenada por outras normas, é então questionada; aliás, uma renovatória das argumentações já levantadas quando então da fase de discussões sob a forma de ante-projeto de lei, minuta de decreto, ou proposta de regulamentação.

3.2. QUEM DECIDE? OS NÍVEIS FORMAIS DE DECISÃO.

Analisemos, por exemplo, a questionada *gestão democrática* do ensino público em face da norma.

Até há pouco tempo, tratava-se de uma proposta que encerrava interesses os mais diversos e ainda continua a fomentar ansiedades nos estabelecimentos vinculados à rede pública de ensino. Passados alguns anos desde as primeiras experiências com as chamadas *eleições diretas* para reitor e até diretor de escola de 1o. grau, o que parece ter realmente restado foi uma sucessão de acontecimentos internos, alguns contraditórios, com repercussão na estrutura do poder político-administrativo em vários níveis, particularmente no orçamentário. Criticado por alguns e passivamente admitido por outros, como acomodação da *tempestade* de democratização após a campanha das *diretas-já*, a eleição direta para dirigentes de instituições de ensino é admitida passivamente pela maioria da comunidade acadêmica, particularmente professores e funcionários das IES federais, em que pese a vigência de legislação que não a endossa, e uma tendência a abandoná-la, inclusive pelos próprios eleitos (1).

Nas inúmeras discussões sobre a possibilidade de sua regulamentação legislativa, os argumentos favoráveis à gestão democrática da escola são inúmeros, e sobressai a tese de que só assim é possível quebrar a influência considerada indesejável de políticos profissionais nas indicações para a direção da escola, seja ela de que grau for. Recomendações foram exaustivamente feitas nesse sentido, em reuniões e congressos nacionais e regionais da categoria profissional do magistério. Afirma relatório do próprio MEC que a proposta de democratização das IES articula-se estreitamente com a busca de um contínuo aperfeiçoamento na realização das finalidades universitárias específicas, que se expressam na elevação dos níveis de qualidade, eficiência e responsabilidade. Chegam mesmo a declarar que essa democratização será alcançada através das três categorias envolvidas (professor-aluno-funcionário), institucionalizando-se o processo de escolha do dirigente e participando efetiva e decisivamente dos órgãos colegiados superiores. Estes são, na verdade, os detentores do verdadeiro poder universitário; órgãos deliberativos na universidade pública ostentam uma gama de poder tal, que seus próprios membros nem sempre tem presente sua verdadeira dimensão (2).

A composição dos colegiados, desde que seus integrantes sejam eleitos diretamente, assegurariam também a harmonização interna da Instituição, pois ratificariam uma lista encabeçada por alguém que também foi eleito em processo de consulta ampla na comunidade. Dessa forma, haveria uma convergência de programa administrativo, plano de metas já discutido, acordado, etc.

Estaria assim definitivamente afastada a ingerência político-administrativa externa, e a autonomia universitária

estaria em parte garantida, tornando exequível o próprio texto constitucional (segundo ele, as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, desde que obedeçam ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão).

Os argumentos contrários a esse tipo de democratização nos estabelecimentos de ensino público são numerosos, e podemos resumí-los em pelo menos tres posicionamentos principais.

O primeiro, surge através daquelas famílias que não desejam ver seus filhos envolvidos em disputas políticas dentro da sala de aula, quase sempre trazendo antagonismos insuperáveis e comprometendo o relacionamento, o nível de conhecimentos e acompanhamento do processo educacional como um todo, pois há um engajamento ideológico capaz de reforçar o viés existente e com isso conduzir o processo ensino-aprendizagem a uma limitação prejudicial. A formação de grupos de movimentação partidária entre estudantes quase sempre determinam também uma menor participação nas atividades de ensino, pois o ativismo tira o estudante da sala de aula; via-de-regra, acaba sendo reprovado por faltas, segurando vaga custeada pelos cofres públicos e impedindo, por isso mesmo, o acesso de outros à universidade. Não consideram apenas o momento da consulta à comunidade como sendo prejudicial ao ensino, mas a permanente atividade política em diretórios acadêmicos, que renovam anualmente as diretorias e, portanto, não conduz a uma trégua prolongada entre facções rivais. O envolvimento de diretórios acadêmicos nas disputas de professores e funcionários pela gestão da instituição é notório, pois são eles assediados

pelos candidatos que buscam apoio, integrando-os no círculo das *promessas de campanha*.

O segundo posicionamento parte daqueles que exercem na instituição uma atividade permanente, seja de magistério ou técnico-administrativa, organizada em carreira e veriam o engajamento político-partidário da administração superior como um entrave para o seu crescimento, principalmente se se mantiverem alheios às disputas. Galgam os postos de chefia e assessoramento somente aqueles que se dispuserem a colaborar ativamente em campanhas eleitorais e obviamente vencerem a disputa. Os demais, perdedores ou *neutros* durante a *campanha*, serão vistos apenas como um número, e que poderão ser novamente lembrados quando da realização da próxima consulta para renovação de mandato. A não concordância em colaborar como *cabos eleitorais* é vista com desconfiança e por isso seriam hostilizados. Não raro, quando o gestor em exercício tem candidato chamado de *oficial*, a pressão que se exerce entre os ocupantes de funções e que não se decidem pelo apoio, acabam sendo exonerados ou arriscam ser transferidos para atividades menos agradáveis.

O professor que não pretende se envolver, é atropelado por alunos ativistas, os funcionários já engajados mantém alguma distância e até a distribuição de encargos didáticos pode passar a ser instrumento de pressão. Em tudo, muito parecido com a militância político-partidária de sempre, em que pese as prescrições sempre formais de leis ou regulamentos.

Finalmente, um terceiro posicionamento contrário parte das autoridades da política educacional, pertencentes à estrutura administrativa do Estado, e que assistem a uma diminuição de seu poderio, pois não conseguem nomear o

candidato de preferência, a não ser que prolongue o braço de sua luta político-eleitoral para dentro da instituição, arregasse as mangas e parta para uma disputa extremamente desgastante: a intervenção do governante é mal vista dentro da escola (3).

Quanto ao ensino particular, o simples fato de existir um mandato eletivo já soa como algo insólito, já que a instituição mantenedora (tanto aquela que visa lucro como a que é comunitária e de finalidade filantrópica) estaria delegando a gestão da instituição a indivíduos que não teriam outros compromissos a não ser tentar realizar um programa que até poderá ser demagógico de gestão (inúmeras promessas terão sido feitas em campanha, sem possibilidade de execução, a menos que a entidade mantenedora as aprove). Acresce ainda que a situação força uma inversão inusitada de papéis, quando da ocasião do dissídio: o empregado que senta à mesa de negociações é o mesmo que interpreta a posição da organização educacional; no mínimo contraditório, pois um gerente nessas condições, quando muito, será apenas um intermediário, sem possibilidade de negociar em algo que lhe diz respeito como membro de uma categoria com pauta reivindicatória.

Na instituição pública a questão se reproduz, pois o dirigente máximo, como representante - por delegação - do poder público, terá que eventualmente aplicar sanções de caráter disciplinar e natureza administrativa (como em uma greve ilegal, por exemplo, descontando dias parados); é de imaginarmos o conflito de papéis que ocorrerá (4).

O mandato eletivo pela via direta traz indubitavelmente um conteúdo nem sempre muito claro, quando se trata de instituição particular de ensino.

Todos esses fatores devem ser levados em consideração pelo analista, pois será tão complexo eleger pelo voto direto um administrador quanto selecioná-lo por outras formas. Os candidatos para uma ou outra modalidade surgirão, sem dúvida e em profusão; difícil mesmo será a escolha da pessoa certa para tomar decisões e fazer cumprí-las dentro de uma determinada expectativa .

O modelo ideal teria que ser ainda estimado; as organizações educacionais tem características diferenciadas e ambientações próprias que exigiriam análises organizacionais que indicassem o melhor caminho, caso a caso. Entretanto, a designação em confiança teria a propriedade de simplificar a questão, desde que seja também uma boa escolha. O recrutamento, que tanto pode ser de fora da instituição como também resultado de um sistema de ascensão em sistema de carreiras, deve recair em pessoas que desempenhem com entusiasmo o trabalho porque *gosta dele*. Alguns obstáculos, entretanto, podem surgir, principalmente quando há uma expectativa de se realizar uma consulta de nomes para preencher uma função diretiva; logo se formam correntes, tendências, pressões e ansiedades que podem levar - conforme a ambientação interna e externa - a uma situação conflituosa, não prevista ou abrangida por regras estritamente formais. A explicação disso é o fato de que, para muitos, a autoridade é decorrente da aceitação por parte dos subordinados do seu poder de mandar e decidir: o administrador só tem autoridade enquanto ela é conferida por seus subordinados (autoridade subordinada à aceitação). É nesta circunstância que fica óbvia a ênfase da liderança, que não é regulamentável formalmente.

A Lei No. 9192, de 21 de dezembro de 1995, veio alterar mais uma vez o processo de escolha dos dirigentes das IES mantidas pela União. Agora, a qualificação pela titulação passou formalmente a ser uma exigência: somente poderao compor as listas trípticas docentes integrantes da carreira do magistério superior, ocupantes dos cargos de professor titular, de professor adjunto, nível 4, ou que sejam portadores do título de doutor, neste caso independentemente do nível ou da classe do cargo ocupado; formalisticamente, estabeleceu-se uma hierarquia funcional para ocupar o posto mais elevado, tal como na carreira militar.

O tema comportaria ainda uma apreciação sobre o funcionamento dos órgãos de deliberação coletiva existentes nos estabelecimentos de ensino. Deles fazem parte os gestores de unidades que estendem a força de seu mandato em procedimento decisório coletivo. Se todos eles são eleitos pelo voto direto e comunitário, as decisões terão um sabor político; se participam pessoas designadas para tanto, funcionam tais órgãos apenas como conselhos consultivos, prestando-se mais para um assessoramento do que para o exercício de interpretação da regra aplicável formalmente a um caso concreto que chega ao seu exame.

Parece-nos que uma administração ágil e eficiente passa por uma seletividade bastante distante de uma urna, no caso da instituição de ensino. A transposição de campanhas eleitorais para dentro da sala de aula não significará a melhor escolha. O critério (e a responsabilidade) pela designação em confiança envolve também o arrependimento, que possibilitará uma correção de rumo (consubstanciada na substituição do gestor ou na determinação de mudanças de atitudes ou comportamentos).

Dessa análise, pudemos verificar como interage uma fenomenologia de formalismo dinâmico, de preceitos hierárquicos, com a função latente de um sistema normativo: a norma agora (social, de direito) é reexaminada em um fluxo ascendente, isto é, movimentos de indivíduos fazem crescer, num meio coordenado, a insatisfação pelo *Establishment*, para alterar até se possível a norma fundamental, adaptando-a ao novo ainda pouco experimentado ou sedimentado. Aquilo que será denominado de *conquista* (da classe estudantil, do magistério, do funcionalismo), nada mais é do que a atuação, com resultado, de mais um grupo de pressão na sociedade.

O que, evidentemente, não é nenhuma novidade: teremos nos defrontado, outra vez, com mais uma explicação sociológica da atuação dos referidos grupos.

(1) As eleições paritárias (professores, estudantes e pessoal técnico-administrativo) de reitor da Universidade Federal do Paraná tem primado pelas divisões internas de grupos; antigos aliados podem se converter, de um momento para o outro, em facções rivais, criando cisões que deixam profundas sequelas. A influência de associações (docentes, funcionários) é ponderável em relação à administração. Já o papel desempenhado pelos estudantes, com os ativistas em ação no *campus*, via-de-regra é de expectador, pois o peso

de seus votos só se torna importante quando comparece maciçamente às urnas.

(2) Como funcionam os sistemas educacionais em outros países, no tocante ao recrutamento de administradores da Educação? Vamos lembrar apenas dois, sem com isso tentarmos responder a questão de modo completo, pois não se trata de aplicar algum método comparativo, mas sim relacionarmos duas posições que poderão ilustrar razoavelmente a questão. Nos *Estados Unidos da América*, para se exercer uma função de dirigente de instituição de ensino, no nível da escola pública, há, geralmente, um pré-requisito: ser portador de um *master's degree* em Administração da Educação ou Supervisão Educacional, além de um certificado oficial de magistério. Já os *academic deans* necessitam, na maioria dos casos, de um doutorado em sua especialidade. O recrutamento se dá, na maioria das vezes, através de exame de *curriculum* e as posições são anunciadas através de órgãos da imprensa em classificados, tal como ocorre para o recrutamento de quaisquer funções de gerência; isto, quando não forem preenchidas por promoção interna em cursos avançados para habilitar melhor os candidatos a uma vaga no sistema (*U.S. Department of Labour*, 1992, p. 27). Em escola particular, a seleção é feita por comissão *ad hoc* e a escolha ou nomeação pelo *board of trustees* (entidade mantenedora).

Na Espanha existem os chamados conselhos de escola, para os quais se instituiu um sistema representativo: os professores elegem seus representantes, na congregação; os pais elegem, entre eles, alguns representantes do segmento e do mesmo modo também os alunos elegem uma representação estudantil. Após sua constituição, é procedida uma eleição

indireta do dirigente, escolhido dentre aqueles professores inscritos como candidatos (WACHOWICZ, 1994).

Alguma semelhança entre o sistema americano e o ensino particular no Brasil ocorre, ao menos em tese, já que muitas instituições lucrativas tem uma organização administrativa do tipo familiar (os proprietários são seus administradores). Entretanto, a necessidade de uma titulação adequada, formação na área de administração, experiência ou preparo em funções de supervisão, são fatores que estão valorizando mais este tipo de estabelecimento de ensino, tal como ocorre na moderna organização americana, onde o executivo de alto nível, recrutado através de um currículo apropriado, administra os resultados esperados pelos acionistas, que nem sempre entendem ou desejam participar do dia-a-dia da empresa. Também pode ocorrer a hipótese do recrutamento dentro do próprio grupo, sendo sua direção muito mais positiva. Geralmente este elemento é o gerente, porque: (a) ele conhece os subordinados; (b) está familiarizado com suas capacidades e habilidades; (c) conhece suas experiências e interesses; (d) sabe o que eles podem produzir e (e) já observou o comportamento deles. Com toda essa experiência, o gerente está muito bem qualificado para selecionar a técnica de direção para atingir os objetivos desejados (TERRY, 1976, p.96).

(3) Questões complexas como essas de gestão de estabelecimentos não podem ser solucionadas com facilidade por um formalismo originado por hierarquia legislativa; existem fatores múltiplos que interferem, e uma síntese deles são de certa forma lembrados por autor que aborda aspectos básicos da Teoria da Contingência. Assim, as variáveis organizacionais apresentam um complexo inter-

relacionamento entre si e com o ambiente. Isto explica a íntima relação entre as variáveis externas (como a certeza e a estabilidade do ambiente) e os estados internos da organização (diferenciação e integração organizacionais), bem como o tipo de solução utilizada nos conflitos interdepartamentais e interpessoais. Este mesmo autor acrescenta que a estrutura interna da organização representa um conjunto combinado de tres pontos de confrontação (ou **interfaces**): o defrontamento organização-ambiente; -o defrontamento grupo-para-grupo; -o defrontamento indivíduo-e-organização (CHIAVENATO, 1993, p.579-580).

(4) O que ocorrerá a um gestor eleito que, sem cometer nenhuma infração estatutária (que justificasse um inquérito administrativo), se mostrasse ao longo do exercício de suas funções incapaz de encaminhar quaisquer soluções para problemas emergenciais, ou, pior, tivesse um comportamento de tal sorte que suas atitudes viessem a causar desagregação na comunidade universitária? Encoberto pelo manto de um mandato eletivo, nada se poderia fazer a não ser contar os dias que restam para sua conclusão.

A NORMA JURÍDICA E O FORMALISMO GERADO NO MEIO EDUCACIONAL.

4.1. EDUCAÇÃO FORMAL, TECNOLOGIA, PODER E SABER.

Os questionamentos que fazemos a respeito de problemas relacionados com o desenvolvimento econômico dos países em processo de transformação político-social e por isso mesmo institucional, direcionam-nos a um permanente repensar das nossas condições educacionais e opções por possíveis alternativas visando o desenvolvimento tecnológico. Este, como analisaremos mais adiante, está cercado formalisticamente há mais de um século por sistemas de garantias, pressupondo um direito de propriedade especial, a *propriedade intelectual*, com os chamados regimes de marcas e patentes. Por estas razões, a ciência e a sua história mais recente vinculam-se a esses aspectos, garantidos, em nome da segurança jurídica, através de prescrições do direito formal. Não é desejável, para um exame sério da problemática educacional atual, deixar de relevar os reflexos ideológicos do formalismo aqui também, e compartimentar todos os ingredientes que, juntos, podem influir no destino de toda a sociedade contemporânea: *educação, direito, tecnologia* - campos aparentemente distintos - aproximam-se então para se tornarem determinantes de modelos e fontes de regras formais de conduta no processo ensino-aprendizagem. Tornam-se indispensáveis estruturas inovadoras e criativas para culturalmente serem implementadas com o objetivo de não se *ficar para trás*; a *educação permanente* é direcionada de

acordo com paradigmas vigentes, mas que, conforme os propósitos das metas, mudará conceitos, modo de vida, justificará algum progresso ou simplesmente vai alterar o meio para adaptá-lo ao que se denominou de *ideologia do mercado total* (1). É temática, portanto, para um tipo de normativismo que está a merecer uma investigação da Sociologia da Educação.

