

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

Benno Sander

Jorge Ferreira da Silva

José Camilo dos Santos Filho

Fátima Cunha Ferreira Pinto
Arthur Cezínio de Almeida Santa Rosa

Juracy Cunegatto Marques

Raimundo Hélio Leite
José de Anchieta Esmeraldo Barreto

Miguel G. Arroyo

Arnaldo Niskier

Carlos Roberto Jamil Cury

**REVISTA
BRASILEIRA
DE ADMINISTRAÇÃO
DA EDUCAÇÃO**

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DE PROFISSIONAIS DE
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO



EXPEDIENTE

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

Editor

Maria Beatriz Moreira Luce
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Educação
Av. Paulo Gama, s/n. Sala 700E
90000 — Porto Alegre, RS — Brasil
Fone: (051 2) 33-3887

Conselho Editorial

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

Consultores Editoriais

Contribuíram na avaliação dos trabalhos deste número:

Benno Sander, Carlos Correa Mascaro, Clovis Luiz Machado da Silva, Ediruald de Mello, Fátima Cunha Ferreira Pinto, Ivanildo Coelho de Holanda, Maria Estela Dal Pai Franco, Maria Luiza Barbosa Chaves e Roberto Costa Fachin.

Assinatura anual para 1983, Cr\$1.600,00 ou número avulso a Cr\$1.000,00 através de cheque em nome de RBAE ou Revista Brasileira de Administração da Educação. Os sócios da ANPAE recebem os números de 1983 como parte dos benefícios por sua anuidade.

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

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

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

A sede atual da ANPAE é a Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Caixa Postal 04-0239, 70.910, Brasília, DF, Brasil. **Presidência:** Benno Sander, Presidente; Denise De Felippes Oliveira Afonso, 1º Vice-Presidente, Região Norte; Fátima Cunha Ferreira Pinto, 2º Vice-Presidente, Região Sudeste; Altair Macedo Lahude, Vice-Presidente, Região Centro-Oeste; Maria Beatriz Moreira Luce, Vice-Presidente, Região Sul; Origenes Angelitino Martins, Vice-Presidente, Região Norte.

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

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

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

Revista Brasileira de Administração da Educação. (Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação) Porto Alegre, RS — Brasil, 1983—
ISSN 0101-8991 Semestral.
Publicada pela Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação.

1983, 7(1)

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

CDU 371 (05)

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

Perterez

Junho de 1983

Benno Sander

Jorge Ferreira da Silva

José Camilo dos Santos Filho

Fátima Cunha Ferreira Pinto
Arthur Cezínio de Almeida Santa Rosa

Juracy Cunegatto Marques

Raimundo Hélio Leite
José de Anchieta Esmeraldo Barreto

Miguel G. Arroyo

Arnaldo Niskier

Carlos Roberto Jamil Cury

Informações Editoriais

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

Procedimentos editoriais

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

Apresentação de trabalhos

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

a) **Identificação** (primeira folha, no alto)

— Título (e subtítulo, se necessário);

— nome do(s) autor(es);

— em nota de rodapé: local de atividade (exemplo: Faculdade de Educação da UFRGS); instituição em que foi elaborado o trabalho e/ou menção de auxílios ou quaisquer informações referentes ao mesmo.

b) **Resumo e abstract** (antecedendo o texto)

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

c) **Texto**

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

d) **Notas** (não bibliográficas)

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

e) **Citações**

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

f) **Referências bibliográficas**

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

g) **Ilustrações**

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

SUMÁRIO

Apresentação/7

Editorial/9

ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Consenso e conflito na administração da educação/12

Benno Sander

Administração da educação: desafios da ambigüidade/35

Jorge Ferreira da Silva

Administração educacional e desenvolvimento social/46

José Camilo dos Santos Filho

ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA

Teoria e prática da administração universitária/66

Fátima Cunha Ferreira Pinto e

Arthur Cezínio de Almeida Santa Rosa

Administração solidária: proposta ou desafio/79

Juracy Cunegatto Marques

ADMINISTRAÇÃO DE SISTEMA DE ENSINO

O comportamento institucional da Secretaria de Educação do Ceará/90

Raimundo Hélio Leite e

José Anchieta Esmeraldo Barreto

ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

A administração da educação é um problema político/122

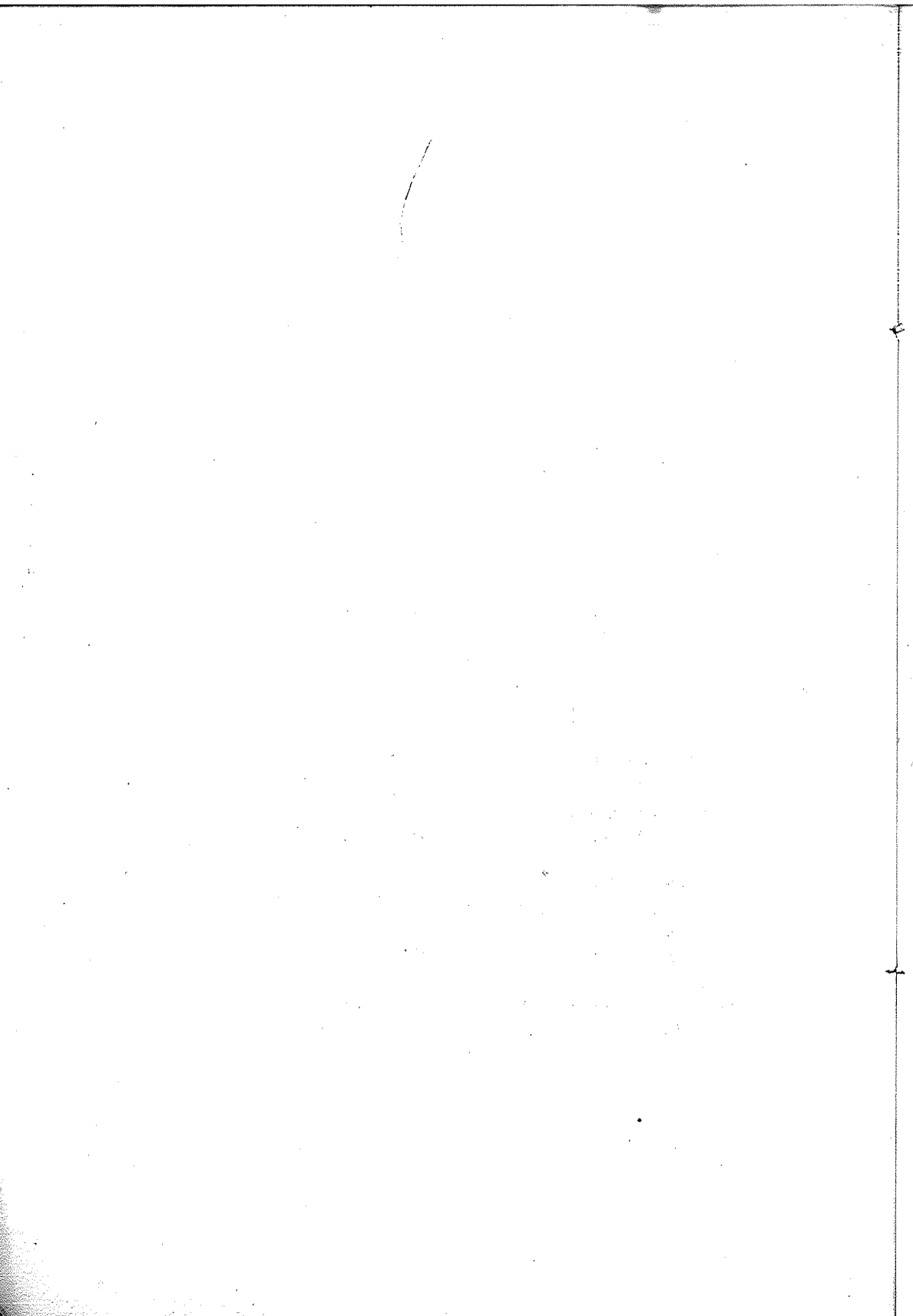
Miguel G. Arroyo

A formação do administrador escolar/130

Arnaldo Niskier

Administrador escolar: seleção e desempenho/139

Carlos Roberto Jamil Cury



APRESENTAÇÃO

A iniciativa de editar a *Revista Brasileira de Administração da Educação* se insere na própria trajetória histórica da Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE), que, há duas décadas, congrega especialistas e dirigentes de ensino de todo o País, visando a promover o desenvolvimento da teoria e da prática da administração da educação. Foi precisamente em 1961 que um seleto grupo de professores de administração escolar, reunidos sob a liderança de J. Querino Ribeiro e Anísio Teixeira, resolveu fundar, por proposta de Antonio Pithon Pinto, a Associação Nacional de Professores de Administração Escolar, hoje Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação.

Para atingir seus objetivos, os fundadores da ANPAE propuseram, naquela oportunidade, a realização periódica de reuniões e simpósios e a publicação de trabalhos científicos no campo da administração educacional. Surgiu, assim, em 1962, por iniciativa do primeiro presidente da ANPAE, Antonio Pithon Pinto, o *Informativo ANPAE*, órgão de divulgação dos administradores educacionais, que, com orientações e formas diferentes, vem circulando até o presente. Em 1964, a ANPAE começou a publicar sua série de *Cadernos de Administração Escolar*. Sete volumes foram publicados desde então, servindo de textos para alunos e docentes universitários.

Ano após ano, a ANPAE vem crescendo sólida e rapidamente pelos diferentes quadrantes do País, enquanto se observam iniciativas oficiais visando ao aprimoramento do estudo e do exercício da administração do ensino. Em 1969 aparece a habilitação em administração escolar no curso de pedagogia. Na década de 1970 multiplicam-se os cursos de mestrado em administração e planejamento educacional. Simultaneamente, cresce a consciência sobre a necessidade da profissionalização dos dirigentes educacionais para os diferentes níveis e modalidades de ensino.

Essa nova realidade estava a exigir um novo veículo de comunicação e intercâmbio visando ao aperfeiçoamento profissional dos administradores educacionais. É nesse contexto que surgiu a idéia de editar uma revista especializada no campo da administração da educação. A semente foi lançada oficialmente a 7 de julho de 1981 na Universidade de São Paulo, por ocasião dos atos comemorativos do vigésimo aniversário de fundação da ANPAE, que contou com expressiva presença de seus fundadores e todos os ex-presidentes — Antonio Pithon Pinto, Paulo de Almeida Campos e Carlos Correa Mascaro. Naquela oportunidade, o Conselho Deliberativo autorizou a Presidência da ANPAE a tomar as medidas cabíveis visando ao lançamento da Revista. Foi a partir daí que Maria Beatriz Moreira Luce, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e vice-presidenta da ANPAE, elaborou o projeto

da Revista, que foi aprovado pelo Conselho Deliberativo, em Brasília, no dia 28 de outubro de 1981. O Conselho Deliberativo também autorizou a presidência a gerir com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul para editar a Revista e aprovou a designação de Maria Beatriz Moreira Luce para seu editor responsável.

É assim que se consolida mais uma iniciativa intelectual destinada a desempenhar um papel fundamental no aprimoramento do estudo e do exercício da administração da educação e áreas correlatas no Brasil. "A Revista está nas mãos dos educadores como veículo de intercâmbio, de debate, de educação, de participação no esforço de construção e reconstrução permanente do conhecimento científico no campo da educação. Muitos são os seus desafios. Muitas as suas promessas. No entanto, nada se obtém com nada. *A Revista Brasileira de Administração da Educação* será o que os estudiosos e dirigentes educacionais dela fizerem.

Benno Sander
Presidente da ANPAE

EDITORIAL

O primeiro número da *Revista Brasileira de Administração da Educação* vem à existência marcado pelo espírito associativo, profissional e dinâmico que tem caracterizado a história da ANPAE, conjugado à deliberação de oferecermos aos sócios e à comunidade mais amplamente definida um espaço de comunicação, participação e intercâmbio.

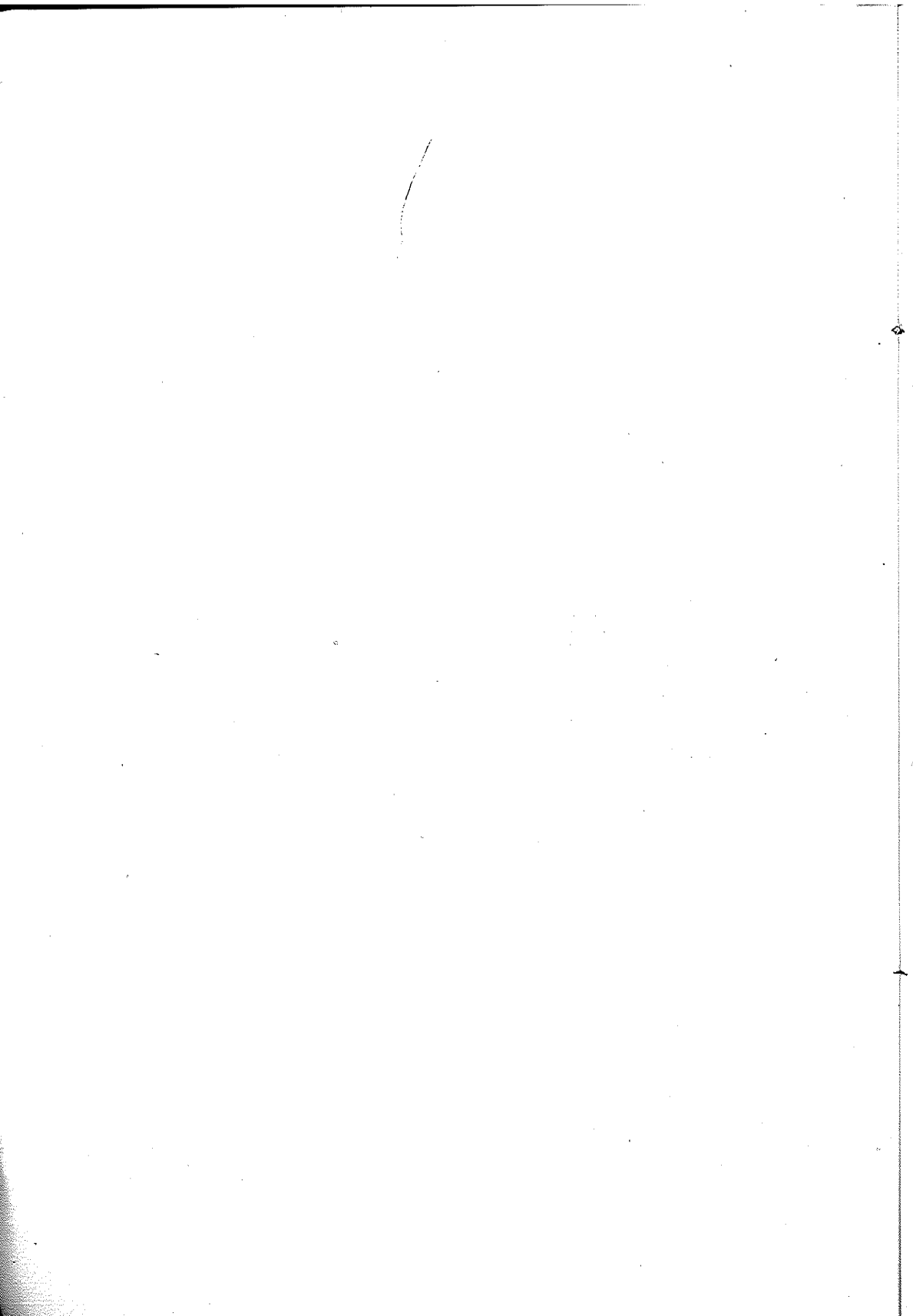
As matérias presentes neste número são exemplo não só do amplo espectro do universo da administração da educação como área de conhecimento e de atuação profissional, mas também das abordagens ideológicas que iluminam seu estudo e sua prática. Os artigos representam ainda trabalhos de cunho e finalidade variados, como a leitura cuidadosa de c. da um poderá revelar.

Acima de tudo, o número um de nossa *Revista* traduz a confiança e o apoio que os colegas do Conselho Deliberativo da ANPAE, especialmente o Presidente Benno Sander, deram à proposta inicial apresentada em 1981; a confiança e o apoio dos autores que ofereceram sua preciosa produção e dos consultores editoriais que contribuíram com sua crítica. Como editor, registro o agradecimento sincero pelo crédito e pela oportunidade de participar dessa realização coletiva.

Conquistada a substância do primeiro número, contamos também com o competente serviço editorial da Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Na Faculdade de Educação da UFRGS, o estímulo da direção e dos professores foi permanente.

Assim, a *Revista Brasileira de Administração da Educação* é apresentada aos anpaeanos e ao público acadêmico e profissional como uma experiência em construção. Convido a todos para trazerem sua contribuição e crítica.

O Editor.



ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

CONSENSO E CONFLITO NA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

BENNO SANDER*

RESUMO

Dois paradigmas antagônicos de administração educacional — administração da integração e administração do conflito — com pressupostos epistemológicos contrários têm causado profundas discussões entre os estudiosos contemporâneos da teoria organizacional. O conceito de administração da integração deriva da orientação positivista e funcionalista da teoria do sistema social utilizado no estudo das instituições de ensino na linha da chamada pedagogia do consenso que caracteriza a tradição educacional da civilização ocidental. A administração da integração procura promover a ordem, o equilíbrio, a continuidade e o consenso no sistema educacional. A administração do conflito, como construção teórica alternativa à administração da integração, se fundamenta na chamada pedagogia do conflito, preocupada fundamentalmente com o poder, a libertação e a transformação educacional e social. O trabalho conclui com uma análise das confluências e contradições entre os dois pólos teóricos sob o prisma dos princípios de exclusão, inclusão, contradição dialética e totalidade multidimensional.

ABSTRACT

Two opposite paradigms of educational administration — integrationist and conflict — with contrasting epistemological assumptions have caused profound discussions among contemporary organizational theorists. The concept of integrationist administration derives from the positivist and functionalist orientation of social systems theory applied to the study of educational institutions along the lines of the so called pedagogy of consensus that characterizes the educational tradition of Western civilization. Integrationist administration is concerned with promoting order, equilibrium, continuity and consensus in the educational system. An alternative theoretical construct to integrationist administration, conflict administration is founded upon the so called pedagogy of conflict, primarily concerned with power, liberation, and educational and social change. The paper concludes with an analysis of the confluences and contradictions between the two theoretical poles in the light of the principles of exclusion, inclusion, dialectic contradiction, and multidimensional wholeness.

*Professor Titular da Universidade Federal Fluminense, Professor Visitante da Fundação Universidade de Brasília e Presidente da Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE).

RBAE	Porto Alegre	v.1	n.1	p.12-34	jan./jun. 1983
------	--------------	-----	-----	---------	----------------

INTRODUÇÃO

A história da educação e de sua administração se confunde com a própria história da humanidade. A tradição pedagógica específica da civilização ocidental remonta à *paedea* da antiga Grécia, onde Platão e Aristóteles conceberam a educação, estreitamente vinculada à política, como a principal força criadora da humanidade. Posteriormente, os conceitos da pedagogia helênica vieram influenciar o pensamento educacional da civilização romana. Com a queda do império romano, veio a ordem pedagógica do cristianismo, cuja influência tem sido penetrante e ininterrupta até o presente, passando pela idade média, pelo renascimento e pela reforma protestante até o *aggiornamento* da era industrial.

No bojo dos desenvolvimentos econômicos, políticos e culturais que, a partir do Século XVI, conduziram à Revolução Industrial, houve um grande movimento de reformulação dos princípios educacionais e uma fecunda fermentação de novas idéias pedagógicas que fundamentariam as teorias educacionais até o presente. Esse movimento pedagógico se desenvolveu no contexto de todo o pensamento filosófico da época, enraizado no materialismo empírico de Francis Bacon (1561-1626), no racionalismo universal de René Descartes (1596-1650), no nominalismo liberal de Thomas Hobbes (1588-1679) e no empirismo idealista de John Locke (1632-1704).

Inúmeras são as experiências pedagógicas específicas que, a partir de então, se desenvolvem no mundo ocidental. No século XVII, destaca-se, na França, uma iniciativa independente, no seio da Igreja Católica, sob a liderança renovadora de São João Batista de La Salle (1651-1719), que cria as escolas cristãs para os pobres e os primeiros centros de formação de professores. No século XVIII, Jean-Jacques Rousseau (1712-1782), ao tentar fazer de seu aluno *Emílio* um "homem total" preparado para a vida, consagra uma pedagogia naturalista que, aliada à proposta política de seu *Contrato Social*, retoma, sob nova forma, a inseparabilidade entre educação e política enunciada por Platão. Na passagem para o século XIX surge o psicologismo pedagógico de Johann Pestalozzi (1746-1827) e Friedrich Froebel (1782-1852), que acentuam a importância da realidade psicológica do educando com todas as necessidades e características de seu mundo subjetivo. Paralelamente, Johann F. Herbart (1776-1841), inspirado na concepção aristotélica da racionalidade humana, desenvolve um modelo de educação que enfatiza o aspecto intelectual do ser humano. Na mesma época, destaca-se ainda a contribuição filosófica de Johann Gottlieb Fichte (1762-1814) e a concepção pedagógica de Wilhelm von Humboldt (1767-1835) na Prússia, que a história européia registra como uma experiência bem sucedida de organização do sistema educacional sob a égide do Estado. Os mesmos ideais pedagógicos se acentuam nos Estados Unidos da América sob a liderança de Horace Mann (1796-1859), pai da educação pública norte-americana. No século XX, um sistema de educação para a responsabilidade social e política, como instrumento estratégico de democratização da sociedade, é defendido por Karl Mannheim (1893-1947) na Alemanha, ao lado da pedagogia pragmática da "escola nova" concebida por John Dewey (1859-1952) nos Estados Unidos da Amé-

rica e reinterpretada posteriormente no Brasil por Anísio Teixeira (1900-1971). Na mesma época, Maria Montessori (1870-1952) concebe, na Itália, a pedagogia da liberdade e do autodesenvolvimento biológico e mental do educando, enquanto que, na Suíça, Jean Piaget (1896-...) desenvolve a epistemologia psicogenética da evolução mental. Finalmente, os sociólogos, liderados por Émile Durkheim (1858-1917) na França e por Talcott Parsons (1902-1980) nos Estados Unidos da América desenvolvem uma teoria educacional na linha do funcionalismo sociológico, operacionalizado através da teoria do sistema social, que teria profunda influência sobre a educação liberal contemporânea. Essa orientação se consolida na *pedagogia do consenso* que enfatiza a ordem social, o equilíbrio estrutural e a integração funcional, visando à preservação e ao aperfeiçoamento da democracia liberal.

A *pedagogia do consenso* encontra sua antítese na *pedagogia do conflito*, que enfatiza o poder e a mudança social, com base nos postulados filosóficos e políticos de Karl Marx (1818-1883) e de Friedrich Engels (1820-1895) e nos conceitos posteriores de Antonio Gramsci na Itália, de Pierre Bourdieu, Jean Claude Passeron e Louis Althusser na França, de Ivan Illich no México e de Paulo Freire no Brasil. Ao invés da orientação orgânica associada aos enfoques biológicos, psicológicos e sociológicos da pedagogia do consenso, a pedagogia do conflito adota uma orientação essencialmente política. A exposição desses dois pólos teóricos — a pedagogia do consenso e a pedagogia do conflito — e a análise de suas respectivas propostas de administração da educação são objeto do debate que aqui se inicia.

PEDAGOGIA DO CONSENSO: UM DESAFIO FUNCIONALISTA

A pedagogia do consenso, como proposta educacional liberal, sintetiza o conhecimento e a experiência acumulados historicamente pela sociedade ocidental. Essa proposta pedagógica, fundamentada nos conceitos idealistas da *sociologia do consenso*, construção teórica enraizada no positivismo de Auguste Comte (1798-1857) e no organicismo evolucionista de Herbert Spencer (1820-1903), posteriormente enriquecida pela precisão conceitual e pelo rigor metodológico de Ferdinand Tönnies (1855-1936) e Émile Durkheim (1858-1917) para se consolidar no funcionalismo sociológico associado à tradicional teoria dos sistemas, em que se destaca o trabalho de Vilfredo Pareto (1848-1923), Robert Merton (1910-.....) e Talcott Parsons (1902-1980).¹ É nesse contexto que estas reflexões sobre a pedago-

¹ Para uma visão da *sociologia do consenso* que influenciou o pensamento pedagógico liberal do século XX, ver, entre outros: COMTE, A. *Cours de philosophie positive*, 1830-1842; COMTE, A. *Système de politique positive*, 1851-1854; TÖNNIES, F. *Gemeinschaft und Gesellschaft*, 1887; TÖNNIES, F. *Einführung in die soziologie*, 1931; DURKHEIM, E. *As regras do método sociológico*. São Paulo, Ed. Nacional, 1971; DURKHEIM, E. *Educação e sociologia*. São Paulo, Ed. Melhoramentos, 1972; PARETO, V. *Tratato di sociologia generale*, 1916; MERTON, K. *Social theory and social structure*. Illinois, The Free Press of Glencoe, 1957; HOMANS, G. *The human group*. New York, Harcourt, Brace and Co., 1950; KATZ, D. & KAHN, R. *The social psychology of organizations*. New York, John Wiley and Sons, Inc., 1966.

gia do consenso fazem referência à teoria dos sistemas aplicada à educação, destacando a controvertida contribuição de Talcott Parsons, cuja teoria sociológica, aliada a de Émile Durkheim, teve profunda influência na teoria educacional das últimas décadas no mundo ocidental. No entanto, a contribuição de Parsons à pedagogia do consenso é vista aqui como apenas uma expressão representativa dos princípios e dos conceitos que caracterizam o movimento, jamais como sua síntese global.

Para os estudiosos de orientação funcionalista, uma das unidades integrantes da sociedade é o sistema educacional, definindo-o como um conjunto orgânico de elementos interdependentes que tem por objetivo proporcionar educação. Com base nesse enunciado, esses estudiosos argumentam que é possível examinar a instituição educacional, qualquer que seja seu nível ou modalidade, com a instrumentação própria da teoria dos sistemas.

O enfoque de sistemas em educação é bastante recente e faz parte de todo o movimento científico do século XX. Se bem que existam esforços anteriores, foi Philip Coombs que, em 1968, ao publicar seu livro *A Crise Mundial da Educação*, popularizou, em escala internacional, a utilização da teoria dos sistemas como instrumento analítico para estudar a situação e o funcionamento dos sistemas de ensino.² Desde então tem havido consideráveis desenvolvimentos nessa matéria visando a conceber uma teoria geral do sistema educacional à semelhança do que acontece em outras áreas do conhecimento. O enfoque desenvolvido até o presente momento revela um esforço interdisciplinar abrangente na tentativa de cobrir compreensivamente a complexidade *sui generis* do fenômeno educacional em seus aspectos econômicos, sociais, culturais, políticos, tecnológicos e pedagógicos propriamente ditos.

A crescente utilização da análise de sistemas em educação acompanhou o aumento da magnitude do setor educacional, da multiplicidade de seus elementos componentes e da complexidade de suas relações internas e externas. Na realidade, o sistema educacional funciona hoje num ambiente externo cada vez mais complexo e em mudança acelerada. Esta circunstância condiciona a delimitação e o funcionamento interno do sistema educacional, dificultando o seu processo de análise e administração. O enfoque de sistemas, que procura abarcar compreensivamente as dimensões organizacionais internas e externas, surge então como um dos instrumentos mais utilizados pelos educadores para estudar o funcionamento do sistema educacional e examinar as interações recíprocas entre seus elementos componentes.

O pressuposto fundamental dos protagonistas do enfoque de sistemas em educação é o de que o sistema educacional é uma unidade analítica diferenciada da sociedade. Diante desse pressuposto, sua primeira preocupação teórica é a de situar o sistema educacional no contexto do sistema social global. A teoria geral de ação

² COOMBS, P. *The world educational crisis: a systems analysis*. New York, Oxford University Press, 1968. Traduzido ao português por José Augusto Dias sob o título *A crise mundial da educação*. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1976.

de Talcott Parsons³ e seus associados apresenta um modelo clássico, apenas um entre muitos outros. Segundo Parsons, o sistema social, como modelo analítico, é constituído por quatro *unidades* diferenciadas que correspondem a quatro *imperativos funcionais*: a *adaptação*, a *consecução de objetivos*, a *integração* e a *manutenção estrutural*. Aplicando o modelo parsoniano ao estudo da sociedade, os *imperativos funcionais* correspondem às seguintes unidades diferenciadas que compõem a estrutura social: a *economia* (adaptação), a *política* (consecução de objetivos), a *comunidade social* (integração) e a *cultura* (manutenção estrutural).

Para Parsons, a educação faz parte da *unidade cultural* do sistema social, cuja função é, para ele, a de *manutenção estrutural* da sociedade. Se o sistema educacional, na concepção parsoniana, se situa no imperativo funcional de manutenção estrutural da sociedade, a sua contribuição principal à sociedade em termos de resultados educacionais é a de conservar o *status quo* e promover a aplicação dos padrões institucionalizados de cultura. É nesse contexto que a estabilidade e o controle são, para Parsons, características centrais do sistema educacional. Nessa perspectiva, Parsons postula que as mudanças em educação dependem das mudanças culturais e estruturais da sociedade. Esse problema tem sua explicação, segundo Jean Hills, no próprio objetivo do sistema educacional que, por sua condição de unidade de manutenção estrutural, não procura maximizar resultados políticos ou solvência econômica, e sim, otimizar consistência estrutural.⁴ A falha de Parsons, no entanto, é de não explicitar que o sistema educacional, ao procurar otimizar consistência estrutural, desempenha um papel econômico em função de determinada orientação política.

Esses conceitos têm graves implicações práticas para políticos e administradores da educação. Antes de fazer um balanço crítico desses conceitos e de sua aplicação à administração da educação como processo social, é importante examinar as relações internas e externas dos elementos componentes do sistema educacional.

Para os sociólogos e pedagogos funcionalistas, o sistema educacional é altamente dependente da sociedade para seus recursos e seus produtos, o que implica mecanismos permanentes de cooptação. Por causa de seu caráter dependente da sociedade, o sistema educacional sofre decisivamente a influência de suas forças econômicas, políticas e culturais. Esta concepção, aliada à sua função de manutenção estrutural, levanta uma pergunta básica: pode o sistema educacional ser fator de inovação e mudança social? Para os sociólogos e pedagogos funcionalistas, a função inovadora do sistema educacional existe, mas ela está subordinada à própria mudança social, e sua eficácia está em função de seu grau de adaptabilidade às sempre novas situações sociais. É nesse sentido que muitos sociólogos e pedagogos convencionais concebem o sistema educacional como um *sistema aberto*. Essa

³ PARSONS, T. *The social system*. London, The Free Press of Glencoe, 1949; PARSONS, T. & SHILLS, E. A. eds. *Toward a general theory of action*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1951.

⁴ HILLS, R. J. *Toward a science of organization*. Eugene, Oregon, Center for Advanced Study of Educational Administration, University of Oregon, 1968. p.98.

concepção, no entanto, é falsa ou, pelo menos, parcial, pois reflete apenas que o sistema educacional é permeável às influências da sociedade, mas não mostra se a sociedade pode ou não pode ser limitada pela educação. Efetivamente, na vida real, o sistema educacional continua sendo um sistema mais ou menos *fechado*, pois os seus participantes, como possíveis agentes de mudança, têm reduzida influência no dimensionamento dos destinos da educação e da sociedade. Essa falta de abertura da escola torna-a uma entidade alienada da sociedade ou, para usar uma expressão de Paulo Freire, uma "organização domesticada".⁵ Nesse sentido, a função inovadora que os pedagogos funcionalistas atribuem ao sistema educacional se esvazia na prática por causa do caráter dependente da educação com relação à sociedade. Em outras palavras, a inovação assim concebida converte-se em mais um instrumento conservador e auto-regulador da situação social existente. Manfredo Berger expressa esses conceitos com muita propriedade ao chegar à conclusão de que, na literatura sociológica disponível, "a maioria dos autores encara a educação como conservadora do *status quo*, orientando-se preferencialmente por uma perspectiva estrutural-funcionalista, e só muito raramente por uma perspectiva planejadora".⁶

Inserido num ambiente externo, o sistema educacional se estrutura internamente em unidades ou elementos interdependentes. São inúmeros os modelos teóricos e os estudos empíricos sobre o comportamento interno do sistema educacional na sociedade liberal que reduzem esses elementos a duas dimensões interagentes: a dimensão individual e a dimensão institucional. A dimensão individual refere-se às características e necessidades pessoais dos participantes do sistema educacional — alunos, professores, pessoal de apoio administrativo e secretarial, especialistas e administradores —, todos eles seres humanos com personalidade, valores, atitudes, disposições e necessidades individuais. A dimensão institucional compreende os papéis, controles, normas, regras, estímulos e expectativas burocráticas dos participantes do sistema educacional.

Um modelo analítico muito utilizado em educação é o paradigma psicossociológico de Getzels e Guba⁷ segundo os quais o sistema social é constituído de duas dimensões inter-relacionadas: (1) a *dimensão normativa* ou *nomotética* e (2) a *dimensão individual* ou *ideográfica*, conforme o mostra a Figura 1.

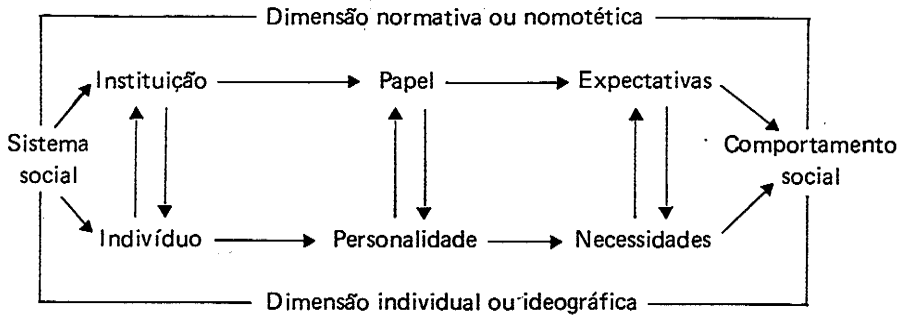
⁵ FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 4.ed., 1977; FREIRE, P. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 12.ed., 1981.

⁶ BERGER, M. *Educação e dependência*. São Paulo, Diffel, 1980, p.20-1. Por "perspectiva planejadora", Berger quer dar a entender que o processo social é produto da atividade humana ao invés de ser o resultado de um sistema auto-regulador.

⁷ Para uma ampla exposição do modelo de sistema social utilizado na administração da educação, ver GETZELS, J. W. & GUBA, E. G. Social behavior and administrative process. *School Review*, (65):432-41; 1957. A psycho-sociological framework for the study of educational administration. *Harvard Educational Review*, (22):235-46; 1952; GETZELS, J. W.; LIPHAM, J. M. & CAMPBELL, J. W. *Educational administration as a social process*. New York, Harper and Row, 1968.

Figura 1

MODELO OPERACIONAL DE COMPORTAMENTO NO SISTEMA SOCIAL



Fonte: Adaptado de GETZELS, J. W. & GUBA, E. G., Social behavior and administrative process. *School Review*, (65): 429, 1957.

Os elementos analíticos da dimensão normativa ou nomotética do sistema social são: a instituição, seu papel a desempenhar e suas expectativas. O comportamento nomotético resulta, portanto, da integração de instituições, da definição de papéis a desempenhar e da proposição de expectativas burocráticas para o alcance dos objetivos do sistema.

Os elementos conceituais da dimensão individual ou ideográfica do sistema social são: o indivíduo, sua personalidade e suas necessidades. Enquanto que na dimensão nomotética os incumbentes institucionais para o desempenho dos papéis são concebidos como meros *robots* sem personalidade e outras características individuais, na dimensão ideográfica os incumbentes são gente de carne e osso, com disposições, necessidades e aspirações individuais.

Há, portanto, dois componentes do comportamento no sistema social, manifestando-se o primeiro em metas institucionais e satisfazendo expectativas organizacionais, enquanto que o segundo se expressa em objetivos individuais e tem necessidades e disposições pessoais. Hipoteticamente, as duas dimensões podem ser mutuamente congruentes, facilitando um comportamento consensual, ou mutuamente incongruentes, levando a um comportamento conflitivo. Em resumo, o sistema social compreende as dimensões individual e institucional: o ato social é o resultado da combinação das relações de personalidade e papel; e o comportamento social é produto da interação entre as necessidades individuais e as expectativas institucionais.

A utilização desse modelo no estudo de instituições específicas permite mostrar a ênfase relativa que seus participantes colocam nas duas dimensões, fazendo

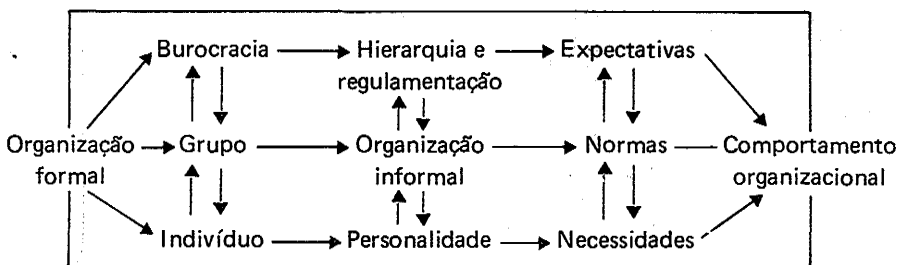
com que uns estejam mais preocupados com os aspectos institucionais, outros mais atentos aos aspectos individuais. Naturalmente, como as duas dimensões são formulações heurísticas, na vida real elas não existem em sua forma pura. Na realidade, cada dimensão explica uma parte do comportamento, em termos sociológicos por um lado, e em termos psicológicos por outro. Juntas, as duas dimensões fornecem a base para uma teoria psicossociológica do comportamento de grupo, no qual existe uma transação dinâmica entre papel institucional e personalidade individual.

Nesse contexto, é possível demarcar a *dimensão grupal* como o terceiro elemento componente do sistema educacional que, segundo Hoy e Miskel, é "o mecanismo pelo qual expectativas burocráticas e necessidades individuais interatuam e se modificam reciprocamente".⁸ Os grupos emergem naturalmente no trabalho refletindo a relação dinâmica existente entre demandas burocráticas e aspirações individuais. No trabalho, o grupo se organiza informalmente e desenvolve suas normas de interação, tornando-se uma nova força que afeta o comportamento organizacional. Os elementos conceituais da dimensão grupal são, portanto: o grupo, sua organização informal e suas normas de ação e interação.

Com essa nova dimensão, mais a incorporação de conceitos específicos sobre burocracia e motivação humana, inspirados no trabalho de Weber⁹ e Abbot,¹⁰ Hoy e Miskel chegaram a um modelo reformulado de sistema social aplicável especificamente à instituição escolar como organização formal e que está esquematicamente representado na Figura 2.

Figura 2

ELEMENTOS COMPONENTES DO MODELO DE SISTEMA SOCIAL APLICÁVEL À ORGANIZAÇÃO EDUCACIONAL



Fonte: Adaptado de HOY, W. K. & MISKEL, C. G. *Educational administration: theory, research and practice*. New York, Random House, Inc., 1982. p.65.

⁸ HOY, W. K. & MISKEL, C. G. *Educational administration: theory, research, and practice*. New York, Random House, Inc., 1982. p.64.

⁹ WEBER, M. *The theory of social and economic organization*. New York, The Free Press, 1964.

¹⁰ ABBOTT, M. G. Intervening variables in organizational behavior. *Educational Administration Quarterly*, (1):1-13, 1965.

Este modelo analítico é uma abstração da realidade e, como tal, uma simplificação. Mesmo assim, o modelo sugere numerosas derivações conceituais, implicações práticas e hipóteses para verificação empírica. Para os objetivos deste trabalho, uma derivação fundamental é a concepção da administração da educação como processo social integrador, como se verá a seguir.

ADMINISTRAÇÃO DA INTEGRAÇÃO

O conceito de *administração da integração* é uma derivação natural do modelo funcionalista de sistema social utilizado no estudo do sistema educacional na linha da pedagogia do consenso. Na realidade, a administração da educação desempenha um papel mediador entre as diferentes dimensões do sistema educacional e entre este e a sociedade. Na linha da pedagogia do consenso, a mediação administrativa busca a ordem, o equilíbrio, a harmonia, enfim, a integração das dimensões do sistema educacional em função dos objetivos educacionais da sociedade.

De acordo com a ênfase relativa dada às diferentes dimensões internas do sistema educacional, é possível conceber três tipos ou estilos respectivos de administração que, na linha do modelo de Getzels e seus associados, se denominam: (1) *administração normativa* ou *nomotética*, enfatizando a dimensão institucional do comportamento; (2) *administração personalista* ou *ideográfica*, enfatizando a dimensão individual; e (3) *administração transacional* ou *ambivalente*, enfatizando ora a dimensão institucional ora a dimensão individual.¹¹

O *estilo normativo* é próprio do administrador que se orienta mais pelas exigências e normas burocráticas da organização do que pelas necessidades e aspirações individuais dos participantes. O administrador normativo se preocupa, antes de mais nada, com a adesão dos participantes às expectativas institucionais da organização, no pressuposto de que a definição e o controle racional dos papéis burocráticos conduzirá ao alcance eficaz dos objetivos organizacionais. O critério de desempenho administrativo próprio do estilo normativo é a *eficácia* na consecução dos objetivos estabelecidos.

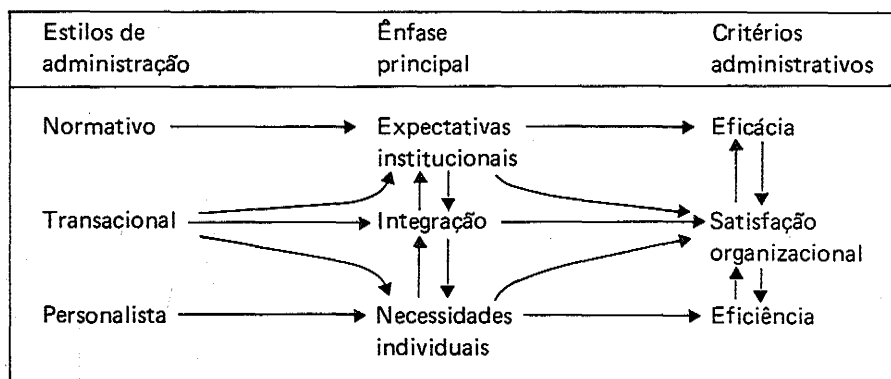
O *estilo personalista* é próprio do administrador que enfatiza as necessidades individuais em vez dos requerimentos institucionais. O administrador personalista incentiva a autonomia individual e acredita que os procedimentos burocráticos devem responder às necessidades individuais dos participantes. Essa orientação individualista se fundamenta no pressuposto de que as pessoas terão comportamentos organizacionalmente relevantes independentemente da definição rígida de seus papéis institucionais. O critério de desempenho administrativo próprio do estilo personalista é a *eficiência* para satisfazer as necessidades e motivações individuais.

¹¹ Ver GETZELS, J. W.; LIPHAM, J. M. & CAMPBELL, R. F. *Educational administration as a social process: theory, research, practice*. New York; Harper and Row, Publishers, 1968. p.145-50.

O *estilo transacional* enfatiza ora os requerimentos institucionais ora as necessidades individuais dependendo das circunstâncias específicas em que ocorrem os atos e fatos administrativos. Nesse sentido, é possível associar o administrador transacional à dimensão grupal, pois o grupo facilita a mediação entre expectativas burocráticas e motivações pessoais e propicia a combinação de papel institucional e necessidade individual com uma situação concreta. Em resumo, enquanto o administrador normativo se orienta burocraticamente e o administrador personalista tem uma atuação individualizada, o administrador transacional age situacionalmente. O critério de desempenho administrativo que orienta o administrador transacional é a *satisfação organizacional* que resulta da confluência entre as expectativas burocráticas e as necessidades individuais num conjunto de situações dadas. A Figura 3 apresenta esquematicamente esses conceitos.

Figura 3

ESTILOS DE ADMINISTRAÇÃO COM SUAS ÊNFASES
RELATIVAS E SEUS CRITÉRIOS ORIENTADORES



A busca da congruência e da harmonia entre as diferentes dimensões das realidades organizacionais é uma preocupação central da administração da integração que caracteriza a pedagogia do consenso. Essa preocupação se acentua diante dos inúmeros conflitos que o modelo comportamental de Getzels e Guba, reelaborado por Hoy e Miskel, sugerem. Com efeito, o modelo levanta possibilidades de conflitos entre papel, norma e personalidade; entre papel e personalidade, papel e norma, norma e personalidade; e, finalmente, entre os elementos da organização e a sociedade.¹²

¹²Para uma discussão desses conflitos organizacionais, ver GETZELS, J. W.; LIPHAM, J. L. & CAMPBELL, R. F. *Educational administration as a social process*, 1968. p.108-19; HOY, W. K. & MISKEL, C. G. *Educational administration*, 1982. p.68-71.

Na linha da sociologia e da pedagogia do consenso, a resposta administrativa ao conflito organizacional é a integração comportamental em função da manutenção do *status quo* e da reprodução do sistema. Em outras palavras, a administração da integração é o processo social utilizado para satisfazer simultaneamente tanto as expectativas institucionais como as necessidades e motivações pessoais sem comprometer o alcance dos objetivos de manutenção e reprodução do sistema. A função específica da administração torna-se, então, a de "integrar as expectativas da instituição e as disposições dos indivíduos de tal maneira que ela seja organizacionalmente frutífera e, ao mesmo tempo, individualmente satisfatória".¹³

Para os adeptos da pedagogia do consenso, o administrador tem, do ponto de vista tático, três opções comportamentais, para orientar os fatos administrativos na consecução dos objetivos organizacionais: (1) a adaptação do indivíduo ao papel institucional, rejeitando as motivações pessoais; (2) a auto-atualização do indivíduo relegando as expectativas institucionais ao segundo plano; e, finalmente, (3) uma solução de compromisso entre a adaptação e a auto-atualização através da integração.¹⁴ A solução integracionista, no entanto, parece mais um caminho tático que consegue escamotear a verdadeira opção entre a adaptação e a auto-atualização.

Se bem que a otimização da congruência indivíduo-instituição seja uma preocupação central da administração da integração, há indicadores de que o poder de *socialização* dos indivíduos pelas instituições sobrepuja a capacidade de *personalização* das instituições pelos indivíduos. Essa modelagem do comportamento individual pela organização resulta, na realidade, de um processo generalizado de *socialização burocrática* que se realiza na moderna sociedade organizacional.¹⁵ Existem hoje estudos empíricos que tendem a comprovar que a burocracia do sistema educacional tem um papel socializador importante fazendo com que os seus participantes absorvam rapidamente o valor da ordem, da conformidade, da subordinação e da lealdade organizacional.¹⁶ Isso significa que a socialização do indivíduo pelo sistema educacional é mais provável que a personalização do sistema pelo indivíduo. Em outras palavras, a organização determina o ser humano de tal forma que haja poucas possibilidades de o ser humano determinar a organização.

Por causa da própria tradição liberal da sociedade brasileira, a proposta administrativa da pedagogia do consenso, operacionalizada na administração da integração, tem tido aceitação generalizada nos meios educacionais do País ao longo de

¹³ GETZELS, J. W., LIPHAM, J. L. & CAMPBELL, R. F. *Op. cit.*, p.119.

¹⁴ GETZELS, J. W., LIPHAM, J. L. & CAMPBELL, R. F. *Op. cit.*, p.119-26.

¹⁵ HOY, W. K. & MISKEL, C. G. *Educational administration*, 1982. p.72-5.

¹⁶ WIGGINS, T. Why our urban schools are leaderless. *Education and Urban Society*, (2):169-77; 1970; HOY, W. K. & REES, R. The bureaucratic socialization of student teachers *Journal of Teacher Education*, (28):23-6, 1977; HOY, W. K. Pupil control and organizational socialization: the influence of experience on the beginning teacher. *School Review*, (76):312-23, 1968; BRIDGES, E. M. Bureaucratic role and socialization: the influence of experience on the elementary principal. *Educational Administration Quarterly*, (1):19-28, 1965.

sua história. Essa constatação é patente no estudo da evolução histórica da teoria da administração da educação brasileira.¹⁷

Se bem que o funcionalismo subjacente à pedagogia do consenso e à administração da integração, apresente alguns elementos úteis, como a importância que ele atribui à interação entre a organização e a sociedade, ao enfoque interdisciplinar, à capacidade descritiva e ao valor das consequências não-intencionais da interação social, a análise de suas limitações vem ocupando crescente espaço na literatura especializada. O funcionalismo é determinístico pois desconsidera as consequências da ação intencional dos participantes da organização. É incapaz de equacionar adequadamente o tema do conflito e da mudança social. Preocupa-se com as consequências da ação social esquecendo suas causas. Finalmente, o funcionalismo descuida os aspectos éticos e substantivos do ser humano para cultivar a eficiência e a racionalidade instrumental.¹⁸ Nesse contexto, convém anotar ainda que a teoria educacional baseada na pedagogia do consenso, preconizada pelos filósofos e sociólogos de orientação funcionalista, não especifica a natureza dos valores culturais que a determinam. Seus protagonistas, no entanto, defendem determinados princípios gerais em seu modelo educacional, como reflexo do modelo de sociedade, tais como a ordem, o equilíbrio, a continuidade e a harmonia. A pedagogia baseada nesses princípios é uma pedagogia preocupada fundamentalmente com a transmissão do conhecimento e com o progresso da humanidade, salvaguardando a manutenção estrutural da sociedade e relegando ao plano secundário a mudança social.

PEDAGOGIA DO CONFLITO: UMA ALTERNATIVA DIALÉTICA

A antítese da pedagogia do consenso se encontra na pedagogia do conflito fundamentada nos conceitos críticos da *sociologia do conflito*, construção teórica alternativa enraizada nos princípios filosóficos e políticos protagonizados por Friedrich Engels¹⁹ e Karl Marx.²⁰ Os ideais filosóficos e políticos de Engels e Marx, ao serem adotados no setor educacional por inúmeros pensadores mais ou menos ortodoxos, vieram a constituir-se num amplo movimento político-pedagógico que hoje se manifesta em todo o mundo. Diante da impossibilidade de revisar a vasta literatura sobre a pedagogia do conflito, as próximas páginas fazem uma rápida referência a alguns dos mais destacados esforços teóricos realizados na Europa con-

¹⁷ SANDER, B. *Administração da educação no Brasil: evolução do conhecimento*. Fortaleza e Brasília, Universidade Federal do Ceará/ANPAE, 1982. p.11-30.

¹⁸ Para uma crítica percutiente da teoria dos sistemas e do funcionalismo na ciência das organizações, ver, na extensa literatura sobre o tema, SILVERMAN, D. *The theory of organizations*, New York, Basic Books, Inc., Publishers, 1970.

¹⁹ ENGELS, F. *Ludwig Feuerbach und der Ausgang der deutschen Philosophie*, 1888; ENGELS, F. *Die Entwicklung des sozialismus von der Utopie zur Wissenschaft*, 1891.

²⁰ MARX, K. *El capital*. México, Fondo de Cultura, 1966.

tinental por Pierre Bourdieu e Jean Claude Passeron,²¹ Louis Althusser²² e Antonio Gramsci,²³ ao lado de duas marcantes contribuições latinoamericanas protagonizadas por Ivan Illich²⁴ e Paulo Freire.²⁵

O DEBATE EUROPEU: REPRODUÇÃO E EMANCIPAÇÃO

O debate europeu revela que a primeira preocupação dos protagonistas da pedagogia do conflito é a de empreender a uma crítica radical do pensamento pedagógico liberal. O encaminhamento crítico do pensamento pedagógico dos últimos séculos tem sido bastante eclético, centrando-se ora no papel do educando, ora no papel do educador. Considerando que os resultados desse encaminhamento estão aquém das necessidades e das aspirações de renovação da sociedade, a crítica contemporânea, ao invés de centrar-se no papel do educando e/ou do educador, concentra-se prioritariamente no papel das instituições e sistemas de ensino, como é o caso dos trabalhos de Bourdieu e Passeron, de Althusser e de Gramsci.

Para Bourdieu e Passeron, ao analisar a educação no contexto da sociedade francesa do século XX, a função básica do sistema educacional é a de reproduzir as relações sociais de produção através da reprodução cultural (ideológica) e da reprodução social (estrutural).²⁶ Nesse sentido, a escola é vista como um instrumento de reprodução da "cultura", por eles definida como a ideologia da classe dominante da sociedade. Segundo eles, esta reprodução é feita hoje, na França, através de uma escola aparentemente unificada e organizada de tal forma que permita impor a ideologia da classe dominante a todos os estamentos da sociedade, através de um processo de cooptação com membros das outras classes que, uma vez cooptados e promovidos a participar dos privilégios dos detentores do poder, entram, consciente ou inconscientemente, no esquema de reprodução cultural e social das relações de produção.

Althusser, em sua análise crítica da escola no contexto econômico, político e cultural da sociedade, nega a sua neutralidade, caracterizando-a como "aparelho

²¹ BOURDIEU, P. & PASSERON, J. C. *A reprodução: elementos para uma teoria dos sistemas de ensino*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1975; BOURDIEU, P. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo, Perspectiva, 1974.

²² ALTHUSSER, L. *Idéologie et appareils idéologiques d'état*. *Pensée*, Paris, junho, de 1970.

²³ GRAMSCI, A. *Il materialismo storico*. Roma, Ed. Riuniti, 1973; GRAMSCI, A. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979.

²⁴ ILLICH, I. *Deschooling society*. New York, Harper and Row, Publishers, 1971.

²⁵ FREIRE, P. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981; FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. 4.ed. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1977.

²⁶ BOURDIEU, P. & PASSERON, J. C. *A reprodução: elementos para uma teoria dos sistemas de ensino*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1975.

ideológico do estado".²⁷ Ele mostra como a escola, na linha proposta por Bourdieu e Passeron, desempenha a função de reprodução da formação social, contribuindo para reproduzir tanto as relações de produção vigentes na sociedade, como as forças produtivas mediante a qualificação dos indivíduos para o mundo do trabalho. Althusser explica o papel socializador da escola liberal descrito por Durkheim e Parsons,²⁸ faltando-lhe, no entanto, o conceito emancipatório da educação e a visão dialética da escola como instrumento de libertação na linha de Gramsci e Paulo Freire.

Gramsci, pensador italiano não ortodoxo, é um dos mitos marxistas nos meios universitários de todo o mundo e seu pensamento tem hoje uma presença marcante nos debates acadêmicos sobre a educação e o fenômeno cultural em geral. É preciso alertar, no entanto, que Gramsci não é propriamente um teórico da educação. Ele é um pensador político com preocupações mais abrangentes que se referem à sociedade como um todo. No entanto, muitos educadores, como Bárbara Freitag, por exemplo, vão buscar em seus conceitos de sociedade política, dominação e hegemonia, o referencial teórico para a análise da política educacional na sociedade capitalista e para a elaboração de um "conceito emancipatório de educação", em que a pedagogia assume poder político visando a libertar a população menos favorecida da hegemonia das classes dominantes.²⁹ É com base na importância que Gramsci atribui à luta política na sociedade civil que os pedagogos críticos defendem a possibilidade de repensar a educação em termos dialéticos. É precisamente o método dialético da pedagogia do conflito que permite explicar como a "pedagogia do oprimido", desvendada por Paulo Freire, leva a uma proposta emancipatória de educação.

A MENSAGEM LATINO-AMERICANA: DESESCOLARIZAÇÃO E PEDAGOGIA POLÍTICA

Na América Latina, particularmente no Brasil, já existe hoje uma literatura bastante extensa sobre a pedagogia do conflito sem, no entanto, constituir-se ainda uma teoria consolidada. Os trabalhos de Ivan Illich³⁰ sobre a "desescolarização" da

²⁷ ALTHUSSER, L. *Idéologie et appareils idéologiques d'Etat. Pensée*, Paris, junho de 1970. Na mesma linha de Althusser, encontram-se também os trabalhos de POLANTZAS, N. *Escola em questão. Tempo Brasileiro*, (35):125-37, 1973; e ESTABLET, R. *A escola. Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, (35):93-125, 1973.

²⁸ DURKHEIM, E. *Educação e sociologia*. São Paulo, Melhoramentos, 1972; PARSONS, T. *The social system*, London, The Free Press of Glencoe, 1949; PARSONS, T. & SHILLS, E. A. eds. *Toward a general theory of action*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1951.

²⁹ FREITAG, B. *Escola, estado e sociedade*. São Paulo, Ed. Moraes, Coleção Educação Universitária, 1980.

³⁰ ILLICH, I. *Deschooling society*. New York, Harper and Row, Publishers, 1971.

sociedade e de Paulo Freire³¹ sobre a "pedagogia do oprimido" e a "educação libertadora" são destacados exemplos desse novo esforço intelectual.³²

À semelhança da experiência européia, a pedagogia do conflito exposta na América Latina se concentra na crítica da teoria educacional das sociedades capitalistas, sem, no entanto, apresentar uma alternativa consolidada para orientar a teoria e a prática educacional, talvez porque seus adeptos questionem a própria possibilidade de uma "teorização global" do ato educativo.³³ Nesse sentido, Gadotti, por exemplo, insiste que a sua obra sobre a "pedagogia do conflito" é apenas uma *introdução*, não representando uma nova teoria e, muito menos, uma teoria acabada.³⁴

A obra de Illich faz uma crítica radical a três instituições sociais: a Igreja, a escola e a sociedade industrial como um todo. Em sua crítica à Igreja, ele ataca sua institucionalização burocrática e seu monopólio sobre o sagrado, propondo, como alternativa, a "democratização do ministério" que implica a "desclericalização".³⁵ Nessa mesma linha, Illich critica a escola assentada na lógica consumista do mercado, que assume o monopólio do saber, e lhe contrapõe a instituição de "redes de saber" organizadas espontaneamente, o qual implica a "desescolarização" geral da sociedade.³⁶ Finalmente, Illich faz uma crítica mordaz ao modelo de produção industrial, independente de sistema ou regime político, que conduz a deterioração da qualidade da vida humana associada, mediante a degradação da natureza, a destruição dos laços sociais e a desintegração do ser humano, contrapondo-lhe uma nova organização social que ele denomina "sociedade convivial", onde o homem controla os instrumentos sociais com base em novos valores, como a sobrevivência, a equidade e a autonomia criadora.³⁷

Paulo Freire elaborou suas idéias mestras sobre "conscientização", "educação libertadora" e "pedagogia política" a partir de sua experiência vivencial no Nordeste do Brasil em meio à efervescência política e social que caracterizou o início da

³¹ FREIRE, P. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981; FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

³² Além de Paulo Freire existem hoje inúmeros adeptos da pedagogia do conflito, como: GADOTTI, M. *Educação e poder: introdução à pedagogia do conflito*. São Paulo, Cortez Ed., Autores Associados, 1981; BERGER, M. *Educação e dependência*, São Paulo, Diffel, 1980; FREITAG, B. *Escola, estado e sociedade*, São Paulo, Ed. Moraes, Coleção Educação Universitária, 1980; WARDE, M. J. *Educação e estrutura social: a profissionalização em questão*. São Paulo, Ed. Moraes, 1978; CURY, C. R. J. *Ideologia e educação brasileira*. São Paulo, Ed. Moraes, 1978; CURY, C. R. J. *Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria-crítica do fenômeno educativo*. São Paulo, PUC, Tese de Doutorado, 1979, Mimeo; BENJAMIM, F.S. *Educação e mudança social*. São Paulo, Cortez Ed., Autores Associados, 1980; SAVIANI, D. *Do senso comum à consciência filosófica*. São Paulo, Cortez Ed., Autores Associados, 1982; CHAUI, M. *Cultura e democracia*, São Paulo, Ed. Moderna, 1981.

³³ GADOTTI, M. *Educação e poder: introdução à pedagogia do conflito*, 1981, p.21. Foi com essa obra que Gadotti cunhou a expressão "pedagogia do conflito" no Brasil.

³⁴ GADOTTI, M. *Op. cit.*, 1981, p.7-8.

³⁵ ILLICH, I. *Libertar o futuro*. Lisboa, Viragem, 1973.

³⁶ ILLICH, I. *Deschooling society*. New York, Harper and Row, Publishers, 1971.

³⁷ ILLICH, I. *Tools for conviviality*, New York, Harper and Row, Publishers, 1973.

década de 1960. Nesse contexto, ele concebe seu conceito de "educação crítica", orientada para a decisão e para a prática da responsabilidade social e política.³⁸ Liberdade, democracia e participação eram suas idéias-chaves conforme ele mesmo escreve, em 1967, no livro *A Educação como Prática da Liberdade*, prefaciado por Francisco C. Weffort.³⁹ A sua obra mais importante, no entanto, foi redigida em 1968, na Universidade de Harvard, sob o título *Pedagogia do Oprimido*, em que analisa a relação entre educação e política, denuncia o caráter dominador e domesticador da educação nas sociedades fundadas em relações de exploração e enuncia uma "educação libertadora", baseada na "conscientização" e exigindo a "inserção crítica na realidade".⁴⁰ A partir daí desenvolve seu conceito de "pedagogia política", baseado no diálogo e na unidade entre reflexão e ação, cujo esquema dialético permite revelar a situação de opressão e, simultaneamente, desenvolver a capacidade de intervenção consciente na realidade histórica.⁴¹ A mensagem política e o enfoque dialético que permeiam a obra de Freire se encontram, explícita ou implicitamente, em numerosos trabalhos publicados hoje no Brasil.

QUESTÕES RESPONDIDAS E ESQUECIDAS

Estas rápidas notas sobre a pedagogia do conflito revelam a existência de uma renovada efervescência intelectual que desafia os meios educacionais de todo o mundo. Os protagonistas desta construção teórica enfatizam a problemática política no debate pedagógico sobre a problemática psicossociológica que caracterizou a pedagogia do consenso. Ao invés de valorizar a ordem, o equilíbrio, a continuidade e a harmonia, este enfoque enfatiza o papel do poder e da contradição. Em oposição à metodologia integracionista da pedagogia do consenso, de natureza funcionalista e comportamental, a pedagogia do conflito utiliza o método dialético, com toda a força de seu poder de crítica.

Uma característica generalizada da pedagogia do conflito é seu poder de crítica dirigida à teoria educacional capitalista. Outra característica comum, explicitamente identificada por alguns adeptos, é a ausência de uma alternativa educacional consolidada. Os autores do movimento têm consciência desse problema, tanto assim que se preocupam em propor soluções alternativas as quais, no entanto, geralmente são apenas enunciações iniciais de uma tarefa analítica em que continuam empenhados. Nesse contexto, o método de alfabetização de adultos de Paulo Freire, baseado

³⁸ FREIRE, P. *Educação como prática da liberdade*. 12.ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.

³⁹ FREIRE, P. *Educação como prática da liberdade*, 1981. Na elaboração desses princípios, Freire (ver p. 88, 89 e 102) se refere várias vezes aos conceitos de Karl Mannheim sobre a "educação para a decisão" por meio da "deliberação coletiva" (*Diagnóstico de Nuestro Tiempo*, p.31-2) e sobre a participação crítica como "processo de democratização" (*Libertad y planificación*, p.50).

⁴⁰ FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. 4.ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

⁴¹ Ver, por exemplo, FREIRE, P. *Ação cultural para a liberdade*. 5.ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981, p.86-95.

no conceito emancipatório pregado pelo movimento, é uma alternativa que passou pelo teste da aplicação prática. No caso de Illich, embora seu trabalho represente uma denúncia radical da falência do sistema escolar vigente, a sua proposta de constituição das "redes de saber" não foi operacionalizada como alternativa educacional, permanecendo mais no terreno das hipóteses que das soluções.⁴²

Outro fenômeno que sobressai na análise das diferentes contribuições do movimento é a busca de um objetivo comum — a transformação social — ao lado de orientações filosóficas mais ou menos definidas e estratégias de ação diversificadas. A mensagem filosófica de Freire é eclética e gera significados e interpretações diferentes para católicos e marxistas, para povos de países subdesenvolvidos e sociedades pós-industriais, para políticos e educadores. Em todos os casos, o grande desafio é a tradução de seu conteúdo político-pedagógico para a ação concreta. A pedagogia liberal progressista aceita o seu ideal libertador no plano pedagógico mas questiona suas possibilidades no plano político. Esse questionamento talvez se deva à atrofia do papel regulador da política na atual sociedade capitalista, em que as relações sociais são reguladas prioritariamente por considerações de ordem econômica. Já as proposições de Illich são filosoficamente ambíguas, faltando-lhe força dialética para propor uma alternativa concreta capaz de superar a realidade que denuncia.

Ao lado das questões respondidas, a pedagogia do conflito deixa também perguntas provocadoras à espera de respostas. Ao creditar a Bourdieu e Passeron a demonstração de que a ordem social vigente e o sistema escolar estão estreitamente vinculados, como se explicaria a crise internacional que se abate sobre os sistemas de ensino?⁴³ Seria o nível de ensino um reflexo da degradação crescente da sociedade e da vida humana associada, ao invés de ser um instrumento eficaz de seu aprimoramento? Qual é o real poder político da educação tal como é defendido pelos intérpretes de Gramsci em comparação com o poder de conscientização sociopolítica na linha de Paulo Freire? Qual a possibilidade real de uma pedagogia política numa sociedade em que a economia impera sobre a política? Será que a atrofia da política na vida humana associada dos últimos séculos oferece um quadro adequado para uma proposta pedagógica dessa natureza? Ou será que essa proposta pedagógica se insere no conjunto dos esforços que visam a devolver à política seu poder de regulação da economia e de toda a organização social? Se assim for, como é pos-

⁴² Para uma crítica mais detalhada da obra de Paulo Freire ver OLIVEIRA, R. D. & DOMINICE, P. O debate pedagógico. In: BRANDÃO, Z. org., *Democratização do ensino: meta ou mito*. Rio de Janeiro, Liv. Francisco Alves Ed., 1979. p.101-38. Um cuidadoso exame do conteúdo do sistema Paulo Freire, com suas bases teóricas e ideológicas e uma análise de sua utilização em quatro experiências educacionais do País, foi desenvolvido por MANFREDI, S. M. *Política e educação popular*. São Paulo, Cortez Ed., Autores Associados, 1981.

⁴³ Uma orientação para a leitura e a apreciação da obra de Bourdieu e Passeron, ver CUNHA, L. A. Notas para uma leitura da teoria da violência simbólica. *Educação e Sociedade*, (4): 79-110; PETIT, V. Les contradictions de la reproduction. *La Pensée*, (168): p.3-20, abril, 1973; MELLO, G. N. *Magistério de 1º grau: da competência técnica ao compromisso político*. São Paulo, Cortez Ed., Autores Associados, 1982, p.16-24; SAINSAULIEU, R. Sobre a reprodução de Pierre Bourdieu e Jean Claude Passeron. In: BRANDÃO, Z. org. *Democratização do ensino: meta ou mito*. Rio de Janeiro, Liv. Francisco Alves Ed., 1979. p.139-59.

sível fazer da educação um processo de compreensão crítica da realidade capaz de oferecer elementos orientadores para o processo de regulação política da sociedade?

Essas e outras perguntas acrescentam novas indagações aos questionamentos levantados nos trabalhos críticos aqui revisados. É preciso não esquecer, no entanto, que a crise social e educacional que a crítica dos protagonistas da pedagogia do conflito identifica na sociedade capitalista, se abate igualmente sobre o mundo socialista, onde o ideal emancipatório do marxismo não foi validado até o presente. Na realidade, bem antes de 1984, a ficção que Orwell escreveu em 1948, se tornou realidade aqui e lá.⁴⁴ Efetivamente, a reprodução da sociedade, a modelação das organizações e a manipulação do próprio pensamento humano são fenômenos constantes nas nações industrializadas do ocidente e nos países socialistas da Europa oriental. Aqui e lá homens e mulheres vivem o pesadelo da sociedade organizacional em que os espaços sociais ou são determinados comportamentalmente como resultado da competição funcional desenfreada do individualismo ou são controladas rigidamente pelo poder dominador do Estado coletivista.

Nesse contexto, o grande desafio que se impõe a políticos e educadores é a criação e recriação permanente de soluções capazes de encausar a contradição histórica e refletida na dialética entre o individualismo e o socialismo, que buscam, respectivamente, a plenitude individual e a libertação coletiva. A busca de paradigmas que conjuguem os ideais de liberdade e de equidade com base na participação solidária é um desafio para a educação como o é para a sociedade em seu conjunto. Nesse sentido, acima do encaminhamento crítico da pedagogia do conflito, o grande valor de sua contribuição está no estímulo à imaginação e no desafio à criatividade dos educadores.

ADMINISTRAÇÃO DO CONFLITO

A pedagogia do conflito, à semelhança da pedagogia do consenso, também supõe uma proposta administrativa específica. Diferentemente da *administração da integração*, discutida anteriormente, tal proposta, que poderia denominar-se *administração do conflito*, ainda não está consolidada teoricamente. Por essa razão, os próximos parágrafos são apenas uma enunciação inicial da administração do conflito e das características peculiares que a diferenciam da administração da integração.

Se a administração da integração está em função da manutenção do *status quo* e da reprodução educacional e social, a administração do conflito está em função da libertação e da transformação social. Essa orientação, ao invés de buscar seus principais elementos teóricos na psicossociologia, recorre prioritariamente à ciência política. Ao invés de se preocupar com a ordem e o equilíbrio entre os elementos componentes da instituição educacional, preocupa-se com o fenômeno do poder e da mudança educacional e social. Ao invés de integracionista, o enfoque é dialético, buscando muitos de seus elementos conceituais na teoria crítica.

⁴⁴ ORWELL, G. *Nineteen eighty-four: a novel*. New York, Hartcourt, Brace and World, 1949.

A teoria crítica, além de descrever os fenômenos sociais e organizacionais, incluindo os atos e fatos administrativos, procura compreendê-los. Seu objetivo central é a busca da liberdade ao invés da funcionalidade. Condenando simultaneamente o consumismo individualista e o determinismo histórico, a teoria crítica investiga a natureza humana da economia e dos fenômenos históricos visando a sua permanente superação.

Uma recente enunciação da teoria crítica no campo da administração da educação foi feita por Jack A. Culbertson,⁴⁵ contrapondo-a à perspectiva positivista e à orientação hermenêutica que influenciaram a maioria dos estudos de administração educacional no século atual. Efetivamente, no estudo da evolução da teoria organizacional e administrativa do século XX, é possível associar o positivismo lógico à escola clássica de administração com seus traços mecanomórficos e organomórficos e identificar a hermenêutica com o movimento psicossociológico do comportamentalismo, enquanto a teoria crítica busca seus principais conceitos na ciência política, aliada à economia e à antropologia. Culbertson mostra que a teoria crítica, enraizada no pensamento filosófico de Hegel e Marx e desenvolvida pelos estudiosos do Instituto de Pesquisa Social de Frankfurt,⁴⁶ se fundamenta nos conceitos de ideologia, conflito, dominação, poder, liberdade e emancipação humana. O seu trabalho oferece preciosos elementos para elaborar modelos teóricos que visam a orientar o estudo e a prática da administração da educação.

Greenfield,⁴⁷ que associa organização com ideologia, e Riffel,⁴⁸ que adota uma perspectiva fenomenológica para o estudo da administração da educação, são dois destacados representantes da administração do conflito. Eles enfatizam o papel da contradição e da mudança social e acentuam o valor da intencionalidade humana na interpretação dos fenômenos sociais, na criação e transformação dos significados sociais e na escolha de opções alternativas de ação concreta. Para eles, a administração da educação está chamada a desempenhar um papel mediador⁴⁹ entre o

⁴⁵ CULBERTSON, J. A. Three epistemologies and the study of educational administration. *UCEA Review*, 22(1):1-6, 1981. Ver também as críticas ao texto de Culbertson feitas por BURNETT, J. R. On the use of epistemologies for guiding educational administration. *UCEA Review*, 22(1):6-7, 1981; e BARRIENTOS, I. Three epistemologies: an example of needed inquiry. *UCEA Review*, 22(2):13-6, 1981.

⁴⁶ Entre os pensadores da Escola de Frankfurt que a partir da década de 1930 desenvolveram os fundamentos da teoria crítica estão Theodor Adorno, Max Horkheimer, Erich Fromm, Herbert Marcuse e Juergen Habermas. Entre as obras recentes, teve particular impacto o livro de J. Habermas, *Knowledge and human interest*, Boston, Beacon Press, 1971.

⁴⁷ GREENFIELD, T. B. Organization theory as ideology. *Curriculum Inquiry*, 9(2):97-102, 1979; GREENFIELD, T. Research in educational administration in the United States and Canada: an overview and critique. *Educational Administration*, 8(1):207-45, 1980, GREENFIELD, T. Theory about organization: a new perspective and its implications for schools. In: HUGHES, M. ed. *Administering education: international challenge*. London, Athlone, 1975, p.270-87.

⁴⁸ RIFFEL, J. A. The theory problem in educational administration. *The Journal of Educational Administration*, 16(2):139-49, 1978.

⁴⁹ Para uma discussão percutiente do significado da mediação, ver MELLO, Guiomar Namo de. *Magistério de 19 grau: da competência técnica ao compromisso político*, São Paulo, Cortez Ed., Autores Associados, 1982. p.23-34.

indivíduo, a organização educacional e a sociedade, baseada numa teoria organizacional e administrativa comprometida com a promoção e o aprimoramento da qualidade da vida humana associada. O grande desafio é a tradução dessa proposta teórica para uma praxeologia aplicável à administração de instituições e sistemas educacionais.

Essas reflexões mostram que a administração do conflito não existe ainda como campo teórico consolidado. O que existe é apenas a enunciação de uma proposta administrativa de uma pedagogia voltada para a transformação social. Muitos são os interrogantes sobre a viabilidade real de uma proposta de administração da educação dessa natureza para uma sociedade voltada viceralmente para a manutenção e a reprodução cultural e social como é o caso da sociedade brasileira. Pode uma sociedade fundada no consenso absorver uma pedagogia e uma administração do conflito? Como equacionar uma proposta de administração do conflito que enfatize a dimensão política sobre as considerações econômicas numa sociedade em que a economia regula a política? Essas e outras indagações revelam que os estudiosos da administração da educação se encontram diante de um grande desafio intelectual que apenas foi enunciado.

CONCLUSÃO

A pedagogia do consenso e a pedagogia do conflito são duas construções teóricas antagônicas que buscam sua fundamentação em trabalhos mais abrangentes da ciência social. A pedagogia do consenso é uma proposta educacional baseada na sociologia do consenso que encontra no funcionalismo sociológico associado à tradicional teoria dos sistemas seu principal desenvolvimento. A pedagogia do consenso visa a manter e aperfeiçoar o sistema social através da socialização dos participantes do sistema educacional e sua integração funcional à sociedade.

A pedagogia do conflito é a segunda construção teórica que surgiu no contexto da sociologia política enunciada por Engels e Marx antes mesmo da consolidação da pedagogia do consenso que demonstrara ser incapaz de examinar e encausar adequadamente os fenômenos do conflito e da mudança, por causa de sua ênfase na harmonia e na integração, descuidando o papel do poder nas relações sociais. A pedagogia do conflito visa a transformar a realidade mediante a conscientização do ser humano e a compreensão crítica da sociedade.

A preocupação com o direcionamento filosófico do sistema educacional, tanto por parte dos protagonistas da pedagogia do consenso como por parte dos defensores da pedagogia do conflito, é um indicador expressivo da importância da educação na sociedade moderna. No caso brasileiro, o sistema educacional tem sido historicamente um instrumento utilizado pelo Estado e pela iniciativa privada para reforçar e dinamizar o modelo liberal vigente no mundo ocidental. Esta é a constatação a que chegam tanto os estudiosos idealistas como os críticos socialistas, se bem que com perspectivas diferentes. Os primeiros atribuem à educação um papel de socialização dos participantes do sistema educacional visando a sua participação funcional

no processo de desenvolvimento da sociedade. Os segundos denunciam o caráter ideológico da educação e a sua função reprodutora da sociedade, propondo uma teoria emancipatória de educação.

Para ambos os pólos teóricos, a administração da educação desempenha um papel mediador entre os elementos que integram o sistema educacional e entre este e as instituições sociais. Portanto, a sua importância não pode ser superestimada, quer se trate de uma mediação integradora em função dos objetivos de conservação e reprodução social, quer se trate de uma mediação dialética em função dos objetivos de libertação e transformação social. Este pressuposto sugere que a natureza da mediação na administração da educação está em função da orientação político-pedagógica do sistema educacional. Em outras palavras, a mediação administrativa não é um processo neutro; ao contrário, ela implica uma definição filosófica em função da natureza do sistema educacional e de seus objetivos sociais. A pedagogia do consenso adota uma mediação administrativa que promove a ordem, o equilíbrio, a unidade consensual, ou seja, uma administração da integração. Já a pedagogia do conflito defende uma mediação administrativa que enfatiza o poder, a mudança, a unidade dialética, enfim, uma administração do conflito.

A discussão dos dois pólos teóricos — a pedagogia do consenso e a pedagogia do conflito — e de suas respectivas propostas de administração da educação, mais do que um conjunto de soluções, apresenta como conclusão um quadro de hipóteses e desafios adicionais para estudiosos e administradores educacionais. Estas observações finais visam a enunciar quatro desafios principais relacionados com o tema, a partir dos seguintes princípios orientadores: *princípio da exclusão*, *princípio da inclusão*, *princípio da contradição dialética* e *princípio da totalidade multidimensional*.

O primeiro desafio é levantado pelos estudiosos que defendem a tese da incompatibilidade teórica e praxeológica das duas orientações pedagógicas com base no *princípio da exclusão*, segundo o qual dois elementos não se podem encontrar num mesmo sistema. De acordo com esse princípio exclusivista, a convivência da pedagogia do consenso com a pedagogia do conflito, numa determinada sociedade historicamente situada, seria impossível. É nesse sentido que muitos estudiosos e dirigentes educacionais procedem como se os dois pólos teóricos fossem excludentes e, como tal, confessam, coerentemente, que um sistema de administração do conflito é incompatível com a pedagogia do consenso adotada na sociedade liberal. Essa postura parece presumir que a teoria e a prática pedagógica são determinadas pela teoria e pela prática societária, com limitadas possibilidades de a educação, no desempenho de suas funções, determinar significativamente a sociedade. Os proponentes dessa hipótese negam, consciente ou inconscientemente, as potencialidades da divergência, o valor da diversidade e o papel transformador da contradição. O seu objetivo é a conservação e o aprimoramento do sistema educacional no contexto da sociedade como um todo. Nesse sentido, a educação tem poucas possibilidades de se tornar agente de mudança, a não ser quando se trata de mudar para aperfeiçoar o mecanismo de conservação do *status quo*.

O segundo desafio é a discussão das possibilidades de convergência dos dois pólos teóricos baseado no *princípio da inclusão*, segundo o qual dois elementos podem coexistir num mesmo sistema. A hipótese dos adeptos dessa orientação é a de que nos dois pólos teóricos existem elementos compatíveis e incompatíveis entre si. O desafio é, precisamente, o de buscar uma fórmula teórica e praxeológica capaz de explorar as potencialidades dos elementos compatíveis entre si e relegar os elementos incompatíveis. Essa solução inclusivista é defendida pelos estudiosos e administradores moderados que atuam de conformidade com os postulados do moderno liberalismo social ou de acordo com os princípios de algumas correntes do neosocialismo europeu. No caso específico da administração da educação, os paradigmas teóricos e as soluções práticas associadas a essa orientação convergente representam, na realidade, uma solução de compromisso entre a pedagogia do consenso e a pedagogia do conflito.

O terceiro desafio é a discussão das potencialidades da contradição entre as duas orientações teóricas, baseado no *princípio da contradição dialética*. Ao lado dos estudiosos e dirigentes educacionais que agem como se a pedagogia do consenso e a pedagogia do conflito fossem excludentes ou convergentes, existem pensadores que sustentam a hipótese de que os dois pólos não são nem excludentes nem convergentes, mas dialeticamente opostos. Para esses pensadores radicais, a riqueza dessa orientação está precisamente na contradição, pois ela gera possibilidades de levar à alternância e, conseqüentemente, à mudança. No sistema educacional essa postura leva a explorar as potencialidades da contradição como instrumento de permanente superação do conhecimento científico e tecnológico no campo da administração da educação. O objetivo dessa superação é a busca de sínteses sempre mais perfeitas, sob a forma de quadros teóricos e soluções praxeológicas, visando a orientar o estudo e o exercício da administração da educação.

O quarto desafio é a busca de paradigmas alternativos ao esquema bipolarizado subjacente nos três enunciados precedentes, com base no *princípio da totalidade multidimensional*, segundo o qual os fenômenos sociais e educacionais são realidades globais constituídas por planos ou dimensões multicêntricas. Essa orientação pressupõe que a bipolarização representa apenas *uma* perspectiva ou *um* nível analítico para examinar e reger as relações existentes na sociedade, nas organizações humanas e no sistema educacional. Pressupõe ainda que a concepção da educação e de sua administração numa sociedade concreta em termos puramente dicotômicos é uma perspectiva limitada para abarcar compreensivamente a totalidade dos fenômenos educacionais e dos atos e fatos administrativos. Na realidade, os fenômenos educacionais são por demais complexos para que possam ser estudados unicamente com base num esquema analítico bidimensional. Esse enunciado sugere a adoção de paradigmas mais abrangentes, de natureza multidimensional, como instrumentos analíticos e praxeológicos, para estudar e dimensionar a realidade multipolarizada das instituições e sistemas educacionais no contexto mais amplo da sociedade. Nesse sentido, a enunciação do *paradigma multidimensional de administração da educação*, feita no recente ensaio sobre *Administração da Educação no Brasil: Evolução*

do Conhecimento,⁵⁰ constitui apenas mais uma proposta inicial para enfrentar esse desafio intelectual no campo específico da administração da educação.

As bases epistemológicas de propostas dessa natureza são ecléticas, tentando incorporar as potencialidades teóricas e metodológicas do existencialismo, da fenomenologia, da dialética, da teoria crítica e da abordagem de ação. Trata-se, em verdade, de uma perspectiva sintética que procura aproveitar os aspectos positivos de diferentes enfoques. A fenomenologia, aliada ao existencialismo, permite captar a essência da teoria educacional através da aproximação direta dos fenômenos pedagógicos historicamente situados. A teoria crítica oferece elementos para analisar criticamente a situação educacional no contexto da sociedade e para conceber estratégias de emancipação do homem baseado no desenvolvimento da racionalidade humana como categoria ética e substantiva. A dialética, depurada de certos preconceitos ideológicos e implicações valorativas, oferece condições particularmente vantajosas para explicar os fenômenos educacionais e os atos e fatos administrativos com base no seu conceito de totalidade e na sua capacidade para evidenciar e analisar os conflitos que caracterizam a experiência humana no sistema educacional inserido no contexto maior da sociedade. Finalmente, a abordagem de ação, como método analítico, revela e explica como a sociedade e as organizações limitam o ser humano, oferecendo-lhe uma moldura de ação individual, e como o ser humano, através de sua ação intencional, limita substantivamente a sociedade e as organizações. O princípio de totalidade multidimensional não é incompatível com os princípios de convergência e de contradição dialética; ao contrário, ele os incorpora e lança novas luzes sobre suas possibilidades analíticas e prescritivas. Tanto a convergência quanto a contradição se encontram na síntese multidimensional. Por essa razão, somente uma perspectiva totalizadora do fenômeno educacional é capaz de superar seccionamentos radicais para favorecer uma reflexão conceitual que permita desvendar as potencialidades das confluências e contradições múltiplas que caracterizam a administração da educação no contexto global da sociedade.

⁵⁰ SANDER, B. *Administração da educação no Brasil: evolução do conhecimento*. Fortaleza e Brasília, UFC/ANPAE, 1982. p.31-52.

ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO: DESAFIOS DA AMBIGÜIDADE

JORGE FERREIRA DA SILVA*

RESUMO

Destacando a ambigüidade como uma característica de muitos momentos de decisão, o autor lembra que administrar depende, em grande parte, da compreensão desta condição ou premissa. Propõe que é urgente reconhecer as incertezas existentes quanto ao que fazer, como e por que; que é necessário mudar a concepção de administração tornando-a mais criativa e que a visão do ambiente adotado precisa ser cuidadosa e ponderada. Conclui também que é premente reduzir a distância entre planejamento e ação, enfrentando a ambigüidade.

ABSTRACT

Focusing on ambiguity as a major characteristic of decision, the author says that management depends on the understanding of this assumption. He proposes that it is crucial to recognize the existing uncertainty concerning *what, how, and why* to do any task; that is necessary to change for a more creative concept and style in administration; and that the adopted environment perspective must be carefully reviewed. The author also concludes that it is mandatory to shorten the gap between planning and action, facing ambiguity.

*... que los oficios y grandes cargos no son otra
cosa sino um golfo profundo de confusiones.
Cervantes*

AMBIGÜIDADE E ADMINISTRAÇÃO

Situações ambíguas, em sentido administrativo, são aquelas em que não há clareza quanto ao que fazer, ao como fazer e, principalmente, ao por que fazer.

*Professor do IESAE, Fundação Getúlio Vargas.

RBAE	Porto Alegre	v.1	n.1	p.35-45	jan./jun. 1983
------	--------------	-----	-----	---------	----------------

Na ambigüidade, a administração enfrenta posições diversas, freqüentemente contraditórias, e as relações entre atores, objetivos e atividades se multiplicam e diversas vezes carecem de coerência. Os atores se dão conta de que são tênues os laços que os unem, as hierarquias de objetivos são pouco duradouras e os esquemas de divisão e integração de trabalho não produzem os efeitos que seriam de esperar e que, em muitos casos, proporcionavam.

A ambigüidade reflete necessariamente um ambiente em mudança, em que os pontos de referência não guardam firmeza, as certezas são esporádicas, os quadros de análise não resistem aos testes e as rotinas perdem em lógica.

A administração de situações desta ordem apresenta características especiais. Uma nota marcante na teoria e na prática administrativa é a presunção de que o mundo é controlável e de que, por processos racionais, o homem pode indubitavelmente, quase inexoravelmente, transformar a sua circunstância. Supõe-se, ademais, que as capacidades humanas são complementares e cumulativas. E procede-se como se a abundância e a escassez fossem resolvíveis ou contornáveis através da aplicação dos mesmos pressupostos, técnicas e instrumentos.

De quando em quando, as três premissas são explicitadas e submetidas a críticas. Só recentemente, no entanto, passaram a constituir-se em objetos privilegiados de consideração. O insucesso na transposição de concepções administrativas dos países economicamente mais avançados para os países menos desenvolvidos, os abalos sísmicos nas relações internacionais e mesmo algumas tendências demográficas levaram os estudiosos e os praticantes de administração a rever as bases em que assentavam suas análises e decisões.

Graças às novas circunstâncias, podemos ver que o pensamento tinha sido armado sobre a crença de que o crescimento não teria limites e o êxito seria mais freqüente que o insucesso. Podemos perceber, ainda, a necessidade de uma nova óptica, que traduza os novos tempos e permita à administração contribuir para a melhoria da qualidade de vida e das relações entre os homens.

Administrar esta e nesta situação requer o convívio com a ambigüidade e torna freqüentes algumas demandas anteriormente apenas eventuais para os administradores. Se a situação administrativamente ambígua se revela na dificuldade de discernir que, como e porque fazer, a administração da ambigüidade tem de consistir na identificação das questões de maior importância, na abordagem dos problemas relevantes, e na determinação das áreas estratégicas para a redução da ambigüidade. Administrar passa a ser, em poucas palavras, reduzir a ambigüidade, mas reduzi-la sem forçar a porta para a certeza prematura ou indevida.

As condições sociais, políticas e econômicas exigem uma revisão nas premissas antes apontadas. Temos de substituir as crenças tradicionais sobre a controlabilidade das circunstâncias, o poder da racionalidade e a aditividade das capacidades humanas por outras que orientem o nosso trabalho em forma diferente. Consideremos que a natureza e o mundo do homem são limitadamente controláveis, que a racionalidade funcional não é a que sempre interessa e que existem contradições nas obras humanas. Acrescentemos que os conhecimentos sobre o

mundo e o homem são precários e que esse mundo e o próprio homem não permanecem constantes.