A educação formal (sob o ponto de vista de proposta de conteúdos) está, via de regra, distante da realidade tecnológica. O receptor de TV ligado por várias horas a cada dia, e não necessariamente no total das horas semanais que convencional ou pedagogicamente se determina para o ensino regular, produz cultura geral com atratividade didática e, por isso mesmo, tem sido também tema de propostas de regulamentação por parte de autoridades educacionais. Não desgastará o professor ao lidar com grupos heterogêneos que acorrem à chamada escolar; ao mesmo tempo podem ser alocados recursos orçamentários convenientemente distribuídos para desovar a produção industrial dos eletrônicos. Por um lado, na escola, assistimos a cultura da pressão pelo aprender e vencer etapas do tipo *rito de passagem*; por outro, na sala da TV (novo espaço a ser trabalhado pelo arquiteto em seus projetos residenciais, estudado meticulosamente), acompanhamos assuntos desenvolvidos linearmente, em todos os ramos do saber, para se vencer - talvez inconscientemente - sempre um pouco mais os que não dispõem do recurso ou de tempo. Podemos até encontrar entre estes, aquele professor da aula do dia seguinte, envolvido no preparo de suas aulas.

Isto não é indubitavelmente uma *democracia participativa*, na medida em que o acesso à informação - com

a massa de dados necessários para emancipar-se econômica e socialmente - está elitizado.

Quando são abordados os temas da *cultura brasileira*, as visões da realidade cultural estão intimamente ligadas a um passado histórico que ora revivem o tradicionalismo imperante em alguns países europeus, ora voltam-se em busca de uma modernização de fundo pragmático e desenvolvimentista do primeiro mundo industrializado (modelar para o planejador apelidado de tecnocrata ou tecnoburocrata). O veio populista e nacionalista vigente até recentemente integra este contexto.

Toda esta realidade conduzida por vertentes diversas com discursos ora oportunistas, ora motivacionais para ocupar a crescente mobilidade social brasileira com acenos de melhoria de condições de vida, foi envolvendo o brasileiro na roda-viva do presente: de quatro em quatro anos ouvimos os mesmos apelos partidários que se repetem, às vésperas de eleições, formulando votos de prosperidade educacional.

Há um pensamento global modernizante(2) que, na vertente tecnocrática da visão, identifica-se com o crescimento material, das técnicas, e na vertente nacional-desenvolvimentista com as manifestações do discurso planejador; mas é mencionado em um sentido de crítica, ao acentuar-se que esta visão tende a sedimentar ainda mais a escola tradicional já existente para as chamadas *carreiras altas* e a profissionalizante para o restante da população, embora as mudanças que vêm ocorrendo ultimamente no País estejam tendendo para uma outra solução mais democrática.

A questão não é muito simples. O que podemos esperar do atual financiamento para o setor educacional, fragmentado em três níveis de competência pelo texto constitucional,

pulverizado e alocado nos diversos graus do ensino quase sem sincronia e coordenação, simplesmente porque se sedimentou ao longo de muitos anos, um *círculo vicioso* prescrito em lei?

A condução dos destinos da educação no Brasil - a par das contingências de momento e sabor das colheitas de voto - historicamente se fez através de certo amadorismo ou desconhecimento de seus fundamentos; não raras vezes, a decisão final não seria tomada verdadeiramente por quem deveria. Mas todos sempre demonstraram muito interesse e preocupação, é verdade, em meio a uma rotatividade de administradores e planejadores da educação. Este interesse limitou-se porém a colher opiniões, algumas até contraditórias sobre os mesmos temas, o que resultaria no suspiro: *cumpri a minha parte*. Mais do que isso, seria assunto para o próximo governo, novo plano setorial, novas propostas. Mais uma vez, pois, o formalismo implacável, atrelado ao normativismo vigilante, tomaria o espaço.

Já a visão crítica contra a repressão e opressão, por parte de outros grupos, alguns contraculturais, fomentaria não propriamente uma alternativa para o que se denominaria de *impasse educacional* mas sim o aperfeiçoamento dos métodos de se dirigir da outra vertente, fenômeno nem sempre lembrado; quanto maior a crítica, maior o discurso de resposta, já que o propósito de resolver problemas tem sido sempre anunciado publicamente. Para exemplificar, leiamos o texto que acompanha o relatório final da *Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior*(3) assinado pelo ministro da Educação em 1985:

Este é o Relatório Final da Comissão Nacional, instituída pelo Presidente José Sarney para oferecer subsídios à formulação de uma nova política para a

educação superior. Uma política que atenda às exigências do desenvolvimento do País e aos anseios democráticos de seu povo.

Com a divulgação deste documento, inicia-se a segunda etapa, igualmente importante, de todo o trabalho - a da reflexão coletiva sobre as suas proposições.

Convido, pois, a toda a comunidade para uma ampla discussão sobre as análises e propostas contidas neste Relatório. Estou confiante de que, com determinação e discernimento, é possível operar promissoras mudanças no campo da educação superior.

Espero, agora, receber as contribuições de todos para que, desse trabalho participativo, possamos construir uma Nova Universidade.

Podemos perceber a existência na cultura política nacional de uma verdadeira troca de correspondência formalizada entre o poder e a oposição (e que também trocam os sinais, quando há alternância no poder) e ambos vão buscar suas cartas na posta restante que se tornaram os meios de comunicação social: entrevistas, reportagens, cartas do leitor, editoriais a favor ou contra etc.

Oportuno será lembrarmos aqui a questão das relações entre política e planejamento, segundo o pensar de alguns educadores. Essa discussão conduz inevitavelmente, a uma análise mais profunda entre o Poder e o Saber, e

dependendo da maneira de se conceber esta articulação, duas concepções são possíveis: uma dialética, que vê o Poder e o Saber dialeticamente relacionados e outra funcionalista, que vê o Saber colocado a serviço do Poder. Estas duas concepções conduzem a duas formas diferentes de se conceber o planejamento e sua função na sociedade; ou o planejamento se situa nesta dialética entre o Poder e o Saber e o plano passa a desempenhar o papel de consciência do Poder; ou o planejamento se encaixa nos próprios mecanismos do Poder, submetendo-se a ela, e o plano passa a ser o seu instrumento (BAIA HORTA, 1985) (4).

A par dessas considerações, vamos procurar entender também o que se passa em outras sociedades, com reflexos evidenciados em atitudes governamentais brasileiras.

Nas ordens e esferas institucionais das várias sociedades, observamos certa uniformidade na conduta social, que representa uma conformidade aos padrões estabelecidos, e que poderíamos classificar de controle social. Os tipos e os fundamentos principais desses controles sociais podem também ser classificados de acordo com o sentido subjetivo que tem para o indivíduo, e segundo os tipos de sanções, se for o caso, empregadas contra as pessoas que as desobedecem (GERTH e WRIGHT MILLS, 1973) (5).

Os mecanismos de controle, numa visão macroeconômica, vão muito além da complexidade dos padrões de conduta, como hábitos ou costumes populares e rotinas impostas pelas grandes metrópoles. Há uma complexa utilização de dados, informações, relatórios, projeções, quantificações, números, posições, índices etc., para direcionar o mundo e, como instrumento de defesa, vão se constituindo regionalizações que não são só organizadas para unir antigos inimigos, mas principalmente sobreviverem à paradoxal competição do mercado total já mencionado: União Européia, NAFTA e MERCOSUL são exemplos dessa tendência, consolidando-se e se reagrupando para uma integração necessária, em princípio, além de uma união global (OMC), como instância para soluções de conflitos.

A esfera educacional transita, pois, nesta nova ordem internacional. Educação passou a ser também sinônimo de bons negócios para muitos, com grandes empreendimentos todos eles voltados para técnicas de sucesso a partir de planejamentos apropriados, os quais são continuamente adaptados às novas condições de mercado. Exemplo concreto de problema existente nesta nova ordem, é o da violação dos direitos de propriedade

intelectual. Este é um tema a atrair continuamente a atenção do comércio internacional, já que

tem tido uma ascensão excepcionalmente rápida para a proeminência. Há uma década as firmas norte-americanas preocupavam-se com o roubo de marcas registradas associadas com **blue jeans** e brinquedos e com a cópia ilegal de livros e discos. Agora estão se juntando a estas firmas na exigência de proteção adequada algumas das maiores empresas manufatureiras do País, e fornecedoras de produtos eletrônicos, medicamentos e produtos agroquímicos, assim como produtos automotivos e aeroespaciais (HELENA STALSON) (6).

Criados há um século (Convenção de Berna, 1883), os direitos da propriedade intelectual envolvem patentes, marcas registradas e outras formas de proteção; obviamente, obrigando a todos os países signatários da Convenção que depositaram os instrumentos de ratificação. O Brasil vem, desde a edição do Código Civil de 1916 e alterações posteriores até chegar ao novo Código da Propriedade Industrial, atualizando e adaptando sua legislação interna para o conteúdo dessa universalização. Conteúdo este, diga-se de passagem, extremamente difícil de se consolidar integralmente, em face do jogo de interesses que o envolve. Uma das explicações:

as tendências tecnológicas, ultimamente, têm tido dois efeitos, ambos dispendiosos para os inventores e os autores que buscam proteção. Primeiro: as despesas com pesquisa e desenvolvimento na produção de muitos bens comumente violados têm aumentado enormemente. E só se justificam quando há garantia de que poderão ser recuperadas num período razoável, durante o qual o produto esteja protegido do uso não autorizado por outras pessoas e firmas. Segundo: a reprodução de obras protegidas está se tornando mais fácil e mais barata à medida que as tecnologias para a reprodução se tornam mais avançadas (idem) (7).

Esta questão afeta até os relacionamentos em sala de aula: a formalidade legal é ineficaz em face de costumes sedimentados no meio acadêmico, inclusive em relação à propriedade intelectual; questões como a licença compulsória para a tradução de livros e a copiagem de textos nos equipamentos de reprografia desafiam a norma. Explicitando os caracteres da educação, há quem afirme que a educação tenderá a se desenvolver de acordo com o processo econômico da sociedade(8).

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 procurou explicitar mais que em outras ocasiões, a alternativa das sociedades democráticas. Assim, encontramos em seu texto a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios(os tres investidores da educação obrigatória) em proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; direito de todos, dever do Estado; igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino etc.

Ao menos no texto constitucional, o conteúdo da educação - tal como a forma - tem caráter social (e portanto, histórico): "é definido para cada situação da evolução de uma comunidade. Por conseguinte, deve atender primordialmente aos interesses da sociedade. Se esta é democrática, os interesses dominantes têm que ser os do povo, e se considerarmos um país em esforço de crescimento, tem que ser o de suas populações que anseiam por modificar sua existência"(9). E é nesse ponto que cabem alguns comentários a respeito das mudanças na formação cultural da sociedade.

Não bastará garantir constitucionalmente a igualdade de condições para todos, especialmente a educação, se fatores limitadores estão em ação. Mencionaremos o caso da revolução informática. A velocidade de suas mudanças (mudanças programadas, com data certa de lançamento ou apresentação pública de *novas gerações de hardware*) não estão certamente ao alcance de todas as camadas da população, e as limitações ocorrem por fatores internos e externos, independentemente do grau de assimilação de novas tecnologias. Computador é um produto do homem, "portanto é parte da sua cultura. Esta tecnologia está destinada a revolucionar o processo de formação da cultura e hoje já testemunhamos o início desta revolução," e "como fator de um processo mais ágil de aprendizado e da verificação dos conhecimentos do aluno, também por meio do método da *conversação com a máquina* etc." (10).

O mundo tecnológico transformou a geografia política nesses últimos anos e, embora a queda do muro de Berlim seja um marco político, representou a reunificação da Alemanha um outro marco, o de que o desenvolvimento tecnológico igualmente pode também provocar crises sociais e econômicas de relativa gravidade. À margem dos acontecimentos, muitos países aguardam sua vez, e contabilizam prejuízos com uma imensidão de indústrias sucateadas, sem a menor condição de competitividade até com os asiáticos tecnologicamente emergentes. Resultado também de uma educação tecnológica formalista e repetitiva, os paradigmas ainda vigentes?

4.2. O REPENSAR DA EDUCAÇÃO EM FACE DE VARIÁVEIS

Administrar a educação em tempo de crise e extrema competitividade entre nações exige um redobrado esforço de atuação para corresponder à mutabilidade ou imprevisão do estado da técnica, que influi, como já salientamos, preponderantemente nas condições ambientais; administrar organizações educacionais nestas condições, pode parecer mais do que um simples desafio. Por um lado, há uma certa unanimidade na afirmação de que o crescimento econômico se constitui em meta importante (culturalmente nem sempre verdadeira), atingível a partir dos efeitos da mudança tecnológica proporcionada pela pesquisa e pelo aumento do conhecimento. Parece evidenciado, portanto, que cabe aos centros de pesquisa e universidades preparar a sociedade para atingir a referida meta, desvencilhada dos excessos do formalismo.

Os recursos para essa finalidade, nos países em vias de desenvolvimento, são escassos e via de regra pulverizados, como já afirmamos, para atender a todos e a ninguém. Na universidade, a questão está se tornando cada vez mais grave: não há dinheiro e a criatividade anda muito devagar. Mesmo em países altamente desenvolvidos, existe uma problemática de fundo também normativo a ser enfrentada nas relações universidade-indústria; não é então uma característica de países sem o pleno domínio da técnica. Mesmo nos Estados Unidos, essas relações de pesquisas enfrentam também obstáculos e até coincidem com muitos encontrados no Brasil: o objetivo principal das indústrias é o de obter lucros a curto ou curtíssimo prazo; há rejeição a propostas de financiamento do custo total das pesquisas; existe

desentendimento entre as instituições sobre pesquisa básica e necessidades da indústria etc.(11).

Este o panorama que enfrentamos, sem nos esquecermos das altas taxas de problemas sociais a atormentar o administrador. As formulações dos planejamentos governamentais, afetando as organizações desde seus custos até limitações de mercado tem também uma parcela de responsabilidade pela timidez empresarial. Mas é no momento de crise (institucional, política, econômica, social, cambial) que a ação administrativa regulamentadora terá que ser mais presente, consciente, consistente, precisa e menos formal. O ajustamento da organização às condições ambientais terá então que ser sistemática e competente(12).

Assume importância em um contexto de crise social, pois há uma tendência de se solucionar o problema do desemprego, por exemplo, criando funções desnecessárias nas estruturas das organizações: as universidades não estão imunes a este tipo de solução. O ambiente pressiona no sentido de criar inúmeras novas atividades, mesmo que sejam supérfluas ou sobrepostas. Como isso é inconcebível na empresa que maximiza o lucro, o ambiente pressiona o Poder Público, fonte aparentemente inesgotável de cargos e funções.

Como se não bastasse, surge então para o administrador da Educação a questão da relação vaga/aluno, para atender a satisfação social e as necessidades do mercado de trabalho. De acordo com tipologia conhecida (classificação das instituições de ensino superior em públicas, comunitárias e empresariais) haverá maior ou menor ênfase em determinados cursos, agora não tanto pelo atendimento ao aspecto vocacional, como era antigamente, mas pela procura a exames vestibulares menos rigorosos e que garantam vaga no ano em

que o candidato conclui o 2o. grau. Esta é uma parte significativa do ambiente, proporcionada pela crise da terminalidade e pela necessidade pessoal de quebra de estruturas essencialmente formais. O administrador universitário no Brasil dos anos 90 está se adaptando e adaptando a IES a uma postura de flexibilidade em face da pressão social, que passa a determinar quais os critérios de avaliação do professor, quais as matérias curriculares que são importantes e as que não o são, o regime disciplinar etc. A falta de articulação eficiente e eficaz com a empresa, afasta a universidade da questão que será desenvolvida adiante: que tecnologia e para qual sociedade?

O administrador universitário quase no limiar do ano 2000 se defronta com o ambiente típico da convivência de dois modelos: o burocrático e o político(13).

Teremos nas questões que enfocaremos ainda, uma mais nítida visão dessa problemática, com relação especificamente à chamada *inflação de leis*, ao formalismo legal, a um simulacro de desobediência civil e outros temas de que se ocupam a sociologia jurídica, a filosofia política e o direito. Por enquanto, devemos ter presente que quanto mais severa e distante da realidade a norma, maior probabilidade de não ser cumprida, pois, como se diz no vulgo, *não foram feitas para valer*: o mau hábito de se ficar ouvindo pedidos *anti-regimentais* e dar satisfações intermináveis sobre a interpretação extensiva deles, motivam o *zum-zum* que os tornam assunto de qualquer conversa, fazendo parte da nossa própria cultura. É parte, pois, integrante da cultura ambiental do meio acadêmico e municia a estrutura informal com argumentos para alcançar seus objetivos nem sempre muito claros. Os traços desta cultura são encontráveis em todas as

instituições, e naquelas em que a escolha do dirigente é realizada através de eleições com votação paritária ou direta e secreta, o clientelismo se manifesta sem nenhum constrangimento(14).

Não é portanto uma característica das organizações nacionais; ela acontece em outros países e faz presente que a *arte de dar um jeitinho* não é privilégio de ninguém. No Japão, na Itália, no Brasil e até na Índia e Paquistão a corrupção é assunto de manchetes jornalísticas, faz cair governos e com eles, os interesses econômicos a *qualquer custo* de muitas empresas desonestas. O esbanjamento de recursos públicos é fato notório e muitas organizações vivem dele, às custas das famosas *trocas de favores*, estudadas na sociologia(15). Já a preocupação constante com alterações na legislação que obriga a administração pública licitar antes de gastar recursos públicos, é indício latente de que a norma é produzida e reproduzida com imperfeições que nada tem a haver com a moralidade administrativa.