À consequência da aceitação destas novas premissas é que levantamos dúvidas quanto à durabilidade do que sabemos e concordamos em que as propostas de validade universal não existem. Sendo assim, em cada situação precisaremos reverter os porões da memória e distinguir o que se mantém inalterado em relação ao que sabíamos, o que está vigente nos modos de proceder a que obedecíamos, e se os resultados anteriormente conseguidos se colocam entre os que desejamos e são ainda viáveis. A operação é delicada, eventualmente complexa e muitas vezes trabalhosa, mas é a de que se necessita com mais precisão. Para remover os véus da ambigüidade e pisar em terra firme, teremos que seguir esta rota com mais assiduidade, enfrentando mais riscos, abrindo mais oportunidades para a inovação, aliviando o ar para a criatividade e exercendo o acompanhamento cuidadoso e a crítica severa de tudo quanto for feito.

PRIMEIRO DESAFIO: RECONHECIMENTO

Estas reflexões, genericamente dirigidas para a administração, valem na íntegra para a administração da educação. O jogo de considerações a ter em vista para tomar uma decisão aumenta aceleradamente e faz crescer as incertezas nas combinações entre quês, comos e porquês. Quando a área é escorregadia como a educação, os problemas crescem. Parece que a educação concentra e talvez mesmo atraia os contrários, somando ambigüidades. Não existe, por exemplo, consenso quanto à sua natureza, não se sabe de que forma combinar as variáveis psicológicas, sociais e outras, na maioria dos casos, e estamos longe de poder generalizar sobre o que determina o que em educação. Neste território, portanto, sistematicamente reconhecemos a nossa ignorância quanto a inúmeros quês, comos e porquês.

Os administradores da educação enfrentam, por isso, uma dupla ambigüidade: a ambigüidade do momento e a ambigüidade de sua área. Poucos outros administradores têm diante de si uma tarefa tão pesada. No entanto, como quaisquer dos seus colegas, o que deles se espera é que articulem forças para produzir resultados. De fato, em administração, o que interessa e o que conta são os resultados. É pelos resultados que conhecemos a qualidade dos administradores. A competência administrativa se constrói sobre essa base, mais do que sobre objetivos ou intenções, por melhores que sejam.

Em virtude das novas premissas e das observações acima, faz-se oportuno o exame das insuficiências e distorções do denominado paradigma dos objetivos. Constitui atualmente ponto pacífico que objetivos tendem a espelhar visões particulares de certos extratos hierárquicos, sendo formulados em termos que oscilam entre a durabilidade ou intemporalidade e a concretidade ou imediatismo. Na prática, servem mais para indicar domínios de ação do que para produzir essa mesma ação.

A idéia não pode ser abandonada, mas deve ser desenfaticada. A idéia não pode ser posta de lado porque o esforço de estabelecer objetivos facilita a identificação de configurações desejáveis de resultados. Correspondendo a percepções, intenções ou interesses localizados, é inevitável que eles se modifiquem no cotidiano pelo confronto com as variações da realidade, pelo contraste com as posições de outros grupos e pela filtragem para a ação. Noutras palavras, não é raro que os jogos de objetivos se tornem contraditórios e, desse modo, percam utilidade.

Ocorre neste caso que as premissas que têm prevalecido até agora partem de que a ambigüidade se supera com uma intervenção de natureza conceitual, por intermédio da formulação ou fixação de objetivos. A proposta derivada das novas premissas é a de que devemos julgar a ambigüidade como uma forte probabilidade e, nos nossos dias, como algo certo. Nestas circunstâncias, os objetivos carecem da clareza necessária ou são de tal modo concretos que chegam a sofrer de inflexibilidade. Por outro lado, a coerência mútua com que costumam ser revestidos não facilita a absorção dos impactos da realidade.

Por essas razões e como uma alternativa potencialmente superior, convém recorrer aos resultados. Além de definir a que situação temporal, geográfica, contextual ou outra se referem (tal qual os objetivos), os resultados tornam possível perceber quando se reforçam, neutralizam e até se contradizem (diferentemente dos objetivos).

Se preferirmos que as configurações em que a administração deve alicerçar-se sejam formadas por resultados, fica revalorizado e recolocado o planejamento como o veículo para identificar e efetuar a crítica das configurações em curso, sugerir e avaliar a deseabilidade de configurações alternativas, examinar a viabilidade de novas combinações e traçar as bases para a mudança das configurações existentes ou em formação ou para que se produzam outras configurações. O planejamento passa a ser visto, então, como um processo de redução da ambigüidade, cuidando de maneira ininterrupta da interpretação do que é coletivamente desejável e contribuindo para o direcionamento da administração nesse rumo.

As configurações de resultados desejáveis e viáveis que o planejamento pode trazer à superfície não se afastam muito, em natureza, dos objetivos que anteriormente criticamos. O fato é que a ambigüidade só pode ser resolvida pela ação. Administrar não é somente planejar, porém está longe de ser exclusivamente executar. A administração reúne os dois pólos, o do pensar e o do agir.

A redefinição anterior implica, todavia, uma nova concepção do que seja ação administrativa. Agir, nesta linha, é obter, é produzir, é concretizar resultados que componham configurações desejáveis. Na ligação entre o desejável e o viável, é na ação, em última instância, que se desfaz a ambigüidade. Mas só sabemos que ambigüidades estão em questão e se efetivamente tivemos ou temos impacto sobre elas pela via do planejamento. Com isso, aproximamos o conceito de administração do de governo e não nos demoramos em distinguir ou arrolar funções e outros traços específicos do trabalho do administrador. Não procedemos assim porque isto seja irrelevante, mas por ser instrumental.

É imperativo definir administração de maneira a acentuar características capazes de reduzir a ambigüidade, sem enfatizar a forma ou o processo administrativo. É preciso entender administração como a obtenção de configurações desejáveis de resultados e baixar para um segundo plano a noção de administrar como planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar, e suas incontáveis variações.

Contudo, não é qualquer obtenção de configurações que atrai a nossa atenção. Estamos interessados exclusivamente naquela obtenção que se processa em ou através de organizações.

Na perspectiva da redução da ambigüidade, as organizações podem ser visualizadas como lugares sociais em que pessoas repetidamente se encontram para, através de definições e redefinições de objetivos e da realização e avaliação de atividades, explicar o mundo e intervir sobre esse mundo no sentido de produzir configurações de resultados mais desejáveis ou garantir a permanência daquelas existentes que pareçam preferíveis.

A literatura tem-se ocupado de forma notável com as organizações econômicas e proposto com uma irritante insistência que aquilo que a elas se aplica cabe para outras instituições, exigindo no máximo pequenas alterações. Certamente por isso tem-se tendido a copiar acriticamente ou com poucas diferenças a maneira de estruturar-se, os modos de articular-se, as bases de controle e outros itens da área econômica na administração das organizações educativas. Por inércia, pouca imaginação ou negligência, esse erro continua sendo repetido.

Por sorte, as escolas e universidades estão sendo cada vez mais discutidas e pesquisadas, permitindo aprofundar os conhecimentos acerca das organizações e atividades relacionadas com a sistematização, produção e transmissão do saber. Graças a tal esforço, já são descritas não somente como burocráticas, mas como ligeira ou frouxamente acopladas, até certo ponto anárquicas e mesmo francamente políticas.

A tarefa que nos corresponde é obter resultados numa época rica em ambigüidades, em uma área inequivocamente ambígua, e por intermédio de organizações repletas de ambigüidades. O primeiro desafio, portanto, é reconhecer a ambigüidade do ambiente e, paralelamente, a necessidade de uma nova orientação.

SEGUNDO DESAFIO: APLICAÇÃO

O segundo desafio diz respeito às noções de cidade e campo. Campo e cidade são termos que abreviam um caleidoscópio de informações, pois sugerem uma especialização econômica, indicam um modo de organizar o espaço, insinuam tendências de estruturação social, e assinalam inclinações políticas e psicológicas. O que complica os dois conceitos é que não apenas denotem e conotem tantas idéias, mas que simultaneamente sirvam para resumir situações extremamente distintas. Há evidentes distinções entre campo e cidade, mas não cabe ignorar as diferenças de situação, já que existem numerosos campos e inúmeras cidades.

A consequência é que não tem sentido tratar todos os campos como se constituíssem um só campo, nem todas as cidades como se fossem uma única cidade. A questão consiste, então, em que diferenciar, de que maneira e por que razão. Se tratamos de educação, isto significa definir que e quanto de educação proporcionar, estimular ou provocar, além de determinar a quem deve ser dada. Evidentemente que as respostas a estas perguntas pressupõem que já se saiba porque dar, incentivar ou concitar à educação, e isto ainda não está nem suficientemente bem respondido.

Num plano amplo, as estatísticas educacionais revelam que o analfabetismo continua crescendo em termos absolutos e apenas lentamente vêm-se reduzindo em termos relativos, que o contingente de estudantes é baixo comparativamente com as populações de referência, que a evasão é elevada, principalmente nas primeiras séries do nível elementar, que as taxas de promoção e de conclusão são desanimadoras, que a passagem de um grau para o seguinte é conseguida por bem poucos, que da primeira série do primeiro grau até a última do curso superior ocorre uma diminuição acentuada no corpo de estudantes, que os custos educacionais são insatisfatoriamente conhecidos e que os recursos aplicados pelos poderes públicos em educação têm decrescido em valores *per capita*.

Por outro lado, há uma apreciável literatura reiterando que a qualidade da educação tem geralmente decaído, que o ensino não corresponde a necessidades sociais nem individuais, que os benefícios da educação têm-se corroído, que o professorado é cada vez menos qualificado e que a maioria da população tem recebido, quando recebe, uma subeducação.

Obscurecendo mais o quadro, sabemos que os hiatos educacionais entre as regiões estão se estendendo e que, quantitativa e qualitativamente, está-se corporificando uma hierarquia entre a cidade e o campo e, conforme o grau e talvez a parte do território, entre o público e o privado.

Estes resultados ou estas conclusões nos acompanham há no mínimo cinquenta anos e confirmam a insuficiência e a inadequação das nossas respostas. Variando unicamente nos números levantados, a situação tem permanecido aparentemente constante por meio século. A suposição a que o administrador pode ser levado é a de que nada mudou e o País vem lutando em vão para educar no campo e na cidade.

Superpondo, porém, os resultados acima aos contextos a que se referiam, temos de rejeitar essa colocação, a fim de evitar que as configurações sejam apressadamente confundidas. Não se trata de uma única e simples configuração, cristalizada com o decorrer dos anos, pois retrata situações diferentes e reflete desejos diversos. A desejabilidade de uma configuração depende daqueles que a formulam precariamente em forma de objetivos e que efetivamente a levam à prática visando a alcançar resultados. Os brasileiros de hoje e de há cinquenta anos diferem imensamente e de modo nenhum buscavam ou buscam configurações idênticas de resultados. Naquele momento, os administradores estavam em face de um contexto menos ambíguo em termos de problemas, soluções, clima de decisão, poder e outros aspectos do que os que agora temos diante de nós. Hoje, enfren-

tamos circunstâncias constantemente instáveis, mais dificuldades em número e diversidade em termos de selecionar entre numerosas opções e combinações de quês, como e porquês.

O primeiro grande desafio a enfrentar consiste no reconhecimento da extensão e do peso da ambigüidade e em alinhar a administração da educação consoante essa perspectiva. O segundo desafio é visualizar campo e cidade como categorias ambíguas e administrar a educação nas áreas classificadas dessa forma com vistas a reduzir a ambigüidade. O primeiro desafio é, portanto, o do reconhecimento, e o segundo, o da aplicação.

TERCEIRO DESAFIO: PRÁTICA

Se os resultados traduzidos pelos números e pesquisas são um espelho de configurações distintas, a pergunta que se impõe é se estamos produzindo as configurações a que aspiramos. A resposta é difícil, mas há grande concordância em que não, seja quanto a todo o sistema, seja quanto a cada grau ou nível, quer no campo, quer na cidade. O terceiro desafio, assim, é o da prática, pela qual queremos indicar os esforços visando a utilizar, controlar e manipular a ambigüidade.

Os administradores têm por mister obter resultados. A obrigação dos educadores é criar modos e meios que favoreçam o desenvolvimento de aprendizagens através do ensino e da investigação. O compromisso profissional é enunciável, como vemos, com bastante clareza, porém não é passível de explicitação tão direta quando confrontado com as questões sobre o que fazer, como fazer e porque fazer em ou por intermédio de organizações educativas.

Num contexto ambíguo, o administrador pode seguir o caminho da repetição, encarando e interpretando a realidade como sempre e procedendo igual a todos os dias, recusando-se a reconhecer que os tempos são outros. Uma segunda opção é aceitar que a realidade é distinta e os veículos tradicionais impróprios, encampando as idéias de algum autor ou seguindo algum modelo teórico ou prático. O terceiro caminho coincide com o segundo no reconhecimento de que os administradores estão diante de um mundo em formação, em que a segurança habitual é posta em cheque dia a dia. De acordo com esta perspectiva, o sucesso depende de consensos e de ação inteligente para a definição do que seja desejável e viável e a consecução das correspondentes configurações de resultados.

Nesta alternativa, a tarefa de administrar ganha o colorido da criação e da experimentação. Com base nas certezas correntes, estamos obtendo tais ou quais resultados e com estes ou aqueles custos. É preciso discutir se são estes os melhores resultados, se os custos são razoáveis e, sobretudo, se os rumos em que o terreno está sendo palmilhado produzem o que desejamos. Num mundo cambiante, administrar passa a ser enfrentar problemas resistentes, identificar soluções estratégicas, definir canais para a seleção de mudanças, possibilitar a experimentação de inovações e veicular para a crítica as dúvidas e conclusões, esperando formar novos modos de ver os problemas, acumular elementos que permitam aumentar os temas

a considerar e ampliar o grupo daqueles preocupados com melhores decisões e resultados.

De acordo com o último caminho, torna-se oportuno explicitar algumas diretrizes para a formulação de políticas, a condução de organizações, a execução de programas e as demais instrumentalidades da administração. À medida que discutimos os desafios anteriores, já fizemos várias incursões no terreno da ação, mas é conveniente atentar para certos aspectos. Em educação, temos adotado, extinguido e substituído medida atrás de medida, sem esclarecer o sucesso ou insucesso de cada providência ou experimento, sem atentar para as configurações constituídas e sem deixar clara a contribuição dos resultados no sentido de melhorar ou não a situação reinante.

Parece-nos, todavia, que já é possível distinguir, em certa parte, o que mais e o que menos provavelmente conduz às configurações desejáveis. Assim, numa sociedade desigual como a nossa, a adoção de programas especiais tende a ser acompanhada por uma seqüela de medidas de detalhamento que contribuem para aumentar os problemas do sistema educacional em termos de equidade e eficiência. No fundo, geram mais injustiças ou, mais exatamente, novas injustiças, porque desigualam ainda mais o que já é iníquo e retiram desta parte deficiente, insuficiente, pobre, recursos para aquela, descuidada, abandonada.

É insatisfatório declarar que devemos tratar desigualmente os desiguais. Falta considerar quanto a que desigualdade ocorrerá o tratamento, proceder de forma a que as medidas levadas a cabo não acentuem as desigualdades nem ocasionem novas desigualdades e, mais que tudo, atuar com continuidade. Programas ambiciosos perdem facilmente o rumo, com freqüência alimentam a burocracia e habitualmente são desativados, cedendo a vez a novos projetos ou campanhas.

A saída é o trabalho estratégico, porém tópico. Desse modo, podemos aumentar as possibilidades de êxito, identificar o que tem sucesso e o que redunde em fracasso, delimitar em que condições, áreas e casos cabe cada coisa, sem exagerar no mimetismo da arquitetura e das soluções apresentadas para cada problema nos níveis superiores.

A ambigüidade não se desfaz, mas se reduz dessa maneira, ao permitir que definições sucessivas vão pouco a pouco clareando quês, comos e porquês. O toque de incrementalismo que isto implica levanta certas preocupações. Vemo-nos, no entanto, na necessidade de optar entre o completo, porém irrealizável, e o pequeno, modesto, porém factível. A alternativa a preferir é esta porque garante resultados e afiança o avanço para configurações mais amplas, dando indicações sobre o que é desejável e sobre o que é viável.

Vejamos um exemplo de atuação de tipo tópico. É comum afirmar-se que a educação oferecida no campo é, na verdade, essencialmente urbana. Para mudar essa orientação, podemos concentrar a atenção no professorando e acompanhá-lo e apoiá-lo para que paulatinamente ajuste a educação ao ambiente que rodeia os alunos. Paralelamente, é preciso encontrar caminhos para a redução progressiva na proporção de professores leigos e a introdução no magistério de pessoal mais qualificado. Tudo isso requer continuidade e paciência.

Fiquemos nesse exemplo, para não alongar a discussão. Mas o mesmo pode ser proposto com relação às periferias urbanas, *mutatis mutandis*. A ambigüidade não se elimina com estas medidas. Entretanto, passaremos a ter mais claros alguns quês e comos. Os porquês em ambos os casos já terão sido definidos pela predominância dada ao professor como professor no exercício de suas funções.

A administração da ambigüidade deve estender-se a todos os níveis organizacionais. Esse interesse se concentra, em regra, nos níveis mais altos e daí a ambigüidade vai sendo controlada até ser apresentada aos níveis inferiores praticamente como se não existisse. Numa concepção tradicional, essa proposta é entendida como significando que as contribuições, as tarefas, o trabalho, em suma, dos níveis mais baixos sejam definidos a tal ponto que a clareza decorra com naturalidade e como consequência. Evidentemente, o modelo exacerba as virtudes da hierarquia, atribui o poder da onisciência aos escalões mais altos e faz vista grossa às retificações, alterações, distorções que as medidas têm de sofrer nos planos menores.

Uma outra concepção, oposta, considera que cada nível deve possuir a mesma responsabilidade diante da ambigüidade e proceder com toda a independência necessária em cada caso. Neste modelo, é preciso estar atento para não provocar uma desarticulação entre os níveis a tal ponto que as decisões e providências se neutralizem entre um escalão e outro.

Uma terceira concepção, porém, pode ser proposta, fixando o mesmo ou os mesmos pontos de referência para todos os níveis. Todos os níveis, os mais altos e os menos altos, ficam, assim, igualmente comprometidos com o combate à ambigüidade, mantêm a idéia de hierarquia apenas no que é conveniente e articulam políticas, decisões e ação. Os mencionados pontos de referência podem ser constituídos por ser prioridades, programas ou áreas de especialização estabelecidas ou aceitas em comum. Falta a esta orientação, contudo, o que chamaríamos de capacidade de articulação espontânea, a qual se torna obtível dirigindo a atenção para a escola, a universidade e suas variações. Se todos os níveis virem estas organizações educacionais básicas como o alvo e o ponto de irradiação de todas as medidas, as relações entre esses mesmos níveis podem ser revigoradas e a atenção focalizada nos professores, nos estudantes e no processo de ensino-aprendizagem. Cada nível define a sua atuação em cima dos resultados obtidos e a obter nas escolas e universidades e associa as suas políticas e atividades primeiramente com o ambiente dessas organizações e só secundariamente com os demais escalões.

A proposta não consiste numa troca da hierarquia linear (níveis superiores — níveis inferiores — organizações educacionais básicas) por um outro arranjo, de natureza triangular, mais complexo, expressável como qualquer nível — organizações educacionais básicas — outros níveis. A sugestão é de que a escola e a universidade se transformem nos centros de contextualização relativamente ao seu tempo e lugar e que se consolidem como centros de aprendizagem individual e coletiva, que estão sendo cada vez menos. Evidentemente, há escolas e escolas, universidades e universidades, o que não deixa de levantar problemas de ambigüidade, mas esta proposta as apóia para que se tornem aliadas nas decisões sobre quês, comos e porquês.

Além do papel e das articulações entre os níveis organizacionais, não podemos deixar sem reparos a diferenciação entre fins e meios. Sendo as duas noções essencialmente relativas, a sua absolutização nas leis e na prática educacional continua levando a que se agravem problemas. Os fins da educação não são claros nem as suas eventuais formulações livres de interpretação. Em consequência disso, é difícil discernir o que são ou sejam esses fins, bem como os meios correspondentes. Estabelecer os fins por via legislativa obriga a traduções de administração para administração que estão longe de afastar as dúvidas.

O mais sério é que a distinção se converteu numa espécie de tabu, inquestionável, cristalizando uma forma de enfrentamento da ambigüidade através de uma separação agora efetivamente de pouca utilidade para a administração da educação. De fato, ela tem servido para que as atribuições sejam superdefinidas e as fronteiras entre uma atividade e outra tão excessivamente marcadas que, no dia-a-dia, encontramos poucos segmentos do sistema educacional medularmente comprometidos com o que ocorre no terreno da educação.

Não propomos simploriamente que se rejeitem os dois conceitos. Administrar a educação é obter configurações desejáveis de resultados em matéria de organização, criação e transmissão de saber. Os fins e os meios não podem, portanto, ser isolados e contrapostos de maneira definitiva. O que parece aconselhável é que se evitem conversões na linha da administração-fim e da administração-meio, que levam a acentuar o que separa e a ignorar ou esquecer o que une ou cimenta.

Tenhamos presente, porém, que toda administração possui uma dose de ambigüidade. Quanto mais ambigüidade existir, tão mais importante se tornará a administração. O que acontece é que, sem exagero, tudo é ambíguo atualmente e que o papel do administrador educacional passou a ser a introdução de elementos que facilitem conhecer e selecionar entre as diferentes opções existentes e canalizar para a prática as opções mais promissoras no sentido da formação de configurações desejáveis. O processo é difícil e estreitamente ligado aos rumos dados ao País como um todo. A educação é agente e paciente de marchas e contramarchas, gozando de um grau limitado de interferência nesses movimentos. Quando nos referimos à administração da ambigüidade como tarefa excepcionalmente importante, pensamos nessas circunstâncias mundiais e nacionais, gerais e setoriais, sociais ou não, de incerteza, que nos acossam atualmente e que ninguém sabe quanto vão durar.

Administrar, como responsabilidade importante, socialmente significativa, é sempre enfrentar a confusão decisória e através do planejamento e da ação chegar a resultados. Vale a pena recordar que não é tarefa de uma ou outra pessoa, de um só nível, ou de uma única função, mas o somatório de inúmeros esforços. A ambigüidade é grande demais para que um ser humano possa enfrentá-la, e está longe, agora, do alcance de poucos. É trabalho para muitos e por longo tempo.

Outras medidas podem ser aventadas. Mas em todas é preciso ter em mente respostas para quês, comos e porquês que associem resultado com resultado, que permitam correções e que forneçam indícios do que estrategicamente é adequado para as mudanças que interessem. As ambigüidades que nos cercam não nasceram

apenas dos nossos planos e atividades e a nossa contribuição para afastá-las têm limitações. Mas é crucial que aceitemos a nossa responsabilidade na tarefa da construção de uma sociedade mais igualitária.

CONCLUSÃO

A reflexão indica, em resumo, a urgência do reconhecimento das incertezas quanto ao que fazer, como e por que, nestes tempos áridos e confusos. Em segundo lugar, que é necessário mudar a nossa concepção de administração, tornando-a mais rica em criatividade. Isso pode ser feito pela introdução da idéia de configurações e imprimindo ênfase nos resultados. Em terceiro lugar, que as visões de campo e cidade precisam ser tomadas com cuidado e ponderadas, a fim de não transformar problemas de hoje em situações amanhã irremediáveis. A tônica, aqui, é que não se trata de distinguir a educação para este ou para aquele indivíduo em virtude de sua colocação no espaço físico, econômico e social, mas de incentivar os empreendimentos que permitam distinguir em que casos os brasileiros estão sendo beneficiados ou desfavorecidos pela renda que possuam e discernir correções apropriadas. Quarto, que é premente reduzir a distância entre planejamento e ação, e fugir do episódico e assemelhados. Só com preparação, articulação entre organizações e medidas, empenho e paciência, poderemos reverter os resultados que tanto nos têm entristecido. A tarefa de enfrentar a ambigüidade tem de nos assustar, mas já incomoda o suficiente para que a responsabilidade e a coragem requeridas para mudar passem a constituir componentes regulares da nossa atuação.

ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

JOSÉ CAMILO DOS SANTOS FILHO*

RESUMO

O trabalho analisa características das relações entre desenvolvimento social e administração educacional. Destaca que a administração educacional pode ser colocada tanto a serviço da manutenção do *status quo* social como a serviço da transformação e libertação social, seja como instrumento das elites ou das classes oprimidas. Revisando fundamentos da democracia social e tomando a educação como condição intelectual da democracia, critica o paradigma teórico convencional e propugna uma teoria crítica da administração educacional. Conclui com a indicação de alguns pontos para reflexão acerca dos postulados dos paradigmas teóricos e da prática administrativa em educação.

ABSTRACT

This paper analyses major relationships between social development and educational administration. It emphasizes that educational administration may serve either the social *status quo* or social change, that is, it may be an instrument used by the class in power or by the oppressed. Through a review of ideas on social democracy and on education as its intellectual condition, the author criticizes the traditional theoretical framework in educational administration and proposes the development of a critical theory. At the last section, basic elements for discussion on the theoretical paradigm and the practice of educational administration are offered.

INTRODUÇÃO

No momento em que se procura redefinir o papel da educação na sociedade brasileira, na encruzilhada histórica em que se encontra nosso País, torna-se muito oportuno refletirmos também sobre as relações entre a administração educacional

*Professor da Faculdade de Educação da UNICAMP.

RBAE	Porto Alegre	v.1	n.1	p.46-64	jan./jun. 1983
------	--------------	-----	-----	---------	----------------

e o desenvolvimento social. É hora de se juntar forças, também no campo educacional, na direção da tendência histórica do mundo de modo a fazer da educação uma mola a mais do desenvolvimento humano integral e não um instrumento refratário ou retardatário nessa trajetória da aventura humana.

Nosso tema se prende à indagação mais ampla de como as estruturas organizacionais fundamentais influenciam as relações sociais. No caso específico da educação, pode-se indagar como a organização escolar perpetua as divisões de classe e permite que determinados grupos tenham sucesso escolar e outros fracassem e sejam alijados do processo escolar. Esta situação injusta mostra-nos que precisamos re-racionalizar nossas instituições (Foster, 1980) para que elas sirvam aos fins humanos e sejam administradas sem dominação.

O objetivo deste trabalho é caracterizar as relações entre o desenvolvimento social e a administração educacional e verificar que papel esta assume ou pode assumir em relação ao desenvolvimento social. À semelhança do papel da educação na sociedade, veremos que a administração educacional poderá se colocar tanto a serviço da manutenção do *status quo* social como a serviço da transformação e libertação social. Ou seja, a administração educacional enfrenta o dilema de se colocar, em nosso contexto histórico, ou como instrumento da dominação representada pelas elites sócio-econômicas, ou como instrumento de libertação a serviço do desenvolvimento social das classes oprimidas.

Neste trabalho, faremos inicialmente breves considerações introdutórias acerca do desenvolvimento social e do papel da educação em relação a este desenvolvimento. Em seguida analisaremos o papel da administração educacional em relação ao desenvolvimento social focalizando dois paradigmas contraditórios de teorias de administração educacional: o primeiro, representante da teoria convencional, dominante de administração educacional que se coloca a serviço da dominação ou do *status quo* social; o segundo, fundamento de uma teoria emergente de administração educacional que se coloca a serviço da libertação individual e da transformação das estruturas sociais. Concluiremos o trabalho com a indicação de algumas implicações teóricas e práticas que poderão iluminar e ilustrar o administrador educacional no desempenho de seu novo papel no contexto educacional.

DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Da revolução industrial do século XVII aos nossos dias, a conquista da democracia política vem criando condições crescentes de desenvolvimento social dos povos e das nações. Embora, nas atuais democracias dos países desenvolvidos, a democracia política tenha sido fator importante do avanço da democracia social e esta tenha sido desenvolvimento e consequência lógica daquela, isto não implica necessariamente que não se possa ter desenvolvimento social sem antes se conquistar a democracia política. Significa apenas que as conquistas do desenvolvimento social de um povo ficarão muito comprometidas e serão muito mais lentas e dificultadas se não se fincarem nas raízes da democracia política. Os avanços da democracia so-

cial, na ausência da democracia política, serão penosos e lentos, mas acredito que poderão contribuir, a médio e longo prazos, para a transformação política das sociedades não democráticas. É provável que, no horizonte da utopia, o desenvolvimento social pleno signifique a abolição ou total transformação do Estado que, historicamente, sempre tem sido um instrumento de proteção dos privilégios e poderes das classes dominantes minoritárias em prejuízo dos direitos das classes subalternas majoritárias.

Fundamento da democracia social

O desenvolvimento social, na sua expressão mais abrangente e mais profunda de democracia social, fundamenta-se filosoficamente nos direitos do homem. Brown (1979), ao analisar os fundamentos do desenvolvimento social na sua forma mais avançada de "democracia institucional", distingue dois tipos de direitos: os direitos humanos propriamente ditos e os direitos de bem-estar social (*welfare rights*).

Os direitos humanos compreendem dois tipos de direitos: (1) o desenvolvimento pleno da própria compreensão, isto é, o desenvolvimento pleno da capacidade intelectual e da sensibilidade moral de ser humano, e (2) o direito de controlar, de participar nas decisões que afetam a vida de cada um. Estes direitos são interdependentes. A compreensão é base para a ação e as conseqüências da ação modificam a compreensão. Se não se quiser buscar o fundamento destes direitos em alguma lei natural ou moral, pelo menos pode-se considerá-los conquistas dos cidadãos de uma sociedade democrática, que podem constituir a base da educação democrática na escola ou em qualquer outra instituição.

Os direitos ao trabalho, ao salário justo, ao repouso, às assistências médicas, à aposentadoria, à segurança pessoal são chamados direitos ao bem-estar social (*welfare rights*). Não significa que não sejam importantes. Na verdade, concordando com Maslow e Marx, eles podem muito bem ser considerados como pré-condições para a realização dos direitos humanos. Enquanto muitos destes direitos sociais são contingentes às condições sociais que determinarão seu caráter, os direitos humanos só excepcionalmente são afetados por tais condições.

Um exemplo pode clarificar melhor a distinção entre direitos sociais e direitos humanos propriamente ditos. Muito do que se atribui à administração participativa não passa de uma variedade de paternalismo, tal como a segurança no emprego em troca da lealdade à empresa, ou de um mecanismo de controle pelos empregados de certas condições de seu trabalho, como o tempo flexível ou a rotação no emprego. Estes programas podem ser considerados de bem-estar social ou de direitos sociais que não devem ser confundidos com participação como um direito humano, isto é, a participação na tomada de decisões acerca de problemas institucionais básicos. (Brown, 1979). O risco de se confundir estes dois tipos de direitos poderá levar ao sacrifício dos direitos humanos em favor dos direitos sociais. Será a tática do 'pão e circo', do 'futebol e carnaval' usada pelas classes dominantes para distrair as massas de suas necessidades e direitos humanos fundamentais.

Nas organizações humanas são freqüentes estes sacrifícios de Fausto que vendeu sua alma ao demônio em troca do dinheiro, da riqueza e dos prazeres. Quando esta situação dura muito tempo, as pessoas podem até se acostumar e se acomodar, tornando-se cada vez mais árdua e difícil a tarefa de reconquistar os direitos humanos de ser informado, de participar e de controlar as organizações e instituições que regulam a vida humana. Exemplo ilustrativo destes dois tipos de direitos é também a mudança de atitude da Rússia que, ao longo dos anos, passou da posição de hostilidade para a de simpatia e mesmo entusiasmo pela *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Maurice Cranston (citado por Brown, 1979) explica as razões desta mudança:

Por que eles mudaram sua postura(?). A resposta política é claramente de que as Nações Unidas mudaram seu campo de interesse (de direitos humanos para direitos sociais). O conceito de direitos econômicos e sociais era tão familiar aos comunistas quanto a idéia de direitos políticos e civis lhes era alheia. E quanto mais eram enfatizados os direitos econômicos e sociais, mais a União Soviética se reconciliava com a idéia dos direitos humanos como uma atividade das Nações Unidas (p.87).

Se os direitos à informação e ao controle são válidos numa sociedade democrática e se a posse destes direitos é essencial para o crescimento e satisfação humana, por que todas as instituições e organizações da sociedade mais ampla não assumem uma forma democrática? Se a vida institucional é educativa, não seria a "cidadania institucional ativa" o melhor instrumento de coesão da comunidade política mais ampla? Por que não se reconhece que do mesmo modo que os valores da comunidade política se refletem nos valores das instituições primárias e de seus membros, igualmente as instituições primárias da vida social — a família, a escola, a empresa, a universidade — têm impacto sobre o caráter da comunidade política mais ampla? Estas questões nos levam ao tópico do objetivo da democracia social.

Objetivo da democracia social

O objetivo da democracia social consiste na libertação do indivíduo no que diz respeito a todas as formas de opressão. Este objetivo é a palavra de ordem tanto das democracias capitalistas como das democracias marxistas.

O objetivo da democracia política é "a libertação do indivíduo relativamente às restrições autoritárias, a sua participação no estabelecimento da regra que, em todos os domínios, ele será obrigado a observar" (Burdeau, 1975, p.44). Segundo Burdeau (1975), a democracia social visa assegurar a todos os cidadãos a realização das seguintes promessas: (1) eliminação da desigualdade econômica; (2) eliminação do poder da fortuna; (3) segurança no emprego; (4) segurança pessoal contra os riscos da vida, garantida pela sociedade. Burdeau (1975) conclui afirmando que "a democracia social visa, assim, estabelecer entre os indivíduos uma igualdade de fato que a sua liberdade teórica é impotente para assegurar" (p.44). Neste tipo de sociedade democrática, haverá lugar para todos, sem aviltamento e sem renúncia à dignidade da condições humana.

Tal sonho, quase utopia, de democracia social foi inicialmente deixado à espontaneidade das forças da economia e da produção, segundo os ensinamentos dos teóricos do liberalismo. Era a busca da democracia social pela prosperidade, algo semelhante à política do crescimento do bolo para depois reparti-lo (entre os donos). Todavia, o fracasso da democratização espontânea da sociedade levou as democracias capitalistas ocidentais a perceberem que a democracia social deveria ser construída pela inteligência e pela pertinácia dos homens. Então o poder e a autoridade do Estado assumiram a responsabilidade de estabelecer a justiça e a liberdade na sociedade onde ainda prevaleciam as desigualdades e as servidões. Assim, teve início e continua nestas sociedades, com avanços e recuos, a democracia social por ação ou intervenção do poder do Estado.

Realização de democracia social

Três têm sido as teses ou caminhos propostos para a realização da democracia social: (1) o intervencionismo estatal; (2) a revolução levada a efeito pela ditadura do proletariado e (3) a revolução não-violenta pela transformação das mentalidades. O primeiro caminho pretende atingir a liberdade pela liberdade, o segundo busca realizar a libertação pelo constrangimento e o terceiro pretende efetuar a transformação pelo convencimento e pela pressão moral.

A primeira tese tende a confiar às instituições da democracia política a tarefa de implementar a democracia social. Esta se realizará graças à espontaneidade do jogo das forças surgidas dentro da sociedade e do intervencionismo ou controle estatal. Esta dupla força explica o caráter liberal e socializante das democracias políticas dos países capitalistas avançados.

Neste caso, a democracia social se realizará pelo prolongamento da democracia política e se dará em dois planos: no plano econômico, pela ação do controle da economia pelo Estado, graças à pressão do povo sobre os governantes, e no plano social, pela extensão das concepções democráticas do plano político para todos os domínios da atividade comum. No primeiro caso, a ação do Governo levará a economia a conciliar a procura do progresso com a preocupação com os fins coletivos, a propriedade a preencher sua função social e a renda a ser redistribuída via impostos para assegurar os direitos sociais dos menos favorecidos. No segundo caso, a extensão do estilo e estrutura democrática a todas as instituições e organizações da sociedade levará a maior participação e controle das mesmas pelas pessoas envolvidas. Assim, segundo a esfera de atividade, falar-se-á de democracia industrial, democracia profissional, democracia universitária, etc. Em suma, sobre todas as instituições e organizações o poder popular estenderá sua tutela e fiscalização.

A segunda tese professa sua descrença na extensão ou ultrapassagem da democracia política pela democracia social. Esta exige uma transferência de poder, inseparável de um período revolucionário de ditadura do proletariado. Para Marx e Engels, o Estado é produto do antagonismo das classes sociais.

Instrumento da opressão necessário para manter subordinados os elementos sociais insatisfeitos, ele (o Estado) é o resultado do monopólio da função dirigente pela classe burguesa, que o utili-

za como um meio de opressão. Esta classe usurpou o Poder graças à sua superioridade econômica e o estado burguês traz o estigma desta origem (Burdeau, 1975, p.50).

Sendo o Estado, na expressão de Marx, "o comitê executivo da classe dominante", seria vão esperar dele que tomasse a iniciativa de eliminar as relações de subordinação. A história das repúblicas latino-americanas são um exemplo evidente desta política dos Estados modernos. Onde, a libertação do indivíduo só pode ser concebida com o desaparecimento do Estado burguês e o estabelecimento da autogestão na sociedade onde "o livre desenvolvimento de cada um é condição do livre desenvolvimento de todos" (*Manifesto Comunista*). Esta transformação da estrutura social só será possível pela eliminação da classe atualmente dirigente, a burguesia. Isto se dará através da obra revolucionária, utilizando a ditadura do proletariado.

A ditadura do proletariado não será uma forma de regime democrático, mas um período intermediário necessário entre a fase capitalista da evolução social e a fase comunista. Durante este período de transição, o proletariado, tendo assumido o papel de classe dominante, utilizará o seu poder para eliminar a classe burguesa. Este poder proletário, na sua essência, será idêntico ao poder burguês, com a diferença, no entanto, como sublinha Stalin (citado por Burdeau, 1975), de que

todos os estados de classe que existiram até ao momento atual eram uma ditadura da minoria exploradora sobre a maioria explorada, enquanto que a ditadura do proletariado é a ditadura da maioria explorada sobre a minoria exploradora (p.51).

Segundo Lenin, este ideal da democracia social será realizado pela "organização da vanguarda dos oprimidos em classe dominante para o esmagamento dos opressores" (citado por Burdeau, 1975, p.52).

A terceira via propõe a revolução não-violenta dos valores das sociedades através do movimento de resistência passiva e de pressão moral a fim de que suas estruturas injustas sejam eliminadas e novas sejam criadas para promover o desenvolvimento do homem e de todos os homens. Personalidades como D. Hélder, Gandhi, Martin Luther King, Esquivel, etc. são os representantes mais destacados desta linha de atuação política para a realização do ideal de democracia social para todos. Porém, não são poucos os céticos quanto à eficácia desta via alternativa de encaminhamento do problema da democracia social.

EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Quanto à relação entre educação e desenvolvimento social, pretendo tecer apenas algumas breves considerações, uma vez que tal tema tem sido objeto de longas análises e debates nestes últimos anos, não só no exterior como também no Brasil. Estas reflexões visam simplesmente por um relevo os diferentes papéis que a educação pode assumir em relação ao desenvolvimento social de uma nação. Para isso, trataremos dos seguintes aspectos: (1) a educação como instrumento de civilização de um povo; (2) a educação como condição intelectual da democracia e (3) a democracia como regime promotor da educação.

Educação — instrumento de civilização

O papel civilizatório da escola na história da cultura ocidental é inegável. A tocha frágil da cultura e da civilização humana vem sendo mantida e ampliada graças à atuação da instituição educacional. A cultura é um instrumento de libertação de um povo. Laveleye (citado por De Vita, 1945) considerava que "um povo ilustrado será muito cedo um povo livre e conservará sua liberdade porque saberá fazer bom uso dela" (p.118). Nesta tarefa, a escola exerce, então, uma imprescindível tarefa de civilização.

A escola é a instituição por excelência que deve assegurar a cultura e a educação de um povo. Sua função na sociedade é imprescindível e sublime. "Trabalhar pela educação — dizia Avellaneda — é trabalhar pela liberdade" (citado por De Vita, 1945, p.125). Por isso, o ideal de Sarmiento, um dos heróis da história argentina, era "fazer de toda a República uma escola".

O historiador Wil Durant afirmava que "se a educação é a transmissão de civilização, nós estamos, inquestionavelmente, progredindo" (Durant, 1968, p.101). E acrescentava:

A civilização não é herdada; precisa ser aprendida e conquistada por toda nova geração; se a transmissão fosse interrompida por um século, a civilização morreria e seríamos selvagens novamente (p.101).

Por aí se constata o grau de fragilidade da civilização humana e o risco de uma volta ao barbarismo dos tempos primevos, ou se não tanto, o risco de se ver um povo escravo e explorado por ter perdido o bonde da história. Usando as palavras mais trágicas de G. H. Wells, pode-se dizer que "a civilização é a corrida (de competição) entre o desastre e a educação".

A consciência do papel da educação no desenvolvimento de uma nação foi explicitamente reconhecida pela *Declaração do México* (13/2/79), aprovada pela Conferência Regional de Ministros da Educação e de Ministros do Planejamento Econômico dos Estados membros da América Latina e do Caribe, da qual transcrevo um trecho:

A Conferência declara:

que uma nação desenvolvida é aquela cuja população é informada, culta, eficiente, produtiva, responsável e solidária;

que nenhum país poderá avançar em seu desenvolvimento para além de onde chegue sua educação;

que o desenvolvimento não se pode medir só pelos bens ou recursos de que dispõe uma comunidade, mas fundamentalmente, pela qualidade das pessoas que o produzem ou o usam;

que é o *ser* e não o *ter* que deverá exercer primazia na concepção e orientação das políticas globais de desenvolvimento dos países;

que a educação é um instrumento fundamental na liberação das melhores potencialidades do ser humano para alcançar uma sociedade mais justa e equilibrada, e que a independência política e econômica não poderá realizar-se cabalmente sem uma população educada que compreenda sua realidade e assuma seu destino... (*Declaração do México*, 1979, p.8).

Educação — condição intelectual da democracia

Neste tópico e no seguinte, limitar-nos-emos apenas a expor uma síntese do pensamento de Cohen (1971), desenvolvido em sua obra *Democracy*, como subsídio para nossas reflexões sobre o tema central deste trabalho. Segundo Cohen (1971), três são as principais categorias de condições intelectuais da democracia: (1) a provisão de informação, em base à qual os cidadãos da comunidade podem agir inteligentemente; (2) a educação dos cidadãos para tornar possível o uso inteligente da informação fornecida, e (3) o desenvolvimento das artes da discussão e do debate para tornar possível a aplicação coletiva da inteligência aos problemas da comunidade.

Comentando apenas a segunda condição, ou seja, a educação como uma das condições intelectuais da democracia, gostaria de enfatizar alguns pontos levantados por Cohen (1971). Em primeiro lugar, Cohen afirma que a educação não é garantia de uma política sábia, mas com cidadãos ignorantes a democracia tem pouca chance de sucesso duradouro. Neste ponto, ele concorda com Dewey, que considera que "a democracia não pode durar muito, e menos ainda desenvolver-se, sem a educação" (citado por Luzuriaga, 1960, p.144). Mesmo nas democracias representativas, a educação de seus membros é condição essencial de seu sucesso. A participação requerida por seus governos só será possível se seus cidadãos estiverem intelectualmente preparados.

Em segundo lugar, a educação que é condição da democracia consiste no desenvolvimento intelectual para a vida cooperativa numa realidade social comum. As habilidades intelectuais requeridas pela democracia são de quatro tipos relacionados, porém distintos: (1) educação prática, (2) educação básica, (3) educação técnica, (4) educação "humana" ou nas ciências humanas. A educação prática, adquirida no trabalho ou no lar, consiste na preparação para o trato dos problemas comuns de inter-relacionamento humano. A educação básica compreende a aquisição dos instrumentos intelectuais fundamentais dos homens — as letras e os números. Cidadãos analfabetos estão impossibilitados de ler os jornais e por isso não podem ficar plenamente informados acerca das alternativas que lhes são colocadas, e por conseqüência não podem criticar eficazmente ou apresentar propostas próprias e sequer serão capazes de ler a cédula para votar. Em suma, "onde falta educação básica, a democracia poderá ser professada, mas dificilmente será concretizada" (Cohen, 1971, p.165).