Alternativas emergenciais tendentes ao enfrentamento de situações classificáveis como de 'crise, não podem deixar de considerar uma adequada compreensão do ambiente geral (ou macroambiente), e que superficialmente já enfocamos. Entendamos agora ambiente geral como todo aquele apanhado de complexidade de condições sócio-culturais e econômicas que vão influenciar as organizações, quaisquer que sejam elas. As organizações convivem com muitas variáveis, e seus reflexos são mais ou menos de impacto, dependendo de suas estruturas, potencialidades e visão de conjunto. Os autores relacionam essas variáveis (tecnológicas, políticas, econômicas, legais etc.), sem esquecerem dos valores formais que as circundam.

A variável tecnológica remete-nos ao início deste trabalho:" em curto espaço de tempo, a antiga prática de pirataria comercial tornou-se uma questão importante na elaboração das políticas econômicas internacionais. Embora floresça em todos os países, foi o aspecto de cruzamento de fronteiras destas questões que emergiu como um problema econômico e político fundamental"(16). Universalizados, como frisamos, há mais de um século, os direitos da propriedade intelectual envolvem as patentes já referidas, as marcas registráveis e outras formas de proteção. É comum observar-se nas universidades, pesquisadores usando recursos materiais, laboratórios, infraestrutura de pessoal, e a sua própria remuneração para desenvolver modelos de utilidade e mesmo inventos, negociando posteriormente com organizações industriais a licença de sua exploração, sem o conhecimento da instituição de ensino. Essa questão parece não interessar as universidades de um modo geral(17) e mesmo seus administradores desconhecem toda a extensão da matéria. Quando muito, são alertados por livreiros e editoras (por motivos óbvios) quanto à reprografia explorada em larga escala pelas máquinas copiadoras instaladas nos edifícios universitários e bibliotecas.

No caso de uma universidade desejável em modelos desenvolvimentistas, a pesquisa aplicada procura a inovação e a excelência. Novas tecnologias são motivadoras do ambiente interno e externo. A notoriedade dos centros de pesquisa e desenvolvimento tecnológico de determinadas instituições lhes dão renome e posição no cenário educacional, fomentando o interesse da comunidade e resultando numa procura por parte de candidatos mais motivados e qualificados para frequentá-las. E um maior número de candidatos ao vestibular de uma

instituição assim qualificada, significará também uma seletividade desejável, sob o ponto de vista intelectual. As relações indústria-universidade, já abordadas no início, até hoje de difícil administração em virtude dos interesses conflitantes, tem navegado em um estrito formalismo de regulamentos quase sempre dissociados da realidade: muito se tem falado sobre o *sucateamento da universidade*, com todo o peso do discurso acadêmico. Verdade é que a instituição universitária não tem a possibilidade de acompanhar ou passar à frente da organização industrial, no tocante à preparação de seus egressos para um mercado de trabalho que se mostra altamente especializado e exigindo cada vez mais dedicação exclusiva e recursos de investimentos maciços. Não há como preparar todos os técnicos que a industrialização plena requer. A própria organização industrial não tem condições de saber hoje, qual sua necessidade de amanhã. Ela possui um ambiente próprio, característico: haverá sempre um descompasso entre o que a indústria precisa e o que a universidade pode oferecer. Além do mais, há uma premissa de caráter prático: se a indústria necessita, e não pode ela mesma resolver a situação com o treinamento adequado, deve então proporcionar os meios necessários para que a universidade possa cumprir o seu papel; o lucro imediato da organização industrial não tem correlação com o desempenho dos cursos superiores, lembrados somente quando apresentam falhas conjunturais. Este é um conflito que precisa ser convenientemente administrado.

Por outro lado, o meio empresarial em geral e especificamente a instituição educacional particular ~~constantemente~~ se pronunciam sobre as dificuldades de relacionamento entre a administração pública e os propósitos

ou objetivos de seus negócios. Antes, com a Carta de 1969 (Emenda no. 1), já havia um incômodo controle do Governo Federal (e subsidiariamente também dos Estados da Federação) sobre a ordem econômica. "É-lhe permitido intervir legislativamente no mercado em todos os momentos que levam à formação do processo produtivo e, daí, em todas as etapas que desembocam no consumo de bens e serviços", e, portanto, "os momentos principais da atividade econômica e suas etapas intermediárias são passíveis da disciplina legislativa. Na competência legislativa do Estado sobre a política dos preços reside, em última análise, a maior ingerência sobre o processo produtivo" (18). A Constituição de 1988 visou preservar a livre concorrência como um dos princípios da ordem econômica. Só que, por ser ela uma manifestação da liberdade de iniciativa, o seu texto prevê que a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros (C.F., Art. 173, # 4o). Este dispositivo, e mais o Art. 170, IV, se complementam e "visam tutelar o sistema de mercado e, especialmente, proteger a livre concorrência contra a tendência açambarcadora da concentração capitalista. A Constituição reconhece a existência do poder econômico", e "este não é, pois, condenado pelo regime constitucional. Não raro esse poder econômico é exercido de maneira anti-social. Cabe, então, ao Estado intervir para coibir o abuso" (19).

Como se observa, a intervenção estatal pode ocorrer, agora para garantir a livre concorrência. Entretanto, são notórias as intervenções normativas do poder público no mercado em geral, com o objetivo declarado de coibir abusos. Embora hoje os atos discricionários da administração federal

sejam menos contundentes, pelo menos o Poder Judiciário os aprecia, quando solicitados através de medidas apropriadas (a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito) (20). No que se refere especificamente à Educação, há um poder regulamentador que disciplina o funcionamento dos estabelecimentos de todos os níveis e pertencentes a *sistemas educacionais* (Federal e estaduais): são os Conselhos de Educação, órgãos colegiados com poderes normativos. As universidades tem autonomia assegurada pela Constituição, mas para criar novos cursos são obrigadas a uma exaustiva comprovação de capacidade técnica, financeira, pedagógica, espaço, mercado de trabalho etc., para instalar um novo curso. Longos relatórios são preparados, visitas de comissões verificadoras ocorrem para avaliar a proposta de reconhecimento e finalmente o decreto de reconhecimento ou portarias ministeriais são baixadas. As profissões de nível superior são regulamentadas por lei, e as exigências são explicadas por essa razão: os próprios órgãos fiscalizadores dessas profissões exercem outro poder, o de controlar os egressos das IES através de interferências nos estágios curriculares ou outras formas de avaliar a *capacidade técnico-profissional*.

Em resumo: numa ação verdadeiramente corporativista, exige-se do formando experiência profissional que não possui e, claro, culpa-se o estabelecimento de ensino pela falta de preparo e convivência com o ambiente onde pretende exercer suas atividades. Em determinado momento ainda se depara com leis que até proíbem o estágio na organização, com a explicação de que ele apenas serve para a organização admitir mão-de-obra mais barata, no lugar de profissionais cuja categoria regulamentada por lei, é protegida por piso

salarial.

Questão importante a ser tratada é a da variável econômica. Muitos economistas já tentaram formular uma definição concisa da sua área de competência mas nenhum deles obteve êxito completo. (21)

Quando medidas econômicas interferem no planejamento de uma instituição de ensino, é óbvio que se está à frente de uma variável importante por si só, constituindo um risco a ser considerado. Um modelo de análise e de gestão nem sempre será utilizável, por parte de estabelecimentos de ensino, e terá que ser necessariamente adaptado às conjunturas econômicas ditas *de tempo de crise* (na maioria das vezes, também alimentada pelo normativismo e regras contraditórias constantemente submetidas ao exame do poder judiciário).

Irá nos interessar uma maior profundidade no exame da variável legal; tanto que se constituirá na preocupação central do presente trabalho. Por ora, é preciso admitir como verdadeiro o fato de que o poder legiferante está nas mãos dos economistas e tecnoburocratas de governos, particularmente o Federal. Hoje, quem redige minutas de leis e medidas provisórias são estas pessoas, constituindo-se elas próprias, em algumas ocasiões, a causa de muita polêmica no mundo jurídico. Também tem muita correlação com as variáveis políticas. (22)

Por ser a administração pública dada a atitudes discricionárias, algumas vezes de natureza demagógica, o desgaste com a profusão de leis, decretos, resoluções normativas, instruções etc., tornam a vida das organizações - quaisquer que sejam elas - extremamente formal e mutável, ao sabor do vento e da maré. A legislação consolidada, as decisões da Justiça do Trabalho, as normas tributárias, as

ameaças intervencionistas são preocupantes para o administrador de um modo geral. E no tocante à gestão do ensino, a existência de leis complementares, ordinárias, decretos regulamentadores e disposições inclusive de órgãos de deliberação coletiva fazem o dia-a-dia das instituições educacionais que, para se manterem atualizadas, são obrigadas a constituir assessorias e contribuir com entidades representativas, pressionando naturalmente os custos.

Os dados referentes ao crescimento populacional, mobilidade social, êxodo do campo para a cidade, são analisados e trabalhados pelas organizações universitárias. O *marketing* faz parte do dia-a-dia das IES, pois sabem seus dirigentes que tais dados e informações constam dos parâmetros e das políticas do ensino que o legislador vai ocupar-se a todo momento, ao regulamentar a matéria até por medidas provisórias e pareceres(23). Todo o crescimento populacional e suas mudanças, tenham ou não origem nas crises econômicas e sociais necessitam de alguma consideração no presente estudo, e autores têm dado algum destaque ao quadro físico e natural que rodeia toda e qualquer organização; as crises sócio-econômicas tem provocado entre os detentores dos meios de produção um afastamento da compreensão dos ecossistemas, visando evidentemente a maximização do lucro.

O despertar de uma conscientização sobre ecologia é recente e só tornada efetiva porque punida sua transgressão (tipo penal). Em relação às organizações que se dedicam ao ensino, é relevante considerá-la, tendo em vista os aspectos educacionais que a ecologia natural (que trata dos aspectos ecológicos relacionados com o efeito sobre os seres vivos) pode oferecer; também a ecologia social ou organizacional (o quadro ecológico inter-organizacional, isto é, as relações de

intercâmbio e de contato entre as empresas necessárias para a sobrevivência de todas elas). Devido à competição, pode até haver uma crise de poluição entre elas (no caso de concorrência entre estabelecimentos de ensino, a localização muito próxima, disputando a população escolar oriunda de uma mesma estratificação social).

As mudanças que vêm ocorrendo no cenário mundial e, obviamente refletidas no cenário brasileiro, indicam a importância de todas estas variáveis - muitas delas causadoras de crises que precisam ser convenientemente administradas.

A tecnologia, tal como é compreendida e já descrita, tem o poder de gerar alguns problemas e de vários níveis de importância. Formalmente, ela só deveria trazer uma perspectiva de melhoria da qualidade de vida, entendida como construtora de princípios mais elementares dos direitos humanos (liberdade, igualdade, direito à vida). Só para mencionar um exemplo, leia-se o que prevê a Constituição Federal de 1988: a lei deverá proteger o trabalhador contra a automação (24). Ora, o entendimento do constituinte a respeito pareceu limitar-se exclusivamente aos aspectos negativos da utilização de novas tecnologias que pudessem reduzir o mercado de trabalho especializado, em menos de uma linha e não mais tratando sobre a questão, hoje fundamental em países altamente industrializados. A automação na indústria tem aumentado a produção de modo tão acelerado que faz cair o preço competitivo, obrigando concorrentes a também se modernizar. O resultado, portanto, é positivo, em se tratando de queda de preços. A preocupação com a queda da oferta de empregos é válida também, mormente se a robótica começar a substituir tudo: hoje seria difícil de se entender

o preço relativamente baixo de um computador pessoal, sem a automação, mas que também desempregou um número ponderável de pessoas com habilidade para montagem de placas diversas e componentes eletrônicos.

Quanto à universidade, restou o dilema: adaptar-se aos novos tempos, considerando a área tecnológica, ou continuar a mostrar os avanços do mundo moderno apenas em fotos e transparências. Os investimentos são insuportáveis para as entidades mantenedoras, no caso das instituições comunitárias; proibitivas para as públicas, pois, além da escassez de recursos, há uma questão conceitual: como justificar para o contribuinte o fato de que é de seu bolso que está saindo o dinheiro para custear a especialização de privilegiados com o estudo gratuito, para se empregarem ao final dos estudos em atividades que vão-lhes novamente atingir o bolso, agora sob a forma de cobrança de honorários pelos serviços prestados? A complexidade da organização social que lança mão de uma verdadeira *inflação de leis* que já nos referimos, vai chegando ao ano 2000 sem muita lógica, fazendo os autores de obras do mundo jurídico, perplexos em seus trabalhos.

4.3. A CULTURA DO FORMALISMO E AS ESTRUTURAS INFORMAIS.

As condições em que se realizam os trabalhos escolares nos dias que correm, tem muito a haver com os fatores determinantes da evasão e repetência; entretanto faremos uma análise detida não desse aspecto, mas a partir de algumas observações relacionadas com o que espusemos até agora.

Os estudantes universitários (são estes que nos interessam aqui) chegam aos bancos da universidade com

algumas aflições e sem nenhuma certeza do que lhes vão ocorrer nos anos de duração do curso. Mas essa preocupação é rapidamente substituída por outra, a das suas relações com os próprios colegas, cada qual com uma carga emocional intensa, complexa e geradora de outros tantos conflitos que se encontram latentes. Os professores, via de regra, também com seus problemas pessoais mas que procuram manter um determinado nível de atuação profissional sem procurar transferi-los, alheiam-se totalmente à questão e, para eles, se torna incompreensível por exemplo, um simples ato corriqueiro de indisciplina, como a conversa entre dois deles no fundo da sala. Evidentemente não é sobre assunto da matéria, dirão, e terão razão na maioria quase absoluta dos casos. Atos corriqueiros de indisciplina, porém, refogem ao que se pretende analisar e só tangencialmente tem algo a haver com as afirmações que faremos.

É sintomática a apatia existente no ambiente da sala de aula, a partir já do segundo semestre de um curso que o aluno descobriu não ser o esperado. Os conflitos se estabelecem no momento em que há um confronto entre *aquele que sabe o que quer* e o estudante frustrado. Assistimos em muitas instituições de ensino superior a uma deteriorização das relações professor-aluno, aluno-aluno e professor-professor. Em determinados momentos, as relações professor-professor se deterioram também, em virtude das contingências de momento, não raras vezes provocadas por uma má condução nas relações professor-aluno (25). Mas o que mais se evidenciam aqui são as estruturas informais, redes de influência que dependem não tanto das posições ocupadas, mas nitidamente dos relacionamentos pessoais. "A estrutura informal de uma organização não pode ser diagramada com facilidade, e pode

ser detetada somente por extensa observação das pessoas envolvidas. Aquele que *sabe manejar os cordões* é alguém que está familiarizado com a estrutura informal da organização" (26).

Sociologicamente descreve-se então os relacionamentos existentes nas interações mencionadas acima, e que explicam alguns conflitos na condução da disciplina dentro de um estabelecimento de ensino. Hoje a contestação em sala de aula não é incomum e nem sempre por questões puramente acadêmicas. Formam-se "partidos" na turma, surgem os alunos aplicados na fila da frente, há um grupo que se coloca no fundo para marcar presença, os pares de confiança se disseminam etc. A metodologia do ensino deve levar em consideração as diferenças existentes, mas o professor é sempre surpreendido por atitudes inusitadas. Não raramente algum estudante, com absoluta convicção, afirma que o professor está passando conteúdo desatualizado, pois "a TV disse ontem que já não é mais assim, mudou"; e o professor terá ainda que administrar o incidente, conferindo desgastantemente que aquele aluno na verdade não prestou muita atenção na TV ou não entendeu e se equivocou quanto ao conteúdo da informação transmitida (quando não é ela mesma, a TV, transmitindo informações e ciência de duvidosa origem) (27).

Em outras situações, grupos informais se organizam para *sacrificar* professores sem a menor cerimônia. Pode acontecer em qualquer estabelecimento, mas nos quadros de magistério organizados em carreira a questão é desestimulada por razões organizacionais e estatutárias. O docente que não tiver suficiente condição emocional para enfrentar tal situação, viverá momentos dramáticos em sua carreira profissional.

Estes, alguns tipos de conflitos que podem ter variadas explicações, pois paradoxalmente poderá existir também aquele professor que pouco ou nada transmite de conteúdo científico, mas é venerado pela turma, o que em geral satisfaz a mediocridade de uns e outros. De um lado, assistimos a rebelião de estudantes contra métodos, a *didática* do professor, as *cobranças* em prova e a extensão dessa *cobrança*; de outro lado, as ameaças de reprovação: estes os componentes de um quadro complexo para o relacionamento interpessoal, em que o formalismo educacional não aventará soluções de conflitos.

Em uma análise mais bem dimensionada, encontraremos explicações - não todas - para o quadro, se for compreendido o poder da influência do meio. O tratamento dado à aprendizagem é crucial. Há quem faça considerações sobre o chamado "fracasso das ações pedagógicas assentadas na concepção positivista de aprendizagem" (28). É muito comum o questionamento sobre o *andamento da matéria* em sala de aula. Alguns estudantes formalistas até policiam os professores e vice-versa, quando desejam corrigir o que entendem por *desvios*, e é alertada toda a classe para o fato; muitas vezes com alguma razão, de acordo com a subjetividade do ponto de vista e sem buscar as explicações para o fato; estará estabelecido então mais um conflito.