A educação técnica, ao exigir anos de estudos e de especialização, é essencial aos que na sociedade têm o encargo de resolver problemas específicos para os quais nem todos estão capacitados. A comunidade política precisa de técnicos e por isso precisa formá-los no nível de competência correspondente à complexidade de seus problemas. Mas se os especialistas ou tecnocratas são importantes, mais importante é a formação humana ou a sabedoria dos que escolhem os especialistas, e daqueles que selecionam e influenciam os homens que escolhem os especialistas. Uma democracia deve escolher os meios e os fins e para fazê-lo sabiamente, seus membros devem possuir uma razoável formação nas ciências humanas. "Numa democracia,

a sabedoria e humanitarismo das escolhas políticas depende, em última instância, da sabedoria e humanitarismo dos cidadãos que a determinam" (Cohen, 1971, p.165). É sobretudo esta educação nas humanidades que é essencial à democracia política. Cohen (1971) define assim o conteúdo desta educação:

O estudo da história, a apreciação da grande literatura, a prática e a crítica das artes, a compreensão da investigação filosófica — estes são os requisitos intelectuais de um povo que se autogovernaria sabiamente (p.166).

O referido autor termina suas reflexões a propósito do papel da educação na construção da democracia com a célebre frase de Thomas Jefferson: "Se uma nação espera ser ignorante e livre num estado de civilização, espera o que nunca aconteceu e nem acontecerá".

Democracia — regime promotor da educação

Se a educação constrói a democracia, em contrapartida, esta promove a educação ou o crescimento intelectual de seus cidadãos e a livre circulação de informações e opiniões sobre todos os problemas da comunidade. Mais do que qualquer outra forma de governo, o regime democrático assumirá esta responsabilidade perante seus cidadãos. A este aspecto aplica-se plenamente o dito de Platão: "O que é reverenciado por um país, será por ele cultivado".

Existe uma atitude diametralmente oposta entre os governos autocráticos e os governos democráticos no que tange à circulação de informações e opiniões. Os governos autocráticos e oligárquicos tendem a só permitir a publicação de informações e opiniões que são de seu interesse e que não ameaçam sua segurança; procuram cultivar o segredo e o controle da informação para manter seus subordinados na ignorância dos fatos ou informados apenas sobre um lado da questão. Os governos democráticos, ao contrário, consideram "a publicidade" a "essência do controle público" (Cohen, 1971, p.234); promovem a ampla difusão dos fatos e opiniões; protegem o direito dos cidadãos ao acesso a todas as informações necessárias aos seus interesses.

A atitude dos governos autoritários e dos governos democráticos também difere radicalmente no que concerne ao papel da educação e da inteligência na sociedade. Os governos autocratas temem que a educação, mesmo utilizada como um instrumento de controle social das classes subordinadas e de reprodução dos privilégios das classes dominantes, exerça também uma função libertadora. Eles sabem que "a leitura provoca o pensamento e isto é perigoso numa sociedade escravocrata (autocrata)" (Bacchus, 1979, p.162). Não temem a educação técnica dos subordinados, pois esta lhes dá apenas a capacidade de controle técnico; temem, porém, a educação que desenvolve no cidadão a capacidade de controle moral — a habilidade e determinação para decidir o que precisa ou deseja, como e em que ordem de prioridade. Estas são precisamente as capacidades de autogoverno que uma vez desenvolvidas não serão manipuladas facilmente por um governo autocrata. Os governos democráticos, ao contrário, promovem a educação dos cidadãos para que

estes tenham acesso às informações e se tornem capazes de participar sabiamente nas decisões que afetam suas vidas.

Os regimes autoritários desencorajam o uso irrestrito da inteligência. Nestes, o papel da inteligência é apenas auxiliar. Sua função é simplesmente a de realizar as tarefas que lhe foram atribuídas por seus superiores no sistema. Na estrutura autoritária, cada pessoa, supostamente, responde a uma pessoa ou unidade superior e cada uma é responsável pelo desempenho de seus inferiores na "cadeia de comando" presente tanto na burocracia militar como na civil. Dentro de tal estrutura, existe a medida ótima de conhecimento e de inteligência para o desempenho de cada tarefa ou missão específica. O excesso de inteligência ou de informação nos níveis inferiores da hierarquia, a atitude crítica e questionadora dos subordinados; tudo isso é indesejável ao sistema, pois pode enfraquecer algum elo da cadeia de comando, reduzir a efetividade da estrutura de comando e ameaçar a máquina hierárquica. Em síntese, o regime autoritário funciona bem com pessoas do mais baixo nível de inteligência apenas adequado à tarefa a ser executada.

No regime democrático, ao contrário, a idéia de inteligência em demasia é absurda. Todos os talentos, especialmente os intelectuais, são plenamente encorajados e premiados em suas contribuições para o aprimoramento e enriquecimento da vida em comunidade. "A democracia, afirma Cohen (1971), conta com a utilização cooperativa e vigorosa de toda a inteligência disponível... O governo democrático não só tolera a atividade intelectual ilimitada e crítica (...), como encoraja tal atividade, estimula-a, demanda-a" (p.238).

Ainda em um aspecto subjacente aos anteriores, o regime autoritário se opõe ao democrático. Naquele, a obrigação dos membros é seguir ordens, obedecer. Neste, ao contrário, a obrigação do cidadão é seguir e cumprir a lei que ele mesmo ajudou a criar. Sua obrigação fundamental é participar (e não obedecer), tanto na execução dos meios como na determinação dos fins. Portanto, desenvolver nos cidadãos sua capacidade de pensar, de questionar, de avaliar é tarefa natural e constante da democracia. Nesta, a educação e a inteligência têm maior possibilidade de se associar aos fatores determinantes da transformação radical de uma determinada sociedade e de se constituir num componente ativo do desenvolvimento social (Pacheco, 1978).

ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Recentemente, ou seja, nestes últimos seis anos, tem sido crescente o debate e a crítica em torno da orientação conceitual dominante nas teorias de administração educacional. Novos paradigmas de pesquisa na área começam a ser propostos em substituição ao dominante, justamente para atribuir um novo papel à administração educacional frente ao desenvolvimento social. Nesta parte do trabalho, procuraremos fazer uma breve resenha deste debate a fim de destacar as críticas ao paradigma convencional das teorias de administração educacional e apontar as linhas mestras de uma das teorias alternativas que está despontando na administração pública e na administração educacional.

Crítica ao paradigma convencional das teorias de administração educacional

Desde o movimento da administração científica do início do século, passando pelas teorias de relações humanas das décadas de 30 e 40 até o "novo movimento" da teoria de administração educacional iniciado na década de 50 e predominante até nossos dias, o paradigma das teorias de administração educacional desenvolvido durante todo este período tem sido essencialmente o mesmo e pode ser caracterizado como um empiricismo positivista e um funcionalismo estruturalista. Os princípios orientadores de sua investigação científica são os mesmos das ciências físico-naturais. Tanto em sua orientação conceitual como nos princípios orientadores de sua pesquisa, este paradigma está sendo profundamente contestado por sua limitação metodológica e teórica e especialmente por seu compromisso com a manutenção do *status quo* social.

A orientação conceitual da administração educacional

Até os inícios da década de 50, a administração educacional simplesmente tomou emprestado e aplicou aos seus problemas as tentativas de teorização empreendidas no campo da administração de empresas. Estas teorizações adotavam a orientação conceitual básica das ciências positivas, como aliás era a tendência nas incipientes ciências sociais. Nestas, tornou-se particularmente influente a orientação conceitual do funcionalismo estrutural de Talcott Parsons. A perspectiva funcionalista-estrutural adota uma visão integrada, holística do sistema social. Uma de suas importantes pressuposições tem sido o conceito de manutenção do equilíbrio entre as partes. Adotando tal perspectiva, a sociologia da educação concentrou sua análise nos conceitos de socialização, atribuição de papéis e controle do comportamento. Também os estudiosos da administração educacional iniciaram o "novo movimento" da teoria da administração educacional, a partir de 1955, inspirados nos mesmos conceitos e métodos das ciências sociais então vigentes.

Riffel (1973) observa que três aspectos desta opção pelo modelo das ciências sociais vigente são importantes para se compreender a controvérsia atual a respeito da administração educacional. Em primeiro lugar, é relevante assinalar a dependência teórica da administração educacional em relação às ciências sociais. As teorias já existentes nas várias disciplinas das ciências sociais foram tomadas de empréstimo pelos estudiosos da administração educacional. Assim, a sociologia, a ciência política e a psicologia social tornaram-se as ciências básicas da administração educacional. A consequência foi a negligência em desenvolver teorias baseadas na prática da administração educacional. O segundo aspecto deste empréstimo das teorias e métodos das ciências sociais foi a aparente ignorância ou desprezo, pelos estudiosos da administração educacional, das sérias controvérsias travadas então no seio das disciplinas-mãe. Problemas de enfoque da pesquisa, tais como objetividade x subjetividade, macroanálise x microanálise, lugar dos valores na pesquisa e, mesmo, perspectivas mais gerais na vida humana como o problema do determinismo x a liberdade não, caíram nas preocupações dos teóricos da administração educacional.

Wright Mills, por exemplo, é praticamente desconhecido destes teóricos que conhecem muito bem o pensamento de Talcott Parsons. O terceiro aspecto relativo a este empréstimo foi a adoção implícita e acrítica, pelos teóricos da administração educacional, da orientação conceitual e dos princípios de investigação dominantes na ciência social americana, tradicionalmente empiricista e funcionalista.

É esta perspectiva endossada pela administração educacional que vem recebendo sérias críticas, especialmente daqueles autores que estão propondo teorias alternativas de administração educacional. Segundo os críticos desta posição, ela assume uma visão demasiado integrada e harmônica da sociedade que só leva em conta os aspectos funcionais que contribuem para a manutenção do sistema. Ao endossar estes pressupostos, esta visão termina por enfatizar os interesses daqueles que detêm o poder na sociedade e a não resistir ao *status quo*. Além disso, sua visão pessimista e cínica das possibilidades e potencialidades humanas, leva-a a sustentar que o homem deve responder às exigências do sistema, uma vez que é incapaz de modificá-lo.

Esta visão pessimista do homem tem sido atacada pelos fenomenologistas e pelos cientistas sociais marxistas. Enquanto os behavioristas e funcionalistas se preocupam com a ordem social, subordinam o homem ao ambiente controlado e consideram os valores algo não racional, os fenomenologistas e cientistas sociais marxistas propõem uma visão alternativa do homem onde o que importa é o homem com sua individualidade, seus valores, seus impulsos e mesmo sua razão. Nesta visão, são as estruturas e processos que devem se conformar aos objetivos humanos e não estes a aqueles.

Os princípios orientadores da pesquisa

A segunda grande crítica às teorias correntes de administração educacional está ligada à sua visão de pesquisa, considerada muito restrita. Os princípios orientadores desta visão de pesquisa são: o método descritivo, o controle, a objetividade e a universalidade. Em base a estes princípios metodológicos das ciências naturais tentou-se desenvolver uma ciência da administração educacional. Analisemos, a seguir, algumas consequências da adoção destes princípios no campo da administração educacional.

O fracasso da tentativa de elaborar uma teoria como guia da ação prática em administração pode ser atribuído à inadequação da teoria básica e à limitação do método empírico-descritivo de pesquisa como instrumento para compreender e controlar os problemas da organização e da administração (Greenfield, 1979/80). Daí a inutilidade prática das teorias elaboradas e a distância entre as soluções teóricas e os problemas práticos. Esta situação levou os práticos a descreditarem dos teóricos e os teóricos a menosprezarem os práticos.

Do mesmo modo que nas ciências físicas, o objetivo do cientista tem sido o crescente controle do homem sobre a natureza, nas ciências sociais, o objetivo tem sido o crescente controle do próprio homem através das organizações. A dependência do modelo racional de administração gerou um corpo de conhecimentos marcado pela preocupação com o desenvolvimento de mecanismos sociais e organizacio-

nais destinados a facilitar o controle e a ordem. Dois efeitos imediatos deste enfoque foram: (1) ele serve para legitimar e absolutizar o atual sistema e estrutura; e (2) ele elimina como não práticos muitos padrões alternativos de ação (Denhardt e Denhardt, 1979). Desta forma, os teóricos e os práticos foram levados a se preocupar com o momento imediato e a desenvolver uma compreensão da administração de modo a-histórico, o que representa uma espécie de ideologia reificada (Denhardt e Denhardt, 1979). Os críticos desta visão de controle, especialmente Habermas (1971), consideram que o interesse no controle deveria ser substituído pelo interesse na emancipação, ou seja, no conhecimento para a liberdade. Devemos conhecer os determinantes sociais, históricos e culturais e ao mesmo adquirir uma consciência crítica para nos libertarmos destes determinantes. Aqui o que importa é o conhecimento para a superação e transformação da situação vigente.

O princípio da objetividade aplicado à administração pública ou educacional levou à separação entre administração e política, entre meios e fins, entre execução e decisão, entre fatos e valores, entre racionalidade técnica e racionalidade política. A política se preocupa com os fins e as decisões e a administração busca executar ou implementar as decisões. Esta dicotomia, justificada em nome da objetividade da ciência administrativa, levou a administração a se preocupar só com os problemas técnicos no contexto da burocracia racional e a esquecer os problemas políticos. Sua preocupação teórica válida devia ser com a eficiência técnica, onde não cabe a consideração dos valores. Exposição clássica desta visão positivista da administração é o livro de Herbert Simon, *Administrative behavior*, publicado na década de 40. Na década de 50, os teóricos em administração educacional publicaram seu *Administrative behavior in education* (Campbell e Gregg, 1957). Segundo Simon, as pessoas buscam maior racionalidade em seu comportamento. Para isto foram criadas as organizações. "O indivíduo racional é e deve ser um indivíduo organizado e institucionalizado" (Simon, 1957, p.102).

Nesta visão, as organizações passam a ser consideradas como simples instrumentos técnicos criados para ajudar o homem a realizar seus objetivos. "A teoria da administração procura verificar como uma organização deveria ser construída e operada a fim de realizar sua tarefa eficientemente" (March e Simon, 1958, p.38). Cerne do modelo racional é esta preocupação pela eficiência, onde a seleção de um objetivo é suposta e a ação é julgada em termos de comportamentos que contribuem para a realização do objetivo. O papel da administração pública ou educacional passa ser o de explicar o tema "eficiência".

A distinção positivista entre fato e valor aplicada às ciências sociais veio reforçar o interesse pela técnica. Baseados nesta distinção, os teóricos pretendiam e esperavam desenvolver uma verdadeira ciência da administração. Este fato levou a um maior distanciamento entre a administração e sua conexão histórica com o estudo da escolha política. A ênfase nos fatos do comportamento administrativo levou o estudo das organizações a ser classificado como o estudo da administração em geral. O sonho de desenvolver uma ciência geral da administração parecia transformar-se em realidade. A ênfase nos processos gerais da administração afastou a disciplina de seu interesse original pelas deliberações ligadas às escolhas sociais. O

resultado foi uma preocupação com as técnicas em detrimento da reflexão sobre as escolhas.

Buscando descrever e captar o comportamento desligado de seu significado e sua intencionalidade expressos pelos valores, a ciência positiva só pode projetar significado e intencionalidade baseados no comportamento manifesto e por isso apresenta conexão direta com o mundo real, o mundo vivo da ação e do ator. Enquanto descreve o comportamento, não existe conexão inerente entre tal descrição e o mundo subjetivo do "agente". O modelo racional da administração está, portanto, desligado da prática, uma vez que está separado da avaliação subjetiva que, na verdade, guia a ação administrativa (Denhardt e Denhardt, 1979). Este enfoque no comportamento leva à ênfase nas técnicas que conduzam à realidade dos objetivos.

Na medida em que estes meios técnicos se transformam em fins em si mesmos, não só se elimina a discussão dos fins organizacionais como implicitamente se reforça as condições sociais e políticas existentes (Denhardt e Denhardt, 1979, p.116).

A crescente preocupação com a racionalidade técnica parece constituir a característica da administração pública ou da administração educacional de hoje. Esta preocupação está associada a uma versão particular de dominação — "a política do poder". Segundo Pranger (citado por Denhardt e Denhardt, 1979),

a política do poder que está primordialmente ligada ao domínio hierárquico, veio para guiar nossos pensamentos e nossas ações. Ao fazer isto, ela tem virtualmente excluído uma "política alternativa de participação" que se preocupa com as tarefas do grupo as quais não só envolvem os membros comuns mas também se fundam nos membros para iniciar e dirigir aquelas tarefas" (p.109-110).

O cidadão diante disto, passa a ser substituído pelo burocrata que atua de modo instrumental.

Ao nos limitarmos a "modos de discurso positivisticamente aprovados", tornamo-nos incapazes de definir um sistema de valores no qual amplos interesses sociais e humanos são refletidos. Perde-se o senso de responsabilidade pelos caminhos tomados. Focaliza-se a execução de tarefas específicas, mas falha-se em examinar as implicações morais das ações. "A administração pública — afirmam Denhardt e Denhardt (1979) — não só falhou em corresponder à expectativa (de busca do bem público), mas também contribuiu ativamente para manter e expandir os padrões existentes de dominação social" (p.107). A teoria administrativa, ao focar interesses técnicos imediatos, estará eliminando considerações do papel histórico mais amplo e do contexto da burocracia pública.

Uma teoria crítica da administração educacional

As limitações de uma ciência empírico-positiva da organização e administração educacional acima apontadas levaram a um grande debate epistemológico e ao esboço de um novo paradigma mais satisfatório para a ciência da administração educacional. O debate centrou-se em três pontos básicos: (1) uma visão alternativa de

ciência; (2) uma visão alternativa de trabalho do cientista e da teoria; e (3) uma base teórica e ideológica alternativa. Espera-se, em base a este novo paradigma, desenvolver uma ciência da administração educacional situada no contexto da organização escolar e da sociedade.

Quanto à visão alternativa de ciência, os críticos da administração educacional sugerem que se substitua a tradição hipotético-dedutiva própria das ciências naturais por outras tradições na ciência, especialmente as tradições hermenêutico-dialética e crítica (Habermas, 1971; Radnitzky, 1973). Habermas caracterizou a tradição hermenêutica como "um modo histórico-interpretativo que produz não informação controlada no sentido das ciências estritas, mas compreensão da sociedade e da cultura baseada nas percepções compartilhadas do cientista e das pessoas cuja ação está estudando" (Riffel, 1978, p.146). A certeza e o controle são substituídos pelos interesse na troca inter-subjetiva. A ciência crítica, por seu lado, combina a busca da compreensão com um interesse especial na liberdade. Representando a antítese do determinismo histórico e social, ela busca a compreensão da natureza e da história para tornar possível uma emancipação e superação destas tradições.

A nova teoria de administração educacional também apresenta uma visão alternativa da natureza do trabalho do cientista e da teoria. A ciência tradicional coloca ênfase na derivação lógica e verificação (ou falsificação) empírica de hipóteses. Esta ciência é descrita como uma atividade lógica que progride de forma cumulativa e evolucionária.

Esta visão do trabalho científico que corresponde ao que Kuhn chama de "ciência normal", obscurece duas características fundamentais do trabalho científico. Primeiro, ela não explica adequadamente como se dá a geração de teoria que nesta visão alternativa é concebida como um processo heurístico, criativo e imprevisível. E segundo, esta visão não leva em conta o importante conceito de Kuhn (1970), segundo o qual o progresso científico se dá através de revoluções necessárias e a idéia popperiana de crescimento do conhecimento científico através de conjectura e refutação (Popper, 1962). Kuhn e Popper consideram que o progresso científico se dá através do estímulo de paradigmas competitivos e da rejeição de concepções consideradas inadequadas. O monismo teórico deve ser substituído pelo pluralismo teórico.

A base teórica e ideológica alternativa da nova teoria de administração educacional é cognominada por Riffel (1978) de voluntarista-fenomenológica e encontra suas raízes nas idéias de Mills e Habermas. No contexto mais específico da administração educacional seus defensores mais entusiastas são Greenfield (1974, 1979/80) e Riffel (1978), entre outros. Riffel (1978), ao apresentar um confronto entre a orientação funcional-estruturalista e a orientação voluntarista-fenomenológica, sintetiza no quadro abaixo as bases ideológicas e teóricas da nova teoria de administração educacional.

Dimensão de comparação	Estilo estruturalista-funcionalista	Estilo voluntarista-fenomenológico
Objetivo da pesquisa	Descrever e descobrir padrões no comportamento humano	Compreender as ações dos indivíduos e descobrir como interpretá-las
Visão de homem na sociedade	Os significados são dados aos homens pela sociedade	Os homens criam e transformam os significados sociais
Explicação do comportamento humano	A ação é determinada pelas forças ou determinações externas	A ação é baseada na escolha dos indivíduos
Visão das organizações	Instrumentos da sociedade orientados para um objetivo	Dependente dos indivíduos e de seus objetivos
Pressuposições básicas	Equilíbrio, ordem e continuidade	Instabilidade, conflito e mudança
Enfoque de análise	Identificação das relações ou condições que permitem uma sociedade ordenada existir	Interpretação dos significados que as pessoas colocam em suas ações
Suposto foco da teoria	Coletividade: sociedade ou organizações	Indivíduos agindo sozinhos ou em grupo

A reformulação dos estudos administrativos segundo este paradigma alternativo vai exigir que o novo administrador tome consciência das inter-relações que ocorrem entre o meio sócio-cultural e histórico e a organização sob análise. Como as organizações não existem no vazio ou em abstrato, sua análise precisa ser feita levando-se em conta seu contexto cultural e histórico.

A nova ciência da administração educacional, ao se propor a estudar a meta-estrutura da organização escolar na sociedade, ou seja, sua função mediadora entre a esfera política e a esfera econômica e a infraestrutura da organização escolar, isto é, sua mediação entre a esfera social e o indivíduo, poderá chegar a desenvolver uma ciência da práxis — uma ciência que estimule a ação prática baseada na teoria. Isto caracterizaria uma ação social destinada não à manutenção organizacional mas ao aprimoramento e desenvolvimento individual e social.

Segundo Foster (1980), a nova ciência da administração se alicerça em quatro pressuposições básicas:

1 — O problema administrativo primordial de nosso tempo é o de assegurar igualdade de oportunidade para os indivíduos através das organizações. Isto é verdadeiro nos campos racial, econômico e educacional.

2 — As organizações são agências mediadoras entre os indivíduos e a esfera social. Suas normas e exigências determinam o desempenho dos indivíduos e reforçam a diferenciação social.

3 — Os administradores são capazes de mudar as estruturas organizacionais de modo significativo, ou seja, são capazes de modificar as exigências que as organizações impõem aos indivíduos.

4 — O campo da administração, especialmente o da administração educacional, tem muito a se beneficiar do contato com as disciplinas sociais relacionadas (exemplo, sociologia, história, sociolinguística).

CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES

Passamos a maior parte de nosso tempo em organizações. Nascemos e morremos em organizações. Originalmente, pensadas para facilitar nossas vidas e servir-nos, hoje tornam-se a cada que passa, mastodontes a nos esmagar e triturar. Precisamos reconquistar o controle destas instituições. Desenvolvimento social, neste aspecto, é democracia institucional, isto é, participação na determinação dos meios e dos fins das instituições que nos afetam. Democratizar as estruturas internas de todas as organizações da sociedade a promover a democracia social.

Democracia exige participação, envolvimento, informação, sabedoria. Talvez só um povo educado seja capaz de salvaguardar suas conquistas democráticas e ampliá-las.

A administração educacional não é uma atividade neutra e meramente técnica. Pelo contrário, é uma atividade comprometida e política que ou se coloca a serviço da manutenção do sistema social ou opta pela sua transformação e superação. Os diretores das escolas oficiais do Estado de São Paulo, em resposta às punições do Secretário de Educação por terem participado de uma greve, declararam sua opção: "Diretor não é feitor, é educador". De que lado nos encontramos?

Com a finalidade de provocar a reflexão, apontamos, a seguir, algumas implicações da análise apresentada neste trabalho.

1 — Os postulados do paradigma tradicional das teorias de administração educacional apresentam sérias limitações ao desenvolvimento de uma teoria que possa iluminar e aprimorar a prática do administrador educacional.

2 — A prática da administração educacional fundada nas teorias de administração educacional dominantes tem sérias implicações sociais que precisam desveladas e colocadas ao nível da consciência crítica do administrador-educador.

3 — A administração educacional, como um corpo de estudo precisa alargar sua visão de ciência, de trabalho científico e de teoria. Esforços maiores devem ser

dedicados à utilização da hermenêutica, da ciência crítica e do estilo fenomenológico de investigação no estudo da escola como organização. Este desenvolvimento irá trazer o pluralismo teórico e enriquecer o debate em torno do problema da ciência da administração educacional.

4 — Novas questões mais pertinentes aos problemas concretos dos administradores precisam ser levantadas e investigadas. Eis algumas, a título de exemplo e para estimular a imaginação: Administrar a escola para que fim? Por que a escola tende a dominar certas crianças? Por que a organização escolar permite que alguns alunos tenham sucesso e outros fracasso? Quem fracassa? Quem tem sucesso e por que? Qual o papel, função e objetivos reais da escola na sociedade? Por que a escola tem impacto diferente em certos grupos?

5 — É possível desenvolver uma práxis da administração que, combinando teoria e prática, tente superar nas organizações, as fraquezas estruturais que resultam em desigualdade e injustiças?

Como se pode perceber, o novo paradigma proposto para a administração educacional não só lhe dará um instrumental metodológico mais adequado ao tipo de objeto a ser analisado, mas também lhe permite investigar questões substantivas de maior relevância teórica e prática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BACCHUS, M. K. Education as social control mechanism. *The Alberta Journal of Educational Research* 25(3):160-73, September 1979.
- BROWN, A. Institutional democracy: problems and prospects. *Educational Theory* 29(2):85-95, Spring 1979.
- BURDEAU, G. *A democracia. Ensaio sintético*. Lisboa, Publicações Europa-América, 1975.
- CAMPBELL, R. F. & GREGG, R. T. (eds.) *Administrative behavior in education*. New York, Harper and Brothers, 1957.
- COHEN, C. *Democracy*. New York, The Free Press, 1971.
- DECLARAÇÃO do México. Conferência Regional de Ministros da Educação e de Ministros do Planejamento dos Estados Membros da América Latina e do Caribe, 13/2/1979. *Boletín de Educación*, n.2, 1979.
- DENHARDT, R. B. & DENHARDT, K. G. Public administration and the critique of domination. *Administration and Society* 11(1):107-20, May 1979.
- DE VITA, J. A. *Política educativa y cooperacion social*. Buenos Aires, Editorial El Ateneo, 1945.
- DURANT, W. & DURAND, A. *The lessons of history*. New York, Simon and Schuster, 1968.
- FOSTER, W. P. The changing administrator: developing managerial praxis. *Educational Theory* 30(1):11-24, Winter 1980.

- GREENFIELD, T. B. *Theory in the study of organizations and administrative structures: a new perspective*. Paper presented at the International Intervisitation Programme, 1974.
- GREENFIELD, T. B. Research in educational administration in the United States and Canada: an overview and critique. *Educational Administration*, 8(1), 207-45, Winter 1979/80.
- HABERMAS, J. *Knowledge and human interests*. Boston, Beacon Press, 1971.
- KUHN, T. S. *The structure of scientific revolutions*. Chicago, University of Chicago Press, 1970.
- LUZURIAGA, L. *Pedagogia social e política*. São Paulo, Ed. Nacional, 1960.
- MARCH, J. & SIMON, H. A. *Organizations*. New York, John Wiley, 1958.
- PACHECO, M. M. *La educación como proceso conectivo de la sociedad, la ciencia, la tecnología y la política*. México: Ed. Frillas, 1978.
- POPPER, K. R. *Conjectures and refutations*. New York, Basic Books, 1962.
- RADNITZKY, G. *Contemporary schools of metascience*. Chicago, Henry Regnery, 1973.
- RIFFEL, J. A. The theory problem in educational administration. *The Journal of Educational Administration*, 16(2), 139-49, October 1978.
- SIMON, H. A. *Administrative behavior*. New York, Free Press, 1975.

ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA

TEORIA E PRÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA

FÁTIMA CUNHA FERREIRA PINTO*
ARTHUR CEZÍNIO DE ALMEIDA SANTA ROSA*

RESUMO

O artigo analisa algumas questões sobre as relações entre política e administração universitária. Parte de uma concepção em administração educacional e, destacando aspectos históricos sobre universidade e seu compromisso social, focaliza a administração da universidade brasileira.

Os autores concluem com uma reflexão sobre as estruturas de poder no ensino superior e sobre a formação e a prática dos administradores universitários. Enfatizam a discussão constante e a participação política como elementos fundamentais da administração universitária.

ABSTRACT

This paper analyzes questions on the relationships between politics and university administration. From a concept of educational administration, and historical aspects of university development, it focuses on the administration of Brazilian institutions.

The authors conclude with ideas on structure and power in higher education and on the education of university administrators. They emphasize that permanent discussion and intensive faculty and administrators political participation are basic elements for a successful university administration.

INTRODUÇÃO

O presente estudo não tem a pretensão de esgotar todos os ângulos das relações entre política e administração universitária, mas apenas sugerir algumas questões específicas do campo da administração pública e da ciência política, para reflexão e questionamento dos profissionais da administração educacional.

*Professores da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense.

RBAE	Porto Alegre	v.1	n.1	p.66-78	jan./jun. 1983
------	--------------	-----	-----	---------	----------------

Como um fenômeno marcante do nosso tempo, a chamada crise da educação, em dimensões mundiais, passou a exigir, nos últimos quarenta anos, um tratamento mais objetivo por parte dos governantes e líderes educacionais.

Especialmente os países pobres do bloco ocidental despertaram para a importância de buscar novos modelos conceituais e ajustar seus sistemas educacionais¹ a uma nova realidade social, econômica e política que se delineava: a busca do desenvolvimento como via de redução das diferenças entre eles e as nações mais desenvolvidas. O fenômeno que se observou especialmente no Brasil, foi o da expansão da demanda por educação como um mecanismo de mobilidade social das várias camadas da sociedade que, à procura de melhores condições de vida e novo *status* social, pressionaram as várias instâncias da administração superior do País na busca de novas e maiores oportunidades educacionais.

Esse fenômeno da explosão da demanda social por educação ocorreu paralelamente ao fenômeno da grande expansão demográfica dos últimos anos. Essa crise² gerou dramáticas constatações sobre o atraso em que o sistema educacional brasileiro operava e exigiu uma revisão completa das concepções e princípios educacionais que vigoraram na primeira metade do século XX, e que haviam sido incorporados à teoria da educação em seus aspectos pedagógicos, andragógicos e sobretudo organizacional. Relevou-se, portanto, urgente, uma necessidade de aperfeiçoar e atualizar as relações entre elementos do sistema, e clarificar e modernizar, no Brasil, as relações da educação com os setores políticos e econômicos, redefinindo suas funções sociais.

Modernizar a administração da educação em todos os níveis, e em especial a do ensino superior, tornou-se imperativo em nossos dias.

A administração educacional passou a desempenhar um papel extraordinário como um dos agentes de mudança e notável força estratégica para superar essa crise mundial.

As teorias da administração educacional e suas novas concepções³ têm sido consideradas como principais instrumentos para solução dos graves problemas educacionais que hoje nos afligem. De tal forma essa nova ótica tem sido discutida⁴ que há quem afirme que não existem países desenvolvidos ou subdesenvolvidos, mas

¹ Por "sistema educacional" estamos compreendendo a totalidade da ação educacional desenvolvida no País, seja qual for a entidade mantenedora, nível ou natureza dessa ação.

² Ver o ensaio de COOMBS, P. H. *A crise mundial da educação — uma análise de sistemas*. São Paulo, Perspectiva, 1976. (Coleção debates). Realiza um balanço do estado da educação nos países do chamado bloco dos desenvolvidos e naqueles que lutam para sair do subdesenvolvimento.

³ Ver o estudo de WAHRLLICH, B. *Revista de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas*, jan./mar. 1979; sobre a evolução das Ciências Administrativas na América Latina. E as conferências de Benno Sander, no ciclo de estudos promovidos pelo Mestrado em Educação e Departamento de Teoria e Prática de Administração Escolar da Universidade Federal Fluminense, quando as abordagens contemporâneas da administração educacional foram analisadas.

⁴ Essas discussões, a nível nacional, têm sido uma permanente preocupação da Associação Nacional dos Profissionais da Administração Educacional (ANPAE), que em simpósio e congressos, indiscutivelmente, lidera as iniciativas na área da administração da educação, exercendo, ainda, incontestável influência sobre os países da América Latina.

apenas países que sabem administrar a tecnologia e recursos disponíveis, e países que ainda não o sabem.⁵

No centro dessas considerações nos deparamos com a constatação de que administrar passou a ser, nos últimos anos, o efetivo exercício do poder de países que comandam econômica, científica e tecnologicamente sobre outros que deles dependem, ou mesmo dentro de um mesmo país, de uma classe ou grupo sobre outros, ao nível de garantir a estrutura de poder.⁶ O poder da administração, que reproduz e garante relações sociais e estruturas sociais determinadas pelos valores e ideais prevalentes na sociedade, encontra canal livre na educação.

O conceito de poder na educação e a administração educacional como efetivo exercício desse poder estão de tal forma relacionados com outras dimensões de poder na vida de uma sociedade que sua explicitação só se torna viável pela análise das várias formas com que se manifesta.

Especialmente no que diz respeito ao ensino superior, a administração educacional tem assumido uma importância sem precedentes na história da educação brasileira. Dadas as suas responsabilidades e baseadas na natureza relacional com a sociedade, tornou-se mais que transmissora do saber universal, ou templo de cultura: transfigurou-se, para sobreviver em nossos dias, em produto da comunidade e esperança de realização de seus anseios.

Como organização sócio-cultural, no entanto, depende da sociedade que a consagrou, mas também depende do Estado, que assegura sua existência legal e a provê com recursos necessários à sua evolução. É um objeto ao mesmo tempo de conquistas e de pressão, de aspirações e de manipulação.

Administrar a universidade é, pois, tarefa que exige, além de espírito público, uma vocação e uma competência tão especiais, uma visão sócio-cultural tão profunda — que inspiraram este estudo — que pela relevância do tema deve ser debatido pelos educadores em geral e pelos profissionais da administração da educação.

A UNIVERSIDADE BRASILEIRA E SEU COMPROMISSO SOCIAL

A universidade, hoje considerada como instituição social, sofreu ao longo dos tempos influências as mais diversas e adotou características essenciais que se mantiveram estáveis por quase todos os oito séculos de sua história, propondo ideologias que valem a pena analisar.

Nos primórdios, uma ideologia do liberalismo foi a manifestação intelectual desse despontar de universidade. No começo essas universidades não tinham autori-

⁵ DRUCKER, P. E. In: CHIAVENATO, I. *Introdução à teoria geral da administração*. Rio de Janeiro, McGraw-Hill do Brasil, 1977. p.5.

⁶ A expressão "estrutura de poder" será neste estudo utilizada como conjunto de forças organizadas sob um aparelho jurídico e administrativamente institucionalizado, e a forma com que esse instituto exerce sua função sócio-política, ou seja, o aparato utilizado pelas classes dominantes, assim entendidas, incluindo as lideranças políticas (representativas ou não), as forças militares, os empresários e gerentes das grandes empresas nacionais ou estrangeiras.

dade acadêmica. Eram organizações privadas, formadas de acordo com interesses pessoais, tendo evoluído para grandes corporações, assumindo funções de instituições de ensino (Bolonha — séculos XII e XIII). Nessa época "universidade era associação de intelectuais, educadores e estudantes".

Uma outra, posterior a essa, medieval, parece ter surgido com o advento da imprensa e o aumento da autoridade escolástica. É uma perspectiva de universidade como receptáculo da cultura e guardiã das tradições, um ideal conservador. É a ênfase aos grandes mestres, das grandes obras, e a instituição "universitária", com poderes oficiais, admite uma educação liberal, mas distancia mestres e alunos.

Do fim do século passado e início deste, com Humboldt, nasce uma universidade moderna, como instituição de pesquisa, ideologia que se tornou dominante, propondo uma atividade universitária à procura incessante de conhecimentos e busca obsessiva da verdade. É o padrão de universidade praticamente responsável pelo vertiginoso avanço científico em que nos encontramos hoje.

Uma nova ideologia que começou a atingir a universidade ainda nos meados do século XX — sem que a anterior desaparecesse em algumas das grandes universidades do mundo — é aquela que considera a universidade promotora do bem social. Aparece aqui a atividade universitária como "imediatista", voltada para o que é imediatamente reconhecido como útil. Ainda não é dominante, mas são observáveis algumas das consequências em países desenvolvidos, como as universidades técnicas, as universidades como "campo de dissidência e ação política".⁷

A universidade moderna comporta, ainda, todas essas ideologias, umas se sobrepondo a outras, e o dilema da administração é compatibilizá-las. O desequilíbrio nelas se verifica mais por influência pessoal dos docentes e pesquisadores, cientistas e analistas, que elevam a extremos essas posturas ideológicas.

A dominação de uma ou outra delas depende do momento histórico e das necessidades específicas das sociedades onde as universidades estão instaladas, ou da ação ingênua ou premeditada dos administradores universitários.

As concepções da universidade brasileira são confusas e controvertidas. No confronto com os países da velha Europa, berço e modelo da civilização ocidental, o Brasil é um país muito novo. Pouco pesam em sua cultura as tradições de um passado mais longínquo, e pouco significado tem o acervo do que já se fez, mesmo em comparação com os Estados Unidos da América.

Em termos políticos, pode-se afirmar que ainda não se constituiu verdadeiramente a universidade brasileira. Como nação emergente, com características de sociedade prismática,⁸ o Brasil sofre problemas de excesso de formalismo, burocracia e dependência tecnológica, científica e cultural, convivendo a universidade com es-

⁷Um estudo muito interessante foi realizado pelo Professor Rogério Cesar de Cerqueira Leite, físico de renome internacional, no livro *As sete pragas da universidade brasileira*. São Paulo, Duas Cidades, 1978, p.33-48.

⁸Ver estudo sobre o formalismo na administração das sociedades prismáticas, segundo modelo de Riggs, no livro de Benno Sander, *Educação brasileira, valores formais e valores reais*. São Paulo, Pioneira, 1977. p.3-60.

ses fatores. Tendo incorporado principalmente características européias e recentemente americanas em sua evolução histórica, está em busca de seu modelo próprio.

Embora formalmente conceituada como polivalente, aberta, integrada e organicamente multifuncional, a universidade brasileira revela-se a síntese da concepção idealista e da concepção funcional ao procurar entrosar-se com as necessidades técnicas do desenvolvimento, com mercado de trabalho, mas sem resvalar para o modelo tecnocrático.⁹

Tomando como parâmetro as instituições universitárias de nações mais desenvolvidas e de maior tradição, esta síntese pode ser identificada como "modelo alcançado", mas não passa de transplantes que jamais alcançaram a autenticidade que essas instituições têm nos seus países de origem: sua inserção numa realidade social.¹⁰

O que se chamou de universidade no Brasil não tinha substância nem ao nível estrutural funcional, nem ao nível histórico.¹¹ Por mera aglomeração de escolas superiores, exceção feita à Universidade de Brasília, constituiu-se o Sistema Universitário Brasileiro. Na busca de seu próprio caminho, mesmo sentindo hoje os efeitos desastrosos do movimento expansionista a partir de 1970, que desfigurou o modelo de "universidade" adotado, compromete-se com a realidade brasileira e torna-se efetivamente um "lugar de confronto e ao mesmo tempo de conciliação dialética de gerações, da cultura que nela se produz e por ela se transmite".¹²

Sobretudo em sua definição como organização sócio-cultural, sente-se a universidade como a instituição chamada a trabalhar para a solução dos problemas da sociedade pela qual é sustentada. Existe, pois, um "compromisso existencial" da universidade em razão dos interesses sociais. "Não se pode conceber uma universidade isolada da comunidade política, dos seus problemas e necessidades, pois trabalhar na solução dos mesmos constitui sua razão de ser".¹³

Acentua-se constantemente o papel crítico da universidade¹⁴ e dentro desse contexto ela deve, além de dominar, ampliar e difundir o saber humano, voltar-se para o aproveitamento dos recursos do País, para o estudo de sua realidade social, inclusive sobre as causas de sua dependência interna e externa. Deve, ainda, envia-los todos os esforços para promover a criatividade cultural autônoma, e sobretudo influir sobre a realidade, numa perspectiva de mudança.

Parece-nos, portanto, claro que não compete à universidade tão somente habilitar universitários para atuar no mercado de trabalho, mas cabe-lhe também exer-

⁹SUCUPIRA, N., apud BOAVENTURA, E. A condição atual da universidade e a reforma universitária. *Revista Fórum*, (3):22, 1978.

¹⁰GOERGEN, P. L. A universidade, sua estrutura e função. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, Cortez e Moraes, 1978. p.47.

¹¹Ver estudo realizado por Maria de Lourdes A. Fávero, na obra *Universidade brasileira em busca de sua identidade*. Petrópolis, Vozes, 1978.

¹²MEC — Reforma Universitária, 1972. p.17.

¹³GOERGEN, P. L., op. cit., p.57-9.

¹⁴TRIGUEIRO, D. O governo da universidade. *Revista INEP/MEC*, RBPE, n.105, 1967.

cer uma função crítica. Esta função é ampla e atinge tanto os campos do saber, da tecnologia, da arte, como também é voltada a "questionar a estrutura do poder e a ordem social" ou para "propor utopias concretas, relativamente ao que deve ser a sociedade e a ciência humana."¹⁵

Estas e outras concepções sobre os papéis a serem desempenhados pela universidade brasileira e suas responsabilidades para com o povo brasileiro e seu futuro pertencem ao rol de opiniões e pareceres freqüentemente encontrados na literatura sobre a educação superior.

Nota-se um denominador comum a essas posturas de pensadores-escretores que é o de entenderem haver efetivamente uma relação dialética, uma espécie de debate vertical entre Estado e universidade, como um estágio de permanente confronto, cujas repercussões no todo social são facilmente identificáveis. Esse jogo de forças, essa relação dialética do Estado que não pode prescindir da universidade para fins econômicos e por isso esforça-se por comandá-la, e da universidade que descobre dia-a-dia seu caminho de liberdade e busca seus próprios valores, constitui-se o âmago da crise de definição da administração universitária.

ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE BRASILEIRA

Podemos, para facilitar a análise dessa luta entre intervenção do Estado no controle ideológico da universidade e a busca desta por sua autonomia, considerada como exigência da democracia, ressaltar alguns fatos balizadores das considerações que se seguem.

Não podemos afirmar que a universidade que temos no Brasil — seja mantida pela iniciativa oficial, privada ou confessional — represente as aspirações e necessidades de uma sociedade carente como a nossa, pois tem sido usada como mecanismo de seleção social e instrumento de crescimento econômico, negligenciando-se do verdadeiro papel de captador microsensível dos reclamos das classes menos favorecidas da sociedade brasileira.

A política do saber e o cultivo e difusão da produção científica estão em nível crítico pela insuficiente formação intelectual e baixa qualidade das pesquisas, tanto na graduação como na pós-graduação. As pesquisas produzidas, em qualquer campo do saber, não causam impacto sobre a política nacional e estão quase sempre comprometidas com a conservação do modelo sócio-econômico adotado pelo governo.¹⁶

Embora declaradamente uma instituição prestadora de serviços, não mostra a Universidade um efetivo empenho em propor alternativas para a solução dos graves problemas de desigualdades sociais no País, e só recentemente docentes e dis-

¹⁵ RIBEIRO, D. *A universidade necessária*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978. p.123-30.

¹⁶ Tal concepção é classificada como pesquisa-negócio pelo Professor Guilherme Marco de La Penha. Ver conferência de abertura dos Anais do 1º Seminário sobre Universidade Brasileira, realizada em Juiz de Fora, em 24/10/79. p.13-5.

centes interessados no aprimoramento das instituições têm conquistado a oportunidade de se fazerem ouvir e de se representarem em suas respectivas associações.

Percebe-se, cada dia, mais uma desvalorização dos cursos de Ciências Humanas e Filosofia que deveriam significar a chave para criação de mecanismos de discussão sobre problemas sociais, de divulgação da produção científica, de centros articuladores entre as ciências sociais e exatas, possibilitando, assim, identificar os campos realmente relevantes das pesquisas para a vida nacional. O homem como centro do processo de desenvolvimento e agente desencadeador do mesmo, e não como meio-instrumento para objetivação de metas materiais — que por si só seriam responsáveis pelo processo do desenvolvimento —, deveria nortear a política educacional.¹⁷

Lamentavelmente, há um desconhecimento por grande parte da comunidade universitária, em primeiro plano, da verdadeira missão social da universidade nos destinos do País, na formulação de um projeto próprio de crescimento, na necessidade de alto grau de compreensão de “suas responsabilidades ante a sociedade nacional”,¹⁸ e em segundo plano, da importância de uma coesão interna dos vários setores da universidade, pela ação firme de professores, alunos e funcionários. As condições exigidas para a efetividade de suas missões seriam a necessária flexibilidade na administração: autonomia, isto é, ausência de tutela do Estado e a consciência coletiva do papel social. Para exercer plenamente sua influência sobre as demais esferas da vida cultural e sobre as estruturas da sociedade, é indispensável enfrentar a crise de competência e de ética social.