O quadro que retratamos poderia ainda ser interpretado através de uma outra visão, a cristã, pois a questão educativa de um modo geral, para alguns pensadores, tem sido a motivação de um notório desencontro entre os valores familiares e as concepções outras sentidas pela influência do estatismo exagerado, que costuma regulamentar tudo e todos (29).

(1) Vamos encontrar em ASSMANN a afirmação de que "quando são vistas em conjunto, as Reformas Educacionais em curso têm evidente nexos com a ideologia do Mercado Total. No varejo, no entanto, há argumentos de índole científica que merecem séria atenção. Muitos são os aspectos envolvidos. Mas certamente está também implicada uma redefinição do que se entende por aprendizagem"; e ainda faz uma referência ao que se denomina no primeiro mundo de *new paradigms in education*, que se oporia ao chamado *conventional paradigm* e teria tudo a haver com a denominada nova ecologia econômica.

Mas tem a haver também com o fato de que as avançadas tecnologias para o ensino e a aprendizagem podem, agora, ser colocadas ao serviço de um melhor desempenho da energia cérebro-mental em sua configuração (e vocação) específica. Um argumento, utilizado com frequência, é o de que a espécie humana atravessou um tipo peculiar de evolução, na qual esteve constantemente em jogo uma estratégia de relacionamento com "instrumentos úteis" e que foi isso que deu ao Cérebro humano a sua configuração evolucionária, culminando no estágio atual, o da era tecnocrônica, quando consegue "estabelecer parceria com instrumentos inteligentes" (ASSMANN, 1993, págs. 20-21)

(2) Segundo BOSI, "em termos precisos de práxis educacional, essa intervenção do Estado modernizante brasileiro tem engrossado, desde 1964, o primeiro veio, mais "realista", isto é, mais próximo do mercado em que se move a sociedade de classes. A visão tecnoburocrática tende a perpetuar a divisão de destinos: escola tradicional para as carreiras altas, decisórias em cada setor; e escola profissionalizante para o resto da população; na prática esta última pode significar, simplesmente: não-escola (BOSI, 1985, pág. 137).

(3) O relatório foi distribuído em 1985 pelo MEC, sob a forma de documento oficial intitulado **Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira** e continha na parte final declarações de votos (discordantes) de alguns membros da Comissão.

(4) BAIA HORTA, 1985, pág. 217; o autor citado lembra em nota de rodapé que a "dialética entre o Poder e o Saber" constitui um dos componentes do pensamento de Durmeval Trigueiro Mendes, tal como se manifesta em seus inúmeros escritos.

(5) GERTH e WRIGHT MILLS, 1973, p. 276.

(6) STALSON, Helena, 1988; economista, antiga integrante do Conselho de Relações Exteriores dos EUA, realizou pesquisas nas áreas do comércio e das políticas de investimentos externos dos Estados Unidos; as citações referem-se a uma versão atualizada do capítulo de resumo de sua obra *Intellectual Property Rights and U.S. Competitiveness In: Trade.Economic Impact*, No. 64, edição em português, 1988/2

(7) Idem

(8) VIEIRA PINTO argumenta , a respeito de a educação se desenvolver sobre o fundamento do processo econômico da sociedade, porque é ele que: - determina as possibilidades e as condições de cada fase cultural; - determina a distribuição das probabilidades educacionais na sociedade, em virtude do papel que atribui a cada indivíduo dentro da comunidade;-proporciona os meios materiais para a execução do trabalho educacional, sua extensão e sua profundidade; dita os fins gerais da educação, que determina se em uma dada comunidade serão formados indivíduos de níveis culturais distintos, de acordo com sua posição no trabalho comum (na sociedade fechada, dividida) ou se todos devem ter as mesmas oportunidades e possibilidades de aprender

(sociedades democráticas) (VIEIRA PINTO, Álvaro, 1991, p.32).

E sobre o caráter histórico-antropológico da educação, afirma ainda que a educação pelo saber letrado é sempre privilégio de um grupo ou classe, no sentido que se segue: - somente este grupo tem assegurado o direito (real, concreto) de saber (por ex., alfabetização); - somente membros desse grupo se especializam na tarefa de educar; - somente esse grupo tem o direito e o poder de legislar sobre a educação, ou seja, de definir aquilo em que deve consistir a educação institucionalizada, escolarizada. Em consequência, essa minoria unicamente reconhecerá como educação a deste último tipo. Todo o restante do saber não letrado, e as demais formas de cultura que a sociedade transmite a seus membros, é considerado incultura e ausência de educação.

(9) Idem, pág. 43

(10) SCHAFF, Adam , 1992, pág. 73.

(11) RBT - Revista Brasileira de Tecnologia, vol.15, No.4, julho-agosto 1984, pág. 70. Trata-se um comentário sobre artigo de autoria de Donald R. Fowler , do California Institute of Technology, intitulado *University-industry research relationships*

(12) WEICK chega mesmo a afirmar que as teorias atuais de organização não são explícitas a respeito do que constitui um ambiente. Muitas teorias da organização sustentam que as organizações só podem ser compreendidas como mecanismos inventados para adaptação a circunstâncias ambientais na busca de objetivos. O problema dessa tese é que nunca podemos saber com certeza o que é que se adapta ao quê. Dizer que a organização se adapta a si mesma e ao que é diferente de si mesma não nos diz muita coisa. Precisamos saber, especificamente, o que está sendo adaptado e por que meios. Até que a adaptação seja localizada e os limites entre interior e exterior sejam afastados ou mais explicitados, será difícil saber muita coisa sobre o que é uma organização, o que é que faz, e por que o faz (WEICK, Karl E. , A Psicologia Social da Organização, 1973)

(13) A emergência da burocracia no Brasil ocorreu em um contexto cultural fortemente influenciado pela tradição patrimonialista do país. Entre os diversos conceitos que caracterizam o patrimonialismo brasileiro encontra-se o de lealdade que é relacionado diretamente à pessoa. Tal fato, por si só, demonstra uma tensão cultural importante na caracterização das organizações universitárias: a pressão burocrática em direção à impessoalidade versus a pressão patrimonialista no sentido da pessoalidade. Não é por acaso que no Brasil verifica-se uma nítida diferenciação entre indivíduo e pessoa. O indivíduo deve seguir as normas, as regras e os procedimentos burocráticos vigentes; a pessoa recebe um tratamento especial, com base na lei da exceção. Tal constatação permeia as organizações burocráticas e não poderia deixar de estar presente na universidade (MACHADO DA SILVA, Clóvis L., 1991, p.87).

Como podemos observar, aqui está presente uma manifestação que, ao mesmo tempo que reconhece a onnipresença do formalismo normatizado na vida brasileira, bate duro no *status quo*.

(14) O sociólogo PAUL HORTON diz mais : Toda a sociedade tem uma cultura ideal, inclusive os padrões que em princípio devem ser praticados, e uma cultura real, que inclui comportamento ilícito formalmente condenado, mas amplamente praticado. Os choques entre as duas são driblados mediante racionalizações. Em certos casos, os padrões ilícitos são maneira de realizar as tarefas necessárias e, assim, ainda que as normas desaprovem tais padrões, ainda assim eles realmente podem contribuir para a estabilidade cultural. A cultura tanto ajuda como atrapalha o ajustamento humano. Permite que as pessoas sobrevivam em um ambiente físico inóspito, embora sob muitos aspectos preserve hábitos fisicamente nocivos. Não poderíamos viver sem cultura; algumas vezes não é fácil viver com ela (HORTON, Paul e HUNTER, Chester, 1980, pág. 54).

(15) Ao abordar o tema da integração possível em sociedades cada vez mais diferenciadas, PARSONS escreve que "grande parte das discussões sobre direito acentua os critérios de imposição e obrigatoriedade, e liga a lei, fundamentalmente, ao governo e ao Estado. Outras direções de análise acentuam os elementos de consenso na validade normativa da lei, um tema que permite a acentuação da

importância da sua legitimação moral." Adiante, faz outra reflexão:

De um modo geral, os sistemas jurídicos modernos contem componentes constitucionais - tanto escritos, , como é o caso dos Estados Unidos, como não escritos, como é o caso da Grã-Bretanha. Na zona de interpenetração entre o sistema de manutenção de padrão e a comunidade societária, o elemento constitucional define o esquema principal do modelo normativo que governa as relações societárias em geral". E ainda: O elemento constitucional também não é "puramente moral", pois as considerações morais também se estendem por uma amplitude maior do que a dos valores societários. As normas constitucionais se ligam com a comunidade societária e incluem o componente de lealdade societária, sob a forma de associação valorizada; o direito se refere à moralidade da cidadania, mas não necessariamente a toda a moralidade. Além disso, o elemento moral pode dar as bases para revoltas legitimadas contra uma ordem normativa, e que varia de pequena desobediência civil até a revolução. (PARSONS, Talcott, 1994, págs. 30-31)

(16) STALSON, Helena, op. cit.

(17) Algumas universidades brasileiras há algum tempo estão se preocupando com a questão, e mesmo a USP mantém um serviço especializado em obtenção de patentes de invenções.

(18) CARVALHOSA, Modesto Souza Barros, 1972, pág.15

(19) SILVA, José Afonso da , 1993, p.86.

(20) Constituição Federal, Art. 5o., XXXV

(21) Segundo MORGAN, "um dos principais responsáveis pela transição da economia política para a ciência econômica, Alfred Marshall, definiu a sua especialidade como "o estudo da humanidade nas ocupações do dia-a-dia". Não há dúvida que contem uma verdade importante mas é demasiado geral; o objeto da ciência econômica é parte das "ocupações do dia-a-dia" mas há outras partes importantes dessa atividade, , como por exemplo a preservação da saúde, as relações entre os membros de uma família e a vida

religiosa, recreativa e social de uma comunidade , que não fazem parte da ciência econômica" (MORGAN, 1974, pág.74).

Será que não? Tudo gira em torno do *homo aeconomicus*: os planos de saúde e a questão da previdência social se referem à preservação da saúde; as relações entre os membros de uma família envolve uma problemática de composição de renda, questões possessórias e sucessórias muito nítidas; até a vida religiosa envolve assunto patrimonial, pois doações são comuns e até exarcebadas em alguns casos notórios de seitas exigentes.

(22) Em BLONDEL lemos que

El estudio del gobierno sólo resulta possible cuando se está dispuesto a examinar los principios normativos al mismo tiempo que los propios acontecimientos políticos. Las constituciones, las convenciones, las leyes e incluso las costumbres firmemente establecidas son una parte tan importante de la vida de los organismos gubernamentales que muchas de sus actividades resultarán ininteligibles para el que trate de trazer una distinción demasiado rígida entre lo normativo y lo real. El estudio de la política se desarrolla, más que en el caso de cualquier otra ciencia social, precisamente entre la frontera entre la norma e la práctica, entre la idea y la realidad. Su compleja temática está integrada por constituciones y prácticas, por instituciones y procesos, por organizaciones y actividades (BLONDEL, Jean , 1971, p. 121).

(23) A revista DOCUMENTA é o órgão oficial do CNE e contém os atos normativos e administrativos do sistema preconizado na LDB. Do seu índice consta os atos referentes à autorização de cursos e vagas, execução de projetos pertinentes, reconhecimentos de cursos, conversão de cursos, aprovação de regimentos e estatutos de universidades e outros estabelecimentos de ensino, convalidação de estudos e cursos etc. Em outros blocos da publicação, encontraremos a homologação ministerial de pareceres, portarias de reconhecimentos de cursos, aprovação de

alterações de artigos de estatutos, inclusive de universidades federais, reconhecimento de habilitações de cursos etc.

(24) Constituição Federal, Art. 7o.

(25) Os passos formais na instância administrativa são inusitados; lemos na revista DOCUMENTA :

Parecer No.311/69, C.L.N., aprovado em 6 -maio-1969 (Proc. 532/69-CFE). 1. O Presidente do Diretório Acadêmico da Faculdade de Direito da PUC encaminhou , por intermédio do Gabinete do Ministro, consulta a este Conselho sobre a possibilidade de serem arredondadas as notas fracionadas superiores a 0.5 nos exames finais, tal como ocorre nas notas atribuídas às provas parciais. 2. Mais uma vez esclarece este Conselho que a verificação de aprendizagem se processa na forma do Regimento da Escola. Aprovado o Regimento pelo Conselho competente, constituía norma para a respectiva escola. Não é o Conselho Federal de Educação o órgão indicado para modificar-lhe os dispositivos, sem que isso seja precedido de proposta emanada dos colegiados respectivos. No caso, o Regimento da Faculdade não só mereceu o apoio da Congregação como o do Conselho Universitário. 3. O Regimento , que admite arredondamento na prova parcial, usa de outro critério com relação ao exame, ao exigir, no art. 41, # 1o. , "a média aritmética, cujo exato valor constituirá a nota da prova". A redação repele qualquer majoração de fração, pois consagra a fração em sua exatidão matemática. 4. No caso em exame, se fosse admissível o arredondamento, perto de 80 alunos alcançariam a promoção. Como educador, creio pouco na justiça dos décimos e me inclino pelo arredondamento como norma geral. 5. O relator, entretanto, não julga possível essa medida, sem que o texto do citado # 1o. do Art. 41 seja reformado, mediante processamento normal. 6. A Comissão de Legislação e Normas conclui, de acordo com o Relator, pelo encaminhamento do presente parecer, através do Gabinete do Sr. Ministro, à Reitoria da PUC para que considere a relevância da matéria. S.S., em 5-maio-1969. - (aa.) Vandick Londres da Nóbrega, Presidente da C.L.N. - Celso Kelly, relator(DOCUMENTA No. 101, 133-134)

(26) HORTON, 1979,p.42

(27) A escola como uma organização foi um tema apropriadamente abordado por MUSGRAVE:

A expressão organização formal usa-se em sociologia para designar o entrelaçado de sistemas de posições sociais relativamente delimitados, cujos ocupantes apresentam expectativas comportamentais determinadas em larga medida pelo sistema formal, embora, como é óbvio, grupos informais como os grupos de colegas influenciem de igual modo o comportamento dos membros das organizações. Esse comportamento é principalmente regulado pelos objectivos assignados à organização pelos que sobre ela detêm o poder. Numa empresa industrial, o conselho de administração visa a obtenção de lucros mediante a fabricação de certos produtos; na escola, o objectivo é o ensino dos alunos. E ainda: As escolas podem obviamente ser analisadas como organizações, embora se deva ter em mente que este conceito é, na terminologia de Weber, um tipo ideal, isto é, uma construção supostamente concreta servindo para analisar um sistema determinado de comportamento social. Assim, porque as escolas, como muitas outras organizações, estão recrutando constantemente novos membros, docentes ou discentes, são muitas vezes trazidas para o seu seio idéias divergentes quanto ao que se deve fazer, de modo que logo surge o conflito sobre se dada mudança se há-de operar ou não (MUSGRAVE, 1979, p.155-156).

(28) GIUSTA, Agneta da Silva, 1985, p.27

(29) "Também neste domínio", com referência à educação, "há uma larga tarefa a cumprir no sentido de aperfeiçoar o ordenamento jurídico e o pôr em consonância com as diretrizes cristãs acerca da família" (CHORÃO, Mário Bigotte, pág. 301).

OS ANSEIOS POPULARES E A EDUCAÇÃO PERMEADA DE FORMALISMO.

5.1. OS REGULAMENTOS DA EDUCAÇÃO FORMAL.

Tanto a chamada escolar como o apelo para o ingresso no sistema de ensino superior através de exames vestibulares apresentam-se aos olhos da população como um tormento e um desafio, pois no primeiro caso a lei determina sua obrigatoriedade (e as mensagens lembram a norma a todo instante) e no segundo, trata-se de uma hipótese de terminalidade para quem conseguir cursar, até o final, o 3o. grau. Presente, em ambos os casos, o ritual (um *rito de passagem* ?) contingencial de uma ascensão escalar, embora possamos afirmar que a conclusão de primeiro e segundo graus é menos uma preocupação liminar da família de classe média-baixa e baixa do que para os outros atores do quadro do ensino superior, incluindo entre eles as instituições-empresa, os estabelecimentos comunitários, o pessoal docente e os ocupantes de funções administrativas, além das escolas oficiais, às voltas sempre com as verbas públicas; os aprovados, cedo começam a discutir a qualidade do ensino que recebem e só vão realmente se dar conta do formalismo a que estiveram dependentes, no momento em que recebem o grau.

Os dados mais recentes indicam na verdade um problema mais angustiante, qual seja o elevado índice de analfabetismo no País. E não será desta vez que se tentará resolver o problema criando estruturas e designando fontes de financiamento como o MOBREAL (Movimento de Combate ao

Analfabetismo). Sua criação e estratégia, na época, resultaram de uma política educacional voltada para um formalismo de resultados, incluindo a distribuição de *diplomas* ou atestados de que o cidadão estava liberto da escravidão moderna, *por escrito* (1).

Vamos analisar aspectos vários dessa problemática de todo o sistema.

O formalismo aqui se apresenta como uma idéia central e é compensado por uma sequência mais ou menos lógica de conteúdos, indicados por estudos que costumam ser aprofundados e exaustivamente debatidos, tanto nos meios governamentais como no interior de entidades ou associações docentes, sem esquecer naturalmente as discussões acadêmicas do tema no âmbito da filosofia da educação.

Devemos, antes de mais nada e sem aprofundar a questão, pois extrapolaríamos os limites por nós mesmo determinados no âmbito desta dissertação, considerar o sentido de *formal* em pedagogia, mais propriamente *educação formal* e que adotaremos: todo treinamento ou instrução convencional, obedecendo uma disposição ordenada, lógica, planejada e sistemática e que, como no caso brasileiro, esteja "regulamentada" (2). No mesmo sentido, podemos inferir da Indicação No. 22/73, aprovada pelo CFE em 1973, ao abordar os princípios e normas a observar na organização dos cursos de licenciatura em função da reforma do ensino do 1o. e 2o. graus de 1971:

O preparo do magistério - docentes e especialistas - para o ensino de 1o. e 2o. graus constitui o próximo e necessário desdobramento do programa, em que se empenha este Conselho, de particularizar e regulamentar os dispositivos-chave da Lei No. 5692, de 11 de agosto de 1971, para levar adiante, facilitar e acelerar o processo em marcha de

sua implantação. Se antes não era possível cogitar do assunto, sem uma visão clara de questões que naturalmente o precedem, como a do currículo, já agora isto se torna inadiável com os pareceres (853/71 e 45/72) que fixaram o núcleo comum e os mínimos de formação especial.

A partir daí, dando forma aos mais significativos avanços da lei no âmbito do ensino "regular", cabe desenvolver uma escolarização simultaneamente contínua e terminal, em que os estudos se escalonem do mais para o menos amplo, ou do menos para o mais específico, e aos conteúdos gerais se associem os de formação especial, para configurar uma educação integral, tanto quanto possível isenta de dualismos. (3)

Alguns autores preferem uma divisão bem nítida dos estudos, em estudos formais propriamente ditos, como escrita, ortografia, gramática e cálculo aritmético, e estudos de conteúdo, tais como a redação literária, história, ciências naturais etc., mas não será encarada de maneira crítica neste ponto de nossa análise (4).

Façamos algumas digressões sobre os anseios populares, capazes de orientar ou reorientar a questão educacional.

Os meios de comunicação, através de mensagens que costumam ser eficazes, tem apresentado o ensino superior como a etapa final de um processo que tem início na primeira série do 1º grau (alguns cursos preparatórios para o vestibular mantém o ensino regular, incluindo o maternal), e seu conteúdo latente que é o de fazer o estudante buscar a vaga prometida. As referidas mensagens contribuem de algum modo para a acomodação do poder público na implementação do ensino técnico profissionalizante, este sem recursos para prosseguir na preparação eficiente de jovens sem perspectivas de emprego com qualificação e, ao mesmo tempo, recrutando para os bancos das escolas técnicas, através de exames também vestibulares, uma nata de bons estudantes que não serão treinados para a

outra prova, o vestibular para o 3o. grau. Para esses, a opção tomada pelo ingresso no 3o. grau vai gerando frustrações de diversas naturezas: ou será aprovado e tem início uma fase de adaptação intelectual significativa, ou será reprovado e assume uma postura ora de revolta, ora de descrédito, pois não vislumbra uma mudança de *status* a curto prazo.

Nestas últimas décadas houve profundas modificações no concurso vestibular, algumas delas importantes. A prova de redação, que de início era eliminatória, hoje tem sido cuidadosamente estudada para formalmente não se apresentarem candidatos que apenas sabem marcar uma alternativa julgada correta, além de assinar o próprio nome. Na relação candidato/vaga na proporção 1:1, ou menor que 1:1, a conquista fundamental é o escore diferente de zero. Ora, o número de candidatos, em concursos unificados, é grande demais para que dispositivos legais sejam introduzidos na relação, e na tentativa de reduzir o sofrimento pelas vagas universitárias.

O formalismo então entra nesta relação, para limitar, na política do *numerus clausus* (já que os cursos classificados como de nível superior se exaurem nas resoluções dos colegiados superiores (5), todo o acesso excedente no *campus* universitário, o qual estará inscrito nas normas proibitivas.

O formalismo também é sintomático em relatórios de grupos de trabalho da Educação. Das sete linhas dedicadas ao item *Acesso ao ensino superior*, a Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior em 1985, redigiu três com o seguinte texto:

Melhorar a qualidade da formação geral do 2o. grau público, a fim de dar a seus egressos melhores condições de competitividade no vestibular. (6)

Uma questão preocupante, portanto, é a liberdade de criar no *campus*. Se inovar, corre o risco de formar cidadãos para exercerem profissão inexistente ou não regulamentada. A atividade profissional está também cada vez mais formatada, e a Organização Internacional do Trabalho - OIT zela por isso. O CBO (Cadastro Brasileiro de Ocupações) é um exemplo(7). A história dos cursos superiores no Brasil tem lances os mais variados, alguns inusitados. Basta rememorar o fato de a USP haver criado, há muitos anos atrás, o curso de Cinema em nível superior e que, por falta de currículo mínimo fixado pelo CFE na época, ficou sem poder outorgar o grau a seus formandos, com as prerrogativas previstas em lei. A persistência (de baixo para cima) fez com que aquele Conselho viesse posteriormente a instituir novas habilitações no Curso de Comunicação Social, ampliando o leque de opções, e oficializado ficou o nível superior para Cinema(8).

5.2. A CRIATIVIDADE POSSÍVEL.

Assim, o nosso sistema educacional, mesmo sem entrar em muitos detalhes, comporta os tipos de educação *formal* e de *cursos livres*, estes também reconhecidos, na prática, pelos acordos coletivos de trabalho.

O formalismo, entretanto, no reconhecimento de cursos ditos *formais*, pode assumir aspectos inusitados, já vimos

anteriormente. Vale a pena trazer à colação o que consta do relatório do processo de reconhecimento do curso de Propaganda e Marketing, ministrado pelo Instituto de Ciências Sociais e Comunicação, da Universidade Paulista (Parecer No. 233/95 CFE):

No relatório de cumprimento das diligências, a mantenedora fornece informações/documentação como as que seguem:

1. o curso de Propaganda e Marketing é um curso independente do de Comunicação Social (não é uma habilitação);

2. cópia da Resolução CONSUNI 2/90 (que criou o curso com 240 vagas anuais);

3. o curso com 220 vagas para o Campus de Alphaville e 240 para o de Santo Amaro (rua da Paz) ,é resultado de uma pesquisa de mercado para o investimento. Quanto às diferenças e semelhanças entre o curso de Propaganda e Marketing - cujo reconhecimento é pleiteado - e a habilitação Publicidade e Propaganda, do curso de Comunicação Social, o curso de Propaganda e Marketing pretende formar um profissional para pequena, média e grande empresa. O curso de Propaganda e Publicidade pretende formar um profissional para a pequena, média e grande agência de publicidade. A principal semelhança entre os cursos é o estudo da área de Marketing, de forma condensada"(sic)

Das afirmações contidas neste relatório, podemos deduzir que uma agência de publicidade não é nem pequena, nem média, nem muito menos grande empresa. A semelhança, única, diz o relatório, entre os cursos , é o estudo de marketing, aliás do que se ocupam também os cursos de administração de empresas.

De qualquer forma, o CNE inovou a respeito, concedendo o reconhecimento, como curso de nível superior, a uma graduação que não possui, até o momento pelo menos, currículo mínimo fixado nos termos da lei. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu Art.9o.,já revogado, atribuía ao

CFE a competência para fixar a duração e o currículo mínimo dos cursos de nível superior no Brasil; uma Comissão Especial, por delegação, expediu um Parecer numerado na sequência de outros pareceres agora do CNE e referendou um currículo elaborado pela Universidade Paulista, que passou a se constituir, com suas matérias (por sinal, a maioria delas idênticas a de outros cursos já existentes), em uma nova graduação, *Propaganda e Marketing*. Os efeitos da criatividade da IES em questão, aliada às atribuições ou competências da Comissão Especial, em face da regra restritiva da própria Medida Provisória, saberemos mais tarde. Parece ter a referida universidade criado um curso nos termos do Art. 18 da Lei No. 5540, de 28 de novembro de 1968(9). Com a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, surgirão agora os "cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência e abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino"(Lei No. 9394, de 1996, Art.44, I). Antes, no caso mencionado, teria ocorrido uma interpretação extensiva das disposições da lei No. 5540, de 1968, hoje inteiramente revogada (menos nas partes alteradas pelas Leis ns. 9131 e 9192); agora compete ao CNE, por proposta do Ministério da Educação e do Desporto, deliberar sobre as diretrizes curriculares para os cursos de graduação relativos a profissões regulamentadas em lei(10).

Vimos, pois, como é perfeitamente possível inovar e criar dentro das normas aparentemente restritivas do sistema educacional brasileiro, desde que parte das rotinas burocráticas formais sejam cumpridas. Alguns órgãos de classe ou de categorias profissionais talvez sejam chamados a

opinar, acrescentando o número de controles e obstáculos a transpor (11).

(1) De qualquer forma, o que vem ocorrendo, em termos estatísticos, nas diferentes classes sociais, está registrado pelo IBGE: uma análise desses dados não caberia neste trabalho, pela sua própria delimitação.

(2) Este entendimento está implícito nos termos da Constituição Federal, Arts. 205 a 214 e em alguns dispositivos usando o termo *regular*: O dever do Estado com a educação será efetivado mediante algumas garantias, entre elas, a oferta de ensino noturno *regular*, e "o ensino fundamental *regular* será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem" (C.F., Art. 210, # 2o)

(3) *Currículos Mínimos dos Cursos de Nível Superior*, MEC-CFE, 1975, p. 22)

(4) Segundo os autores Harry N. Rivlin e Herbert Schueler, *Esta división tiene algunas ventajas prácticas, pero desde el punto de vista de los principios pedagógicos revela un serio dualismo y un problema importante. En principio, ambas cosas, forma y contenido, pierden cuando se las separa una de la otra; el valor de la correlación*

como un procedimiento práctico consiste principalmente en vencer o contrarrestar su divorcio. Inversamente, el contenido sin forma tiende a ser heterogéneo, inorganizado y consiguientemente ineficaz. El problema así suscitado es si existe una conexión intrínseca entre forma e contenido, y se existe, cuál es el sentido auténtico de cada uno de ellos desde el punto de vista de su relación orgánica." (RIVLIN, Harry N., SCHUELER, Herbert, 1946, 389).

(5) A proliferação de cursos no País fomenta a voracidade normativista do Poder Público. Contra a liberdade de criação de organizações universitárias, insurgem-se os órgãos destinados à sua fiscalização e passam a desempenhar outro papel, o de autorizadores de seu funcionamento, antes da realização do primeiro vestibular. Fazendo-o antes do pronunciamento dos referidos órgãos da administração pública, pode vir a ser anulado. É uma concessão pública, o ensino, tal como os concessionários de serviços públicos em geral.

(6) Trata-se do documento *Uma Nova Política para a Educação Superior Brasileira*, elaborado pela Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior, editado pelo MEC (1985)

(7) O Cadastro Brasileiro de Ocupações, sucedâneo do Catálogo Internacional de Ocupações da OIT, é pouco difundido, embora se constitua em um documento de relativa importância para a proteção do trabalhador. Ele na verdade reproduz o *International Standard Classification of Occupations* da OIT visando estabelecer tanto quanto possível uma uniformização nas atribuições referentes a cada ocupação, formalmente : *ISCO has been developed to provide a systematic basis for presentation of occupational data relating to different countries in order to facilitate international comparisons. A second objective, related to*

the first, is to provide an international standard classification system which countries may use in developing their national occupational classifications, or in revising their existing classifications, with the aim of achieving convertibility to the international system"(International Standard Classification of Occupations - ISCO, fifth impression, 1986, v)

(8) O antigo CFE, por determinação legal, sempre fixava os currículos dos cursos superiores no Brasil, determinando quais formações corresponderiam a determinadas profissões consideradas de nível superior. Agora, é o Ministério da Educação e do Desporto que deve tomar a iniciativa e encaminhar à Câmara de Educação Superior do CNE para deliberação; uma *capitis deminutio* ? A Câmara, de qualquer forma, após deliberar sobre a matéria, terá que submetê-la ao MEC para a devida homologação ministerial (Medida Provisória No.1041, de 29 de junho de 1995, Art. 2o., # 5o.)

Quando o CFE aprovou o curso de Comunicação Social com habilitações correspondentes em uma das muitas revisões curriculares (setembro de 1969), e em resposta a sugestões da USP, julgadas intempestivas (Adendo ao Parecer 631/69, considerou que "deixou de incluir outras atividades que também se relacionam com o público, como sejam: Biblioteconomia, Museologia, Teatro, Cinema e Rádio (estes três como atividades artísticas) e Turismo (guias, etc.). Os dois primeiros estão sendo objeto de exame isolado na reformulação de seus currículos. Os de Música já foram objeto de revisão. Os de Teatro o serão dentro em breve. Também já se cogita de estudar o de Turismo. Considera-se prematuramente a limitação das experiências até agora verificadas no Brasil - o de Cinema". Isto em 1969 (DOCUMENTA, No. 105, 168-169).

(9) "Além dos cursos correspondentes a profissões reguladas em lei, as universidades e os estabelecimentos isolados poderão organizar outros para atender às exigências de sua programação específica e fazer face à peculiaridade do mercado de trabalho regional".

(10) Medida Provisória No. 1041, de 29 de junho de 1995, que alterou dispositivos da LDB anterior (Lei No. 4024, de 1961).

(11) A Ordem dos Advogados do Brasil, a Comissão de Especialistas do Ensino de Direito e a assessoria técnica da SESU/MEC são chamados a opinar sobre a criação de cursos de Direito. Vale a pena transcrever parte do Parecer 178/95, aprovado em 1 de setembro de 1995, contendo informação da Comissão de Especialistas de Ensino de Direito, da SESU/MEC, a propósito da autorização para funcionamento do curso de Direito a ser ministrado pela Faculdade Salvador de Direito:

Posteriormente, foram os autos remetidos ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) para manifestação. A OAB, num primeiro exame de mérito, suscitou diligência para: adequação do currículo pleno à Portaria 1884/94; especificação de livros disponíveis para a área jurídica com prova de aquisição; indicação comprovada de periódicos com assinaturas atualizadas; fixação de cronograma de instalação do Núcleo de Prática Jurídica; comprovação de adequada localização da Biblioteca; caracterização da necessidade social do curso e anuência dos professores à sua indicação para integrar o corpo docente do curso.

Num segundo exame de mérito, a OAB opinou pelo deferimento ao pedido de autorização do citado curso.

Já na Secretaria de Educação Superior do MEC, o processo foi examinado, preliminarmente, pela assessoria técnica, conforme informação s/No., anexada aos autos, manifestando-se acerca do atendimento à diligência suscitada pela OAB, para pôr em relevo o fato da não satisfação a itens especificados naquela diligência.

Examinados pela Comissão de Especialistas os pressupostos finais e materiais do pedido de autorização, vê-se, finalmente, que eles atendem essencialmente às exigências do funcionamento do curso em pauta". E, mais adiante: "Os itens postos em relevo pela assessoria técnica, como não respondidos, não dizem contra a essencialidade do Projeto e, assim, já o entendera a OAB que os indicou na diligência e, não obstante, opinou pela

aprovação. (DOCUMENTA (415), setembro de 1995, págs. 25 a 27).

6 ESTUDO DE CASO.

6.1. DESAFIO AO BOM SENSO.

O caso que será analisado, mesmo não representando uma prática rotineira - uma vez que não tem sido tão constantes as transferências da complexidade ora exposta - servirá para mostrar a dificuldade da administração universitária ao lidar com o formalismo da norma, mormente quando ela mesma não se explica em face da racionalidade.

Antes, uma digressão, para nos localizar temporal e espacialmente quando da descrição do fato e da solução viável. Ela nos remete ao instituto formal e seletivo do vestibular, já abordado nas páginas anteriores.

Entre as diversas questões que o envolve, das mais preocupantes hoje entre os educadores e os administradores da Educação é a constatação de uma realidade trazida por esse verdadeiro funil: os candidatos a uma vaga no nosso ensino superior recorrem a vários estratégias para garanti-la no mesmo ano que conclui o curso médio, mesmo que não seja classificado na Instituição de preferência.

Para isso, uma verdadeira romaria de vestibulandos ocorre todos os anos, das cidades mais próximas para as mais distantes, entre instituições com um número provável de menor para maior competição na relação candidato/vaga. A ansiedade dos candidatos, o planejamento das instituições universitárias quando do remanejo de vagas e a política educacional do País contribuem para que anualmente o quadro não se modifique ou até se agrave. Os cursinhos preparatórios, os terceirões também cumprem um papel de

destaque no referido quadro, pois produzem, através de publicidade engenhosa e criativa nos meios de comunicação, um aumento da referida ansiedade também nas famílias dos candidatos (a regra formal institucionalizada é a da hipotética seleção dos melhores, com a racionalização da reprovação; não são divulgados, por exemplo, os percentuais de reprovados entre a totalidade dos alunos de um curso preparatório, e nem fornecem um dado importante, qual seja, o número total de candidatos que frequentaram o mesmo *cursinho* e nem se os aprovados pertencem ou não a uma lista de candidatos que tenta mais de uma vez o vestibular. Para que se tivesse um quadro real da situação, estes números importariam em muito na avaliação institucional do ensino médio.