Em meio às muitas análises críticas ao desempenho da universidade brasileira ao enfrentar a crise da educação, é necessário conhecer o duplo aspecto: ela tem mudado de cima para baixo — pressões políticas e ação dos governos; e de fora para dentro — pressões sociais. Tais mecanismos não têm mostrado, no entanto, eficácia na promoção de mudanças necessárias tanto no âmbito do ensino, da pesquisa e da participação nos problemas comunitários, como no da correção de defesagens comprometedoras e perceptíveis entre universidade e meio.

A política universitária deve, é certo, contribuir como elemento de ajuste contínuo e crescentemente eficaz das funções da universidade como formadora de recursos humanos para o mercado de trabalho, mas também “integrar pessoas aos processos de decisão e desempenho de atividades econômicas e sociais, determinantes dos rumos do desenvolvimento da nação e de suas regiões”.¹⁹ Esta integração exige um compromisso de estudantes, professores e administradores como agentes sociais na viabilização de um processo de conquista democrática interna das instituições educacionais de todos os níveis e o da democracia externa a elas, isto é, da própria sociedade global.

¹⁷ PINTO, F. C. F. *Recursos humanos para a educação*. Rio de Janeiro, UFF, 1976. Dissertação de mestrado em Educação.

¹⁸ RIBEIRO, D., op. cit., p.123-30.

¹⁹ TRAMONTIN, R. In: *Anais do 1º Seminário Internacional de Pesquisa Institucional*, Campinas, MEC/DAU/CENTAU/AIR, 1976. p.76-90.

Como instituição, a universidade brasileira tem caráter permanente. Deve romper, por conseguinte, as barreiras de seus próprios muros e partir para a solução dos problemas da comunidade.²⁰

O trabalho universitário só terá real repercussão se for capaz de preparar o profissional competente, moldar o dirigente eficaz, o político comprometido com o interesse público e o governante cômico de suas responsabilidades para com a sociedade. Em termos práticos, na universidade brasileira "a reflexão deve se sobrepor à rotina, as lideranças devem estar cômicas de sua transitoriedade e da perpetuidade e transcendência da instituição que as abrigou as ungiu para servi-la e dirigi-la e não para se servirem dela para outros fins que não os de defesa do seu patrimônio e dos ideais legítimos dos que a compõem."²¹

É, pois, essencial que a universidade brasileira se conheça a si mesma, que possa se autodeterminar. É ainda essencial que possa identificar as causas de sua notória ineficácia, e que alcance uma maturidade administrativa.

Precisa reexaminar o seu processo interno para se certificar de que seus principais problemas não estão nos planos das "inquietações estudantis", na "rebeldia dos docentes" ou na intransigência dos órgãos de controle externo", que são afirmativas normalmente usadas para perpetuar o imobilismo, a dependência e o arbítrio.

Parece-nos, portanto, claro que a educação brasileira — e em especial o ensino superior — está longe de uma situação ideal, e temos que reconhecer como urgente necessidade uma reforma estrutural e administrativa, a fim de ficarmos livres de ordenamentos processuais e legais excessivamente detalhistas, e de uma descentralização administrativa que diminuiria a incidência de controles burocráticos.

O desafio da reforma administrativa no ensino superior encontra sérias barreiras no âmbito da política educacional dos últimos anos: predominância esmagadora da rede particular de ensino sobre a rede oficial.²² e a presença, ainda, de instituições isoladas; mecanismos de seleção para o ingresso em instituições de ensino superior; política de pessoal; recursos orçamentários e extra-orçamentários; distorções nos encargos de órgãos de formulação e execução da política educacional.

As tentativas parciais de modernização administrativa têm funcionado mais como "reação conservadora" às modificações conceptuais que afloram entre estudantes e docentes. Estas iniciativas têm modernizado sem romper com as antigas tradições, sem ferir interesses conservadores, e, notamos uma ênfase na remodelação apenas técnico-administrativa, com preocupações predominantemente processualísticas.

A atual "modernização administrativa" tem, no entanto, funcionalidade política,²³ não só pelo controle do governo central exercido externamente sobre a uni-

²⁰ VAZ, Z. In: *Anais do 1º Seminário Internacional de Pesquisa Institucional*. Campinas, MEC/DAU/CENTAU/AIR, 1976; e *Relatórios do 2º Seminário Internacional de Pesquisa Institucional*, MEC/CODEMOR/DAU, 1978.

²¹ VAZ, Z., op. cit., p.32.

²² *REVISTA Estudos e Debates*. Brasília, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 1978; e *Estatísticas do SEEC/MEC*, 1980.

²³ ROMANELLI, O. *História da educação no Brasil - 1930-73*. Petrópolis, Vozes, 1978. p.228-33.

versidade, mas principalmente porque retira toda a oportunidade dela, universidade, interferir sobre ou controlar os resultados daquilo que ela mesma produz.

Dessa forma, a modernização acabou criando uma "complexidade administrativa e uma intrincada teia de mecanismos de controle dentro e fora da universidade",²⁴ que aumentam o esquema de poder e reduzem a autonomia, sua conquista máxima.

ADMINISTRAÇÃO E PODER NAS UNIVERSIDADES

O governo e o regime a que uma nação se submete, seja por legítima delegação da maioria consciente, por dinâmico e legal conflito ideológico, ou até por expressão consentida de maiorias,²⁵ representam a estrutura de poder que será regulada através de reformas jurídicas e pela burocracia, ou seja, o aparato jurídico-administrativo.

Para Darcy Ribeiro, num plano mais complexo, o "conceito de poder" refere-se a situações de interdependência econômica assimétrica, de âmbito mundial, que configura algumas noções como pólos de dominação — imperialismo — e outras como áreas de espoliação — dependência.

É no entanto a dependência de valores culturais estranhos, principalmente de países desenvolvidos aos quais estamos subordinados economicamente, que torna a ação do Estado acorde com essas manifestações invisíveis, desvitalizando os mecanismos de articulação política, as decisões de governo e as atividades administrativas. Esta dependência econômica e cultural gera conformismo e "submissão à racionalidade dos países adiantados no processo de desenvolvimento".²⁶

É principalmente sobre o sistema educacional que essa racionalidade se manifesta, influenciando no modelo universitário e estabelecendo paradigmas para a educação superior.

Sobre a universidade, especialmente nos países pobres, recai o fardo da acusação de ser um eficaz veículo para se estabelecerem os mecanismos de direção, ordenação, estruturação e articulação do sistema social.

Nas relações entre educação superior e desenvolvimento, numa realidade complexa como a do Brasil, a administração educacional desempenha papéis fundamentais de imposição de estilos de administrar e de cumprimento dos rituais da política desenvolvimentista. Neste caso, estabelece-se um antagonismo entre as concepções ou alternativas acadêmicas e empresariais para a universidade brasileira.²⁷

²⁴ ROMANELLI, O., op. cit., p.228-33.

²⁵ SANTA ROSA, A. C. A. *Administração centralizada da educação: ideologia do subdesenvolvimento consentido*. Conferência proferida no 1º Congresso Interamericano de Administração da Educação, Brasília, 10-14, 1979.

²⁶ Fernandes, F. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar Ed., 1975. p.95.

²⁷ Tema apresentado pelo Professor Jorge Brito no 1º Congresso Interamericano de Administração da Educação, Brasília, 10-14, 1979.

Observando-se o contexto sócio-econômico que o País atravessa, com uma política centralizada — prolongamento da opção econômica — foi enfatizada nos últimos anos a orientação profissionalizante nas universidades brasileiras, sendo a formação de profissionais para o mercado de trabalho definido em termos do crescimento industrial, com clara discriminação de profissões, valorizando as que estão mais ligadas aos processos de produção e desvalorizando as demais.

Neste quadro, o papel esperado dos administradores universitários passou a ser o de colaboracionistas na implantação e manutenção dos processos, que no discurso oficial garantiriam a inserção do País, a médio prazo, no contexto das nações industrialmente desenvolvidas. Contribuir para o desenvolvimento econômico parece ser sua simplificada tarefa, nesta perspectiva.

Contudo, sabemos que não se pode separar a administração universitária da vida cultural do País. Já nos referimos a essa missão social e renovamos agora que não se pode admitir uma universidade acrítica, não educadora. Rejeitamos esse reducionismo.

A universidade brasileira tem compromissos históricos com o desenvolvimento nacional, não podendo ser transformada em agente econômico. Seu objetivo principal, já vimos, não pode ser o desenvolvimento econômico. A universidade é um centro cultural por excelência, e um "lugar onde se dá o encontro das diversas ciências", e onde "o problema da cultura está por demais esquecido, principalmente pelos administradores".²⁸

Aos administradores universitários de hoje, pelo despreparo em relação às Ciências Humanas e pelas pressões de ordem institucional que sofrem, tem cabido tão somente constatar as defazagens entre o que os governantes esperam para desenvolver o País, nas atuais relações entre política, economia e administração, e o que se sente pulsar no seio da comunidade universitária: constatações das desigualdades sociais decorrentes do modelo econômico adotado, a insuficiência de recursos, a falta de autonomia. A universidade tem compromissos sociais, antes de tê-los com a economia.

Não se trata de postura ingênua, pois não podemos negar que um País com economia forte pode apresentar níveis de conforto e de saúde que satisfaçam à sua gente, mas sim de escolha, pois o preço que uma ou mais gerações paga de sacrifícios materiais e culturais para solidificar uma economia, pode não justificar estas ações.

FORMAÇÃO DE ADMINISTRADORES UNIVERSITÁRIOS

Nas reflexões anteriores tentamos delinear, além das estruturas de poder na educação superior, as diferentes dimensões que podem ser identificadas na atuação do administrador universitário e que balizam politicamente sua ação.

²⁸ RESENDE, A. M. *O saber e o poder na universidade: dominação ou serviço?* Campinas, Cortez/Autores Associados, 1981. p.27-9. (Coleção polêmicas do nosso tempo — 3).

As acusações de anacronismo e rigidez estrutural feitas contra a universidade brasileira por certo decorrem da perda da perspectiva do projeto de instituição universitária, de sua pouca agilidade, da impotência dos administradores de todos os escalões, e da falta de criatividade. Desse ponto de vista, a incapacidade de responder às pressões externas e internas, e de ampliar suas relações com a sociedade, correspondendo às expectativas, é consequência da maior influência de uma das dimensões do estilo de administrar do chefe de departamento, dos diretores de unidade e de centros, dos pró-reitores ou do reitor.

A formação do administrador universitário, seja um professor exercendo eventualmente uma função administrativa em qualquer nível, ou um profissional da administração de empresas, pressupõe o desenvolvimento de certas habilidades que transcendam os limites das técnicas administrativas. Não bastam ao administrador universitário os conhecimentos sobre planejamento e racionalização do esforço humano e material na busca de assegurar o desempenho eficiente do corpo docente no processo de transmissão de conhecimentos às novas gerações. Tão pouco é suficiente o domínio das atividades técnicas de finanças, contabilidade, administração, ou mesmo de psicologia, demonstrando capacidade para manter as relações de trabalho em bom nível, aperfeiçoando os processos de influência de modo a tornar tranqüila a vida da universidade, seja pela cooptação de seus pares ou pela coação sobre eles.

Não bastam ao administrador universitário a notória competência na sua área de especialização, ou o reconhecimento universal de suas boas intenções e zelo profissional, organização pessoal, fluência verbal ou equilíbrio nas relações de autoridade. Sequer é bastante que seja eleito diretamente por seus companheiros, ou indiretamente por órgãos colegiados de representação, ou mesmo pelo Poder Executivo. As responsabilidades na condução do destino de organizações prestadoras, por natureza, de serviço público exige uma competência especial.

Parece-nos claro que a universidade não pode transformar-se somente em executora de políticas científicas e tecnológicas, nem em mera formadora de recursos humanos especializados para o mercado de trabalho, em cumprimento a doutrinas pragmáticas visando ao atendimento das empresas públicas e privadas, não deve tão pouco ser desobediente, por natureza, às regras impostas por quem ainda a sustenta, e cega às necessidades de crescimento material da sociedade.

A universidade tem que se constituir em lugar de discussão política, um lugar de reflexão e contestação, quando assim se fizer necessário, mas ao mesmo tempo um lugar sem radicalizações. Deve se constituir em formadora de homens bem preparados tecnicamente para o mundo do trabalho, mas um homem social, antes de econômico.

Por conseguinte, tem a universidade brasileira de ser o lugar onde se trabalha e se respira a sociedade, um templo de democracia, e precisa, por isso, se constituir no local onde se denunciam os erros cometidos por governantes e homens de negócio na condução dos destinos do País, e um lugar de anúncio de alternativas e reivindicações. Um lugar de estudo e pesquisa.

Para administrar, em qualquer instância, uma instituição com tais características é preciso conhecimentos específicos que evoluam da mera dinâmica processual para uma ação baseada nos fins. Propomos, pois, que a visão do administrador universitário se desloque do processo para a finalidade, da acomodação para a participação.

Pressupomos uma preocupação existencial em dominar os campos da filosofia, da política, da história, da economia e da sociologia, e um comprometimento tácito com o bem público, com o respeito ao ser humano, enfim, com uma visão humanística profunda.

Precisa ter, o administrador, sem dúvida, uma visão crítica de sua sociedade, e, antes de tudo, aprender a respeitar as opiniões contrárias, a conviver com os desafios e a administrar o conflito em sua organização.

Uma primeira consequência do que abordamos até aqui quanto à tipicidade do administrador universitário é, sem dúvida, o processo de seleção de profissionais para os cargos nas organizações. Seria difícil imaginar que o Governo federal, enquanto poder central e condutor da política econômica, traduzindo em normas sua influência e representando as forças que definem os destinos do País em termos de desenvolvimento, abdicaria da escolha dos dirigentes maiores, ou deixaria de influenciar sobre a escolha dos administradores dos diversos escalões, principalmente nas universidades oficiais. No que diz respeito às particulares, a influência oficial se verifica no controle rígido que mantém sobre currículos, número de vagas, processos de titulação, registro de diplomas, validação de cursos e normas para entidades mantenedoras.

Porquanto seja ingênua a postura de desobediência e nociva a de subserviência, está na boa indicação ou escolha dos administradores universitários a chave para o funcionamento adequado da universidade de nossos dias.

Um aspecto relevante a questionar é a postura filosófica das pessoas da organização, do próprio relacionamento entre todos, especificamente no que se refere à autoridade. Diz respeito ao processo de educação mútua entre administradores e administrados.

Não se trata de negar a autoridade ou a centralização da tomada de decisões. Por vezes, a burocratização é usada como mecanismo de eficiência e administra conflitos; pois dilui o autoritarismo, mas não se trata dessa ótica. Trata-se, sim, de que o administrador universitário precisa, em nome da finalidade cultural, educacional, política ou social, administrar os conflitos de autoridade, antes, como um educador, como um homem com sentimentos e emoções, cômico do papel da universidade e respeitando profundamente as convicções ideológicas de seus pares, que como um comandante em batalha.

Por todos estes motivos, e com base nestas considerações, devemos concentrar nossas energias na garantia de uma universidade respeitada e competente, administrada por pessoas que se preocupam tanto com administração quanto com educação política e integração social.

Tudo isso não será possível sem que os administradores universitários sejam preparados, formados para conhecerem profundamente a realidade brasileira, e

que tenham uma percepção clara da tipicidade da cultura organizacional das instituições de ensino superior. Por vezes competentes em sua área, não possuem os conhecimentos das Ciências da Educação que complementariam sua formação, não pode ser apenas uma forma de reprodução de cultura, mas um compromisso com a promoção cultural e integração social, a administração universitária não pode se constituir em uma "atividade transcendental, distante e neutra relativamente ao fenômeno cultural e educacional".²⁹

Trata-se de promover no professor universitário, a par de sua indispensável vivência, notório saber, probidade profissional e respeito diante de seus companheiros de profissão, uma formação especializada, específica, unificadora de conciliação e eficiência administrativa e poder de crítica.

Sabemos que essa formação não pode ser adquirida somente em cursos, pois há componentes filosóficos e de valores vivenciais, que algumas horas ou a leitura de alguns textos não resolverão. No entanto, programas específicos de pós-graduação em educação, especificamente na área de administração universitária, ou estágios intensivos em centros especializados de educação, e até programas mais amplos de capacitação de docentes para a administração da universidade podem ser os primeiros passos de uma verdadeira transformação na universidade.

Tais programas, intensivos e de excelência, poderiam reunir docentes e administradores em exercício numa busca de valores, numa discussão ampla daqueles que irão ter em suas mãos o poder político, científico e tecnológico das universidades.

A discussão constante e a participação política intensa de professores e administradores serão a garantia de passos posteriores. A universidade brasileira poderá, então, cumprir seu destino de liderança nos rumos de nossa sociedade.

²⁹ RESENDE, A. M. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, Cortez e Moraes, n.2, p.34.

ADMINISTRAÇÃO SOLIDÁRIA: PROPOSTA OU DESAFIO?

JURACY CUNEGATTO MARQUES*

RESUMO

A partir de uma "anedota" da vida de um administrador educacional, a autora desenvolve uma reflexão sobre o que possa ser uma administração solidária.

Tomando contribuições de vários autores e enfoques, salienta maneiras de superar o formalismo, o legalismo e as condições de uma sociedade em desenvolvimento.

Conclui, exemplificando na estrutura universitária, com sugestões para se implementar uma administração solidária.

ABSTRACT

Through a "joke" on a dilemma faced by an educational administrator, the author develops the idea of a *solidary administration*.

From contributions of several writers and perspectives, practical suggestions on means to overcome formalism and other conditions typical of developing nations are drawn. A special emphasis on problems and questions derived from the university structure complements the analysis.

Um administrador recebe um processo com um pronunciamento, um tanto cáustico, de outro administrador de mesmo nível hierárquico, contendo críticas ao modo de administrar do primeiro, em assunto que dizia respeito a ambos. O administrador criticado, embora "ferido em seus bríos", deixou o processo "em repouso" por uma semana. Sabia que seu "colega" esperava uma resposta urgente. Não sabia, porém, como despachar o processo, uma vez que não queria "devolver com a mesma moeda". Numa dada manhã, apaziguou-o pensar que seu contendor esperava uma circunstanciada resposta com justificativas e "promessas" de que para o futuro tudo seria diferente. Então tomou o processo e o despachou com um protocolo "ciente", datou e assinou, encaminhando-o para os devidos trâmites burocráticos. Sentiu-se feliz. Havia devolvido a angústia que seu colega tentara lhe passar.

*Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

RBAE	Porto Alegre	v.1	n.1	p.79-88	jan./jun. 1983
------	--------------	-----	-----	---------	----------------

Onde está na "anedota" acima a atitude ou o comportamento solidário? Ao contrário, vê-se dois administradores às voltas com problemas de difícil solução, um tentando repassar a angústia para o outro, ambos defendendo-se, tanto do problema, como um do outro, com os mecanismos que seus modos pessoais de ser lhes "inspiram", em cada um dos momentos: um culpando o outro e "pedindo contas" e o outro "engavetando o processo" e dando tempo para pensar. É o individualismo, a autodeterminação, o assumir "por si mesmo" os fardos da administração que caracteriza o comportamento, tanto de um como do outro, dos personagens envolvidos.

O que aconteceria se a administração fosse solidária? Primeiro, provavelmente, não haveria "despachos" desse teor em processos, pois os problemas mais complexos exigem diálogo, discussão, debate e decisões conjuntas. Segundo, se por ventura qualquer problema chegasse a um "impasse", o entendimento pessoal e informal antecederia qualquer despacho. Terceiro, jamais haveria um modo de encaminhamento que pudesse encurralar o outro, ferindo os seus "brios".

MAS, AFINAL, O QUE É ADMINISTRAÇÃO SOLIDÁRIA?

Ao estabelecer os propósitos e metas para a gestão da Faculdade de Educação (Marques, 1981), o item 1 foi assim redigido: "Integração, unidade e coesão de todos os órgãos e setores da Faculdade de Educação no estabelecimento de uma *administração solidária*." Nas várias discussões que antecederam a elaboração dessa proposta, a expressão não só chamava a atenção, mas era sentida de uma maneira dupla: como de grande força de comunicação e, por outro lado, como algo ambicioso, utópico, inalcançável. Depois de alguma vacilação, decidimos manter a expressão e começamos a investigar seu significado, bem como as razões que nos tinham levado a usá-la de modo tão espontâneo — e apropriado?

Por administração solidária entende-se o desenvolvimento de modos de funcionamento da instituição, através dos quais as chefias e as pessoas a elas ligadas sentem-se livres para pensar e agir com independência, criatividade, iniciativa e responsabilidade, assumindo as conseqüências e procurando, através do pensamento crítico, abrir novos caminhos, cada vez mais consentâneos com a realidade que estabelece os parâmetros de suas possibilidades. Administração solidária compraz, ainda, o apoio, o encorajamento, a confiança dos superiores, daqueles a quem se tem de prestar contas, em relação às possibilidades e propostas de trabalho. A recíproca é verdadeira no sentido que os subordinados — ou as bases —, embora conservando sua postura crítica e independente (Marques, 1982), apóiam, dão suporte, prestigiam os chefes, ou seja, os seus líderes formais que, na universidade, são escolhidos com a participação direta ou indireta dos liderados.

A administração solidária fundamenta-se no diálogo, na comunicação não-formal, no constante intercâmbio de idéias e sentimentos, em debates e discussões, na busca conjunta de soluções para problemas mutuamente percebidos, na comunhão dos mesmos ideais e na visualização de objetivos coincidentes. As diferenças

não são eliminadas, mas, ao contrário, aproveitadas, como contribuições valiosas que alimentam o tensionamento necessário para fazer pensar, identificar as dissonâncias e encontrar respostas que sejam mais consentâneas com os valores e os objetivos que vão sendo desvendados, definidos e redefinidos.

A administração solidária, portanto, exige uma clara compreensão de que "as organizações são estruturas sociais constituídas como meio de atingir-se certos objetivos econômicos, sociais ou políticos, cuja realização individualmente seria inviável" (Matos, 1981). Esta consciência de que em uma organização não existem "indivíduos", mas pessoas em relação é imprescindível para a aceitação da interdependência e dos limites que ela impõe à simples liberdade individual. "O resultado do trabalho obtido através das instituições é uma decorrência de inúmeras séries de complexas interações funcionais e grupais e nunca o fruto de indivíduos, por mais competentes que o sejam" (Matos, 1981).

Alcançada uma consciência social relativamente aos modos de funcionamento da instituição e vencidas as barreiras do puro individualismo, criam-se as condições para começar a construir um clima de confiança e de ajuda mútua.

A ajuda autêntica é aquela em cuja prática os que nela se envolvem se ajudam mutuamente, crescendo juntos no esforço comum de conhecer a realidade que buscam transformar. Somente uma tal prática, em que os que ajudam e os que são ajudados se ajudam simultaneamente, é que o ato de ajudar não se distorce em dominação do que ajuda sobre quem é ajudado (Freire, 1978, p.15).

Quando os níveis de confiança ainda não se instalaram satisfatoriamente, o medo da manipulação é muito acentuado. As pessoas e os grupos defendem-se e aprioristicamente rejeitam quaisquer sugestões. "Não há dificuldade em trabalhar com alguém; o que é desagradável é sentir nitidamente que se está trabalhando sob alguém" (Carvalho, 1979, p.51).

Desenvolver confiança, atitudes de participação e co-responsabilidade implica em conjuntamente buscar os objetivos institucionais*, na emergência das situações, no devir da solução de conflitos de interesses e de posicionamentos ideológicos, no confronto das contradições geradas por essa mesma busca, que envolve pessoas, capazes de se avocar o direito de serem "sujeitos" do processo educacional e que, por isso, rejeitam conscientemente a posição de "consumistas" de produtos prontos, recusam-se a ser "objetos" e reivindicam o papel que lhes cabe de agentes das ações que se propõem a empreender. Assim, "se os valores mais importantes dessa filosofia de ação forem os de participação e co-responsabilidade de todos os que direta ou indiretamente participam do processo, em busca de determinadas metas ou objetivos, então a estrutura organizacional e as atitudes administrativas terão de ser compatibilizadas com esta visão dos significados de um grupo de trabalho" (Marques, 1978).

*Para nós, os objetivos institucionais são mutáveis tanto quanto o são as metodologias e as estratégias de ação. O que é mais permanente é a "finalidade" — os propósitos — da educação, que em nossa época se configura como a formação de homens que saibam usar sua liberdade com consciência social.

"Cooperar significa 'operar com', isto é, trabalhar lado a lado, ou unindo esforços, para a obtenção de um resultado comum" (Moura, 1978, p.94). A cooperação, todavia, não é algo que surge naturalmente, ela tem de ser trabalhada, passo a passo, com apoio em convicções íntimas, do contrário, certamente, o que emergirá serão os compromissos competitivos que a "cultura" individualística condiciona a tal ponto, como se tais comportamentos fosse os "naturais".

Competir não é um mal. Ao contrário, a competição não só é uma constante em nossa vida social, como é, em certo sentido e dentro de certos limites, bastante benéfica. Acima de tudo, a competição é uma poderosa fonte energética que motiva nossos esforços e dirige nossas condutas (Moura, 1978, p.96).

Conger (1981), ao estudar como as mudanças sociais têm afetado a instituição familiar, nas últimas décadas, caracteriza os anos 70 como "a década do EU", quer dizer que as pessoas estavam (ou ainda estão?) mais preocupadas consigo mesmas, com seu bem-estar, com sua auto-realização do que com as necessidades sociais e as condições existenciais dos outros.

A auto-realização — física, psicológica, espiritual ou material — parecia ser a mensagem predominante, juntamente com o desejo de sentir-se livre. Mas, era isso simplesmente uma expressão de narcisismo, como alguns pensaram, ou a reação, como outros acreditam, à frustração — a uma percebida incapacidade de influenciar os eventos do mundo circundante ou de estabelecer relações íntimas e duradouras com os outros?

Os estudos de Conger, analisando comparativamente as várias décadas a partir dos anos 50, mostram como o individualismo foi se instalando insidiosamente nas relações sociais e como as pessoas foram se fechando, se enclausurando, se defendendo, numa negação, quase completa de que conviver é viver — com, num esquecimento de que "o mundo no qual estou é sempre um mundo que divido com outros, porque estar no mundo é estar-no-mundo-com" (Gadotti, 1981, p.154; Marques, 1982).

Os inícios da década de 80 prenunciam exigências inelutáveis de "consciência social": a crescente preocupação com os pobres, seja dos países desenvolvidos em relação aos periféricos, seja dos países em desenvolvimento em relação aos enormes contingentes de suas populações marginalizadas, seja, ainda, do florescente movimento de "educação comunitária" que brota e começa a se consolidar em várias partes do mundo. Em nosso País, esta tendência também vem emergindo com força e decisão, de acordo com nossas peculiaridades, através de movimentos educacionais que assumem os contornos da "contestação", mas que vem sendo altamente benéficos para sacudir o "pó da inércia" que se acumulou desde os tempos de nossa colonização (Marques, 1982). Entre eles está o da "educação popular", que trabalhando nas periferias das grandes cidades, onde os contingentes migratórios, do campo para a cidade, se depositam,* criam condições de realismo educacional, obri-

*A idéia de "depósito" relaciona-se a que as pessoas das "vilas" guardam, constantemente, a esperança de que sua situação é passageira. Ao mesmo tempo, quer significar que essas pessoas, em geral, são tratadas pela sociedade como "objetos" da educação e não como "sujeitos", criadores, capazes de discernir sobre os seus próprios caminhos.

gando os educadores a repensar, de acordo com as características culturais de nosso povo, os seus métodos e filosofias de ensino, tradicionalmente tão impregnadas de idéias alienantes e por conseguinte despidas de sentido para a nossa realidade.

COMO SUPERAR O FORMALISMO, O LEGALISMO E AS CONDIÇÕES DE UMA SOCIEDADE EM DESENVOLVIMENTO?

Há pelo menos três trabalhos sobre a realidade brasileira que nos auxiliam a melhor entendê-la, tornando-nos um pouco melhor "instrumentados" para enfrentar os inúmeros desafios de nosso cotidiano: Saviani, 1976; Berger, 1977; Sander, 1977.

Os três autores fazem estudos abalizados sobre os significados mais profundos, mais encobertos de nossa legislação. Saviani analisa as Leis 5.540/68 (Reforma Universitária) e 5.692/71 (Reforma que criou o 1º e 2º grau de ensino, em substituição ao primário, ginásio e colégio). Berger faz um excursus sobre a Lei 5.692/71, com um subtítulo "Ou: última reforma educacional fracassada?" (p.283) e Sander realiza uma investigação com profusas e sofisticadas estatísticas das aplicações da Lei 4.024/61 (Diretrizes e Bases da Educação Nacional), no sistema educacional do Rio Grande do Sul, mas acrescentando análises percucientes sobre as reformas, tanto universitária (Lei 5.540/68) como do ensino primário e médio (Lei 5.692/71), que foram promulgadas à época em que concluía a interpretação dos dados de sua pesquisa.

Vejamos o que estes autores trazem para "iluminar" a compreensão de nosso tema: é possível uma administração solidária?

Todos eles se remontam de forma explícita ou implícita ao artigo, hoje clássico, de Anísio Teixeira (1962), sobre valores proclamados e valores reais, denunciando a falta de realismo do sistema educacional brasileiro, sua histórica tendência ao cultivo de modelos idealistas e às distâncias, tão claramente prejudiciais, entre aquilo que se pensa e o que se faz, gerando as dicotomias com as quais nos debatemos, "girando em torno", mas sem encontrar saídas mais construtivas: teoria e prática, discurso e fenômeno, opinião e fato, pensar e fazer.

Os objetivos proclamados indicam as finalidades gerais e amplas, as intenções últimas. Estabelecem, pois, um horizonte de possibilidades, situando-se num plano ideal, onde o consenso, a identidade de aspirações e interesses é sempre possível. Os objetivos reais, em contrapartida, indicam os alvos concretos de ação, aqueles aspectos proclamados em que efetivamente está empenhada a sociedade, enfim a definição daquilo que se está buscando preservar e/ou mudar (Saviani, 1976, p.179).

O formalismo como discrepância entre a conduta real e a norma prescrita que se supõe regulada (Sander, 1977, p.27), como distância entre planejamento e execução, entre lei e comportamento (p.35) ou ainda, a distância entre modelos institucionais idealizados e conduta real (p.38) encontra também em Berger (1977, p.197) uma análise explicativa: "após a elaboração de planos ideais e sua caracterização em leis, em geral faltam os recursos financeiros, por um lado, porque a sociedade é rela-

tivamente pobre e, por outro, porque as camadas superiores não têm muito interesse em mudar uma situação que ainda satisfaz plenamente as suas necessidades educacionais".*

Resta a pergunta por que cultuamos o formalismo e o legalismo, por que as dicotomias — valores proclamados e reais; discurso e prática — acompanham a história da educação brasileira?

Não temos todas as respostas, mas temos alguns elementos capazes de "clarear" algumas de nossas obscuridades — forças ocultas — de nossa realidade educacional.

Um desses elementos diz respeito ao fenômeno do coronelismo, sobre o qual diz Sander** (1977, p.38) que "foi um fato bem notável na velha república". O coronel, com seus afilhados, e seu protecionismo" instituiu um modo de ser da vida brasileira que se estende com vigor e saliência, até os nossos dias. "Como coronel, a partir de agora, no mundo urbano, não se encontram apenas latifundiários a líderes rurais, mas sobretudo advogados, médicos, padres, etc., que através de sua autoridade têm condições de influenciar e aconselhar um grande círculo de amigos, clientes, admiradores e pessoas agradecidas pelos "benefícios alcançados" (Berger, 1977, p.124). Isto faz surgir uma relação de dependência entre as pessoas, entre os detentores do "poder social" e os seus sequazes que lhes prestam "obediência cega", admiração e os tomam como modelos das "virtudes" a serem imitadas.

Outro elemento fundamental para a compreensão de nossas dificuldades de "ser solidários" refere-se a nossa dependência cultural como país subdesenvolvido, de terceiro mundo, ou periférico em relação aos países centrais. "O sistema educacional tende a ser um instrumento de reprodução das sociedades altamente desenvolvidas em uma situação de dependência típica, onde um grupo privilegiado se reserva o direito de desempenhar na própria sociedade o papel das sociedades desenvolvidas sem que possa apresentar a legitimação para tal" (Berger, 1977, p.233-4).

Ora, solidariedade supõe independência, autonomia, consciência de interdependência de iguais, senso de identidade, autonomia e autenticidade (Marques, 1982). Então, como desenvolver uma administração solidária numa instituição que é parte de uma sociedade culturalmente dependente, quando sabemos que "não se pode pressupor nenhuma autonomia do sistema educacional com respeito à sociedade" (Berger, 1977, p.269).

Outro elemento cultural, mas também restritivo de nossas ambições de uma convivência administrativa solidária, é o famoso "jeitinho brasileiro". Diz Sander, 1977: "O *jeito* é uma instituição brasileira única em seu gênero, inteligente e hábil, que encontra uma solução satisfatória para todos os problemas, inclusive para os insolúveis, dentro ou fora do sistema formal" (p.41). Faz uma comparação com o procedimento "criollo" da América Latina hispânica, que, segundo ele, "ainda consa-

*Para Berger (1977), "em sociedades o sistema educacional exerce uma função de controle no interesse das camadas superiores de uma dada sociedade" (p.10).

**Em comparação com o realismo dos "coronéis" rurais, Sander (1977, p.38) chama a atenção para o formalismo dos "bacharéis" do Brasil urbano na República velha.

gra hoje a comunicação que faziam outrora os Alcaldes à Corte Espanhola: se obedece pero no se cumple”.

A administração enfrenta diariamente a escamoteação do “jeitinho”, em repetidas situações em que não se pode censurar o comportamento das pessoas, porque não se tem dados palpáveis, as “coisas” estão perfeitamente legais e dentro dos regulamentos e nos sentimos surpresos e admirados de “ver” como tais pessoas encontram o “jeito” de solucionar um problema que nos parecia tão complexo e que, no mínimo, demandaria muito pensamento e tempo para sua correta solução.

Há, ainda, um outro elemento importante para equacionar as dificuldades de contexto, numa proposta de administração solidária. É sabido que, na história da educação brasileira, tem persistido, como discussão e até como controvérsia, o tema centralização *versus* descentralização do “poder central”. Há momentos em que parece que a descentralização vai ganhar corpo (como por exemplo a idéia de municipalização do ensino), para logo depois, surgir outra “determinação superior” que torna a centralizar toda a administração educacional. Mas este problema não diz respeito, apenas, à educação, ele está presente em toda a vida institucional brasileira. E, ao que parece, há um forte desejo, periodicamente renovado, de, pelo menos aos poucos, se conseguir maiores níveis de descentralização. É evidente que autonomia é indispensável à universidade para que ela crie sua identidade e possa autenticamente definir seus caminhos, de outra forma ela ficará atrelada a decisões e concepções educacionais que não são precisamente as suas.

“Enquanto continuar cabendo ao Estado a liderança da formulação de idéias e conceitos, ou seja, enquanto as palavras de ordem forem cunhadas em seu bojo, pecará pela base qualquer tentativa de ampliar a autonomia da sociedade civil e das instituições que a compõem” (Viard, 1981). E isto se irradia, contaminando todos os modos do procedimento administrativo, de quaisquer níveis. A posição de administrar de maneira centralizada (em pessoas ou em gabinetes fechados) passa a ser um comportamento generalizado e, obviamente, antitético a nossa proposta de administração solidária. A hegemonia do Estado “não haure forças, apenas no ‘atacado’, mas ‘no varejo’ também, pois a liderança na formulação ideológica faz com que a mesma filosofia concentradora, os mesmos conceitos de ‘sistema’ e de ‘centro’ e as mesmas políticas administrativas acabem por permear a organização social e a organização econômica, covertendo-se em ambição de cada titular de posições de chefia” (Viard, 1981).

A superação do formalismo, do legalismo e das condições culturais adversas para uma administração solidária só poderá ser alcançada pelo conhecimento, pelo “Saber”, pela compreensão de que somos produtos e agentes de nossa sociedade, que a nossa história individual é condicionada pela história de nosso povo, pela busca de nossos valores mais autênticos, pela imersão em nossas raízes culturais, pois “a situação de dependência somente poderá ser superada pela obtenção de identidade, segurança e determinações próprias, tanto individuais como coletivas” (Berger, 1977, p.135).

COMO RESGATAR A IDÉIA DA ADMINISTRAÇÃO SOLIDÁRIA?

As estruturas são mutáveis (discute-se, neste momento a reestruturação da universidade), mas, na atual estrutura os departamentos são "peças-chave" de toda a organização do ensino superior.

A chefia do Departamento é uma posição de vital importância para o desenvolvimento do ensino e da pesquisa, bem como da extensão, se o chefe do Departamento não tiver condições de liderança técnica ou científica, a qualidade do ensino e da pesquisa será marcada por esse déficit, ainda que este ou aquele professor, por suas excepcionais qualidades, possa continuar o seu trabalho, sem maiores prejuízos ou interferências. Mas, o conjunto ficará prejudicado, principalmente os novos, que ao ingressar necessitam para sua afirmação de estímulos, de orientação e de uma atmosfera capaz de se renovar pelo exemplo e pelos estilos de realização que propõe e sugere (Marques, 1979, p.20).

Os departamentos cumprem sua função de "menor célula administrativa" na medida que travam no seu interior, na vida palpitante do dia-a-dia, a batalha de transformação dos modos de pensar, sentir e agir dos professores, estudantes e funcionários que com eles interagem. É aí que a universidade cumpre as suas funções mais essenciais: pesquisar, ensinar e difundir o conhecimento para esferas mais amplas da sociedade (extensão). É aí que os grupos se formam e os posicionamentos emergem pela interação constante, próxima e afetiva. Contudo, o departamento não pode se isolar (ele é uma célula) tem de manter conexões vigorosas não só com os outros departamentos universitários, mas com todos os órgãos e setores tanto da faculdade como da universidade, ele precisa manter ligações recíprocas com "coisas" e pessoas que são interdependentes. Do contrário, pode ocorrer uma visão estreita — desde o ângulo de uma área do conhecimento — e perder a interfertilização que provém da convivência com modos de pensamento e óticas distintas da realidade que só a interdisciplinariedade pode ensinar. Por isso, o debate universitário não pode se restringir a um departamento ou a uma unidade, mas deve congrega os professores, alunos e funcionários de uma maneira abrangente, com representatividade de seus diversos segmentos.

A pós-graduação é parte viva, integrante e vitalizadora do departamento, quer por sua função essencial de pesquisa, quer como mediadora entre o pensamento da comunidade científica nacional (e internacional) e aquele que se cria, desenvolve e irradia em função dos resultados dos trabalhos, atividades, estudos e investigações.

Os demais órgãos e setores de uma Faculdade de Educação (ou qualquer outra unidade) somam esforços com seus departamentos no questionamento, busca de soluções e alternativas para relacionar as pessoas entre si e estas com a sociedade, a fim de que a ciência e a técnica possam contribuir, de maneira eficaz, para minorar os problemas que a comunidade enfrenta.

Há, porém, caminhos, que terão de ser desbravados em conjunto, pois "não sendo co-autores, os indivíduos não podem ter co-responsabilidade" (Carvalho, 1979, p.70). Algumas sugestões podem ser feitas: (1) cultivar o pensamento crítico, pois se não o fizermos continuaremos a ser vítimas de modelos idealistas; (2) abrir o diálogo, a discussão, o debate, a real participação das bases, não para ter sua ade-

são às mudanças que "nós desejamos", mas para aprender delas e com elas as transformações que possam nos conduzir ao aperfeiçoamento institucional, pessoal e social; (3) definir e redefinir objetivos, num esforço compartilhado para formular a filosofia de educação que queremos defender; (4) construir nossa identidade institucional, recuperando nossa "memória", preservando-a, analisando-a criticamente e reafirmando os valores mais autênticos de nosso modo peculiar de ser (de nossa cultura).

É evidente que isso nos proporcionará melhores níveis de coesão grupal, beneficiando as pessoas e a própria instituição, pois quanto maior a coesão do grupo, maior a satisfação experimentada por seus membros, maior a quantidade de comunicação entre eles, maior a quantidade de influência exercida pelo grupo em seus membros e maior a produtividade do grupo" (Rodrigues, 1981, p.118).

Na proporção que mergulharmos em nós mesmos, em nossas raízes culturais, teremos condições para aceitar e compreender outras culturas e aprendermos a conviver amorosamente com os conflitos que são inevitáveis, mas que podem nos estimular e robustecer.

"Quando se está maduro para entender a Terra como a melhor das dádivas, e se começa a perceber a luz escondida que há na argila do Ser — desaparecem pelas veredas do estólido o tédio e o vertiginoso escapar das vanglórias. Vê-se que o sucesso não tem importância, que o ponto de referência está no chão, na alma do chão que a gente ama" (J. A. Pio de Almeida, *Correio do Povo*, 15/11/81).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERGER, M. *Educação e dependência*. Rio de Janeiro, Difel/Difusão Editorial, 1977.
- CARVALHO, M. L. R. D. *Escola e democracia; subsídios para um modelo de administração segundo as idéias de M. P. Follet*. São Paulo, EPU, Universidade Estadual de Campinas, 1979.
- CONGER, J. J. Freedom and commitment; families youth and social change. *American Psychologist*, 1981, 36(12):1475-84.
- FREIRE, P. *Cartas à Guiné-Bissau; registros de uma experiência em processo*. 3.ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
- GADOTTI, M. *A educação contra a educação; o esquecimento da educação e a educação permanente*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.
- MARQUES, J. C. A administração como estabelecimento de condições para crescimento pessoal e profissional. ANPAE, IX Simpósio Brasileiro de Administração da Educação. Curitiba, 5-8 julho, 1978.
- MARQUES, J. C. O ensino de graduação: em busca de flexibilidade e realismo. *Projeto Educação*, Senado Federal, Comissão de Educação e Cultura, Fundação Universidade de Brasília, 1979. v.4, p.15-33.

- MARQUES, J. C. *Proposta básica para gestão 81-84*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, junho de 1981.
- MARQUES, J. C. Administração solidária — ou solitária — num mundo não-solidário. Trabalho premiado no Concurso Nacional de Pesquisa Educacional FUN-DEPAR. Curitiba, 1982.
- MATOS, R. de A. Desenvolvimento de recursos humanos na administração pública. *Executivo*, 1981, 7(27):2-12.
- MOURA, P. C. C. *O benefício das crises: desenvolvimento organizacional e mudança planejada*. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1978.
- RODRIGUES, A. *Aplicação da psicologia social à escola, à clínica, às organizações, à ação comunitária*. Petrópolis, Vozes, 1981.
- SANDER, B. *Educação brasileira: valores formais e valores reais*. São Paulo, Fundação Patrícia Bildner, Pioneira, 1977.
- SAVIANI, D. Análise crítica da organização escolar brasileira através das Leis 5.540/68 e 5.692/71. In: GARCIA, W. E. (Org.) *Educação brasileira contemporânea: organização e funcionamento*. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1976. p.174-94.
- TEIXEIRA, A. Valores proclamados e valores reais nas instituições escolares brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 1962, 37(86):59-79.
- VIARD, A. C. Descentralização: arma contra a centralização ou seu instrumento? *Executivo*, 1981, 7(28):28-30.

ADMINISTRAÇÃO DE SISTEMA DE ENSINO

O COMPORTAMENTO INSTITUCIONAL DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ*

RAIMUNDO HÉLIO LEITE**
JOSÉ ANCHIETA ESMERALDO BARRETO**

RESUMO

Estudo sobre a realidade da Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SE), destacando fatores organizacionais, de personalidade e das relações interpessoais. Localiza o modelo teórico adotado, de Kahn (1964), na evolução do conhecimento sobre organizações e sua administração. Através de entrevistas e outros instrumentos complementares, participaram como informantes elementos de três escalões hierárquicos superiores da SE, delegados regionais, diretores de escola e dirigentes dos principais órgãos educacionais externos à Secretaria.