Divulgados os resultados, feitas as diversas chamadas para matrícula - há então um novo processo de acomodação geral (tal como em conhecida brincadeira em que as pessoas circulam à volta de uma roda de cadeiras às quais deverão ser ocupadas rapidamente quando a música pára e uma delas sobra); aqueles que não conseguiram nenhum sucesso na cidade em que residem, procuram os editais de outros vestibulares com inscrição *ainda aberta*(1). Isto pode resultar em notórias viagens ao interior do País, quando não ao exterior, em busca da vaga almejada. São desgastantes e longas viagens, quase sempre muito onerosas; ficará fora por, pelo menos, um semestre antes de começar o regresso em busca de novas vagas agora abertas pela mobilidade originada por também novas acomodações que vão ocorrendo.

A regra das transferências obedece a disposições até de lei e regulamentação Federal (explicável para as IES públicas, pois se trata de um concurso público interpretado

extensivamente, em tudo parecido com o preenchimento de cargos), e constringe as universidades de um modo geral, presumivelmente autônomas.

Excetuando-se a transferência para qualquer IES, independentemente de vaga e qualquer época do ano para funcionários públicos e militares removidos ou transferidos *ex-officio* (o que não deixa de ser privilégio instituído formalmente), elas hoje já se tornaram uma rotina na administração superior das universidades e estabelecimentos isolados(2). Dessa rotina administrativa vamos-nos ocupar, fazendo observações que julgamos pertinentes em face do caso que será analisado nesta parte do nosso estudo.

Convém discorrermos um pouco sobre três tipos de habilidades entendidas como necessárias aos administradores de um modo geral (3): *técnica, humana e conceitual*. A primeira nada mais é do que a utilização de conhecimentos, métodos, técnicas e equipamentos visando a realização de tarefas específicas; o administrador ou o funcionário (um empregado ou preposto) consegue isso através de sua instrução e experiência. A segunda, a habilidade humana, envolve capacidade para se relacionar adequadamente às pessoas, compreendendo atitudes corretas e desenvolvendo uma liderança eficaz. Finalmente, a conceitual, remete-nos à compreensão dos objetivos da organização total: o administrador com essa habilidade ocupa posições de alta direção e deve compreender as complexidades maiores da organização a que pertence(4).

A lembrança de textos relacionados com a teoria da administração faz-nos refletir sobre o que ocorre na administração universitária de um modo geral, ao lidar com situações conflituosas como a de estudantes transferidos, pois os executivos no nível mais alto deveriam entender e

executar melhor a rotina referida, estando os administradores em nível de habilidade técnica e humana no desconhecimento de normas e procedimentos previstos na legislação; estes necessitam também de alguma instrução e fundamentação teórica no campo da pedagogia para o desempenho de atividades de controle acadêmico. Não se trata do desconhecimento das condições técnicas do próprio serviço mas sim a ignorância de uma norma dominada pelos administradores em nível de gerência. Regras sobre transferências e adaptações de estudantes transferidos encerram certas sutilezas que podem vir a trazer prejuízo considerável para a clientela e tem sido objeto de rotinas merecedoras de *manuals* operacionais (no caso do Ensino, as Resoluções, os Regimentos e outros atos normativos da IES) que devem ser manuseados e atualizados constantemente pelo pessoal que lidará com uma terminologia toda própria (currículos mínimo e pleno, adaptação, desdobramento de matérias, ementas, programas, matérias complementares, eletivas, etc.).

Devem ser considerados, por outro lado, os ambientes universitários que o transferido somou em sua vida acadêmica, os quais podem contribuir para uma mais ou menos favorável adaptação, em todos os sentidos desta palavra, muito presente no dia-a-dia da administração. Assim, a adaptação de que os regimentos formalmente tratam, tem origem na legislação do ensino, de validade em todo o território nacional e, de modo particular, para o caso que analisaremos, nas regulamentações que os pareceres do antigo CFE trouxeram para as hipóteses, e não no discurso pedagógico ou na própria missão da instituição, o que seria conforme as funções do ensino(5).

Algumas IES - mormente as pertencentes ao poder público - dificultam o avanço do estudante na integralização dos

créditos necessários para a final obtenção do grau, impondo regras e exigências que o *desperiodiza*, ou, simplesmente, joga-o numa lista de candidatos ao desligamento automático por impossibilidade de concluir o curso no tempo máximo de duração, fixado pelo CNE. Vejamos uma hipótese : nas matérias não cursadas integralmente, o estabelecimento de destino poderá exigir adaptação. Entende-se por adaptação o conjunto das atividades prescritas pelo estabelecimento com o objetivo de situar ou classificar, em relação aos seus padrões de estudo, aluno cuja transferência foi por ele aceita(6). Aqui, o conflito pode se estabelecer, ao tramitar a questão junto ao pessoal pouco afeito ao procedimentos de natureza pedagógica (incluiremos também o professor, chamado a opinar sobre conteúdo de programas e carga horária). A dificuldade aumenta quando se observa o fato de que a disciplina é desdobramento de matéria de currículo mínimo (o antigo CFE determinava que não estavam isentos de adaptação os alunos beneficiados por *lei especial*(7) que lhes assegure a transferência em qualquer época e independentemente de existência de vaga, salvo quanto às matérias do currículo mínimo cursadas com aproveitamento). Em face da observância das normas multiplicadas pelas disposições complementares da IES, pode ocorrer a hipótese de alguns detalhes não serem do conhecimento do funcionário técnico-administrativo, o professor chamado a opinar sobre o conteúdo de sua matéria desconhecer os meandros da lei, e o interessado não saber da real dimensão do prejuízo que pode estar sofrendo.

6.2 O CASO DO ESTUDANTE L.C.D.B., EM FACE DA NORMA VIGENTE.

A Guia de Transferência n. 219/96, da Universidade de Mogi das Cruzes (8), datada de 21 de março de 1996 e endereçada à PUC do Paraná vai exemplificar as dificuldades de um estudante transferido e a descrição historiada, em todos os paços que L.C.D.B. percorreu; vai demonstrar a existência de uma **via crucis** seguida por centenas de outros estudantes, inclusive aqueles que requerem transferência independentemente de época e existência de vaga.

L.C.D.B. é casado, tem agora 36 anos, bancário, cursou na Universidade Federal do Paraná, em 1979 e 1980, 32 créditos do Curso de Ciências Econômicas, turno noturno; abandonou o curso, em virtude da mudança de domicílio, indo residir em São Leopoldo, Rio Grande do Sul. Prestou exame vestibular no segundo semestre de 1986, curso de Direito da Universidade Vale do Rio dos Sinos, UNISINOS, obtendo a média global 4,412, o suficiente para classificá-lo para uma das vagas do curso pretendido. Em algumas matérias básicas do Curso de Direito, segundo o currículo em vigor naquele ano, obteve dispensa por equivalência: Estudo de Problemas Brasileiros I, Sociologia Geral: Fundamentos de Ciências Sociais, Educação Física e Economia. Frequentou regularmente os anos letivos de 87 e 88, até que no primeiro semestre de 89, em razão de atividades profissionais em outra praça, deixou de comparecer às aulas, constando, então, no seu histórico, 5 reprovações no semestre. Voltou a frequentar, após trancamento, no segundo semestre de 91 mais três disciplinas, voltando a trancar a partir de 1992. Em 1994, obteve Guia de Transferência, expedida pela UNISINOS, para a Universidade de Mogi das Cruzes. Nesta última, acabou por novamente trancar o curso em 1995.

Da análise da obtenção de equivalências e atendimento ao disposto na Resolução 12/84, constatamos o seguinte:

a) A Universidade de Mogi das Cruzes não atendeu ao disposto no Art. 2o. da referida Resolução, ou seja, que "as matérias componentes do currículo mínimo de qualquer curso superior, estudadas com aproveitamento em instituição autorizada, serão automaticamente reconhecidas pela escola que receber o aluno, atribuindo-se-lhe créditos, notas, conceitos e carga horária obtidos no estabelecimento de procedência" (na Universidade do Vale do Rio dos Sinos ele frequentou todas as disciplinas da matéria *Direito Penal*, com aproveitamento e frequência); deixando de reconhecer a integralização daquelas disciplinas que compõem uma matéria do currículo mínimo, o aluno acabou sendo prejudicado, pois seu histórico escolar, atualizado pela Universidade de Mogi das Cruzes, o fez devedor de carga horária daquela matéria, ao transferir-se para a PUC do Paraná);

b) A mudança do currículo pleno na PUC, em 1996, redistribuindo a matéria de *Direito Processual Penal* em dois anos, para os alunos do 4o. ano, e que deverão, por esta razão frequentar mais uma carga horária de 60 horas, *Direito Processual Penal III e IV*, não obrigou aos alunos matriculados no 5o. ano; regimentalmente, embora o aluno em questão já tenha obtido aprovação em 1996 nas disciplinas I e II da referida matéria (com o mesmo programa da turma do 5o. ano), na verdade frequentou as disciplinas com a turma do 4o. ano; estará obrigado a frequentar *Processo Penal III e IV*, ou já concluiu a referida matéria do currículo mínimo? Esta a pergunta que fará à administração acadêmica da PUC do Paraná, quando da matrícula que irá realizar em 1997.

Segundo reconheceu o CFE à época das prescrições normativas sobre o assunto, "o instituto da transferência escolar é extremamente complexo e apresenta particularidades nos diferentes níveis de ensino"(9).

O tratamento que sempre foi dado aos pedidos de transferência (uma *instituição*, para a administração educacional) segue um verdadeiro ritual que se inicia com um telefonema, um cartão de recomendação ou mesmo o comparecimento pessoal do interessado ou familiar. No presente caso, o comparecimento se fez protocolarmente e consultando sobre a existência de vaga, uma vez que não se tratava de um privilégio (funcionário público transferido *ex-officio* ou militar).

Assegurada a vaga, com a competente *declaração de vaga*, deu-se o início aos procedimentos de matrícula e exame das equivalências. Atendeu-se, assim, ao prescrito em normas heterônomas, não havendo discussão quanto à oportunidade, maior ou menor dificuldade para integralizar o currículo pleno da instituição que o recebe, nem as diferenças deste em relação aos dois outros currículos plenos a que esteve vinculado o aluno. Tratando-se de dois eventos acadêmicos de grande significado para qualquer instituição de ensino, a *matrícula* e a *transferência*, como o antigo CFE os entendia? Segundo o Parecer No. 224/84,

A matrícula pode ser entendida como: a vinculação (de aluno) a estabelecimento de ensino. Essa vinculação gera direitos e deveres recíprocos entre o aluno e o estabelecimento de ensino. O direito à vinculação, isto é, o direito à matrícula, decorre quase sempre, embora não exclusivamente, de classificação em concurso vestibular no limite de vagas fixado, cabendo ao interessado exercê-lo nos prazos e formas estabelecidos em lei, no regimento e em normas específicas(10).

Observaremos então, agora, uma técnica de utilização do *instituto* da transferência para elidir o concurso vestibular do estabelecimento de destino: os candidatos não classificados se dirigem a outras instituições em que a relação candidato/vaga seja mais favorável e, após frequentar a *instituição de origem*, retorna àquela em que não obteve aprovação e segue o curso juntamente com os então aprovados no ano em que não logrou classificação. Nenhum direito à vaga terá o candidato não aprovado, mas que pela ordem de classificação, possui *escore* superior ao que obteve a vaga por transferência: o concurso vestibular não garante uma validade em prazo assegurado para os concursos públicos de, por exemplo, dois anos, como nos concursos para cargos públicos (11). A vaga aberta, muitas vezes já na 2a. série, será preenchida por quem não estaria em lista de 2a. chamada no ano anterior.

Mas a transferência hoje é uma *instituição*, e nela a matrícula, o vínculo inicial, e todos os créditos obtidos (aprovações em avaliações e frequência) transferem-se para o estabelecimento de destino *como se saldo fosse* (12). Isto significa que da documentação constante da *Guia de Transferência* e histórico escolar, constará necessariamente referência à realização do vestibular; no caso em estudo, dois históricos registram o vestibular prestado por L.C.D.B. (o histórico da UNISINOS atestando a classificação, as provas realizadas e a média global e no da Universidade de Mogi das Cruzes, a referência expressa ao vestibular da primeira, com a classificação e No. de pontos obtidos). O cumprimento dessas exigências é puramente formal e não será exigida, em matéria de equivalência, uma avaliação do próprio concurso, quanto à semelhança do grau de dificuldade entre as

várias IES, na formulação das questões de provas. Isto significa que, ao transferido conseguir vaga em universidade com uma grande disputa, e houver prestado o vestibular em instituição com poucos candidatos e muitas vagas em oferta, terá ele usufruído de um verdadeiro privilégio instituído por lei: as vagas em cursos superiores podem ser preenchidas por simples protocolo (as IES devem regulamentar a seleção, no caso de maior número de candidatos às transferências, em relação ao número de vagas abertas).

Ainda alguns comentários podem ser feitos, ao examinar um caso concreto, e tendo em vista o que o CFE na época designou de *princípios*:

I - O direito à matrícula inicial decorre, nos casos normais, da classificação em concurso vestibular, cabendo ao aluno exercer esse direito pela efetivação da matrícula de conformidade com as normas, no mesmo estabelecimento em que obteve classificação. Ao aluno que não efetivar a matrícula, em nada aproveitará a classificação em vestibular.

Isto significa que é intransferível o resultado do vestibular de uma instituição para outra; este deve ser informado junto com a matrícula realizada na origem pelo candidato aprovado. A expressão *aluno*, mencionada no Parecer, é obviamente imprópria, pois *quem não efetivar a matrícula em disciplinas não será aluno*. No caso estudado, L.C.D.B. efetivou a matrícula após o resultado do vestibular na UNISINOS, bem como providenciou através de requerimento apropriado as dispensas de frequência a algumas matérias já cursadas anteriormente no Curso de Ciências Econômicas da UFPR.

II - A matrícula é, inicialmente, uma vinculação ao estabelecimento. Como o vestibular é realizado no

estabelecimento, mas por razões práticas, para curso, os cursos afins, ou até para áreas do conhecimento, o ato de matrícula envolve ao mesmo tempo o estabelecimento e o curso. É, ainda, por razões práticas que são concomitantes a matrícula e a inscrição em disciplinas, embora, como ensina o próprio CFE, sejam coisas distintas e a segunda uma decorrência da primeira (Parecer 331/71). Segue-se, daí, que uma vez realizada a matrícula, pode o aluno cancelá-la, trancá-la, ou transferi-la de imediato, sem que tenha chegado a cursar qualquer disciplina.

Observamos, na documentação do estudante L.C.D.B. ,que o mesmo cursou disciplinas da 1a., 2a. e 3a. séries do curso de Direito da UMC, inclusive matérias do currículo pleno, para adaptar sua situação quanto à seriação do curso (evidenciando as diferenças curriculares entre as duas universidades).

III - A transferência escolar pressupõe vigorante e perfeito o vínculo da matrícula:

este aspecto ficou perfeitamente claro ao estudante L.C.D.B. pleitear a transferência para a PUC, onde se encontra atualmente matriculado, pois não poderia o vínculo anterior de matrícula estar interrompido ou deixado de existir. Naturalmente , mesmo que o candidato à transferência houvesse desistido de cursar outro curso superior, os créditos nele obtidos poderiam ser objeto de uma certidão; foi o que ocorreu com relação ao curso de Ciências Econômicas da UFPR, quando uma certidão atestou os créditos então obtidos em 1979 e 1980. Na hipótese, não poderia estar interrompido, para efeitos de transferência, o vínculo da matrícula no curso para o qual se transfere o estudante: o estabelecimento não poderia fornecer guia de transferência a um indivíduo que não mais figurasse nos seus quadros discentes. Tal não ocorreu, como pudemos observar.

IV - Outra é a situação do aluno que trancou a matrícula. No trancamento o vínculo da matrícula permanece ileso, dando-se, apenas, a suspensão temporária das atividades acadêmicas. Se o vínculo da matrícula existe, a guia de transferência pode ser expedida, não sendo necessário que o aluno refaça a matrícula.

Embora trancado no curso (para usar expressão corrente entre o pessoal afeito aos registros acadêmicos), o estudante possui o vínculo com a instituição, razão pela qual, mesmo sem reabrir a matrícula no estabelecimento de origem, o candidato à transferência poderá obter a guia correspondente para ser enviada ao estabelecimento de destino. No caso em estudo, não houve nenhum embaraço pelo fato de em 1995 estar com a matrícula trancada na UMC, pois foi-lhe expedida a guia, conforme pudemos observar da documentação.

V - Se na transferência o que se transporta para o estabelecimento de destino é o vínculo existente no estabelecimento de origem, parece lícito concluir que seja para prosseguimento dos estudos da mesma graduação. A conclusão harmoniza-se com a própria lei que assinala a transferência de estabelecimento.

O estudante pleiteou a transferência para o mesmo curso na PUC-PR; irregular, portanto, seria uma transferência para curso outro, em razão, por exemplo, de falta de vaga no mesmo curso, ou mudança de planos na obtenção de um graduação do nível superior, quem sabe até para manter o status de universitário. Outro entendimento não seria possível, mesmo porque a referência a matéria de currículo

mínimo só teria sentido em se tratando da continuação dos estudos do mesmo curso.

Estes foram, pois, os elementos de identificação do caso concreto, em face das disposições legais, da interpretação verdadeiramente extensiva de pareceres do CFE, e o confronto da documentação apresentada pela universidades já referidas.

(1) A UNIBAN, Universidade Bandeirantes, fez publicar, durante o mês de janeiro de 1997, edital em jornais de circulação nacional, nos termos seguintes: *MATRÍCULA SEM VESTIBULAR - POR TRANSFERÊNCIA E PARA PORTADORES DE DIPLOMA DE CURSO SUPERIOR - Inscrições até 23/01 - A UNIVERSIDADE BANDEIRANTE DE SÃO PAULO - UNIBAN está oferecendo vagas nos seguintes cursos: e em seguida o anúncio de 1/4 de página nomeia os cursos, em número de 20(vinte), com vagas na 2a. série, em todos eles, mais vagas nas 3a. séries, em 14 deles, deduzindo-se do quadro que 6 cursos começaram a funcionar em 1996 (O ESTADO DE S. PAULO, 20 de janeiro de 1997, pág. A4)*

(2) Os regimentos das IES consagram, repetitivamente, as normas pertinentes às transferências de estudantes que integram a legislação do ensino. Para uma questão que em

muitos países é merecedora de um tratamento interno e soberano da instituição de ensino, o Brasil consagrou leis e decretos a respeito, alguns objetos de regulamentação também do antigo CFE, hoje CNE.

(3) Cabe aqui também algumas considerações sobre a questão das regulamentações de profissões. Não podemos negar a complexidade do assunto, envolto continuamente em disputas de categorias profissionais de nível superior. Atividades ora são exclusivas e inerentes a determinados profissionais, ora o leque se abre, conforme o lobismo junto ao Congresso Nacional. A problemática vai bater às portas do Ministério da Educação e do CNE, pois a formação é responsabilidade dos cursos autorizados e reconhecidos (formalismo já abordado) e o exercício de profissões protegidas e fiscalizadas pelos entes criados para garantir o monopólio da atividade de uma maneira corporativa dita *indeclinável*. O excesso de regulamentação leva a algumas situações incômodas.

(4) Segundo CHIAVENATO, *à medida que se sobe dos níveis inferiores aos níveis mais elevados da organização, diminui a necessidade de habilidades técnicas, enquanto aumenta a necessidade de habilidade conceitual. Nos níveis inferiores, os supervisores precisam de considerável habilidade técnica para poder instruir e formar técnicos e demais subordinados. Nos níveis mais altos, os executivos não precisam conhecer em detalhes as tarefas específicas executadas no nível operacional* (CHIAVENATO, 4)

(5) O limite da dificuldade para se processar uma transferência tem a haver não só com as disposições do Decreto No. 77.455, de 1976, revogado pela Lei No. 7.037 de 5 de outubro de 1982, esta regulamentada pela Resolução No. 12, de 1984, do antigo CFE, mas também a política da organização educacional. O Decreto, *é* superado, afinal,

viera, na época, para resolver situações verdadeiramente vexatórias, como o retorno de estudantes sempre à 1a. série do curso e chegando perto da data limite em que ocorre outro fenômeno do normativismo, o jubilamento. Entretanto o Decreto não solucionava os conflitos e era até contraditório. Senão, vejamos: O Art. 1o. dispunha que as *matérias componentes dos currículos mínimos de quaisquer cursos superiores, definidos pelo Conselho Federal de Educação, cursadas com aproveitamento em qualquer estabelecimento funcionando regularmente, serão automaticamente reconhecidas por outro estabelecimento, no caso de transferência de alunos.* Uma regra, portanto, restrita aos casos de currículo mínimo de cursos superiores. O reconhecimento a que se refere este artigo implicava em dispensa de qualquer adaptação obrigatória e acarretava a atribuição dos créditos correspondentes e demais efeitos para continuação do curso frequentado pelo aluno transferido (de acordo com o parágrafo 3o. do mesmo artigo). Logo em seguida vinha uma disposição contida no Art. 2o. , parágrafo 1o.: *No caso de a matéria ser desdobrada, na instituição de destino, em diferentes disciplinas, essa instituição poderá exigir que o aluno curse a disciplina ou disciplinas em falta para completar a matéria.* Poucas são as matérias correspondentes a apenas uma disciplina (sem desdobramento) e, mesmo que fosse a matéria na origem desdobrada em disciplinas, todas elas cursadas com aproveitamento pelo interessado na transferência, acarretaria uma verificação que o Decreto pretendia, justamente, evitar .

(6) O regime de adaptações, não fugindo das regras preceituais do antigo CFE, é uniforme, conceitual e segue

princípios gerais que deverão ser atendidos na elaboração dos planos de adaptação:

I - Aspectos quantitativos e formais do ensino, representados por itens de programas, cargas horárias e ordenação das disciplinas, não devem superpor-se à consideração mais ampla da integração dos conhecimentos e habilidades inerentes ao curso, no contexto da formação cultural e profissional do aluno; II - a adaptação deverá processar-se mediante o cumprimento do plano especial de estudo que possibilite o melhor aproveitamento do tempo e da capacidade de aprendizagem do aluno; III - a adaptação refere-se aos estudos feitos em nível de graduação, dela excluindo-se o concurso vestibular e quaisquer outras atividades desenvolvidas pelo aluno para ingresso no curso; IV - quando forem prescritos no processo de adaptação estudos complementares e o estabelecimento de ensino adotar exclusivamente o regime seriado, poderão aqueles estudos realizar-se no regime de matrícula especial em disciplina; V - não estão isentos de adaptação os alunos beneficiados por lei especial que lhes assegure a transferência em qualquer época e independentemente de existência de vaga, salvo quanto às matérias do currículo mínimo cursadas com aproveitamento, na forma do parágrafo 2o., do artigo 2o. da Resolução 12/84 do CFE; VI - quando a transferência se processar durante o período letivo, serão aproveitados conceitos, notas, créditos e frequência obtidos pelo aluno na instituição de origem até a data em que dele se tenha desligado (Resolução no. 12/84, DIÁRIO OFICIAL, Brasília, 6 jul. 1984, Seção I, p. 9.816 e DOCUMENTA, Brasília (284): 221, ago. 1984)

(7) Lei especial , interpretada restritivamente, é outro nome que se poderia dar para privilégio.

(8) A Internet nos fornece alguns dados a respeito das universidades frequentadas pelo estudante . A de Mogi das Cruzes está localizada no Alto Tietê, em São Paulo. A cidade possui quase trezentos mil habitantes.

Reconhecida como Universidade desde 1973, a UMC dispõe de 24 cursos, integrando atualmente mais de 16 mil

alunos e já tendo formado para o mercado mais de 70 mil profissionais, que hoje trabalham e ganham espaços cada vez maiores em suas diferentes áreas de atuação. Cercada por muito verde, por jardins e emoldurada pela Serra do Itapeti, um dos últimos redutos da Mata Atlântica nativa, a UMC oferece em seu Campus modernas instalações, com prédios novos, conservados e amplos, grandes espaços de convivência, lanchonetes, livrarias, telefones públicos, xerox e tudo o que o aluno precisa para garantir seu conforto e bom rendimento na Universidade. Na UMC", prossegue a página, "o aluno conta com atividades de desenvolvimento interpessoal, promovidas pelo Teatro da Universidade de Mogi das Cruzes - o TUMC - como o Ciclo de Leituras Dramáticas e as peças anuais produzidas e dirigidas profissionalmente, além do Coral UMC, aberto a todos os alunos. O Coral se apresenta nas comemorações da cidade e da Universidade. Quem ingressa na Universidade conta também com a participação ativa dos Diretórios e Centros Acadêmicos dos diversos cursos, que participam intensamente de encontros e festas que agitam Mogi, promovendo campeonatos e gincanas.

Quanto à Universidade onde prestou vestibular, a UNISINOS (Universidade do Vale do Rio dos Sinos), situada em São Leopoldo, Rio Grande do Sul, podemos destacar que possui campus todo planejado. Segundo o que consta na INTERNET,

a preocupação com a natureza orientou o planejamento arquitetônico, resultando, inclusive, na criação de uma reserva ambiental. O ponto principal do complexo é o Centro Comunitário, onde funcionam, entre outros, a Reitoria, as Superintendências, o Restaurante Universitário e o Alternativo. A Biblioteca Central, que conta hoje com 330 mil volumes acomodados em 9 mil metros quadrados, também está no Centro Comunitário. Com a soma das obras de bibliotecas conveniadas, a Universidade coloca à disposição dos alunos, professores e pesquisadores cerca de 600 mil volumes." A UNISINOS faz alguns destaques, como "os serviços nas áreas de Psicologia, Assistência Social e Assistência Judiciária, o Centro Integrado de Educação e Saúde Comunitária e o Mestrado em História, com ênfase em Estudos Ibero-Americanos, iniciado em 1987". Procurou diferenciar-se em relação a algumas outras instituições educacionais: em 1981 "consolidou-se a Filosofia

Educacional da Universidade, depois de quatro anos de encontros e discussões, com a colaboração de professores, alunos e funcionários. O documento, de 28 páginas, foi criado com o objetivo de preservar a identidade da UNISINOS.

Podemos, com estas informações, situarmos o aluno transferido L.C.D.B. em um contexto de ensino ponderável, pois frequentou, antes de iniciar seus estudos na PUC do Paraná, em duas IES de grande porte e que ofereceram, cada uma a seu tempo, as condições necessárias para realizar bons estudos.

(9) Um relatório do CFE, em 1984, reconheceu as dificuldades, afirmando, em seu texto, que mesmo anteriormente à vigência da Lei No.7037, de 5 de outubro de 1982, "o próprio Conselho sentiu isso ao discipliná-lo, pela primeira vez, no regime da legislação anterior, quando emitiu os Pareceres 206/63-A e 206-B, ambos da lavra do eminente Conselheiro Valnir Chagas." Prossegue o relatório:

De lá para cá as transferências tornaram-se mais frequentes e complexas. Mais frequentes, em decorrência da maior mobilidade das pessoas, do maior número de estabelecimentos e de alunos e do encurtamento de distâncias. Mais complexas, em razão das mudanças estruturais dos estabelecimentos de ensino, da diversificação dos currículos plenos e das inovações na organização didático-científica, especialmente com a introdução da matrícula com inscrição em disciplinas e o controle de sua integralização pelo regime de créditos. Às dificuldades naturais, emergentes do processo de transferência, soma-se o fato de inexistirem definições claras e homogêneas para a maioria dos eventos acadêmicos (DOCUMENTA (280), Brasília, abril 1984, pág. 7).

(10) O mesmo Parecer do antigo CFE prosseguia caracterizando o entendimento sobre a matrícula:

A matrícula é, pois, inicialmente e sobretudo, uma vinculação a estabelecimento de ensino. O vínculo inicial concretiza-se concomitantemente e sucessivamente na área de estudos, com o curso, com as disciplinas, com o turno e turmas de escolha do aluno e, com o desenvolvimento dos estudos realizados com aprovação, tende a crescer e a tornar-se complexo pela acumulação dos resultados positivos que devem ser creditados ao aluno. Na transferência, o que se transfere é exatamente esse vínculo multifacetado existente no estabelecimento de origem (idem, pág. 9).

(11) Em analogia aos concursos públicos para preenchimento de cargos ou empregos públicos, a administração educacional até poderia seguir a regra constitucional de que "o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período", e "durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira(C.F., Art.37, III e IV)

(12) Segundo o Parecer já referido, Esse vínculo institucional , ampliado e enriquecido, desloca-se de um para outro estabelecimento de ensino, na transferência, cabendo ao estabelecimento que recebe o aluno, ajustá-lo à nova situação, enquadrando-o no novo plano de estudos, fazendo , concomitantemente, o aproveitamento de todos os estudos compatíveis com os objetivos do curso (DOCUMENTA 280), pág. 10)

CONCLUSÃO

7.1. O PAPEL DO ADMINISTRADOR E O PLANEJAMENTO POSSÍVEL EM FACE DA RESTRITIVIDADE FORMALISTA DO ESTADO.

Constatamos, pelo que já ficou esclarecido, que a instituição de ensino, por seu importante papel na sociedade como um todo, sofre por isso mesmo as mais diversas influências ambientais, particularmente oriundas do espírito normativo mais formal do que consensual, dificultando sobremaneira a sua gestão. O fenômeno é universal, mas no sistema brasileiro o processo é efetivamente agravado por exigências da norma que, além de restringir por demais o que a própria Constituição preceitua (particularmente o entendimento do Art. 209, que condiciona a liberdade da iniciativa privada desde que cumpra as normas gerais da educação nacional, sujeitas ainda à autorização e à avaliação de qualidade pelo Poder Público), ainda formula critérios do exercício profissional por órgãos fiscalizadores de profissão, como, por exemplo, da advocacia. Criou-se um círculo vicioso, no qual a escola deve ensinar de acordo com a sua missão, mas também de acordo com a avaliação institucional que se utiliza de critérios mutáveis ou não definitivos, não discutidos na sociedade, para direcionar o ensino de acordo com o que entende por *qualidade*, e ainda é submetida às restrições de organismos profissionais que podem, através de outros critérios próprios de avaliação, não aprovar o exercício de alguma profissão, mesmo por aquele já portador de diploma registrado. A escola, pelo ritual

formalista das restrições normativas, deixa o planejador dentro da IES *perplexo*, pois antevê a universidade do ano 2000 submetida a critérios políticos, ideológicos, fiscalizadores, limitadores e inibidores de todo processo criativo. O que deveria, por exemplo, ser exclusivamente uma *avaliação institucional*, para ser absorvida pela sociedade como um indicativo passível de discussão ampla, tornou-se instrumento de punição sem direito de defesa: a simples publicação de um *ranking* através da imprensa já reorienta a sociedade, pois ela sabe que os profissionais liberais, todos eles, tem um vínculo singelo com a sua escola de origem. Serão punidos inclusive os profissionais portadores de diplomas de anos anteriores, pois não se considera, nessa pesquisa de corte vertical, a melhor qualidade que já eventualmente possuiu uma instituição no passado e, por outro lado, aquela de má qualidade que hoje atingiu um conceito A, estará estendendo este mesmo conceito para todos os seus egressos, atingindo-os no passado. A sociedade não irá reconhecer a experiência atual, as especializações, a atualização do profissional, a menos que agora, formalisticamente, ele venha a exhibir novos diplomas e certificados na parede, numa preventiva defesa por ter se formado em faculdade conceito E.

De acordo com TALCOTT PARSONS,

a competência exigida nas profissões liberais, geralmente, só pode ser obtida por instrução formal superior, que hoje ocorre em ambientes acadêmicos. Por isso, a universidade moderna tornou-se a pedra angular do "arco" das profissões liberais. A profissão liberal por excelência é a acadêmica, a profissão que pretende transmitir conhecimento. Está cercada por um anel de profissões liberais encarregadas da aplicação do conhecimento à ordem social (Direito), à

saúde (Medicina), eficiência nas coletividades governamentais e particulares (Administração), uso eficiente de ambiente não-social (Tecnologia), e assim por diante. (PARSONS, Talcott, 1974, p. 120).

A sociedade sabe disso, e o diploma exibido no consultório médico, no escritórios de advocacia e engenharia, ou na comprovação do *currículum vitae* de qualquer profissional, mais do que uma formalidade, é elemento probante de capacidade, além de tentar assegurar que não está exercendo profissão de nível superior irregularmente.

Outro aspecto que contribui para a perplexidade do planejador é as já comentadas relações universidade-indústria. Se, por um lado, alguns membros da instituição de ensino ainda resistem à idéia de que ela deve marchar lado a lado com a empresa (particularmente a industrial) para que contribua com uma parcela considerável do desenvolvimento desta última, há também aqueles que a querem atrelada e respondendo a todo e qualquer estímulo nem sempre criativo dessa mesma empresa que não se moderniza, não investe em pesquisa tecnológica e está fadada a uma obsolescência que pode inclusive levá-la à insolvência (1).

Como deve se comportar o administrador da educação diante de uma situação como esta?

O administrador envolvido com regimentos, portarias, atos normativos, regras formais e tantos outros produtos de um processo legislativo relacionado ou não com o ensino e a sala de aula, mas que interage afetando o relacionamento professor - aluno, e significativamente o processo ensino - aprendizagem, desempenha função relevante para a sociedade, apesar das polêmicas criadas pela administração dos órgãos controladores institucionalizados. Importante será o papel da instituição educacional, em completa harmonia com os valores

fundamentais da família, pois pela sua própria missão, perfeitamente caracterizada na sociedade, ela existe para permanecer em sua íntima aliança. O cartorialismo existente dentro e fora de seus muros, na visão do planejador, não pode criar barreiras intransponíveis para essa mesma sociedade que repetidamente, em regimentos e estatutos, diz atender. A missão da família hoje é realmente transcendental em matéria de educação, e deve ser ouvida; seu núcleo integra essa sociedade, sujeita continuamente a atos administrativos na área da educação(2).

Percebe-se a existência de governos anestesiados em relação à destinação de recursos financeiros, oferecendo, em contrapartida, mais limitações normativas. Um planejamento estratégico, que deve *antecipar* as condições de expansão da instituição, está por isso mesmo enfrentando a carga de inúmeros e variados interesses. Alguns são limitadores, como já vimos. Outros são inusitados: nos próximos anos terá valor proeminente a instituição universitária passar no teste de qualidade do *provão*. Sem entrarmos no mérito da qualidade de cada uma delas, estão elas sendo julgadas e expostas, como já vimos, e sem a menor cerimônia, pelos veículos de comunicação social.