Os resultados são apresentados pela descrição e análise avaliativa das evidências coletadas e provêm uma rica caracterização da vida organizacional, das idéias acerca de planejamento e dos problemas apontados pelos técnicos da SE. Ao final, há sugestões para o aproveitamento desta pesquisa orientada para a ação, destacando o uso deste artigo e do relatório de pesquisa como instrumento de trabalho.

ABSTRACT

Study of organizational characteristics at the Department of Education, Ceará State (Secretaria de Educação do Estado do Ceará), emphasizing organizational, personality and interpersonal relations factors. Kahn's model is the basic theoretical model pointed out in a review of organizational and administration theories.

Individuals from three higher hierarchical levels, regional coordinators, school principals and directors of major educational agencies outside the Department were interviewed.

The results include a description and evaluative analysis of information collected and offer a comprehensive insight on the organizational life, the group notions about planning and administration, and Department managerial problems. In the last section the authors present suggestions for further use of results in terms of organizational development.

*Artigo derivado de pesquisa financiada pelo Convênio SUDENE/FCPC-DRH-23/78.

**Professores da Universidade Federal do Ceará

RBAE	Porto Alegre	v.1	n.1	p.90-119	jan./jun. 1983
------	--------------	-----	-----	----------	----------------

INTRODUÇÃO

O trabalho de pesquisa situa-se em três direções distintas, porém interligadas. A pesquisa pode ser feita com o objetivo de ampliar o corpo teórico existente. Neste caso estão os estudos dirigidos para a solução de impasses teóricos, busca de relações entre variáveis, descoberta de formulações mais compreensivas da realidade; em suma, estudos que visam a uma redefinição do conhecimento através de modificações de conceitos ou acréscimo de novos elementos teóricos ao corpo de conhecimento existente. Faz-se também pesquisa com a finalidade de resolver um problema específico ligado à ação humana. Aqui se inserem os trabalhos que procuram o desenvolvimento de novas tecnologias e a ampliação do *know-how* existente. Finalmente, o cientista pode envolver-se em estudos que pretendam revelar os pontos obscuros e controvertidos de uma realidade. São os trabalhos de diagnóstico que condicionam a eficiência da ação humana no mundo.

É evidente a interligação existente entre esses três tipos de trabalho científico. Um elemento comum, pré-condição para o desenvolvimento de uma atividade em ciência em qualquer uma das direções mencionadas, é a necessidade de se procurar situar o estado atual do conhecimento no campo em estudo e definir as linhas básicas da metodologia de trabalho a ser utilizada. Um outro é o caráter avaliativo da pesquisa em educação. *A maioria das pesquisas educacionais que hoje se desenvolvem, sejam elas explorativas, descritivas, correlacionais ou experimentais, são de cunho avaliativo. Visam a um diagnóstico e a uma verificação do status quo, através de diferentes manipulações de variáveis que são classificadas como dependentes e que permitem as intervenções dos pesquisadores, todas elas no sentido de, afetando o fenômeno, chegar a produzir resultados mais promissores, relevantes, eficientes ou eficazes, conforme o caso* (Marques, 1978).

A presente pesquisa, buscando um conhecimento mais completo sobre a realidade da Secretaria de Educação do Ceará, assume o caráter avaliativo, ao mesmo tempo que exige que se escolha, estabelecido o estado atual do conhecimento, um referencial teórico e se defina uma posição metodológica que possibilite um diagnóstico compreensivo de sua realidade.

O ESTADO ATUAL DO CONHECIMENTO

Desde que Taylor iniciou, nas últimas décadas do século passado, a abordagem científica da administração, esse campo de estudos vem passando por contínuas modificações e ampliações. A preocupação maior, nas pesquisas de Taylor, era com a *análise de trabalho* e seus estudos definem na literatura especializada a era da *administração científica* ou *engenharia industrial*. As críticas levantadas contra a posição tayloriana não obscureceram o fato de ter sido ele o iniciador da abordagem científica da administração, contribuindo assim para que as organizações passassem a ser objeto de estudos sistemáticos.

A evolução da teoria administrativa, a partir de então, vem acompanhando as mudanças ocorridas na sociedade e o desenvolvimento de campos de conhecimento correlatos, em particular, a psicologia e a sociologia.

De 1980 até hoje, profundas transformações ocorreram na sociedade, provocadas, entre outras causas, por duas guerras mundiais, pelo crescimento da população e pela mudança nas relações de trabalho. Enquanto no início do século a maioria das pessoas se perguntava *que atividade irá desenvolver*, hoje o indivíduo médio se preocupa em saber em que organização irá trabalhar. A sociedade transformou-se numa *sociedade de empregados* (Drucker, 1974).

A teoria administrativa ampliou-se e evoluiu. Fayol e seus discípulos definiram o que alguns outros classificam como *escola anatômica* (Wahrlich, 1974). Sua preocupação teórica era com a forma, a disposição organizacional e as inter-relações estruturais das partes (Fayol, 1976).

A estes estudos seguiu-se o período da teoria administrativa, conhecido como o movimento das relações humanas. Foram seus fundamentos principais as pesquisas de Mary Parker Follet e Elton Mayo. Follet estava convencido de que: a) problemas de administração são essencialmente problemas de relações humanas; b) há nas reações humanas, em situações semelhantes, suficiente grau de homogeneidade que permite a formulação de princípios gerais de administração e c) tais princípios podem ser aplicados onde quer que se necessite de organizar as atividades humanas (Follet, 1940). Mayo baseou suas conclusões nas pesquisas realizadas por ele à frente de um grupo de estudiosos em Hawthorne Works of the Western Electric Company (Homans, 1941).

O famoso estudo convenceu os pesquisadores de que os problemas maiores de uma organização situavam-se não nos aspectos relacionados com a produção, mas sim nos aspectos humanos (Hersey, 1972). Passou-se então a considerar com maior atenção problemas como moral na instituição, dinâmica de grupo, supervisão democrática, relações interpessoais e a ação dos grupos informais dentro da organização. Esta fase da teoria administrativa representa um avanço na medida em que é dada maior atenção aos aspectos psicológicos e sociológicos da organização.

A fase atual da teoria administrativa *representa uma síntese das precedentes, somada às novas perspectivas comportamentais. Tenta-se desenvolver uma estrutura conceitual que permita a sistematização e integração das várias posições teóricas existentes* (Facó, 1977). Hersey (1976) menciona 23 destas posições teóricas que são por ele classificadas em três grandes grupos: teorias de motivação, teoria de liderança e teorias de mudança.

Entretanto, o que talvez seja a maior contribuição das pesquisas em administração, nestas últimas duas décadas, foi o ter-se chegado à conclusão de que as organizações, como parte e elemento constituinte da sociedade contemporânea, são uma entidade de complexidade cada vez mais crescente, a ponto de que qualquer uma das teorias existentes acaba relegando alguns dos seus aspectos fundamentais. Isto porque o ambiente em que as instituições vivem caracteriza-se por uma insta-

bilidade progressiva e um processo de mudança. veloz e, às vezes, imprevisível (Toffler, 1970).

A definição de uma organização como sendo *a coordenação racional das atividades de um certo número de indivíduos, tendo em vista a realização de um propósito comum explícito através da divisão de trabalho e de uma hierarquia de autoridade* (Schein, 1968), como bem reconhece o autor citado, pode descrever os aspectos mais visíveis da organização, mas não dá conta das forças geradas pela sua dinâmica interna.

As complexas interações entre a maneira como o indivíduo é introduzido, treinado, designado e conduzido; a interação entre organização formal e os vários grupos informais que inevitavelmente se criam dentro desta, as forças desintegradoras que o mecanismo da organização formal estimula entre os subgrupos; as incongruências surgidas das hipóteses feitas acerca do homem e que estão de acordo com a lógica da organização formal, mas não com a realidade de sua atuação, todos estes fatores exigem uma redefinição de organização que se adapte a linhas mais dinâmicas (Schein, 1968). Assim, a complexidade inerente às organizações requer que o estudioso as considere em referência a sistemas complexos. Isto implica que uma conceituação de administração que atenda às exigências mencionadas terá que incluir necessariamente os seguintes pontos:

Primeiro, a organização deve conceber-se como um sistema aberto, o que significa que está em constante interação com o meio, adquirindo matérias-primas, pessoas, energias e informações e transformando ou convertendo estas em produtos ou serviços, que são exportados para o meio.

Segundo, a organização deve ser concebida como um sistema com múltiplos fins ou funções que envolvem múltiplas interações entre organização e o meio. Muitas das atividades dos subsistemas dentro da organização não podem ser entendidas sem se considerar estas múltiplas interações e funções.

Terceiro, a organização compõe-se de muitos subsistemas que estão em interação dinâmica uns com os outros. Em vez de se analisar o fenômeno organizacional em termos de comportamento individual, está-se a tornar cada vez mais importante analisar o comportamento de tais subsistemas, considerando-os em termos de grupos tarefas ou qualquer outro conceito.

Quarto, devido à dependência mútua dos subsistemas, as modificações num subsistema têm toda a probabilidade de afetar o comportamento de todos os outros.

Quinto, a organização existe num meio dinâmico que consiste noutros sistemas, uns maiores, outros menores do que a organização. O meio exige e constrange a organização por várias formas. O funcionamento total da organização não pode ser compreendido, portanto, sem se considerar concretamente estas limitações e exigências do meio.

Finalmente, os elos múltiplos entre organização e o meio tornam difícil especificar claramente os limites de qualquer organização. Em último lugar, um conceito de organização é talvez mais bem dado em termos de processo estável de im-

portação, conversão e exportação, do que através de características como tamanho, forma, função ou estrutura (Schein, 1968).

O MODELO TEÓRICO DA PESQUISA

A aceitação de uma organização como um sistema complexo, dentro do quadro atual do conhecimento, leva necessariamente o pesquisador à escolha de um modelo conceitual que mais atenda à realidade da instituição e englobe o maior número de aspectos relevantes possível. Vários autores e/ou escolas têm desenvolvido esquemas teóricos que procuram explicar a complexidade das organizações modernas.

A partir do estudo crítico de alguns destes modelos e tendo em vista a natureza da pesquisa a ser realizada, optou-se pelo modelo de Kahn (Figura 1) (Kahn, 1964), como o mais rico em sugestões metodológicas.

A compreensão deste modelo exige a definição prévia de alguns termos:

a) *Ciclo de realização de uma tarefa* — envolve todos os momentos de interação que se estabelece entre as pessoas encarregadas de executar uma atividade. Os componentes de um ciclo completo são: o definidor de papéis, a resposta dada pela pessoa focalizada e os efeitos dessa resposta sobre o definidor de papéis.

b) *Gabinete* — é a posição formal que uma pessoa ocupa numa organização.

c) *Definidor de tarefas* — é a pessoa ou grupo de pessoas encarregadas de especificar as expectativas ligadas a determinada tarefa.

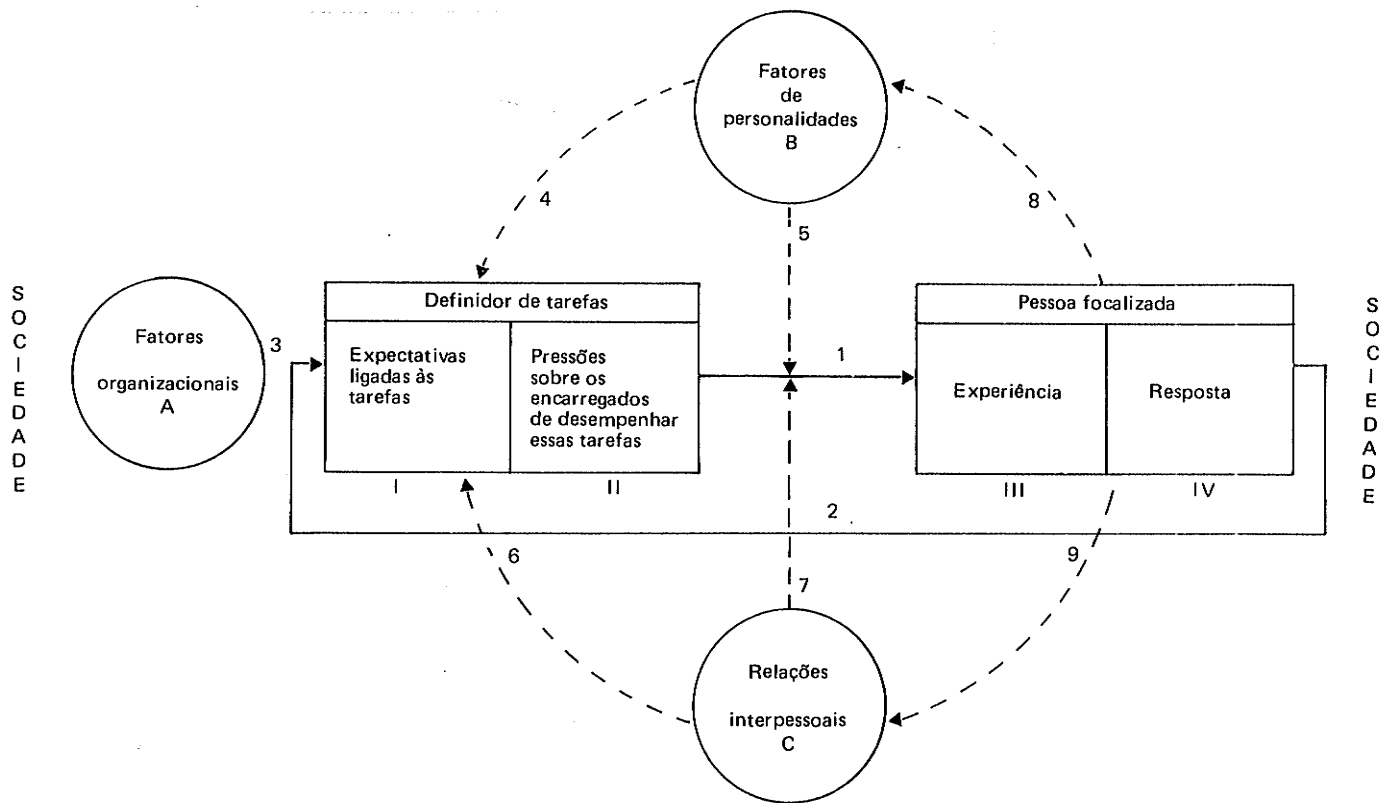
d) *Pessoa focalizada* — é qualquer indivíduo cuja atividade ou função esteja em consideração numa organização e cujo conjunto de atividades deva ser identificado.

e) *Conjunto de tarefas* — são comportamentos potenciais que podem ser desenvolvidos por qualquer pessoa que ocupe determinada função na organização.

Com esses conceitos em mente, podem-se analisar os componentes do modelo apresentado na Figura 1.

O que é central no modelo é o ciclo de realização de uma tarefa que aparece representado de I a IV. Em I e II tem-se a presença do definidor de tarefas na organização que associa determinadas expectativas para a realização dessas tarefas. A fim de que suas expectativas sejam correspondidas, ele coloca determinados tipos de pressões nas pessoas encarregadas de realizar as tarefas de seu interesse. As expectativas são comunicadas às pessoas encarregadas da realização da tarefa e pressões são exercidas sobre elas. O ciclo se completa, então, quando a pessoa focalizada, respondendo às pressões sobre ela exercidas e utilizando sua experiência profissional, produz a resposta solicitada através da realização de uma tarefa (III e IV). Como se vê ainda na figura, esse ciclo recebe a influência de três grandes classes de variáveis: fatores organizacionais, fatores de personalidade e relações interpessoais. Isto é, segundo o modelo, duas dimensões compõem o ambiente de realização de uma tarefa: a própria instituição e as pessoas que nela trabalham. O que o modelo pretende é fornecer um quadro conceitual para o estudo do comporta-

Figura 1
MODELO TEÓRICO DE KAHN



mento das pessoas numa organização, detectando as causas de distorções e ambigüidades.

METODOLOGIA

Universo

O universo da pesquisa se constitui da Secretaria de Educação do Estado do Ceará e dos órgãos de coordenação e execução da política educacional do Estado (Figura 2).

Amostra

No âmbito da Secretaria de Educação, as noções de definição de tarefas e de pessoa focalizada foram utilizadas através de suas aplicações aos vários níveis constantes do organograma da SEC. Em cada nível a amostra abrangeu a totalidade dos sujeitos envolvidos ou foi retirada aleatoriamente, excetuando-se a seleção dos delegados, que obedeceu a outro critério especificado na descrição. Assim, a amostra ficou constituída por:

a) todas as pessoas, em número de seis, que têm o Secretário de Educação como superior imediato. Esses entrevistados participam do primeiro escalão de definidores de tarefas;

b) 12 coordenadores, num total de 21, cujo nível hierárquico se situa abaixo dos entrevistados em *a*. Esses coordenadores fazem parte do segundo escalão de definidores de tarefa;

c) cinco delegadas regionais, que constituíram o terceiro escalão de definidores de tarefas. Na escolha das delegadas, usou-se a estratificação em módulos,^a prevista no Regulamento e Regimento da Secretaria de Educação. Dessa forma, no Módulo I foi entrevistada a delegada de Fortaleza. Nos dois outros módulos, foi usado como critério de escolha o nível de funcionamento da Delegacia. Assim, no Módulo II foram entrevistadas as delegadas regionais de Russas (melhor funcionamento) e Itapipoca (pior funcionamento). No Módulo III, embora as delegacias sejam mais homogêneas, o critério indicou a escolha de Crateús (melhor funcionamento) e Tianguá (pior funcionamento).

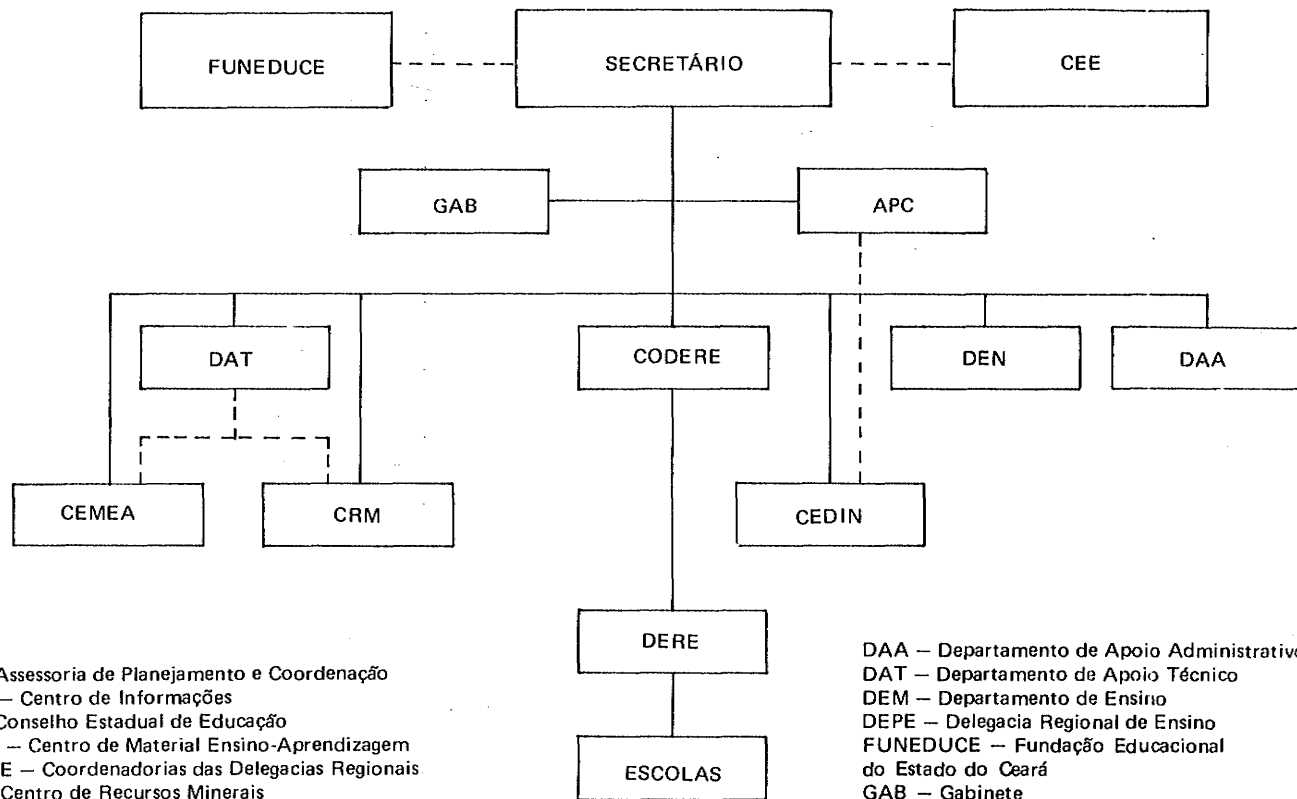
d) dos participantes da amostra, no item *b*, escolheram-se oito coordenadores para que dois de seus técnicos fossem entrevistados. Esses técnicos participam do primeiro escalão de pessoas focalizadas;

e) dez diretoras de escolas, sob a jurisdição das delegacias regionais que participaram da amostra em *C*. Elas foram escolhidas dentre as existentes no segundo escalão de pessoas focalizadas.^b

^aA classificação em módulos obedece aos seguintes critérios: 1) aspectos geográficos e sistemas de comunicação; 2) número de alunos e estabelecimentos; 3) prioridade do setor público para a região; 4) disponibilidade de recursos humanos na região.

^bDas dez diretoras entrevistadas, perdeu-se totalmente a entrevista de duas delas por defeitos técnicos na gravação.

Figura 2
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ



Fora do âmbito da SEC, foram entrevistadas as seguintes pessoas:

- 1) Presidente do Conselho Estadual de Educação;
- 2) Delegada Regional do MEC;
- 3) Secretaria de Educação do Município de Fortaleza;
- 4) Chefe do Departamento de Educação da Universidade Federal do Ceará;
- 5) Diretor do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Federal do Ceará;
- 6) Coordenador Pedagógico da Televisão Educativa do Estado do Ceará.

Instrumentos

No âmbito da SEC, a entrevista estruturada foi o instrumento básico utilizado, tanto para o definidor de tarefa quanto para as pessoas focalizadas. As informações da entrevista foram complementadas através de observação participante. Usou-se também para caracterizar os estilos de liderança, a grade de Blake e Mouton (1978).

Para as pessoas que não participam formalmente da estrutura da Secretaria de Educação, utilizou-se entrevista.

Sociedade

O modelo original de Kahn implicitamente imerge a organização na sociedade. Neste estudo, tornou-se essa imersão explícita a fim de se detectar mecanismos e formas pelas quais a sociedade interfere e sofre interferência da Secretaria de Educação.

Definidores de tarefas

Foram consideradas como tais, as pessoas que, na instituição, tenham responsabilidade de definição e coordenação na execução de atividades. Ficaram estabelecidos três níveis de definidores de tarefas: subordinados imediatos do secretário, coordenadores e delegados regionais.

Pessoas focalizadas

Foram assim entendidas as pessoas que, sob a coordenação de um nível hierárquico superior, são responsáveis pela elaboração e execução de tarefas. Escolheu-se, para fins da pesquisa, os seguintes níveis para serem consideradas como pessoas focalizadas: técnicos que trabalham na sede da SEC e diretores de escolas.

É evidente que essa divisão é didática, visto que, à exceção dos técnicos e dos professores, os demais níveis poderiam ser considerados como definidores ou como pessoas focalizadas. Por exemplo, se o secretário foi considerado como definidor de tarefa, os diretores de departamentos poderiam ser analisados sob o ângulo de pessoas focalizadas. Da mesma forma, os coordenadores, que neste estudo são tomados como definidores de tarefas, poderiam ser considerados como pessoas focalizadas em relação aos diretores de departamentos.

Ciclo de realização de uma tarefa

Entendeu-se como o conjunto de acontecimentos que se observam desde a proposta até a implementação de uma tarefa.

Como foi visto antes, a realização de uma tarefa sofre a influência de diversas variáveis. No caso da pesquisa, interessava descobrir a presença dos seguintes:

a) Fatores organizacionais

Nessa categoria foram estudados os seguintes elementos intervenientes:

- características da burocracia, segundo Weber;
- programação das atividades;
- processo decisório;
- integração da SEC (com o sistema de educação no Estado);
- influências externas (MEC, CEE, Departamentos de Educação, etc.).

b) Fatores de personalidade

Foram enfocados dois aspectos essenciais: estudos de liderança e motivação.

c) Relações interpessoais, envolvendo

- modalidades de exercício do poder formal;
- estilo de comunicação entre as pessoas.
- mecanismos de cooperação interpessoais.

APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DO ESTUDO

Os resultados deste estudo compreendem a caracterização da sociedade brasileira e a apresentação e discussão dos dados obtidos a partir das entrevistas realizadas. O estudo da sociedade brasileira^c enfatiza dois pontos: a) aspectos teóricos que possibilitem uma melhor compreensão desta Sociedade e suas inter-relações com a SEC, e b) apresentação das características principais da sociedade, procurando-se estabelecer possíveis efeitos delas sobre o comportamento organizacional da SEC. Já a apresentação e discurso dos dados focaliza o conjunto de variáveis que intervêm no ciclo de realização de uma tarefa.

Caracterização da sociedade brasileira

Com relação ao primeiro ponto, deve-se ressaltar que a posição teórica adotada neste trabalho consiste em ver uma instituição como um sistema aberto, isto é, um sistema de tarefas constituído por ciclos de comportamentos contínuos e interdependentes que se relacionam em função de sua contribuição para um produto

^cEste estudo foi realizado pelo Professor André Haguette. Trata-se de um trabalho exaustivo, apresentado na sua totalidade em anexo no relatório de pesquisa. Aqui é feito um resumo, onde praticamente apenas as conclusões são apresentadas.

final. Este posicionamento apresenta um grau de complexidade maior por não se restringir a análises de causalidade linear e uni ou bivariada. Alguns pontos-chaves desta interpretação merecem ser explicitados.

Em primeiro lugar, esta teoria implica uma compreensão particular da pessoa ou ator social. Com efeito, o homem não é visto como objeto da sociedade ou de uma instituição, nem como sujeito delas. A teoria rejeita estas duas visões simplistas e simplificadoras. A pessoa aparece ao mesmo tempo como sujeito e objeto, estruturando e estruturada, determinante e determinada, controladora e controlada, definidora e definida. Isto é, a pessoa age num ambiente limitante e limitado que oferece alternativas, possibilidades e limitações. A pessoa faz história, se produz e se reproduz em circunstâncias determinadas. Está-se no reino da dialética do objeto e do sujeito.

Isto significa que, se o homem atua num meio natural e social dado que o determina, por sua vez age sobre ele e o transforma, não como indivíduo solto, mas como agente social estruturante e estruturado.

No que diz respeito a uma análise institucional, este posicionamento teórico tenta desvendar a ação recíproca entre a instituição, a pessoa que nela atua e a sociedade global na qual tanto a instituição como a pessoa estão inseridos, não como meras peças, mas também como sujeitos. Desta forma, o círculo nunca se fecha e o sistema fica aberto.

Da mesma forma, uma instituição não se constitui uma unidade fechada sobre si mesma unicamente atingível pela sua lógica interna, expressada através de seus códigos, organogramas, objetivos, normas, etc. Muito pelo contrário, parte de si mesma escapa a seu domínio e controle. Tanto a sua persistência no espaço e no tempo como a sua transformação cotidiana — crítica ou suave — dependem em grande parte de fatores exógenos. Isto é, tanto forças endógenas como forças exógenas à própria organização agem sobre ela ou interagem com ela.

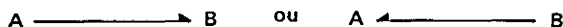
Mais ainda. As forças exógenas não agem somente de fora para dentro, mas sim são internalizadas nos próprios códigos, objetivos, organogramas, normas, etc., e pelas pessoas que fazem a organização no dia-a-dia da rotina institucional. Daí as inúmeras possibilidades de surgirem ruídos no sistema.

A teoria parte da idéia fundamental de sistema aberto, o que implica uma compreensão dialética de fenômenos como estrutura e mudança, manutenção e processo. Com efeito, os conceitos de sistema e de abertura são contrários. O conceito de sistema diz interdependência programada de elementos variados que provoca um equilíbrio estruturado e então constante. Por sua vez, o conceito de abertura introduz a indefinição e o imprevisível no sistema e, com elas, o movimento, o dinamismo, a mudança.

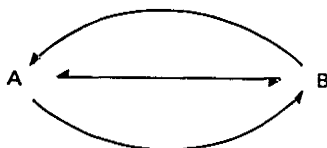
A reunião destes dois termos contrários produz a compreensão de uma estrutura que não seja somente parada, equilíbrio, sincronia, estabilidade, em uma palavra, automanentadora. *É necessário um constante dispêndio de energia de alguma espécie para manter em estado constante qualquer sistema aberto. As discrepâncias ou exigências de uma espécie ou de outra conduzem ao remapeamento e à reorganização contínuas. Isto significa que toda e qualquer estrutura social (ou*

institucional), não só deixará, até certo ponto, de definir, especificar ou ministrar adequadamente algumas exigências ou acontecimentos não estruturados, mas também que ela mesma gerará efetivamente tais exigências: conflitos de interesse, padrões ambíguos, discrepâncias de papel e incapacidade de alcançar metas. (Buchley, 1971). Segue-se então que um sistema como reunião contínua, mantenedora de limites e variadamente relacionada, de partes, não se deve confundir com a estrutura ou organização que possam assumir seus componentes em qualquer momento determinado (Buchley, 1971, p.21). É que nesta concepção existe somente uma linha conceptual entre estrutura e processo: neste sentido a organização aparece como móvel e processual, mesmo que estruturada. Harmonia e conflito, estabilidade e movimento são componentes inerentes a um sistema aberto.

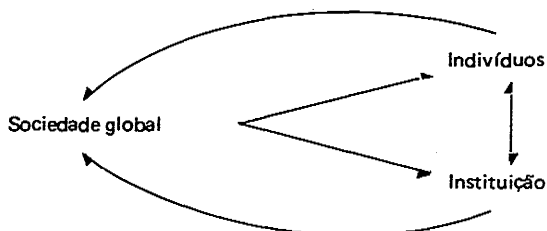
Metodologicamente, esta teoria da organização como sistem aberto abandona a concepção tradicional e mecânica das relações lineares de *causação*, seja em termos de passado (*causa eficiente*) ou de futuro (*consequências*) de tipo:



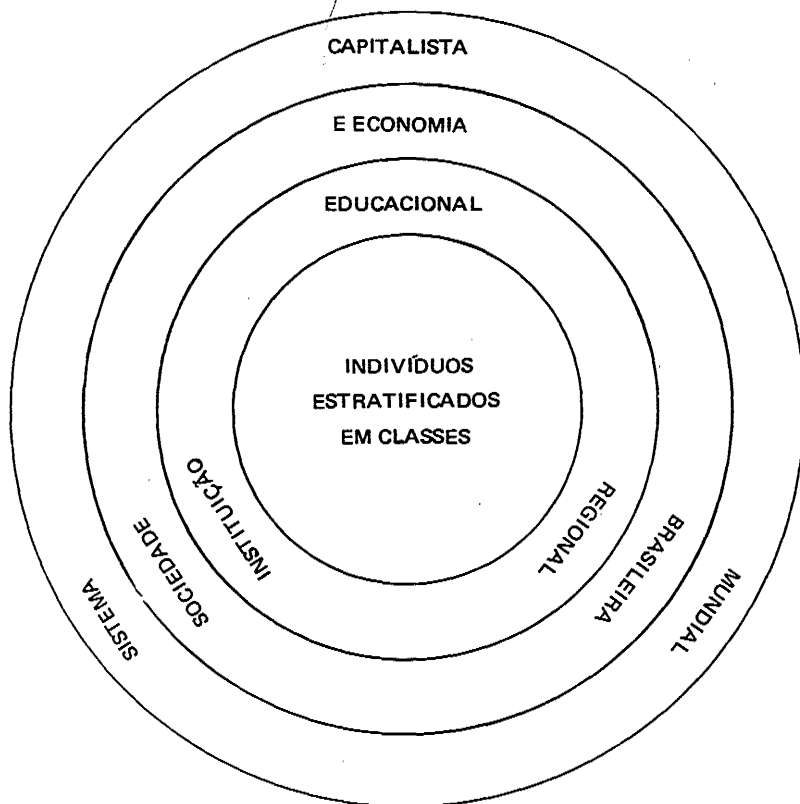
A idéia básica é a de totalidade, isto é, de que os elementos de um sistema aberto compõem um todo e que são mutuamente inter-relacionados e que existem circuitos e níveis de realimentação. Esta idéia não precisa incluir a de simetria ou interdependência. Muito pelo contrário, numa totalidade concreta — uma formação social particular ou uma organização dada — elementos relacionados assimetricamente (uns, por exemplo, numa situação de dependência *vis-a-vis* a outros) podem agir uns sobre outros numa *causalidade* recíproca ou verdadeira dialética.



Desta forma visualizam-se as seguintes relações possíveis e prováveis entre sociedade global, instituição diferenciada e indivíduos estratificados em classe:



O mesmo conjunto de relações postuladas pode ser expresso através de círculos concêntricos:



Este último diagrama deve ser lido tanto de fora para dentro, como de dentro para fora, para se apanhar a reciprocidade mútua e dialética das variáveis. Uma leitura dos círculos externos aos internos nos levaria a uma compreensão determinista de nosso problema, tornando impossível qualquer ação dos indivíduos e dos grupos sobre o sistema social mais amplo. Ela dispensaria qualquer ação humana transformadora. Por outro lado, a falta de reconhecimento das forças estruturais que pesam sobre os indivíduos e os grupos levaria a concluir por uma liberdade individual e grupal vazia e extremista, já que não situada. Muito pelo contrário, o modelo teórico esboçado anteriormente conduz a uma dialética da necessidade e da liberdade.

Com relação ao segundo ponto, a sociedade brasileira será entendida aqui como uma formação social, isto é, uma totalidade social concreta historicamente determinada. Neste sentido, ela tem uma história e características estruturais próprias, específicas, que precisam ser caracterizadas. Para fins de análise, a estrutura social

brasileira pode ser pesquisada em três níveis: a nível da estrutura econômica complexa, a nível da estrutura jurídico-política complexa e a nível de estrutura ideológica (ou cultural) complexa. Estes níveis não formam camadas estanques, mas são intimamente relacionadas, embora desfrutem de uma autonomia relativa. A *brasileiridade* desta formação social provém do fato de existir uma Nação e um Estado brasileiros que adquiriram contornos próprios e desempenham funções tanto interna como externamente. Deve-se então caracterizar esta sociedade tanto a nível estrutural como a nível processual, isto é, demonstrar como esta totalidade historicamente determinada se modifica constantemente e como se encontra no momento.

Pode-se afirmar que a sociedade brasileira apresenta algumas características que são importantíssimas, pelos efeitos e reflexos que podem ter sobre o comportamento organizacional da SEC. Dentre aquelas, serão apresentadas cinco, seguidas de seus possíveis efeitos na SEC.

1 — O binômio desenvolvimento — desigualdade da sociedade global que pode refletir-se na SEC, criando:

a) indefinições e contradições quanto à função da educação no Ceará e do papel da SEC: é provável que exista uma variedade de objetivos contraditórios (pe-lo menos contrários) e dissonância nas metas. Isto é suscetível de gerar perplexidade, desperdícios, um baixo nível de desempenho (*performance*), incongruência nas prioridades, paralelismo no planejamento e na execução, tensões e até conflitos na administração, planejamento e organização. É possível também que tal situação gere um difuso sentimento de incompetência, confusão, indiferença e apatia;

b) visões divergentes e conflituosas no interior da SEC, o que poderá ser positivo se for canalizado democraticamente. Mas isto é pouco provável, tendo em vista o item 2 seguinte;

c) incoerência, estratificação e desigualdade no que a SEC produz.

2 — A Estrutura autoritária, concentradora, arbitrária e ideológica do poder na sociedade global, que pode refletir na SEC, criando:

a) uma organização centralizada, autoritária, pouco participativa no processo de tomada de decisões, o que por sua vez deve reforçar a apatia e os sentimentos de confusão, incompetência e conflitos;

b) uma escolha arbitrária e ideológica no preenchimento dos cargos, o que, além de criar tensões internas, deve favorecer a mediocridade. Aqui é de se esperar uma predominância das características *adscritivas* (família, influência, compatibilidade ideológica e pessoal, etc.) sobre as características, desempenho ou *performance* no exercício da autoridade. Desta forma, a autoridade pode não ser legitimada e ser mais poder. Obviamente, isto por sua vez cria apatia, mediocridade, conflitos pelo menos latentes, desperdício na ação, etc.

c) uma ação pouco regional por parte da SEC, apesar dos esforços de planejamento. Deve existir nas pessoas uma percepção de que o planejamento de nada adianta, daí originando-se insatisfação profissional, acumulada pelo também existente abismo entre o formal, o discurso e a prática;

d) uma ambivalência dos indivíduos em torno do binômio medo-liberdade.

3 — A situação de abertura, afrouxamento e indecisão política e econômica, que pode refletir-se na SEC através da manifestação mais ou menos clara de reivindicações, de desejo de mudança, de insatisfação, de vontade de participar, de crítica e de questionamento.

4 — A grande centralização financeira, administrativa e política que acontece a nível federal, a total dependência dos Estados e municípios e União e o seu esvaziamento; a penúria do Estado do Ceará, que pode refletir na SEC:

a) uma estrutura financeiro-administrativa limitada em recursos, dependente de recursos externos para agir (externos ao Estado) e de pouca autonomia e capacidade de executar o planejado;

b) uma pequena margem de autonomia em relação às demandas políticas do Estado e do poder Executivo federal e estadual;

c) pouca autonomia didático-científico e disciplinar;

d) uma retribuição inadequada de seu pessoal além de dificuldades para especializá-lo;

e) um apadrinhamento no recrutamento e nas promoções.

5 — A situação da educação no Brasil com sua distorção entre o discurso e a realidade, suas disparidades, sua orientação para o mercado, sua centralização a todos os níveis, suas indefinições e sua marginalidade relativa dentro do modelo, que pode refletir-se na SEC através:

a) de uma dicotomia entre o discurso da instituição e o de seus membros e os resultados de fato obtidos;

b) de uma utilização propagandística e política do sistema no sentido de preservar o *status quo*;

c) da reprodução das desigualdades sociais e de seu fortalecimento pela educação. Reproduções das desigualdades de oportunidade educacional entre a cidade e o campo; a capital e as cidades; entre grupos e classes sociais;

d) de um conteúdo escolar mais reprodutivo do mercado do que crítico, conscientizador e criativo;

e) de um fraco poder da secretaria no conjunto do executivo cearense.

Apresentação e discussão dos dados

Duas observações devem ser feitas preliminarmente. A primeira diz respeito à forma como os dados, que serão analisados e discutidos, devem ser vistos e interpretados pelos componentes da Secretaria de Educação do Estado do Ceará, a quem este estudo deve interessar prioritariamente.

Há que atentar o leitor para o fato de que a instituição é dinâmica, o que significa dizer que muitas coisas das que foram detectadas nesta pesquisa podem já não existir, bem como outras situações novas podem ter aparecido. Exige-se, portanto, uma leitura crítica no sentido de identificar o que ainda permanece, o que já mudou e o que poderia ser descoberto. Pretende-se ainda que se veja este relato de pesquisa como um todo integrado, uma vez que seus componentes se entrelaçam

de forma inquestionável. Em outras palavras, a pesquisa pretende dar um arcabouço teórico e alguns dados iniciais a partir do que se espera gerar uma discussão analítica entre aqueles a quem está afeta a solução dos problemas levantados.

A segunda refere-se à própria maneira de apresentar os resultados. Coerente com o que foi dito na introdução, elaborou-se um texto que possa se transformar num indicador do que consta no relatório de pesquisa. Portanto, todos os dados colhidos estão à disposição para eventuais consultas no relatório. Foram recolhidos para discussão apenas os elementos mais significativos para os objetivos propostos.

A análise dos dados será feita seguindo-se o modelo teórico adotado e com apoio nas informações fornecidas pela análise da sociedade brasileira, procurar-se-á identificar os fatores intervenientes exógenos, isto é, de natureza estrutural e os que podem ser considerados endógenos, ou seja, que têm sua gênese em disfunções da própria instituição.

Como se viu antes, o modelo analisa três classes de variáveis que intervêm no ciclo típico de realização de uma tarefa. Assim destacam-se: a) fatores organizacionais; b) fatores de personalidade e c) relações interpessoais. Dentro da primeira classe, um dos elementos de interesse foi a determinação de traços da burocracia. Não se usou instrumental sofisticado para averiguação dessas características. Foram utilizados, apenas, trechos das entrevistas indubitavelmente indicativos de sua existência. Os traços identificados aparecem no Quadro 1.

De acordo com o Quadro 1, é inquestionável a percepção que as pessoas que trabalham na SEC têm da existência de uma hierarquia, em cujo topo se encontra o secretário, segundo os próprios depoimentos. É interessante observar como até as pessoas estranhas à instituição também a percebem assim. Já a existência de normas para procedimento no cargo só foi claramente apontada até o nível dos técnicos. Isso quer dizer que até aquele nível as pessoas sabem da existência de manuais, regulamentos, etc. que podem orientar sua ação na instituição. Confirma tal fato o exame da descrição formal das tarefas quando cotejado com a descrição empírica dada pelos ocupantes dos respectivos cargos e com o levantamento das tarefas que de fato eles realizam. Esse confronto foi feito e observou-se uma convergência bastante acentuada entre as três coisas, salvo algumas pequenas discrepâncias. Isso mostra que as pessoas que trabalham na SEC têm conhecimento dos seus objetivos e em consonância com estes e executam suas tarefas.

É, todavia, pertinente questionar se todos os órgãos da secretaria estão otimizados com relação ao desempenho de suas funções. Foram detectados, por exemplo, muitos problemas na área de pessoal que fazem supor que as atividades do Centro de Recursos Humanos, pelo menos como está definido a nível formal, não estejam sendo apropriadamente exploradas. A alínea III, por exemplo, sugere que se faça acompanhamento, controle e avaliação de desempenho do pessoal do Sistema Estadual de Educação. Por que será que o pessoal da SEC está excluído desse processo? Esse pessoal significa pessoal docente? Por que não estender esse mecanismo, adotando um sistema de desempenho profissional no trabalho cujos resultados fossem levados em conta nas promoções?

Quadro 1

MATRIZ-RESUMO DAS DIMENSÕES BUROCRÁTICAS
SEGUNDO WEBER E MERTON* IDENTIFICADAS PELOS ENTREVISTADOS.

Dimensões burocráticas	Tipo de Entrevistado					
	Diretores de departamentos	Coordenadores	Técnicos	Delegados regionais	Diretores de escolas	Autoridades educacionais não pertencentes à SEC
Existência de uma definida hierarquia de autoridade	•	•	•	•	•	•
Existência de normas para procedimento no cargo	•	•	•			
Autoridade limitada do cargo	•	•	•	•		•
Gratificação diferencial por cargo	•	•	•	•	•	
Impessoalidade dos contatos pessoais	•	•	•			
Competência técnica		•	•			•
Divisão do trabalho		•	•			

* Conferir HALL, Richard H. O conceito de burocracia: uma contribuição empírica. In: CAMPOS, Edmundo, Org. *Sociologia da burocracia*, 4.ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. p.29-47.

Já a presença da dimensão — autoridade limitada do cargo — dá a conotação complementar ao tipo de hierarquia existente na SEC, ou seja, trata-se de uma hierarquia com pouco poder de decisão, o que deixa a vislumbrar centralização das decisões. Recorde-se que, ao se discutir a sociedade brasileira, ficou evidenciado que se poderia esperar esse tipo de comportamento como reflexo da estrutura maior. Considerando-se os encaminhamentos que estão sendo dados atualmente com relação à implantação de descentralização nos vários níveis, o que se pergunta é o seguinte: 1 — Em que grau essa centralização reflete o que acontece em ponto maior na sociedade? 2 — Independentemente do que possa estar acontecendo a nível de sociedade, o que pode fazer a SEC para democratizar sua estrutura?

Uma característica cuja presença é facilmente previsível é a gratificação diferencial por cargo — visto se saber existir na estrutura da SEC cargos e funções gratificadas. Mesmo assim, essa dimensão se revela importante, uma vez que esse dife-

rencial tem sido percebido como exageradamente grande entre as várias categorias em que as pessoas se enquadram. É a insatisfação com os salários em confronto com a capacidade técnica. Já a impessoalidade das relações entre as pessoas traduz de outra forma a existência da hierarquia vista antes, significando dizer que elas se colocam na instituição como peças de uma engrenagem.

Contrariamente ao que se esperava a partir das indicações dadas pela análise da sociedade, pelo menos a nível de coordenadores e técnicos, o que se observou foi um sentimento de competência técnica dessas pessoas. Inclusive o desrespeito desse valor, materializado na sobreposição de critérios políticos nas decisões, foi apontado como um grande desestímulo ao trabalho na SEC. Como última característica da burocracia, tem-se a divisão do trabalho que torna consistente a anterior, ou seja, na elaboração e execução das atividades, pelo menos em termos formais, existe o reconhecimento de competências na medida em que a execução das tarefas são atribuídas aos setores por elas responsáveis.

A fim de que as informações sobre a burocracia não fossem fornecidas apenas pelos entrevistados, utilizou-se outra caracterização levantadas por Blau (1978), na qual figuram algumas das dimensões já apresentadas antes. Ela, além de quantificar alguns aspectos, fornece dados adicionais para reflexão.

Os dados que aparecem no Quadro 2 se referem apenas ao pessoal lotado na sede da Secretaria em Fortaleza. Alguns dados nesse quadro chamam a atenção como, por exemplo, o Componente Administrativo, para o qual se tomou como indicador a proporção de pessoal em cargos administrativos e de assessoria. Vê-se que 19% da força de trabalho representam posições cujo preenchimento é susceptível de sofrer influências externas. Outra coisa que chama atenção é a não-utilização de critérios para promoção de funcionários. É o caso de se perguntar: para que serve ter competência técnica se ela não é levada em conta para a progressão funcional? Observe-se que antes se havia visto a forma impessoal dos contatos funcionais. O conceito aqui tem outra conotação e visa a verificar em que grau a promoção no trabalho é feita sem se levar em conta os favorecimentos de natureza pessoal ou política. Nesse aspecto a margem de manobra para influências é total. A estabilidade mostra algo já esperado a nível de chefia, ou seja, uma permanência média de quatro anos no cargo. Observe-se que o mandato dos governos estaduais também é de quatro anos. Assim, toda mudança no governo é normalmente seguida por substituição ou rotatividade nas chefias. Com relação ao pessoal técnico a situação parece ser de extrema instabilidade. Embora se reconheça a interferência de forças externas, principalmente a da política partidária, caracteriza-se uma situação que poderia ser corrigida ou pelo menos minorada. A simples definição de critérios para promoção e contratação de pessoal técnico, se não acabasse com tal interferência, certamente a reduziria a níveis com os quais se poderia conviver.

Um outro fator organizacional a ser considerado é a programação das atividades na instituição. A partir dos dados das entrevistas fez-se um levantamento dos principais elementos intervenientes na programação das atividades da SEC. O Quadro 3 apresenta uma listagem desses elementos.

Quadro 2

CARACTERÍSTICAS BUROCRÁTICAS DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ

Dimensões	Indicador	Frequência
Tamanho	Número de funcionários	813
Complexidade	Número de objetivos básicos	8
Especialização organizacional	Número de departamentos especializados e centros	6
Componente administrativo	Proporção de pessoal em: cargos administrativos	124
		813 — 15%
	Assessoria	29
		813 — 4%
Hierarquia	Número de níveis hierárquicos	8
Normas de funcionamento	Grau de especificidade	60% — 80% *
Impessoalidade	Frequência do uso de critérios e registros estatísticos para promoção de funcionários	0 **
Estabilidade da carreira	Média em anos de permanência no emprego	4 anos
		Não foi possível se levantar a média. Nesta categoria existe o <i>técnico efetivo</i> que tem estabilidade. A maioria no entanto não tem estabilidade por ser contratada a título precário.

(*) Utilizou-se a seguinte escala:

Grau de especificidade:

Excelente	80%	100% dos procedimentos estão definidos nas Normas
Bom	80%	60% idem idem.
Regular	60%	40% idem idem.
Insuficiente	40%	20% idem idem.
Péssimo	0%	20% idem idem.

(**) Usou-se a seguinte escala:

Uso de registros para promoção em:

80%	100% dos casos — Excelente impessoalidade
80%	60% dos casos — Boa impessoalidade
60%	40% dos casos — Regular impessoalidade
40%	20% dos casos — Insuficiente impessoalidade
0%	20% dos casos — Péssima impessoalidade.

FONTE: Pesquisa direta junto à Divisão de Pessoal.

Vale salientar, de início, a quase unanimidade com que a interferência política foi apontada. Segundo os depoimentos, ela assume duas formas: mudanças de critérios técnicos por critérios políticos na tomada de algumas decisões como, por exemplo, construção de escolas e ingerência na contratação de pessoal. A interrogação que aparece nos delegados regionais é por que foram unânimes em afirmar que não havia ingerência no trabalho. As entrevistas, no entanto, revelaram que membros da classe política faziam pedidos e, em alguns casos, contribuíram para a indicação do próprio delegado. Vê-se aqui um exemplo da influência do con-

texto maior da sociedade no trabalho da SEC. Sem se querer cair numa posição ingênua, que seria supor sua eliminação completa, o que se coloca para reflexão é o seguinte: em que grau a própria apresentação de opções e sugestões técnicas tem facilitado esse tipo de interferência? Será que as justificativas, dados e argumentos são de tal modo inquestionáveis que colocariam em péssima situação quem não as respeitasse? Ou será que as escolhas políticas encontram defesa nos elementos técnicos, tal sua imprecisão e inconsistência? Será que é possível colocar esse tipo de interferência dentro de certos limites?

Quadro 3

MATRIZ-RESUMO DOS ELEMENTOS INTERVENIENTES
NA PROGRAMAÇÃO, SEGUNDO A OPINIÃO DOS ENTREVISTADOS

Elementos intervenientes	Tipo de entrevistado					
	Diretores de departamentos mais chefe do gabinete	Coordenadores	Técnicos	Delegados regionais	Diretores de escolas	Autoridades educacionais não pertencentes à SEC
Interferência política nas atividades	•	•	•	?	•	•
Falta de maior integração entre os departamentos, setores e pessoas	•	•	•			
Interferência de órgãos regionais e nacionais na determinação de prioridades de trabalho	•					
Sobrecarga de trabalho em prejuízo da qualidade	•	•	•	•	•	
Recebimento de ordens conflitantes na execução da programação	•	•	•		•	
Descrédito na atividade de planejar	•	•	•		•	
Percepção da inadequação da programação da SEC em face das necessidades educacionais do Estado	•	•	•			
Dificuldades de penetração das propostas de trabalho nas escolas	•	•	•	•	•	
Insatisfação com a lotação realizada pela reclassificação		•				
Falta de racionalização do trabalho		•				
Falta de maior poder decisório dos setores		•		•	•	
Demora na chegada das informações				•	•	
Burocratização da SEC				•	•	•
Dificuldade de entendimento das propostas de trabalho, especialmente a linguagem, por parte do pessoal das escolas				•	•	
Reclamação por causa da quantidade de fichas e questionários que devem ser preenchidos				•	•	
Insatisfação salarial	•				•	
Falta de racionalização no pedido de informações às escolas					•	
Centralização das decisões na pessoa do secretário						•
Existência de clima de competição			•			•

Deve ser lembrado o autoconceito de competência técnica que têm os técnicos da SEC e os efeitos que sobre os mesmos tal tipo de interveniência exerce. Questões como — *para que planejar, para que fazer as coisas dentro de critérios rigidamente técnicos se se sabe que num ponto mais adiante eles serão desrespeitados?* — foram observadas nas entrevistas.

Outro elemento, cuja presença negativa foi sentida com relação à programação, foi a falta de maior integração entre os vários setores da Secretaria. Aliás, esse fato não é exclusivo da SEC. Trabalhar de forma desintegrada é um mau hábito institucional que se estabeleceu nas secretarias de educação do Nordeste, como demonstram os autores em outro trabalho (Leite, 1979).

O elemento apontado em seguida, ou seja, interferência de órgãos regionais e nacionais na determinação das prioridades de trabalho, é bastante importante no contexto dessa discussão. Em primeiro lugar, deve-se notar uma peculiaridade. Ele foi identificado apenas pelo primeiro nível de definidores de tarefas. A explicação disso é simples: é com esses definidores que as instituições têm contato maior. O que deve ser ressaltado mesmo, no entanto, é o reflexo disso. Isto é, a experiência em administração pública no Brasil mostra que define prioridade quem detém o controle do dinheiro. Todavia, há que se registrar desde logo o erro dessa política de oferecer recursos em maior escala *apenas* para os programas e projetos externamente definidos e aceitos, não pelo seu mérito, mas pelo dinheiro que podem gerar. A administração desses recursos pelas instituições educacionais públicas é feita no sentido de aplicá-los totalmente, vez que os mesmos têm custo zero e é costume punir os administradores que não gastam as verbas todas, destinando-se-lhes menos recursos nos exercícios seguintes. Isso associado com a carência de recursos faz que esses financiamentos vinculados sejam aceitos.

Mas a destinação desses recursos será bem diferente, quando a SEC conseguir uma maior autonomia na definição de suas prioridades e de seus projetos. É importante que se questionem as prioridades impostas no momento. É também fundamental que se discuta a sua validade. (Vejam-se os programas das periferias urbanas, zona rural e esporte.)

Essa dependência, entre outras coisas, pode ser facilmente entendida, quando se olha para os recursos orçamentários destinados à educação como mostra o Quadro 4. Vê-se que a participação cai de 20% em 1975 para 9,0% em 1980. É preciso que se diga que esse decréscimo, se de um lado alivia o erário estadual da despesa com educação, de outro coloca o financiamento da educação no Estado na dependência de outras fontes de recursos externos. Aliás, cabe muito apropriadamente a pergunta: se o orçamento da educação decresceu, quais os que cresceram? O Quadro 4 mostra ainda a participação de outros setores que, em conjunto, formam o segmento social. O que se constata é a extrema fragilidade do suporte financeiro desse segmento. Deve ser ressaltado que a nível político, embora continue a dependência econômica, já começa a existir, segundo o depoimento dos técnicos da SEC, maior participação, especialmente no que se refere à elaboração de programas e projetos. Isto se explica pelo processo de abertura em andamento na sociedade brasileira.

Quadro 4

ESTADO DO CEARÁ – PARTICIPAÇÃO RELATIVA
DAS SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO, CULTURA E PROMOÇÃO SOCIAL
E SAÚDE NO ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO NOS ANOS DE 1975/1980

(Cr\$ 1.000,00)

Ano	Receita geral	Educação		Cultura e promoção social		Saúde	
		Cr\$	%	Cr\$	%	Cr\$	%
1975	834.808	169.810	20,3	4.908	0,5	23.662	2,8
1976	1.627.423	252.249	15,4	7.066	0,4	38.889	2,3
1977	2.385.477	374.330	15,6	10.813	0,4	53.894	2,2
1978	3.968.537	656.762	16,5	15.244	0,3	94.356	2,3
1979	7.828.315	792.362	10,1	22.688	0,2	121.359	1,5
1980	15.895.035	1.432.617	9,0	70.100	0,4	216.538	1,3

FONTE: Balanço Geral do Estado (1975-1978). Orçamento Geral do Estado (1979-1980).

O outro elemento apresentado, a sobrecarga de trabalho, é de natureza endógena e foi identificado em todos os níveis. Isto não só causa desgaste no entender dos entrevistados, mas faz com que as tarefas não sejam executadas como as pessoas gostariam que fossem. Daí se explica o sentimento de frustração manifestado pelo pessoal técnico nas suas entrevistas.

É interessante se observar em que níveis aparece o recebimento de ordens conflitantes na execução da programação. Os depoimentos revelam que sem maiores explicações uma tarefa anteriormente determinada pode ser sustada ou substituída por outra completamente diferente. Observou-se também existir muita perda de esforço com a realização de trabalho cujos resultados nem sempre são utilizados. E quando o são, não há registro nem reconhecimento do esforço dispendido por parte de quem o realiza. Como se vê, alguns dos elementos que interferem na programação também incidem de forma negativa na componente da burocracia *competência técnica*. Interferência política e sobrecarga de trabalho são os mais significativos. O que é que se pode esperar? Evidentemente o desânimo, uma certa apatia e principalmente o descrédito quanto ao que constitui o cerne de sua atividade — que é planejar. E é isso o que se vê no Quadro 3. Esse descrédito é de tal ordem que o ato de planejar é visto como sinônimo de reunião para não se chegar a nada, de preenchimento de questionários, elaboração de projetos, reformulação dos cronogramas das atividades físicas e financeiras e principalmente como um fim em si mesmo. Outra coisa agravante sobre esse assunto é a percepção que alguns entrevistados revelaram segundo a qual o planejamento é inócuo porque desligado das bases, porque elaborado de cima para baixo. Essa visão crítica parece ser responsável pelo sentimento de inadequação do que se faz na SEC em que pese o grande esforço dispendido. É interessante se chamar a atenção para o fato de que não se observou a mesma percepção junto aos delegados e diretores de escolas. No caso das diretoras, por sinal, as entrevistadas foram unânimes em achar significativa o

trabalho desenvolvido por elas. O que seria responsável por essa discrepância? Como se pode entender que os proponentes de um trabalho não estejam satisfeitos e os executores sim?

Tentou-se aferir também se as pessoas entrevistadas localizavam dificuldades na aplicação, pelas escolas, das propostas sugeridas pela SEC. Todos os segmentos de entrevistados entendem que elas existem. Como se constata ainda no Quadro 3, os delegados e diretores de escolas apontam algo bem específico: a linguagem. O que isso quer dizer? Uso de linguagem sofisticada? Incorporação de termos excessivamente técnicos? Pura falta de nível do pessoal para entender? De qualquer modo vale a pena se pensar, sobre o assunto especialmente se se atentar para as causas principais dessas dificuldades: planejamento realizado sem a participação da base, falta de recursos humanos e materiais adequados, segundo os dados das entrevistas.

Embora de incidência reduzidíssima, vale mencionar a insatisfação com a reclassificação processada, e se poderia perguntar: Não estaria nela o início de algumas das distorções apontadas? Em caso positivo, essas distorções decorreriam de inaplicação, má aplicação ou erro de preceitos nela contidos?

Os demais elementos do Quadro 3 podem ser analisados e discutidos pelo leitor. Saliente-se apenas o fato de que estes elementos foram identificados somente por parcelas dos entrevistados.

O terceiro fator organizacional considerado foi o processo decisório. Ficou absolutamente claro, pelas entrevistas, que tal processo se ressentia em primeiro lugar pela excessiva centralização das decisões. Isto reflete uma estrutura de poder, presente na SEC, bastante autocrática e que se permite momentos de democracia consentida.

Uma consequência apontada, por vários entrevistados, foi a lentidão na tramitação de processos, solicitações e outros assuntos de interesse dos clientes da SEC. Tal lentidão compromete a eficiência da SEC, como organização, e pode gerar frustrações e desânimos por parte dos que nela trabalham, além de ser fator decisivo na definição da imagem externa da organização.

Também, com relação a este tópico, foi verificado o papel que exerce a classe política, principalmente no que diz respeito a decisões sobre contratação de pessoal, nomeação de dirigentes em todos os níveis e definição de áreas físicas para implantação de novos programas e/ou construções de novas instalações. Esta influência externa, já mencionada antes, e que é uma realidade da sociedade brasileira a que a SEC não pode fugir, causa principalmente ao pessoal técnico sentimento de ambigüidade que compromete a qualidade do seu trabalho. Entretanto, naquelas decisões de ordem técnica que não sensibilizam a classe política, prevalecem os critérios apresentados pelas diversas assessorias e coordenações na tomada de decisão. Situam-se neste caso decisões sobre programação didática, organização curricular, seleção de problemas a serem pesquisados, reorganização administrativa e outros. Todavia, quando se trata da decisão sobre a programação global da SEC, reclama-se quanto à imposição por parte de órgãos externos que detêm os recursos para o desenvolvimento desta programação. Também há indícios de que internamente a As-

sessoria de Planejamento e Coordenação esteja invadindo as competências dos outros departamentos.

O quarto fator a ser estudado refere-se ao nível de integração da SEC. Este tópico já foi mencionado rapidamente antes. Aqui será tratado sob dois aspectos: a integração com os órgãos educacionais do Estado e integração interna.

Com relação à integração com outros órgãos educacionais (Universidade, Delegacia do MEC, Conselho Estadual de Educação, etc.), verificou-se que os contatos são esporádicos, desenvolvidos na base do conhecimento pessoal e motivados por necessidades específicas tais como realização de pesquisas, ofertas de cursos e assessorias por parte das universidades, etc. Isto significa dizer que não existe um plano estabelecido para o desenvolvimento permanente de atividades. O que é pertinente indagar é que potencialidades existentes na SEC e nessas instituições não têm sido utilizadas? Como se pode entender que instituições que trabalham numa mesma área e que, por natureza são complementares, permaneçam com vínculo tão restrito?

No plano interno, observa-se uma falta de integração entre os vários departamentos, estando o Órgão de Planejamento, a quem caberia articular o trabalho conjunto, impossibilitado de fazê-lo, em maior escala, tal a reação ao seu trabalho. Foi detectado como motivo palpável de insatisfação o diferencial de salários existente entre os técnicos daquele setor e o dos demais.

Além disso, a percepção de que planejar está se tornando um fim e não um meio tem dificultado o desempenho daquele setor. O que tem sido percebido como planejamento já foi visto antes. Resume-se em elaborar planos e projetos nem sempre postos em execução. Além disso, as cobranças para cumprimentos de prazos e cronogramas têm sido uma constante. Vale lembrar, no entanto, ser natural que, estando o Órgão de Planejamento sob pressão e exigência internas e de instituições externas como MEC, SUDENE etc., ele as transfira para os outros setores e assuma, internamente, o caráter de cobrador de tarefas. O que deve servir de elemento para reflexão é a forma como as coisas estão sendo cobradas. Em que nível se estabelecem no caso as relações entre as pessoas? Será que essa relação é bilateral, isto é, cobra as coisas mas também ajuda e assessora no que está ao seu alcance? Poderia um técnico do Órgão de Planejamento se considerar em algum sentido *superior* a outro que se julga competente em sua especialidade profissional? Como pode trabalhar o Setor de Planejamento se não contar com a colaboração decidida dos demais?

O que se depreende dos depoimentos é que essa maneira de trabalhar tem gerado um clima de tensão entre os técnicos e até mesmo entre os definidores de tarefas. Será que o que se fez foi supervalorizar a atividade de planejamento? Essa supervalorização seria um reflexo do que está ocorrendo na administração pública em geral? Algumas indicações de que é possível que isso seja verdade podem ser encontradas nas próprias críticas que foram feitas. A ação de planejar foi considerada elitista, pois desligada da realidade e responsável pela identificação da dicotomia planejador-realidade. Planejar foi também igualado a centralizar.

Finalmente o último fator organizacional destacado foi o relacionado com as influências externas de órgãos educacionais. Este ponto já foi abordado quando da discussão de outros. Apenas para complementar, verificou-se existir da parte do MEC e da SUDENE colaboração efetiva quanto à assistência técnica mas reclamações quanto à imposição de programação a partir da dependência da SEC de recursos provenientes do MEC e exigências burocráticas da SUDENE. Com relação à SUDENE, de modo particular, indicou-se um retraimento muito acentuado na destinação de recursos financeiros e na própria assistência técnica prestada, o que reflete setorial e localmente aquilo que vem acontecendo com a atuação da SUDENE no Nordeste como um todo nos últimos anos.

Na análise dos fatores de personalidade se destacaram dois aspectos essenciais: liderança e motivação.

Quanto ao primeiro aspecto, procurou-se verificar o estilo de liderança que existe nas relações das pessoas na Secretaria. Nesse tocante, coletaram-se dados apenas do pessoal lotado na sede da SEC por tratar-se de pessoas que possibilitariam uma caracterização mais apropriada do líder pelos seus liderados. Quase unanimemente, os diretores de departamentos se identificaram com o estilo de liderança denominado *administração por equipe*, no qual há uma predominância da preocupação com a realização das tarefas, ao lado de forte interesse pelas pessoas. Os dados fornecidos pelos entrevistados nos níveis subseqüentes aos dos diretores confirmaram a preocupação com a realização das tarefas. Não fica claro, porém, que essa preocupação implique a participação direta dos diretores na sua realização, isto é, o nível de envolvimento dos mesmos seria praticamente inexistente. Da mesma forma, não existem indicações nos dados de que a preocupação com as pessoas se traduza na prática em ações efetivas. Pelo menos é o que se deduz do que disseram os seus liderados imediatos. A nível de coordenadores, menos da metade, isto é, cinco dos doze entrevistados percebem os diretores como exercendo a liderança *administração por equipe*. Os restantes identificaram nos diretores a liderança denominada *administração por tarefa*, em que a preocupação maior é a realização das tarefas, importando mais a direção, o planejamento e o controle do trabalho dos subordinados.

Como se vê, a imagem dos diretores com relação à liderança que pensam que exercem não se reflete na realidade.

Teria sido mero acaso essa autopercepção dos diretores ou realmente o estilo de liderança que indicaram representaria um ideal de relacionamento que eles gostariam que se estabelecesse e que, por alguma razão, ainda não foi possível?

Tentou-se determinar também a visão que os coordenadores possuem de sua liderança e cruzá-la com a realidade. O que ocorreu foi que, por falta de controle na coleta, esses dados não foram obtidos. Pode-se, todavia, apresentar a percepção que os técnicos entrevistados têm de seus coordenadores.

De acordo com os técnicos entrevistados, predomina entre seus chefes a liderança tipo *clube de campo*, caracterizada pelo interesse em manter um bom relacionamento entre as pessoas. A ser verdade essa percepção, isso significaria dizer que as pressões exercidas pelos níveis mais altos da hierarquia sobre os coordena-

dores, é transferida aos técnicos com a preocupação de manter um clima agradável e tentar preservar um bom relacionamento entre todos. O que explicaria isto? O fato de os coordenadores saberem que a execução de suas atividades depende basicamente da colaboração dos técnicos? Será que a permanência no cargo ou a subida na escala dependeria desse relacionamento? Seria medo de se atritar com pessoas que, embora sob dependência funcional, são politicamente mais fortes?

Outros pontos de interesse nessa categoria de fatores foram os elementos motivadores ou desmotivadores.

Como desmotivadores foram apontados: baixo salário, desperdício de tempo na realização de tarefas que não são utilizadas, sobrecarga de trabalho, interferência política, falta de maior organização no trabalho, cobrança de aspectos burocráticos (ponto, por exemplo) em lugar de eficiência, falta de estímulo, ausência de condições de trabalho, falta de repercussão do trabalho nas escolas e instabilidade no emprego.

Essas indicações confirmam pesquisas realizadas na área da motivação em diferentes instituições (Blau, 1978; Herzberg, 1973; Myers, 1973).

Como elementos que causam motivação, os técnicos indicaram o bom relacionamento e a integração que existe a nível das equipes de trabalho. As diretoras de escolas entrevistadas colocaram como coisas que as reforçam positivamente em suas atividades o convívio com os colegas (professores, diretores) e a certeza da contribuição do seu trabalho para a educação.

A terceira e última categoria de fatores intervenientes no ciclo de realização de tarefas refere-se à forma como se processam as relações interpessoais.

Um primeiro aspecto observado dentro desse tema foi o exercício do poder formal. Não se constatou em nenhum dos níveis estudados a existência de recursos drásticos ou primitivos para fazer valer a hierarquia. Esse poder é exercido com a utilização de mecanismos que descaracterizam uma burocracia do tipo punitivo. Já os instrumentos mais comuns de comunicação entre as pessoas são contatos individuais, superior-subordinado, reuniões periódicas chefe-grupo de liderados e trabalhos em equipes. A existência de correspondência (ofícios, portarias, projetos, etc.), servindo como instrumento de ligação, foi detectada a nível de SEC e delegacias regionais e destas para as escolas. Por fim, o mecanismo de cooperação interpessoal mais usado é o trabalho em equipe. Ao se analisar essa categoria, que engloba as relações interpessoais, não se pode deixar de ter sempre presente o clima geral da instituição que, como se viu antes, pode tornar-se competitivo em certas ocasiões, como, por exemplo, às épocas de nomeações para os cargos. É pertinente perguntar, a esse respeito, que nível de colaboração, entendimento e envolvimento é estabelecido entre as pessoas, para a realização das suas tarefas, após esses períodos de competição?

A análise das diversas variáveis, que influenciam o ciclo de realização de uma tarefa, evidenciou a presença de fatores intervenientes e que podem comprometer a eficiência da ação administrativa da SEC. Entretanto, é curioso notar que, ao serem solicitados a descrever um ciclo típico de realização de tarefas na SEC, os en-

trevistados foram quase unânimes em apontar três características principais do mesmo:

- contato aberto e permanente superior-subordinados;
- acesso dos subordinados aos objetivos globais da tarefa e às informações necessárias para executá-las;
- existência de cobrança e acompanhamento a fim de que as tarefas sejam realizadas nos prazos determinados.

A ser verdade as características apontadas, será muito mais fácil a aceitação e implementação das sugestões apresentadas a seguir.

SUGESTÕES FINAIS

Este trabalho, como já deve ter ficado claro, enquadra-se dentro de uma categoria de pesquisa conhecida como *pesquisa orientada para a ação*. Isto significa dizer que seu valor e relevância estão muito mais na intensidade das ações que conseguir desencadear do que nos dados que revelou.

Esta última parte do artigo pretende, pois, sugerir alternativa para uma ação coordenada por parte da SEC, visando o aprimoramento de sua vida institucional. É de fundamental importância lembrar, entretanto, que o que está sendo sugerido é apenas um entre vários esquemas possíveis de ser adotado para orientar tal trabalho.

É certo, porém, que seja qual for a alternativa de ação escolhida a mesma só terá possibilidade de ser implementada com sucesso se alguns pressupostos básicos, já demonstrados experimentalmente, forem obedecidos. Entre estes os mais importantes são:

1 — Numa organização qualquer conjunto de atividades que tenham por objetivo provocar mudanças terá como condição necessária de sucesso o envolvimento de sua direção.

O que isto significa é que se os que detêm os postos-chaves de comando não assumirem o programa, derem a ele seu aval e apoio, dificilmente o mesmo será bem sucedido.

2 — Um processo de mudança só se realiza quando as pessoas envolvidas percebem a necessidade de mudar.

Há necessidade de que se perceba uma forte discrepância entre *aquilo que é*, ou seja como a instituição está se comportando, e *aquilo que deveria ser*. Observe-se apenas que o *dever ser* aqui reveste-se de um significado próprio. Significa aquilo que de fato a organização pode vir a ser desde que algumas ações sejam desencadeadas. É mais um *devenir* existencial transposto para a vida das organizações.

3 — Um processo de mudança necessita de ser apoiado num conhecimento prévio da situação.

É uma consequência ou exigência do pressuposto anterior. Também se faz necessário que as pessoas envolvidas desenvolvam um sentido de propriedade dos dados

obtidos, no caso, neste estudo. Os dados foram colhidos para a SEC. A ela pertencem e cabe a ela decidir como utilizá-los.

4 — Os autores do estudo e os eventuais consultores que a SEC vier a utilizar não poderão ter jamais solução para os problemas internos da Instituição. Poderão sugerir algumas linhas de ação e atividades específicas a serem desenvolvidas.

Com estes pressupostos em mente é sugerida a seguinte estratégia de ação para uma melhor utilização deste documento, que mais uma vez, repete-se, deve ser um instrumento de trabalho. Esta estratégia envolve duas etapas.

Na primeira etapa o estudo do documento seria feito pela liderança formal da SEC. Este grupo composto pelo secretário e chefes dos departamentos desenvolverá as seguintes atividades:

a) estudo e reflexão sobre o documento, procurando identificar o significado dos resultados obtidos;

b) separar os problemas dos sintomas. É preciso definir claramente os problemas da organização e evitar que se confunda problema com sintoma;

c) uma vez identificados os problemas, tentar separá-los em duas categorias. A primeira delas será constituída de problemas sobre os quais a instituição tem poder para resolvê-los. A segunda engloba aqueles sobre os quais pouco ou nada se pode fazer;

d) definir, a partir dos problemas identificados, e utilizando a técnica de solução de problemas, um modelo para ação visando a melhora da SEC.

A segunda etapa envolve no trabalho além dos que participaram da primeira etapa, os Coordenadores e o pessoal técnico de cada Departamento. O estudo do documento será feito através das mesmas atividades mencionadas para a primeira etapa, acrescidas de mais duas:

a) cada departamento deverá definir objetivos para o seu desempenho nos doze meses seguintes ao trabalho;

b) os objetivos definidos devem ser negociados com os outros departamentos a fim de se obter um consenso dentro da organização, evitar duplicidade de ações e invasão de competências.

É óbvio que dependendo do número de pessoas envolvidas nesta segunda etapa, o trabalho pode ser desenvolvido usando-se a técnica de pequenos grupos (seis a dez membros) para uma discussão inicial seguida de reuniões com todos os participantes onde as conclusões dos grupos serão analisadas com o objetivo de se chegar a uma compreensão comum dos problemas da SEC.

É também possível que as duas etapas sejam desenvolvidas concomitantemente desde que esteja muito claro que:

a) o secretário apóia e está também envolvido no processo;

b) os chefes de departamentos participem das reuniões dos seus subordinados evidenciando apoio aos trabalhos; e

c) haja uma ou mais reuniões, conforme o necessário, para a análise conjunta do documento e das conclusões alcançadas.

Dois excessos, igualmente perigosos, devem ser evitados. Primeiro, pensar que o Consultor, que deverá funcionar como um facilitador das atividades, terá as res-

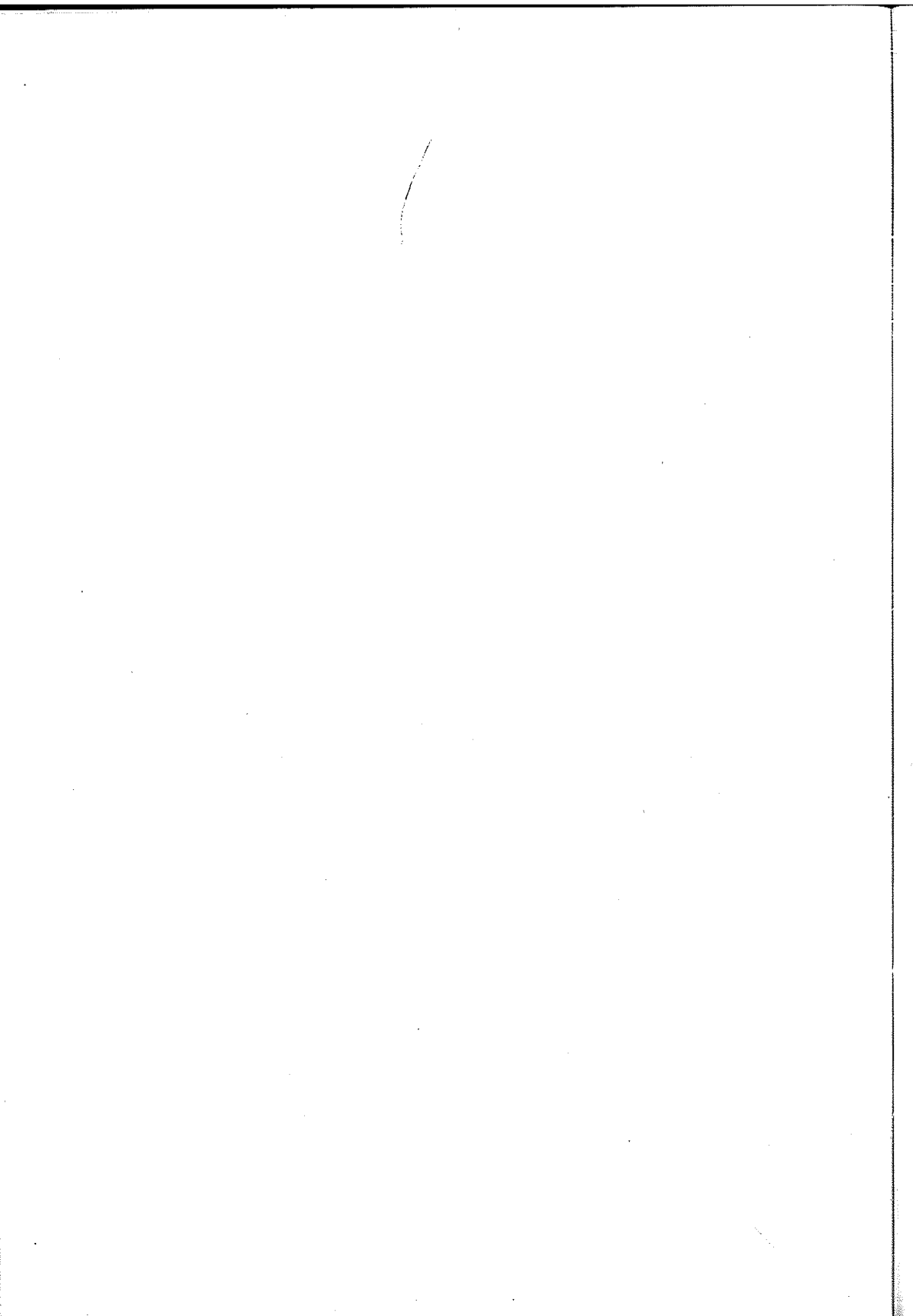
postas e as soluções para os problemas detectados. Segundo, pensar que os trabalhos poderão ser desenvolvidos sem a presença de um facilitador de fora da organização. Evitados estes dois excessos, é possível se desenvolver um trabalho produtivo.

Finalmente, é de fundamental importância que se combata por todos os modos a tendência a assumir uma postura reativa, diante dos problemas detectados. Tal postura se concretiza por atitudes de desânimo, lamentações e sentimentos de impotência para a ação. A ela deve ser contraposta uma atitude proativa. Não adianta se lamentar diante dos problemas, mas tranquilamente se perguntar o que se pode fazer para envolvê-lo ou minimizá-lo. Não adianta se preocupar, mas agir. Não adianta esperar pelas grandes transformações da sociedade, que possibilitarão a solução de todos os problemas. É preciso que enquanto se espera, façam-se as mesmas mudanças que talvez estejam preparando e contribuindo para as transformações mais amplas sonhadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BLAKE, Robert R. & MOUTON, Jane Srygley. *O grid gerencial*. 3.ed. São Paulo, Pioneira, 1978. 329p.
- BLAU, Peter M. O estudo comparativo das organizações. In: CABRAL, Edmundo, org. *Sociologia da burocracia*. 4.ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. p.125-53.
- BUCKLEY, Walter. *A sociologia e a moderna teoria dos sistemas*. São Paulo, Cultrix, 1971.
- DRUCKER, Peter F. *Management: tasks, responsibilities, practices*. Nova York, Harper and Row Publishers, 1974. p.4.
- FACÓ, L. *Do uso de uma teoria na prática administrativa*. Uma experiência a ser confirmada. Tese para obtenção do título de livre-docente. Fortaleza, 1977. p.27.
- FAYOL, H. *Administração industrial e geral*. 9.ed. São Paulo, Atlas, 1976. p.138.
- FOLLET, M. P. *Dynamic administration*. The collected papers of Mary Parker Follet. Editado por Henry Metcalf R. L. New York, Harper and Brothers, 1940.
- HERSEY, P. & BLANCHARD, K. H. *Management of organizational behavior*, 2.ed. New Jersey, Prentice-Hall, 1972. p.6 e 7.
- HERSEY, P. *Um Herege contra o idealismo*. In: Treinamento de executivos. Rio de Janeiro, Cetnro de Serviços Gráficos do IBGE, 1976. n.32.
- HERZBERG, Frederick. O conceito da higiene como motivação e os problemas do potencial humano de trabalho. In: HAMPTON, David R., comp. *Conceitos de comportamento na administração*. São Paulo, EPU, 1973. p.53-62.
- HOMANS, G. C. *The western electric researches*. In: PORTER, D. E. & APPELWHITE, P. B. *Studies in organizational behavior and management*. International Textbook Company Scranton Pensilvania, 1964. p.95-123.
- KAHN, R. L. et alii. *Organizational stress: studies in role conflict and ambiguity*. New York, John Wiley and Sons, 1964. p.11, 35 e 388.
- LEITE, Raimundo Hélio & BARRETO, José Ancheta Esmeraldo. *Integração das agências formadores de pessoal docente e não-docente de 1º e 2º graus com o*

- sistema que os absorve*. Brasília, INEP/MEC — Departamento de Documentação e Divulgação, 1979, 145p.
- MARQUES, J. C. & SCHUTZ, P. *As controvérsias metodológicas e o desenvolvimento da pesquisa educacional*. In: Cursos de Pós-Graduação em Educação, Relatórios de 1978, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1979. p.24.
- MYERS, M. Scott. Quem são seus trabalhadores motivados? In: HAMPTON, David R., comp. *Conceito de comportamento na administração*. São Paulo, EPU, 1973. p.63-95.
- SCHEIN, E. H. *A Psicologia na organização*. Lisboa, Livraria Clássica Editora, 1968. p.209, 223 e 224.
- TOFFLER. *A future shock*. New York. Random House, 1970.
- WAHRLICH, B. M. de Souza. *Uma análise das teorias de organização*. 3.ed. rev. e aum. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1974. p.19.



ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO É UM PROBLEMA POLÍTICO

MIGUEL G. ARROYO*

RESUMO

A partir da análise de duas antagônicas colocações sobre Administração Pública e Administração da Educação: (1) como um processo apolítico, inacessível e de objetivos políticos camuflados e (2) como um processo político de mediação de interesses públicos e privados conflitantes, o autor propõe mais uma interpretação de como se vinculam a política, a Administração Pública e a Administração da Educação e de qual será o papel do administrador escolar.

Sendo a educação reconhecida como um problema político e não como algo imposto em nome de uma administração racional, a serviço do desenvolvimento do capital, o diretor de escola terá uma função política cada vez mais relevante na luta pelo controle da educação e de sua administração.

ABSTRACT

Analysing two opposite positions on Public Administration and Educational Administration: (1) as a nonpolitical process, which is something impossible or of hidden political intentions, and (2) as a political process, where public and private conflicting interests are mediated, the author presents another interpretation on the linkages between politics, Public Administration and Educational Administration, and on the school principal's role.

If education is a political matter and not operated under the name of rational administration, serving capital development, the school principal will have a relevant role in the struggle for the control of Education and its administration.

Lembro-me de participar de uma reunião de técnicos na Secretaria de Educação logo após a promulgação da Lei 5.692/71, em que um qualificado representante do MEC afirmou categoricamente: "A educação esteve estagnada, até agora, porque ficou em mãos de políticos, a educação daqui para frente não será tratada como problema político, mas como um problema administrativo". Vários dos

*Professor da Universidade Federal de Minas Gerais.

RBAE	Porto Alegre	v.1	n.1	p.122-9	jan./jun. 1983
------	--------------	-----	-----	---------	----------------

presentes pensamos: Será que os problemas administrativos não são problemas políticos? É possível separar a política da administração do público?

Hoje, muitos dos técnicos e educadores que pensavam que seus métodos racionais de administrar a educação tinham estirpado as nefastas influências do privatismo político-partidário no sistema de ensino se lamentam de sua rápida volta com a recomposição partidária.

Cabe perguntar, diante de tais fatos e lamentos, a administração pública, e especificamente a administração da escola pública, pode deixar de ser um ato político? Até nos momentos de melhor planejamento, de maior racionalidade e de maior presença e influência da tecnocracia, a administração da educação deixou de ter uma função política e de servir a interesses particulares?

A ILUSÃO DO TÉCNICO E EDUCADOR APOLÍTICO

A visão do qualificado representante do MEC, tentando separar administração da educação e política, foi uma crença de muitos educadores e técnicos que passaram a engrossar os quadros da modernizada administração pública, desde o final da década de 60. Tratar o público numa dimensão técnico-científica foi o objetivo, proclamado a apoliticidade ou não-comprometimento político do administrador e da administração com acordos políticos. Em outros termos, o tratamento dado ao fenômeno público e à administração da educação, tentando ser um tratamento técnico-científico, pretendia ser um tratamento apolítico. Parte-se do suposto de que a administração pública é um processo de tomada de decisões, um processo de formação de política que tem suas próprias leis inerentes, leis científicas, baseadas em informações objetivas capazes de tomar decisões neutras e independentes.

Esta visão, de extrema ingenuidade política, quer desvincular a administração do público, especificamente a administração da educação, da dimensão que sempre teve, a dimensão política.

O que tem acontecido é que, procurando afastar os chamados políticos da administração pública, se tem criado uma superestrutura técnico-burocrática supostamente imune às conotações e aos compromissos políticos. Vejamos, por exemplo, o que aconteceu em muitas administrações públicas. Para fugir a esse tipo de "contaminação política" se criaram organismos paralelos às antigas secretarias de educação, de saúde, de administração, etc. Criaram-se organizações paralelas povoadas de técnicos, onde o político supostamente não tinha acesso e onde as leis que regulavam as pesquisas, as formulações de políticas e sua administração eram as leis da ciência, da técnica, da objetividade e racionalidade.

O mesmo fenômeno deu-se a nível da formação de administradores. Se o administrador, antes de tudo, devia ser um técnico com uma visão técnico-científica, com uma racionalidade técnica, ele deveria ser formado em cursos especiais, deveria ser treinado, sobretudo, em metodologia de pesquisa, em métodos científicos, na objetividade e na lógica da racionalidade neutra, porque ele, afinal, seria o homem do público tratado cientificamente, e não o homem do público tratado política-

mente. Pretendeu-se formar o administrador essencialmente apolítico. Essa foi a orientação de muitos cursos, dos programas de treinamento e de formação de administradores públicos e de administradores da educação, especificamente.

Não pretendo fazer uma crítica a essa pretensa despolitização do administrador público e das agências públicas. Parece-me evidente que essa pretensão não só não foi obtida como tinha como interesse exatamente colocar a administração pública a serviço de objetivos políticos camuflados sob o véu da pretensa neutralidade.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, A ARTE DE GERIR O BEM COMUM?

Até agora nossa análise denunciou aqueles que acreditam que é possível desvincular o político da administração da educação e da administração do público. No entanto, ainda existem aqueles que aceitam que a relação entre o político e a administração do público, a administração da educação, é uma realidade inseparável.

Mas, cabe perguntar, que visão do político existe, ou está subjacente nessa vinculação entre política e administração pública e administração da educação?

A visão do político que está subjacente com maior frequência é a seguinte: a administração pública é a arte de gerir o bem comum; o Estado seria o gerente e o árbitro do bem comum.

Esta é a perspectiva do político subjacente ou explícita na visão e na prática de muitos administradores da educação. O político é visto como a arte de gerir a *polis*, de coordenar interesses diversificados, de intermediar entre os interesses particularistas e o interesse global, o interesse comum. Essa tem sido uma das tentativas mais frequentes de vincular o político, a administração pública e a administração de educação.

Essa vinculação parte de uma série de pressupostos em relação à sociedade e ao poder. A sociedade é vista como diversificada, aberta, pluralista. O problema político central na sociedade seria a harmonia entre os diversos grupos de interesses, ou que os interesses privados se submetam ao interesse comum, ao chamado bem público. Parte-se ainda do pressuposto de que o poder na sociedade é um poder difuso, é repartido. O estado, a organização política, é a expressão desse poder difuso e diversificado, e, antes de tudo, o árbitro, o coordenador, o mediador nos conflitos possíveis entre o público e o privado. Consequentemente, a visão política que se tem da administração pública se reduz a ser mediadora entre o público e o privado. O administrador do homem público seria político apenas porque ele é mediador de interesses conflitivos. Quem trabalha nas áreas públicas, na administração pública, é definido como o servidor do público.

No fundo, a visão do político que está subjacente atrás dessa análise é a visão democrático-pluralista da sociedade, do Estado, da política e da administração pública. A preocupação central seria que os administradores da educação fossem homens políticos, enquanto tivessem grande espírito público, espírito de serviço ao

bem da coletividade. Na medida em que forem fiéis ao público estariam cumprindo a função política certa. Essa é a visão ainda freqüente no discurso oficial. É também a justificativa de muitos tecnocratas e educadores para ocupar postos de direção, ao final julgando-se menos privatistas e mais públicos do que os políticos tradicionais. Estes técnicos não acreditam na ingenuidade de serem seus atos apolíticos, mas acreditam que sua política é mais pura, mais objetiva, mais imparcial, e que, conseqüentemente, tendo o público e o Estado em suas mãos, comprirão melhor sua função de árbitro e mediador na diversidade dos interesses sociais e políticos.