Teorias administrativas tem sido trazidas para explicar as questões organizacionais das universidades, e com isso se desenvolvem no presente muitos estudos a respeito. Analogamente ao que ocorre nas empresas em geral, os dois fatores básicos, risco e incerteza também são transpostos para o planejamento educacional, quando está em análise o problema da percepção das novas tendências ambientais, em que a norma formal imprevista pode ser prescrita, até por medida provisória. Também ele é influenciado (e pressionado),

portanto, pela pletora de normas do formalismo de Estado; hoje, para avaliar as instituições educacionais, lança mão de critérios discutíveis, encontrando mesmo uma resistência entre os principais atores, os estudantes. E amanhã, como será o instrumento? O que poderão esperar as instituições educacionais numa antevisão planejadora?

Um horizonte do planejamento da organização educacional - dimensão temporal - é distinto para a instituição pública, como já vimos, pois liga-se aos planos plurianuais governamentais, conforme determinam as constituições Federal e estaduais. Já as instituições educacionais dos tipos comunitário e empresarial, embora estejam inseridas em sistemas educacionais estruturalizados, normatizados, hierarquizados, tem mais plasticidade em suas atividades, e a criatividade pode vir a ser um ponto importante no referido horizonte, apesar da legislação interferir no planejamento a curto ou longo prazo. Exemplo concreto é o do prazo fixado para que as instituições de ensino superior passem a contar com $1/3$ (um terço) de professores em tempo integral, coincidindo com também $1/3$ de mestres e doutores: 8 (oito) anos, a partir da vigência da nova LDB. E o referido prazo, que começa a preocupar o planejamento de qualquer instituição de ensino superior, mesmo as públicas, é improrrogável; questões trabalhistas deverão ser superadas, tais como os direitos de vinculação de professores com regimes de trabalho, os direitos adquiridos na vigência de leis anteriores, além da questão relacionada com o número de vagas em cursos de mestrado e doutorado para atender tanta demanda (evidentemente por pós-graduação conceito A), serão estas agora as novidades consequentes do formalismo adjacente. Por outro lado, os serviços prestados a

um público sujeito à mobilidade social, com todos esses ingredientes, deverá também se constituir em componente importante para que o administrador educacional possa dar asas à já referida *criatividade*.

Questão importante ligada a toda esta problemática é, sem dúvida, a da eficiência e da eficácia de suas ações em face do normativismo. É bem verdade que identificamos ao longo deste trabalho algumas características que diferenciam a instituição educacional fundamentalmente da empresa (como ausência de padrões de *performance*, limitada em utilizações de princípios administrativos, utilização menos racional dos recursos disponíveis, ausência de sistema interno permanente de avaliação, etc.) e que estão a sugerir do administrador educacional um pronunciamento conciso e menos formal em benefício da referida eficiência. A racionalidade administrativa conduz a um caminho, o de substituir a *racionalidade política* pela *racionalidade econômica*, em que pese o fato de trabalharmos com um horizonte cheio de percalços no tocante àquele aspecto, principalmente de índole normativista na área educacional. O planejamento universitário - particularmente nas IES públicas - está inteiramente submisso a regras precisas de controle oficial, como vimos anteriormente. O planejamento, que é nada mais do que um processo pelo qual a instituição universitária passa a definir todas as suas metas e objetivos específicos, e também indica os meios de conseguí-los, *antecipa*, através de medidas pertinentes e com a utilização de vários instrumentais (inclusive com o auxílio de um completo sistema de informações) o amanhã da instituição. Isto, dentro de expectativas e de acordo com a formulação de determinados objetivos.

Talvez porque esses objetivos nem sempre são muito claros ou definidos, (são extremamente formais, em muitos casos, por razões de ordem interna ou externa à organização), a aplicação de práticas de planejamento tal como ocorre nas empresas de um modo geral, e nas entidades governamentais, ainda não está sedimentada ou devidamente compreendida entre os membros da *academia*. O alcance das medidas necessárias para um plano realmente satisfatório fica diluído entre atitudes de pura incompreensão ou simplesmente aversão entre os participantes, que não colaboram e tudo fazem para desmentir as previsões, usando de inúmeros artifícios (inclusive lançando mão do formalismo: o preenchimento de campos de inúmeros formulários se faz por mera *formalidade*). O viés existe e a torcida para o fracasso ou descrédito é real em todos os grupos sociais: a universidade naturalmente não ficaria fora desse tipo de expectativa(3). Estas as dificuldades que se apresentam ao planejamento universitário, que tem de prever - sempre - a sua própria não aceitação.

7.2. DIMENSÃO ÓTIMA: UMA META?

Começam as dificuldades por conceituar o que é uma dimensão ótima da universidade, em que os aspectos puramente formais não entrariam em jogo e a nova variável, a *avaliação institucional*, realizada exclusivamente pelo poder público, passa a preponderar(4). A aplicação da análise econômica (para adequar a instituição ao melhor uso dos recursos disponíveis) levou HENRI JANNE a fazer algumas considerações sobre um dos fatores primordiais desta dimensão, o número de alunos:

se este fator fixa na universidade limites globais, os números variam com o tipo de estudos, por exemplo, as letras ou a biologia. Para cada unidade de estudos a ser examinada, convém pedir emprestado à análise econômica as noções de "custo marginal" e de **planing curve**. Este último conceito pode ser definido mais ou menos da seguinte maneira: em condições normais a curva dos custos de toda empresa se apresenta em forma de U, de tal maneira que estes custos decrescem até certo ponto em proporção ao acréscimo das unidades produzidas e, em seguida, crescem à medida que as unidades são acrescentadas; o ponto mais baixo da curva marca naturalmente a dimensão ótima da empresa em termos de unidades produzidas (**units of output**). Isto é verdade quanto ao número de estudantes nas universidades, pois unidades pequenas de ensino não permitem uma utilização suficiente das instalações indispensáveis: prédios, bibliotecas, equipamentos etc. (JANNE, Henri, 1981, p.39)

As conceituações contraditórias entre autores não refletem o exercício mais expressivo da antecipação. Uma proposta do tipo estado da arte para uma universidade terá que abolir algumas amarras com as disposições prescritivas formais vindas de fora para dentro.

Vamos insistir ainda, nessas considerações sobre o *state of arts*(5), que será visto aqui, em matéria de planejamento, como todas as técnicas correntes, aperfeiçoadas, difundidas e que se constituem em instrumental adequado no presente, dada a fecunda produção de autores nesse campo. A contribuição de um grande número de administrativistas no campo do planejamento universitário, através de obras traduzidas em várias línguas, delimitam o estado da arte (ou da técnica) em que se encontra hoje o planejamento das IES, muitos deles preocupados com as funções limitadoras de um formalismo que se auto-alimenta(6), tendente a prever e formatar excessivamente tudo dentro da universidade.

Decidir hoje sobre o comportamento futuro é um exercício bastante arrojado, pois as previsões para mais de cinco anos são muito complexas e não devem ir além de objetivos gerais: a comunidade então deve ser chamada para uma participação que não será apenas formal (o compromisso e o envolvimento são imprescindíveis para o êxito do plano).

Criativamente, sem as amarras das prescrições tuteladoras, seria possível tentar-se algo como uma *dimensão ótima* na universidade brasileira, quando então teríamos a plenitude da designação constitucional (autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial).

Podemos concluir, finalmente, que, apesar de um formalismo auto-alimentador, muitas vezes incentivado de boa ou má fé para dificultar soluções rápidas e eficazes num primeiro tempo, para logo adiante, em outro momento, relaxar em atitudes contraditórias, as características organizacionais muito próprias do sistema educacional brasileiro são conducentes a soluções práticas e criativas, inclusive em face de conflitos, aparentemente insuperáveis. Estas, as conclusões a que chegamos, ao lidarmos com variáveis ambientais muito fortes e expressivas, carregadas com as tintas de um formalismo muitas vezes inconsequente, tal como abordamos nos primeiros tópicos deste estudo.

(1) O sistema *sandwich* na Grã-Bretanha, articula diretamente o liceu com a indústria, diferentemente de estágios supervisionados. Os estudantes cumprem uma carga horária em parte na escola e outra na indústria, onde as aulas práticas prosseguem (MUSGRAVE, P.W., 1979, p.353).

(2) O transcendente papel da instituição familiar em matéria de educação tem sido lembrado pelos juristas católicos:

A *educatio* vem na sequência da *procriatio*: os pais, pelo facto de terem dado a vida aos filhos, têm a gravíssima obrigação de os educar, e devem ser reconhecidos como os primeiros e principais educadores. Eles são titulares de um direito-dever, que é essencial, obrigatório e primário, insubstituível e inalienável. Além disso, segundo a mesma doutrina, a família constitui uma comunidade especialmente apta, verdadeiramente insubstituível, para a educação dos seus membros, mediante a transmissão de valores culturais, éticos, sociais, espirituais e religiosos, o aprendizado prático das virtudes sociais e o exercício do amor (CHORÃO, Mário Bigotte, 1991, p. 300);

faz referência à obra de A.MILLÁN PUELLES, *La Formación de la Personalidad Humana*, 5a. Ed., Madrid, 1983, acerca da relação entre as atividades procriadora e educativa, partindo da definição tomista da educação como "condução e promoção da prole ao estado perfeito do homem, que é o estado de virtude"; ainda Cf. *Declaração sobre a Educação Cristã "Gravissimum Educationis"*, 3, *Fam.Cons.*, no. 36, e *C. dos Dir. da F.*, art.5o.

(3) A compreensão e o significado dessa situação conflituosa, em que os regulamentos são aplicados com todo formalismo e ritual, leva-nos à afirmação de que

no meio universitário, toda tentativa de planejar desperta, em muitos espíritos, uma reação espontânea que

parece revestir atitudes mais profundas, quase que uma aversão mal dissimulada à tentativa de criação de mecanismos enrijecedores do sistema ou de enfraquecimento da autonomia da instituição, estratégia secreta que o planejamento encobriria (MENEZES, Paulo Elpídio, na apresentação da obra de JANNE, Henri, *Princípios Gerais do Planejamento Universitário*, Ed. da UFC, 1981, p. 7).

(4) Aliás, "não há evidentemente uma dimensão ótima. Esta corresponde a condições dadas, mas que ainda estão para serem definidas cientificamente" (JANNE, Henri, 1981, p. 39)

(5) Teria significado naturalmente o chamado *state of arts* com o que conceituamos por *estado atual da técnica*: tudo aquilo que foi tornado público em matéria de tecnologia e que pode ou não estar compreendido dentro do regime de patentes. Entretanto, vamos nos situar, nessas breves considerações, em estudos e literatura atuais sobre planejamento universitário, sem dúvida bastante avançados dada a importância do assunto e é claro, dentro do que entendemos por *estado da arte* em matéria de planejamento tangenciado pelo formalismo de regras prescritas por administrações ditas *superiores* (os controles e supervisão previstos em leis).

(6) Lemos em CARLOS MARQUIS esta preocupação: O planejamento possível deve ser modesto, indicar metas gerais e propor caminhos para alcançá-las. Isto é, fazer planejamento com as condições e restrições que já se sugeriu é exercer seriamente o governo da instituição, nem mais nem menos. A caricatura de planejamento contra a qual nos manifestamos são os ambiciosos exercícios que pretendem prever e normatizar em detalhes as atividades do conjunto dos atores universitários (MARQUIS, Carlos, 1988, 17).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSMANN, Hugo. **Paradigmas Educacionais e Corporeidade**. S. Paulo: Editora Unimep, 1993.
- BENJAMIN, Harold. **Educação Superior nas Repúblicas Americanas**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.
- BLONDEL, Jean. **El Gobierno (in Guia de las Ciencias Sociales)**. Barcelona: Editorial Labor, 1971.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria General del Derecho**. 1.ed. Madrid: Debate, 1993.
- BOSI, Alfredo. Cultura Brasileira. In: TRIGUEIRO MENDES, Dumerval (Coord.). **Filosofia da Educação Brasileira**. 2a. Ed. Rio: Civilização Brasileira, 1985.
- BOTTOMORE, T.B. **Introdução à Sociologia**. 7a. ed. Rio: Zahar Editores, 1978.
- CAMMARATA, Angelo Ermanno. Formalismo Giuridico. In: **Enciclopedia del Diritto**. Varese: Giuffre Editore, 1968. p. 1012-1024.
- CARBONNIER, Jean. **Essais sur les Lois**. Paris: Répertoire, 1979.
- CARVALHOSA, Modesto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1969**. S. Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1972.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. S. Paulo: Ed. McGraw-Hill, 1980.
- CHORÃO, Mário Bigotte. **Temas Fundamentais do Direito**. Coimbra: Livraria Almedina, 1991.
- CUVILLIER, Armand. **Introdução à Sociologia**. S. Paulo: Companhia Editora Nacional-EDUSP, 1966.
- DEMO, Pedro. **Introdução à Metodologia da Ciência**. S. Paulo: Atlas, 1995.
- DOCUMENTA. NOS. 101, 105, 110, 280, 412, 415, 416. Brasília: CNE-Conselho Nacional de Educação.
- DURKHEIM, Émile. **L'Évolution Pédagogique en France**. 2a. Ed.

- Paris: Presses Universitaires de France, 1969.
- FAROUX, Roger. **Pour l'école, Rapport de la comissão.** Paris: Calmann-Lévy, La Documentation Française, 1996.
- GERTH, Hans; MILLS, Wright. **Caráter e Estrutura Social.** Rio: Civilização Brasileira, 1973.
- GIUSTA, Agneta da Silva. Concepções de Aprendizagem e Práticas Pedagógicas. In: **Educação em Revista.** Belo Horizonte: no. 1, jul 1985. p.24-31
- HORTON, Paul; HORTON, Robert. **Introdução à Sociologia.** 4a. Ed. S.Paulo: Brasiliense, 1979.
- HORTON, Paul; HUNT, Chester L. **Sociologia.** S.Paulo: Ed.Mc.Graw-Hill, 1980.
- IMBERT, Jean. **Le Droit Antique** ,4a. Ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1994.
- JANNE, Henri. **Princípios Gerais do Planejamento Universitário.** Fortaleza: Ed. da UFC, 1981.
- MACHADO DA SILVA, Clovis. Modelos Burocrático e Político e Estrutura Organizacional de Universidades. In: **Temas de Administração Universitária.** Florianópolis: UFSC, 1991.
- MARQUIS, Carlos. Notas sobre algunos problemas del planeamiento universitario. In: **Planeamiento Universitario en America Latina.** Mexico: Unión de Universidades de América Latina, 1988.
- MEC. Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. **Relatório Final.** Brasília: 1985.
- MEC - CFE. **Currículos Mínimos dos Cursos de Nível Superior,** Depto. Doc. Divulgação. Brasília: 1975.
- MENEZES, Neto, Paulo Elpídio. in: **Princípios Gerais do Planejamento Universitário.** (introd à obra de Henri Janne) Fortaleza: Ed. UFC, 1981.
- MORGAN, Victor E. Economia. In: MARSH, David C. **As Ciências Sociais.** Coimbra: Atlântica Editora, 1974.
- MUSGRAVE, P. W. **Sociologia da Educação** (trad. Maria das Mercês Figueiral Justo e José Manuel Mota). 2a. Ed.

- Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.
- OIT. **International Standard Classification of Occupations**. 2a. ed., reimpressão. Geneva: 1986.
- PARSONS, Talcott. **O Sistema das Sociedades Modernas**. S.Paulo: Pioneira Editora, 1974.
- PINTO, Álvaro Vieira. Conceito de Educação: forma e conteúdo da educação : concepções ingênua e crítica da educação. In: **Sete Lições sobre Educação de Adultos**. 7a. ed. S.Paulo: Cortez Editora, Autores Associados, 1991.
- REVISTA BRASILEIRA DE TECNOLOGIA. Brasília: CNPq. Vol. 15, No. 4, jul-ago 1984.
- RIVLIN, Harry N.; SCHUELER, Herbert. **Enciclopedia de la Educación Moderna**. B.Aires: Editorial Losada, 1946. p. 389-390.
- SANDER, Benno. **Educação Brasileira: Valores Formais e Valores Reais**. S. Paulo: Livraria Pioneira Editora, Fund. Material Escolar, Biblioteca Patrícia Bildner, 1977.
- SCHAFF, Adam. Mudanças na Formação Cultural da Sociedade. in: **A Sociedade Informática**. 3a. ed. S.Paulo: Ed. UNESP / Brasiliense, 1992.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. S.Paulo: Malheiros Editores, 1993.
- STALSON, Helena. Intellectual Property Rights and Competitiveness. In: **Trade. Economic Impact**. Washington, 1988.
- TERRY, George R. **Princípios de Administração**. S. Paulo: Brasiliense, 1976.
- UNESCO. **A Educação no Mundo**. 1a. ed. S. Paulo: SARAIVA-EDUSP 1982.
- UNIVERSIDADE DE MOGI DAS CRUZES. Página INTERNET.
- UNISINOS. Página INTERNET.
- U.S. DEPARTMENT OF LABOUR. **Occupational Outlook Handbook**. Washington: 1992-1993 Edition.

WACHOWICZ, Lilian Anna. **A Democracia na Escola**. Texto fotocopiado e distribuído nas aulas de Teoria da Educação Mestrado em Educação, PUC, Paraná, 1994.

WEICK, Karl E. **A Psicologia Social da Organização**. S. Paulo: Edgard Blucher/EDUSP, 1973.