É necessário fazer muitos malabarismos mentais para acreditar que na história da formação da sociedade brasileira, e até na história mais recente, dominada por essa pretensa objetividade, o Estado e sua administração cumpriram uma função política de árbitro e mediador nos conflitos entre o público e o privado. O Estado foi muito mais controlado pela sociedade do que mediador na sociedade. Na relação Estado-sociedade sempre a sociedade — e refiro-me, é claro, aos grupos dominantes dessa sociedade — geriu e utilizou o Estado e a gestão pública em função dos seus interesses. Não foi o Estado que controlou os interesses privados para estes servirem ao bem comum.

E A NOVA DIMENSÃO POLÍTICA DO PÚBLICO

Pensamos, com mais detalhe, como se vincula a política, a administração pública e a administração da educação na fase por que passa o Brasil de consolidação e modernização do capitalismo. Na tentativa de sair do subdesenvolvimento ou tentar um capitalismo ainda que tardio, o Estado, seu capital público e essa administração pública foram considerados como agentes centrais. A modernização da tradicional e emperrada administração pública tornou-se uma pré-condição para a nova fase de desenvolvimento capitalista. O papel do Estado, e de seus aparelhos administrativos, foi redefinido. O Estado e sua administração passam a intervir diretamente no processo de reprodução do capital e da força de trabalho e deixam de lado a ação supletiva que sempre predominou; nela a administração pública tinha por função atender a áreas não cobertas pelas iniciativa privada, via serviços públicos — saúde pública, instrução pública, etc., ou de políticas econômicas que agiam mais como mecanismos reguladores e recuperadores em momentos de crise —, políticas fiscais, distribucionistas, cambiais, etc.

A ampliação da participação do setor público nas tarefas da acumulação não decorre da forma de regime autoritário que predominou na última década. A maior participação do Estado e sua administração na acumulação decorre de exigências objetivas impostas pela própria dinâmica de acumulação. O setor produtivo devia cobrir os vazios de infra-estrutura e bens de capital. Na área financeira, os países de capitalismo tardio não contam com um processo de acumulação primitiva, nem com mercado de capitais operante, nem com formas de poupança significativas. Neste quadro, a participação financeira estatal se torna o único recurso. O capital público passa a ser investido nos setores de infra-estrutura pesada onde a taxa de

lucro é menor ou lenta e não atrai o capital privado. O Estado passa a investir nos setores que são pré-condição para a elevação da taxa de lucro dos demais setores cobertos pelo capital privado.

Entender este novo papel político do Estado e da administração pública nas economias periféricas do capitalismo é fundamental para entender a nova dimensão política da prática administrativa. O que há é uma privatização do público. O Estado passa a ser uma espécie de capital financeiro geral, uma pré-condição para a produção e acumulação do capital privado. Mais, ainda, o Estado coloca suas reservas, suas leis e aparelhos a serviço da regulação e ampliação da mais-valia, da taxa de lucro e das relações entre capital e trabalho.

➤ O Estado e a administração perdem sua ambigüidade e deixam de aparecer como regulador da sociedade capitalista. Se sempre foi difícil caracterizar a administração pública como apolítica, ultimamente ela se torna não ambígua. Não só o capital público se coloca a serviço de cada capital privado, mas também os órgãos da administração pública, direta ou indireta, se redefinem para servir de suporte técnico-financeiro ao planejamento e gerência da acumulação privada.

Este processo levou a uma redefinição nas prioridades do público. Os serviços públicos de saúde e educação, antes centrais na administração pública, são marginalizados no orçamento e nos recursos humanos. Apenas passam a interessar enquanto mecanismos de reprodução de uma força de trabalho mais produtiva — ensino profissionalizante até a nível do ensino fundamental. O processo de privatização do público levou ainda a racionalizar os processos administrativos, a hierarquizar a política de pessoal sob os critérios de maior controle e produtividade que predominam na chamada organização científica do trabalho empresarial.

Diríamos que nunca a administração pública teve um caráter tão explicitamente político, no sentido de que nunca antes foi tão explicitamente colocada a serviço de interesses de uma classe do capital. Este "particularismo" do Estado e do público é muito mais condenável do que o particularismo do uso político-partidário tão lamentado pelos tecnocratas. É a esse particularismo que muitos administradores do público serviram.

Este fato cria novas contradições políticas no seio da administração pública. Se antes era espaço para conchavos e barganhas de política partidária, hoje a administração pública se torna espaço de contradições entre capital e trabalho e entre classes. Pois o Estado e sua administração se definiram a serviço do capital privado e se constituíram como padrões, reduzindo o antigo servidor público a força de trabalho explorada para aumento da lucratividade do próprio dinheiro público.

As freqüentes greves e movimentos reivindicatórios do magistério público, a busca de formas novas de organização desses funcionários nos moldes dos sindicatos de classe refletem a nova dimensão política da administração pública e da administração da educação. O Estado passa a ser encarado como patrão e o servidor público como trabalhador que vende sua força de trabalho. Essa forma de encerrar as relações de trabalho no interior da administração pública reflete a consciência política de que algo de muito novo vem acontecendo no seu interior.

Captar essas novas dimensões políticas da administração da educação pública é fundamental para superar a ingênua neutralidade política da administração e do administrador, ensinada ainda em muitos programas de formação de especialistas em administração escolar.

A ATUALIDADE POLÍTICA DO ADMINISTRADOR ESCOLAR

Este processo de redefinição da função política do público e do Estado para melhor servir à consolidação do capitalismo deu uma dimensão política nova ao controle e à administração do público. A administração da educação participa dessa nova dimensão política.

Diríamos que estamos num momento novo em que tende a recolocar-se a escola pública e sobretudo a instrução do povo sobre mecha de um debate político aberto. Na medida em que a sociedade brasileira se polariza, fruto da consolidação do capitalismo, e na medida em que as classes subalternas se organizam politicamente e pressionam para entrar na cena política (não apenas como massa de manobra que sempre foram, alimentadas com esperanças de mais escolas, mas agora organizadas em partidos, sindicatos, comunidades de base, associações de bairro...), devemos esperar que essas classes subalternas exijam maior participação na administração de um serviço que lhes foi negado, ou que lhes chegou deteriorado e que nunca atendeu a seus reais interesses de classe.

Essa exigência de participação dará à administração da instrução pública uma conotação política nova, como nunca teve. Já houve momentos em que a escola pública esteve no centro do debate político das elites, dos intelectuais e das organizações. Mas até nesses momentos o povo estava ausente do debate. Esse povo hoje é outro, tem outra consciência e organização política, conseqüentemente a natureza do debate em torno da educação pode mudar.

A reorganização dos educadores e sua pressão sobre os atos do governo que atingem seus interesses são alguns indicadores da nova dimensão política com que é tratada a administração da educação. O Estado e seus tecnocratas e especialistas em educação são obrigados a ser responsáveis, a *dar resposta política* de seus atos, de como conduzem a instrução, não apenas aos líderes políticos de cada comarca, mas aos trabalhadores de ensino e às novas forças da sociedade brasileira.

O momento é promissor para a educação pública na medida em que ela é um dos primeiros serviços que entram num debate político que ultrapassa tanto os particularismos e os mecanismos de manobra política, quanto a pretensa apoliticidade da administração "racional".

A posição não deve ser lamentar-se, por que a retomada do jogo político-partidário trouxe de volta vícios que se consideravam estirpados pela racionalidade técnicas. A solução não deve ser o saudosismo de uma racionalidade administrativa que não deixou de ser política. Mas levar as diversas propostas de educação a um debate mais amplo, que toque nos projetos sócio-políticos das forças organizadas da sociedade. Que a educação pública volte a ser reconhecida como problema político a ser

conquistado no confronto das forças sociais, e não imposta em nome de uma administração racional controlada por tecnocratas e especialistas a serviço de interesses de uma das frações sociais: o desenvolvimento do capital.

Podemos perguntar o que implica esta nova dimensão política do público e de sua administração para o administrador escolar.

O diretor de unidade de ensino no sistema escolar público sempre foi um cargo de confiança do poder central ou local. Acompanhando a história da escola pública, observamos que ele sempre foi um dos mecanismos no jogo do poder e da barganha política. A figura do diretor escolar era uma das peças importantes no controle dos docentes e da rede escolar. Encontramos vozes isoladas que pressionam pela autonomia administrativa da escola e propõem como uma das medidas a autonomia da função de direção.

O sonho de uma administração racional do público parecia trazer a tão esperada autonomia da escola e de seu administrador. O cargo passaria a ser ocupado por profissionais habilitados e concursados supostamente neutros e apolíticos. Vimos a ingenuidade dessa pretensa apoliticidade da administração do público.

Julgamos que continuar sonhando com uma prática de administração escolar apolítica, ocupada por profissionais concursados e habilitados, é gastar esforços numa luta irrealista, baseada em uma visão ingênua da sociedade, do Estado, da escola e de sua própria função.

O realismo político estaria em reconhecer que a função de administração escolar é política e que os detentores do poder não renunciarão a seu controle em nome de critérios de racionalidade ou de autonomia do sistema escolar. Antes, ao contrário, a tendência será manter maior controle de um sistema que vem adquirindo uma nova dimensão política enquanto objeto de disputa, não de antigas frações dentro da classe dirigente, mas das classes subalternas e de educadores que lutam por uma escola a serviço dos interesses do povo.

Se até então a fração dirigente no poder escolhia o diretor escolar pelo número de votos que a concessão desse favor poderia atrair para seu partido, no novo contexto político se espera da direção algo mais; por exemplo, o controle dos educadores, de seu projeto educativo, dos conteúdos que transmitem em aula e de suas atividades políticas como cidadãos e profissionais (o diretor teve que denunciar a participação dos docentes em movimentos reivindicativos, em greves, etc.).

A direção escolar está deixando de ser apenas um cargo político-partidário e pretende-se que passe a ter a função política central de não permitir que se efetive o projeto político-educativo das classes subalternas, que a escola não seja redefinida a serviço dos interesses reais dos trabalhadores e dos profissionais do ensino, mas que continue a serviço dos interesses do sistema.

Não supomos que o uso político-partidário da nomeação do diretor escolar não continue. As listas de nomeações às vésperas do 15 de agosto estão aí para confirmar. Mas o uso do sistema educacional para atrair votos ultrapassa os tradicionais mecanismos de barganha política na luta de frações das elites. Hoje esse jogo vai além e representa a luta por manter um modelo político e econômico bem específico e que tem seus beneficiários não numa fração das elites, mas numa classe,

e contra o qual outra classe propõe um modelo alternativo de economia e sociedade. O confronto político-partidário vem adquirindo conotações políticas novas.

Nesse novo contexto o sonho da autonomia escolar não tem muito sentido. A história caminha em outra direção e as lutas se situam a outro nível: como conquistar maior presença dos alunos, pais, docentes e especialistas e das associações de bairro na administração do processo educativo do próprio povo.

Seria interessante pesquisar e mostrar a diversidade de lutas concretas que estão se dando atualmente nas escolas em torno do controle do processo administrativo; por exemplo, a movimentação em torno da redefinição de conteúdos, da eleição, contratação, permanência ou afastamento de diretores, especialistas e docentes.

Na medida em que as classes subalternas e alguns grupos de educadores forem pressionando para que a escola pública atenda a seus interesses de classe irá percebendo-se que a escola não será uma escola *para o povo* enquanto não seja *do povo*, ou enquanto os trabalhadores e os educadores com eles comprometidos não participem na administração escolar. Conseqüentemente, a administração escolar não apenas se torna mais uma função política cada vez mais relevante, mas também adquire um sentido político relevante a luta pelo seu controle.

A FORMAÇÃO DO ADMINISTRADOR ESCOLAR

ARNALDO NISKIER *

RESUMO

O artigo destaca as novas funções que a escola de 1º e 2º graus tem sido chamada a desempenhar e o que se entende por administração. Considera diferentes perspectivas da administração escolar, enfatizando características da "escola como empresa". Na última seção, o autor revê historicamente a preocupação com a formação de administradores escolares no Brasil, e, diagnosticando a urgente necessidade de especializar contingentes mais expressivos de profissionais, propõe objetivos e orientações para cursos com tal finalidade.

ABSTRACT

This paper focuses on the new functions elementary and secondary schools are demanded and on the meaning of administration. Different perspectives on school administration are analyzed, emphasizing the "school as business".

In the last section, the author draws a brief review of school administration education in Brazil, and presents objectives and framework for programs in the field.

Diante do contínuo processo de mudança social a que se vem assistindo, é possível assegurar que o conhecimento e a atividade intelectual, tomados como ilustração ou como algo que se acrescenta à personalidade dos indivíduos de certa classe social, não têm mais razão de ser, uma vez que as novas camadas da sociedade em mudança não podem mais ser caracterizadas pelo simples acréscimo de conhecimentos.

Não se pode, pois, admitir que a escola de nossos dias desempenhe seu papel sem levar em consideração o contexto em que está inserida. Ela precisa interagir com o seu meio e adequar-se a ele, num processo de renovação constante de fins, objetivos e métodos, contribuindo para o ajustamento do indivíduo às novas condições da ordem social, política, cultural, econômica e moral.

* Professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

RBAE	Porto Alegre	v.1	n.1	p.130-8	jan./jun. 1983
------	--------------	-----	-----	---------	----------------

Nem sempre essa renovação de fins, objetivos e métodos e, conseqüentemente, das funções da educação ocorre no ritmo desejado. Freqüentes são as restrições ao desempenho da escola. Freqüentes são, também, as críticas ao rendimento do nosso sistema de ensino, o que nos faz pensar na necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de condução dos destinos da escola, sob pena de serem cada vez mais inexpressivos os retornos dos investimentos feitos em educação. E esses investimentos representam custos muito altos para serem assim minimizados.

A ESCOLA E A LEI 5.692/71

Em face das novas funções que deve desempenhar, em razão das mudanças por que passa a sociedade e da necessidade de preparar o indivíduo para um futuro imprevisível, a escola que se vem implantando no nosso País, desde a promulgação da Lei 5.692/71, em 11/8/1971, se caracteriza, principalmente, pelos seguintes aspectos: a eliminação do caráter dualista do ensino — ensino acadêmico para os indivíduos provenientes das classes sociais abastadas e ensino profissionalizante para os não favorecidos sob o ponto de vista econômico; uma escola fundamental obrigatória, em que à educação geral, exclusiva nas séries iniciais, se reuniu, nas séries finais, a formação especial, com sondagem de aptidões e iniciação ao trabalho; uma escola dirigida à qualificação para o trabalho, na faixa que se segue à educação obrigatória.

Ao lado desses traços principais, há outros tais como: a escolarização básica obrigatória de oito anos; a universalização da educação fundamental; o ensino de 2º grau profissionalizante; as matérias de ensino tomadas como meios de ajustamento contínuo do indivíduo à sociedade; os planos de ensino adaptados às fases do desenvolvimento psicológico do indivíduo; o currículo flexível e a intercomplementaridade.

Para atender a essas responsabilidades e delas bem se desincumbir, de muito precisa a escola brasileira.

Esse muito a que nos referimos tem sido exaustivamente analisado e, dentre os vários aspectos em que ele se pode desdobrar, vamos tratar daquele que consideramos essencial e que é o objeto da atenção deste trabalho.

A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Observa-se, desde muito, um interesse crescente, no nosso País, pelos estudos da Administração Escolar, especialmente a partir do aparecimento das Faculdades de Educação. Esse interesse é plenamente justificado, dada a importância de que se reveste.

Sabemos que administrar é tomar decisões e controlar a execução das tarefas, coordenando-as de forma que o sistema se revitalize permanentemente e os objetivos sejam alcançados, num entrosamento perfeito com as funções desejadas pelo processo.

Podemos definir a administração como o processo de criação e manutenção de um ambiente interno onde indivíduos, em grupos organizados, passam a trabalhar eficientemente com vista à consecução das metas. "Administrar é a arte de saber fazer" e administração seria o conjunto organizado de conhecimentos em que se baseia essa arte.

A sistematização das funções da administração deve ser focalizada de modo científico. Funções de planejamento, organização, direção, coordenação e controle são aceitas como regra geral do processo administrativo e pressupõem uma linha de ação.

Etimologicamente, administrar é governar, reger, aplicar e, na verdade, estamos ensinando a reger e governar, a aplicar conhecimentos científicos e técnicos em nível de direção. Uma administração eficiente e eficaz deve orientar a visão e os esforços de todos os participantes do processo para o objetivo comum. Deve estar certa de que o executivo individual pode compreender quais os resultados que dele se exigem. Deve garantir que o superior compreenda o que esperar de cada um dos seus auxiliares. Deve motivar cada chefe para o máximo na direção certa e, ainda que estimule os mais altos padrões de eficiência e eficácia, deve fazer deles os meios para serem atingidos os fins que são as realizações da empresa e não os seus próprios fins.

Existem atualmente instituições que governam, regem, mandam, enfim, administram. Elas constituem sistemas complexos, formados por múltiplos elementos inter-relacionados. Na sociedade em que vivemos podemos citar como exemplos o Estado, o Sindicato, a Igreja, a Empresa e, sem dúvida, a Escola.

Em plena era espacial, em que os foguetes e as espaçonaves nos dão bem idéia do ritmo acelerado de progresso que a caracteriza, o processo de evolução do campo pedagógico brasileiro é marcado, contrariamente, por um ritmo bastante lento.

Sabemos das dificuldades com que ele se defronta, mas os progressos da ciência e da tecnologia precisam ser assimilados pelos administradores escolares, pois só assim se dará uma efetiva prioridade aos problemas da educação brasileira.

Sobressai a necessidade de se concentrarem esforços na utilização dos recursos da organização científica do trabalho, abandonando-se a participação dos "jeitosos" ou curiosos da administração, que não se formaram especificamente para esse fim. Aliás, o autodidatismo nessa área vem sendo responsável por uma série de erros que, por sua vez, conduzem a um crescente atraso no equacionamento dos problemas da nossa educação.

É portanto urgente entregá-la à decisão de pessoas esclarecidas, com formação específica e capazes de encontrar a solução, algumas vezes difícil, para aqueles problemas.

Como acentua Kandel,¹ "a organização da educação se tornou uma das mais importantes tarefas das nações," com a ressalva, porém, de que não pode ficar "isenta dos princípios de eficiência que presidem à administração e à organização de qual-

¹ KANDEL, I. L. *Educação comparada*. Trad. de Nair Fortes Abu-Merhy. São Paulo, Ed. Nacional, 1970.

quer empreendimento de grande amplitude". Lembra-nos ele que há, entretanto, "o grande perigo de confundir a administração da educação com a de uma organização industrial, comercial ou outra similar, pelas semelhanças que entre elas existem, na realidade, apenas superficiais". Ressalta o autor o fato de as empresas comuns tratarem da produção e venda de artigos materiais, mensuráveis em quantidade e qualidade. Quanto à educação, por lidar com pessoas, não poderá ser eficiente se visar à padronização. Diz Kandel que "um sistema de administração educacional que ignore o fato de que os elementos nele envolvidos (educando e educadores) são indivíduos com personalidade deve acabar em formalismo e estagnação".

Para Carneiro Leão,² quer se trate de um sistema de educação, quer se trate de uma escola, em termos de administração, as *operações técnicas* referem-se à distribuição de material e de pessoal, às medidas que visam ao melhor rendimento; as *operações financeiras* concernem à economia de recursos para o máximo de produção; as *operações de segurança* se relacionam ao cuidado com a satisfação e tranquilidade de professores, funcionários e alunos; as *operações de contabilidade* visam ao trato do material e ao conhecimento exato de tudo quanto existe e do que possa ser necessário e, finalmente, as *operações administrativas* dizem respeito à capacidade de prever para prover, de organizar os serviços, de dirigir sem parecer que dirige, de colaborar e conseguir colaboração, de coordenar, de estar a par do trabalho realizado.

A organização administrativa deve orientar-se no sentido da centralização de orientação, mas na descentralização da execução. São especialmente significativos na administração escolar os problemas relativos a prédio escolar, mobiliário, material didático, higiene da escola, matrícula, classificação dos alunos, currículos, programas, horários, instituições auxiliares da escola.

Além disso, devem merecer a atenção especial de quem administra a aplicação dos princípios de organização racional do trabalho; a capacidade de proporcionar meios que possibilitem a consecução dos objetivos propostos, de impulsionar os serviços e de estimular os elementos que participam da organização.

A direção ou chefia não deve ser mero produto de bom senso e intuição. Ao contrário, deve resultar de uma adequada aquisição de conhecimentos, de uma formação específica e de um constante aperfeiçoamento. Por isso mesmo prevê a Lei 5.692/71 a conveniência de se entregar a direção da escola a "educadores qualificados", principalmente na época atual, em que a necessidade de especialização se faz sempre mais presente.

Indica-se uma direção democrática cujos subordinados sejam agentes ativos que o líder orienta e coordena. O líder se caracteriza por atributos de energia física e por dotes morais, inteligência e cultura geral, capacidade técnica e administrativa, coragem, senso de determinação e de medida, capacidade de decisão e habilidade educativa.

² LEÃO, Carneiro A. *Introdução à administração escolar*. São Paulo, Ed. Nacional, 1953.

A direção se exerce, na escola, em relação ao pessoal docente, ao pessoal administrativo, às atividades educativas, à disciplina e às finanças.

Outra função administrativa é a coordenação, que se realiza através das atividades gerais das classes, da elaboração e execução de programas, da adoção de livros didáticos, da execução do período letivo, da organização das classes, da distribuição de tempo e de horário, da frequência dos alunos às aulas, da verificação de aprendizagem, das atividades extraclasse, do intercâmbio escolar. A coordenação é indispensável à escola, dada a importante atribuição que ela tem de unidade e organicidade.

O controle se exerce através da supervisão e visa à apuração do rendimento e da eficiência da ação da escola.

Nenhum desses elementos, aplicados à educação, deve atuar de forma isolada, já que a administração só será bem sucedida se houver perfeita interação de todos eles.

A ESCOLA COMO EMPRESA

A gerência da educação, do mesmo modo que a das empresas em geral, tem como objetivo básico uma produção eficiente, observada a individualidade dos alunos, que são produtos peculiares.

A gerência eficaz da escola deve procurar manter pontos de contato com o tipo de gerência adotado na empresa, mas a administração da escola não se pode desvincular da função básica ensino/aprendizagem.

Vista como sistema, a escola pressupõe um comportamento administrativo globalizante, total, integrador, com a função básica ensino/aprendizagem incorporada ao esquema do processo gerencial. Só assim a administração da escola será um processo permanente, contínuo e dinâmico e não apenas a aplicação de leis e decretos de ensino, que, além de não assegurarem a eficiência do produto a ser alcançado, acabam transformando a escola num grande processo cartorial.

As decisões administrativas não devem dar ênfase às atividades-meio, mas às atividades-fim, para evitar o crescimento desmedido das primeiras em detrimento das últimas. O procedimento sistêmico, visando à integração do sistema escola e à sua efetiva produtividade, conduzirá à interação e harmonia das partes e à consecução dos objetivos propostos.

A informação é, no enfoque sistêmico da escola, um dos elementos essenciais à obtenção da resposta aos procedimentos adotados, transformando-se num instrumento de *feedback* importantíssimo. A informação não consiste apenas na presença de boletins, jornais, cartazes nem na realização de reuniões ou palestras, mas, principalmente, no estabelecimento de um adequado ambiente de informação, para gerar o clima indispensável ao crescimento da empresa.

Na gerência da escola, o elemento de maior importância é a determinação de objetivos, primordial em termos de sua caracterização e identificação. Objetivos mal

definidos ou imprecisos comprometem a produtividade e a finalidade da escola. A fixação dos objetivos está intimamente relacionada às atividades-fim.

Na administração ou gerência da escola tem grande importância a pessoa do administrador, que deve possuir formação específica e de acordo com as características dessa empresa tão peculiar que é a escola.

A FORMAÇÃO DO ADMINISTRADOR ESCOLAR

No Brasil, é relativamente nova a preocupação com a formação de administradores escolares. Só a partir de 1946, quando se promulgou a Lei Orgânica do Ensino Normal, é que surgiram os primeiros cursos destinados a formar administradores para as escolas primárias e, em 1970, o mesmo ocorreu em relação às escolas de ensino médio. Quanto ao ensino superior, o assunto ainda não teve definição.

A ausência de formação específica do administrador em escala desejável vem sendo motivo de preocupação há muito tempo e estas palavras do Professor J. Querino Ribeiro³ bem o demonstram: "Os estudos de Administração Escolar ressentem-se, de longa data, em nosso meio, de deficiências inerentes à forma de sua inclusão nos currículos dos estabelecimentos de ensino superior e médio, feita quase sempre em bases arbitrárias, de molde a não atender de maneira racional à promoção necessária dos estudos da disciplina em nível compatível com o desenvolvimento de outros setores dos estudos pedagógicos e à formação do pessoal reclamado pelos quadros administrativos dos sistemas escolares federais, estaduais, municipais e privados do País".

Nas discussões sobre os novos rumos da educação brasileira,⁴ tem sido ressaltada a necessidade da formação do administrador escolar como uma especialização urgentemente reclamada nos quadros dos especialistas, com o objetivo de criar pessoas capazes de enfrentar não as tarefas de hoje ou de ontem, mas as grandes tarefas de amanhã. Sob esse aspecto, o preparo do administrador em nível de pós-graduação tem sido apontado como solução desejável e restrita ao educador ou ao professor, como opção posterior para os já formados e com uma razoável experiência de trabalho.

André Molitor⁵ afirma que "atualmente a formação dos administradores requer maior atenção que no passado, na medida em que as funções administrativas se tornam mais complexas. A bagagem intelectual necessária ao administrador, nos dias de hoje, é mais pesada e deve estar à altura do progresso tecnológico e científico. Problemas novos são agora propostos ao administrador, tais como os relacionados ao transporte aéreo, à energia nuclear, à exploração da estratosfera ou, mais urgentemente, às questões sociais geradas pela revolução industrial dos séculos XIX e XX".

³ RIBEIRO, J. Q. I *Simpósio Brasileiro de Administração Escolar*, USP, 1962. p.148.

⁴ RIBEIRO, op. cit., p.154.

⁵ MOLITOR, A. *Les sciences sociales dans l'enseignement supérieur*. UNESCO, Paris, 1958, p.46.

Assim, na reorganização sempre necessária das estruturas administrativas, torna-se medida imprescindível o equacionamento adequado dos estudos de administração escolar, com a conseqüente formação de administradores capacitados.

Se é certo que a administração "é o conjunto de meios que permitem estabelecer um rendimento maior do pessoal, do material e do capital empregado ou investidos na empresa, com o mínimo de custo e o máximo resultado para dirigentes, funcionários e beneficiários",⁶ propõe o Professor Querino Ribeiro que se conceitue a administração escolar como "um complexo de processos técnicos, cientificamente determináveis que, servindo a certa filosofia e certa política de educação, em geral, e de escolarização, em particular, desenvolvem-se antes, durante e depois das atividades básicas da escola, com o objetivo de assegurar-lhe unidade, economia e aperfeiçoamento".⁷

Outra conceituação da administração escolar diz que ela "é o estudo da organização e funcionamento de uma escola ou de um sistema escolar, de acordo com as finalidades da educação, com as exigências da política educacional e com os requisitos da moderna ciência da administração".

Peter Drucker aponta os cinco hábitos de pensamento que devem ser adquiridos pelo administrador para garantir a eficácia do seu trabalho: o adequado emprego do tempo, com um trabalho sistemático e o controle do tempo de que dispõe; a condução dos esforços para os resultados e não para o trabalho; a realização do trabalho com base em suas próprias forças e na de seus superiores, colegas e subordinados e em bases reais; a concentração em poucas áreas onde a execução poderá produzir resultados excelentes, com a fixação de prioridades que devem ser mantidas; a tomada de decisões eficazes, levando em conta que o necessário é a estratégia certa e não a tática improvisada.

É oportuno lembrar, porém, a posição do Professor Anísio Teixeira, sempre atual em relação ao assunto: "Jamais o administrador escolar poderá ser equiparado ao administrador de empresa, à figura hoje famosa do *manager* ou do *organization man* que a industrialização produziu na sua tarefa de máquina-fatura de produtos materiais. Embora alguma coisa possa ser aprendida pelo administrador escolar de toda a complexa ciência do administrador de empresa de bens materiais de consumo, o espírito de uma e de outra é, de certo modo, até oposto. Em educação, o alvo supremo é o educando, a que tudo mais está subordinado; na empresa o alvo supremo é o produto material".⁸

Anísio Teixeira, diante das características da instituição-escola e de seus objetivos específicos, sublinha a importância de ser o administrador escolar um educador. Esta característica, somada aos aspectos de um administrador eficaz, nos dará o perfil do profissional desejado, em termos de administração escolar.

⁶RIBEIRO, op. cit., p.137.

⁷RIBEIRO, op. cit., p.143.

⁸TEIXEIRA, Anísio. *Natureza e função da administração escolar*. Salvador, Associação Nacional de Professores de Administração Escolar, 1968. p.154.

A formação do administrador escolar vem adquirindo relevo especial e a atual legislação de ensino prevê a sua habilitação em curso superior de Pedagogia.

Para Moisés Brejon, "o interesse pelo problema, porém, não tem acompanhado o atual e grande desenvolvimento dos sistemas educacionais, embora se reconheça que a organização do ensino apresenta, cada dia mais, as características de uma das empresas mais poderosas que existem atualmente".⁹

A complexidade do exercício da função exige que o administrador escolar veja a escola como um conjunto organizado em que várias forças atuam, devendo essas forças ser controladas e coordenadas de tal modo que os objetivos propostos sejam alcançados dentro das prioridades estabelecidas.

O Ministério da Educação e Cultura está realizando estudos no sentido da reformulação do curso de Pedagogia, para que ele se torne mais adequado às exigências da escola dos nossos dias. Nesses estudos certamente será incluída a formação do administrador da escola de 1.º e de 2.º graus.

O curso de Pedagogia, na habilitação de Administração Escolar, deverá, entre outros, visar aos seguintes objetivos:

- levar os alunos à apreciação crítica dos principais problemas da educação brasileira, bem como de suas causas e possíveis soluções;
- enfatizar a dependência que existe entre a administração escolar, de um lado, e a política educacional e a organização administrativa do País, de outro;
- criar hábitos de organização de fatos e idéias dentro de um relacionamento orgânico;
- considerar as bases da organização e da administração escolar, as realidades sociais, políticas e administrativas, bem como as diretrizes do processo educacional;
- examinar os sistemas escolares, partindo da divisão de poderes e mostrando as influências mútuas que existem entre os sistemas, assim como as forças sociais que contribuem para a sua caracterização;
- dar relevo à importância da formação dos administradores escolares.

A formação do administrador escolar é tarefa relevante. A função de organizar e administrar escolas, isto é, o comportamento administrativo exigido pelos serviços do ensino pressupõe amplo conhecimento e constante e profunda especialização. O trabalho na escola requer que o administrador escolar detenha um conjunto razoável de informações relativas à realidade em que vai atuar e sobre a qual incidirá a sua ação educativa.

A importância do administrador escolar cresce na medida em que, tomando consciência da importância do seu trabalho, passa ele a executá-lo de forma racional e coerente, aberto às mudanças e desejoso de realizá-lo com a necessária eficácia.

No Conselho Internacional de Educação, há cerca de vinte anos, o Professor Anísio Teixeira já ressaltava a importância de renovação permanente de tudo quanto se relaciona à educação, em especial à formação de docentes e especialistas, para atender às grandes transformações que se operam no mundo moderno. Assim se ma-

⁹ BREJON, Moisés. *Alguns aspectos da administração escolar*. In: edição comemorativa do I Seminário Interamericano de Administração Escolar, Salvador, ANPAE, 1968. p.32.

nifestou, naquela ocasião, Anísio Teixeira: "Por isto, ousou pensar, tudo estaria em formar um mestre, esse mestre de amanhã, que fosse um pouco do que são hoje certos jornalistas de revistas e páginas científicas, um pouco dos chamados, por vezes injustamente, 'popularizadores da ciência'. O mestre de amanhã teria, com efeito, de ser treinado para ensinar, basicamente, as disciplinas do pensamento científico, ou seja, a disciplina do pensamento matemático, a do pensamento experimental, a do pensamento biológico e a do pensamento das ciências sociais. Com fundamento nessa instrumentação da inteligência, contribuir para que o homem comum se faça aprendiz com o desejo de continuar sempre aprendendo, pois sua cultura não é só intrinsecamente dinâmica, mas está constantemente a mudar-lhe a vida e a obrigá-lo a novos e delicados ajustamentos".

Diante de uma realidade que se caracteriza pela crescente expansão das demandas de educação e da necessidade de traçar objetivos mais abrangentes para a melhor adequação do homem à sociedade dos dias atuais, cabe à escola, mais do que nunca, um relevante papel.

A responsabilidade dos professores e dos especialistas está significativamente ampliada, em vista das funções que à escola são atribuídas. Por isso, é preciso pensar na formação de docentes e especialistas que atendam a essa escola, em termos de definição de uma política de qualificação e valorização de recursos humanos que possam contribuir decisivamente para que a escola cumpra sua missão.

ADMINISTRADOR ESCOLAR: SELEÇÃO E DESEMPENHO

CARLOS ROBERTO JAMIL CURY*

RESUMO

Analisando três vertentes históricas da seleção, o "inchaço" do aparelho do Estado, a centralização e o crescimento do sistema escolar, o autor aborda a questão maior: qual o grau e a natureza da participação dos dirigidos na seleção e na escolha dos diretores de escola?

Sobre o desempenho, são destacadas as perspectivas burocrática e democrática.

Concluindo, o autor propõe orientações metodológicas que tocam a teoria e a prática da administração escolar através da reunificação do saber e do poder e da criação de espaço e tempo para a participação na administração das escolas.

ABSTRACT

Analyzing three historical forces on the recruitment of school administrators, the state expansion, centralization and growth of the educational system, the author discusses the major question: Which is the nature and the level of participation of the school community in the selection of school administrators?

On the practice of educational administration, the bureaucratic and the democratic behaviors are emphasized.

At the end, the author offers methodological orientations for educational administration theory and practice, pointing out knowledge and power, and the development of time and space for increased participation in school administration.

O tema proposto não é seguramente dos mais fáceis. Menos por sua proposição teórica e mais pelas definições que ele sugere. Seleção: velho tema e velha realidade, não só da administração, mas de nossa educação. Afinal, a seleção é a companheira da desigualdade das oportunidades educacionais. E o desempenho implica

*Professor da Universidade Federal de Minas Gerais.

forçosamente uma reflexão sobre as posturas que são tomadas no cotidiano da escola, em termos de estrutura de poder.

Essa importância do tema se torna mais premente diante do universo escolar brasileiro. As diferenças específicas que condicionam as diversas conjunturas e as idiosincrasias regionais brasileiras participam de uma mesma estrutura social.

Nesse sentido, não dá para tratar sem mais o administrador escolar como um ente igualmente homogêneo em todo o País e não dá para tratar desse tema sem um mínimo de generalidade. Daí por que gostaria de propor questões que *metodologicamente* servissem para a *atuação* dos administradores em nossas escolas.

A SELEÇÃO

A seleção dos administradores escolares tem, historicamente, três vertentes complementares entre si.

A *primeira vertente* está ligada ao que se convencionou chamar de "inchaço" do aparelho de Estado. Quando os nossos pólos de desenvolvimento econômico, em geral de caráter regional, conheciam, ainda que fugazmente, picos de crescimento, toda a região sentia os seus benefícios. Entretanto, mercê do caráter predatório da exploração colonialista e mais tarde imperialista em nosso País, esgotados os recursos demandados daquela região, ela entrava em declínio.

E como esta exploração se fez com o esforço por parte do *mandonismo local*, o Estado, a fim de não perder o poder regional junto aos grupos declinantes (que tinham e continuavam, apesar de tudo, auferindo prestígio) os foi abrigando junto ao aparelho de Estado. Ligadas umbilicalmente aos grupos oligárquicos, as famílias declinantes, encontrarão abrigo "à sombra do Estado" e em troca do abrigo econômico darão o apoio político. Porém, esses grupos crescerão quantitativamente para além do que o desenvolvimento econômico permitia. Daí a origem do "inchaço".

Quis caracterizar rapidamente o que se convencionou chamar de *clientelismo político*. Só que esse clientelismo no Brasil parece não ser uniforme. As diferentes manifestações do Estado variam de acordo com o grau de desenvolvimento regional alcançado. O clientelismo burocrático não é absolutamente igual a um clientelismo oligárquico. Enquanto o primeiro arvora a racionalidade produtiva como critério de um planejamento ordenado, o segundo se caracteriza por um recrutamento político em geral de finalidades partidárias. Isto não significa que ambos sejam excludentes. Contudo, ambos coexistem "à sombra do Estado" e constituem elementos da estrutura de apoio ao *status quo*, pelo qual ambos, grupos se mantêm mutuamente vinculados ao Estado.

Portanto, a *seleção histórica* de determinados tipos de funcionários públicos, e entre esses se dá o surgimento dos administradores escolares, não só à nível de secretarias, como também a nível das escolas quando essas foram agrupadas, se liga, com maior ou menor ênfase, a um determinado tipo de clientelismo político.

A partir disso emergem problemas de seleção e até de desempenho: o caráter político-partidário de nossas secretarias interfere no andamento de nossas es-

colas? Como? É possível pensar a seleção do administrador escolar somente através de concursos públicos rigorosamente controlados pelas associações de classe, embora com a participação, nos concursos, de pessoas ligadas à universidade, ao Estado e à própria comunidade? Ou seria possível imaginar em nossos concursos uma espécie de plataforma de direção, de cuja apreciação e debate poderiam e até deveriam participar os professores e professoras? Não seria esse caminho um meio de *despolitizar* o cargo de um ranço historicamente oligárquico para *repolitizá-lo* mais democraticamente? Isto é, como eleger diretores não só competentes do ponto de vista legal, mas principalmente *compromissados* com as tarefas da democratização escolar, à nível de estrutura de poder e à nível de luta comum pela permanência maior dos alunos na escola?

Na verdade, essa repolitização depende de dois movimentos: o dos docentes, cuja organização e consciência podem pressionar um espaço mais democrático de decisão e também o dos administradores para *desprivatizar* o espaço de decisão, tendo a capacidade de aceitar ser um diretor e não um dirigista.

A *segunda vertente* está ligada ao *caráter centralizador* do Estado. A fim de não perder o apoio político regional, a troca de favores necessitava de um Estado que centralizasse em si as decisões políticas mais importantes e deixasse aos pólos regionais as decisões menores, de ordem operacional e mesmo de caráter pedagógico. Se a vertente do "inchaço" traz a marca do político-oligárquico e/ou burocrático e a coloca ao sabor e ao favor do Estado, a vertente centralizadora traz a marca da *dependência*. Trata-se de uma dependência burocrático-legalista dentro da qual não há *espaços para a inovação*. Geralmente preocupados com uma disciplina legalista, por vezes até da letra da lei, os administradores se perguntam: essa proposta inovadora está na lei? Está no parecer? Se não está, *não pode*. Isto transforma a administração da escola em mera repetidora de fórmulas vindas de autoridade superior, sem considerar o espaço necessário para decisões próprias circunstanciadas. Tal é o risco maior do burocratismo: a diminuição e até a negação de espaços pedagogicamente inovadores.

A negação da inovação significa um *ritmo monótono e tarefeiro* em que o conformismo acaba se instaurando por causa da própria centralização;

A *terceira vertente* está marcada pelo momento do avanço do processo capitalista pelo qual os sistemas educacionais, quer nacionais, quer estaduais, passam a crescer também.

Se poderíamos chamar as anteriores vertentes de histórico-políticas, essa chama-la-íamos de histórico-social, ou mais precisamente de sociológica.

A expansão do processo de modernização capitalista exigia uma certa expansão do sistema educacional. A nível da expansão das escolas isso significou o surgimento e/ou ampliação de mais escalões administrativos, os chamados "especialistas" e que *dentro da escola* têm no *diretor* seu pólo maior. Assim, se o diretor é o pólo decisor *dentro da escola*, é também para *fora dela* um *mediador*. Esse papel, que por função lhe é atribuído, independentemente de sua individualidade, é *uma marca*. A marca de *preposto do Estado* ou da instituição privada é a primeira característica atribuída a ele. E dependerá, agora sim, de sua *atuação* referender ou não

a marca autoritária que é marca de nossa formação histórica e política. E essa marca se faz mais presente quando se sabe que o crescimento burocrático, que se deu inclusive na escola, não é neutro. A racionalização da escola, através da hierarquização de funções, foi o complemento necessário para o exercício do controle. Essa função técnica de eficiência encobre a função política de controle.

Creio que o Congresso de Curitiba já explorou suficientemente essa vertente. E por ela o sistema de organização do trabalho, hierarquizado e especializado, invade a escola e a administração, então, torna-se seletiva e controladora. Leis, ordens, comandos, atas, memorandos expressam a vontade de submissão e docilidade. A disciplina pela disciplina torna-se outro momento de impedimento da criatividade pedagógica. E é por aí que os *poderes decisórios* vão se separando dos *agentes executores*. E tanto maior a separação, maior o índice de *desconhecimento* das necessidades dos agentes executores. Com isso quase nenhuma *adesão*. Os ditames verticais, mesmo quando não se saiba que são, a partir do momento em que o administrador ignora as necessidades sentidas e vividas dos seus dirigidos, quando ignora ou faz por ignorar a existência de grupos de professores ou da comunidade já atuantes. Prescindir deles, ou querer ignorá-los, ou mesmo ignorá-los faz com que a adesão ou seja mínima ou então se dê por coerção. Quando isso ocorre fica difícil imaginar a identificação do administrador com o educador.

Pois bem, estão aí as *vertentes estruturais e históricas* da *gênese e seleção* do administrador escolar. E tenho a impressão de que a *crítica* já se ocupou suficientemente desse problema. No fundo, a seleção do administrador escolar está vinculada a uma questão maior *implícita* nas três vertentes: qual o grau e a natureza da participação dos dirigidos na seleção e escolha dos diretores?

Se a resposta for aquela que alija os dirigidos das decisões, o *desempenho* dos administradores escolares vai oscilar entre *um autoritarismo burocrático* e *um autoritarismo paternalista*. Pelo primeiro, o tom dominante é a impessoalidade, e o outro é um instrumento *numérico* de deficiência. Pelo segundo, o tom dominante é a visão do outro como menor, infante, *um tutelado* incapaz de decidir.

Em ambos os casos, o que há é uma definição de diretrizes a partir do "che-fe", ao mesmo tempo que alija o dirigido do processo de participação em termos de decisão e de controle.

A outra resposta não é fácil e tentaremos refletir a partir do segundo movimento proposto pelo temário: o desempenho.

O DESEMPENHO

Para uma reflexão metodológica sobre o desempenho mais democrático do administrador escolar, vale a pena buscarmos o significado, ou melhor, os significados do termo administração.

Um dos sentidos etimológicos do termo administrar é "dar, aplicar... (pal-madas)".^a Outro sentido é "reger com autoridade suprema".^b

O desempenho burocrático impede a participação dos dirigidos nas decisões, não cria laços de adesão. A eficácia torna-se eficiente no burocrático mas ineficiente na democratização escolar. Aliás, outro não é o sentido de "executor dos desígnios de outrem",^c pois o administrador visto (com maior ou menor razão) como preposto de um poder maior, reproduz o que vem de cima. Nesse caso, o administrador em vez de ser um "servidor", "um trabalhador" que é "membro de um ministério"^d torna-se um subserviente do poder.

É nesse sentido, talvez, que administrador acaba virando de fato o "estereótipo" do diretor: o homem da "sala do diretor", o homem que lembra o poder terrificante, enfim, a associação entre comportamento e erro. O que vem dar naquele que dirige *sobre*, dirige *para* e até mesmo dirige *contra*. É todo um movimento em que o *outro*, seja o aluno, seja o professor, seja a comunidade, não passa de um repasse de ordens, de "pacotes". Não permite a fala do "outro".

Ora, o que poderia ser um administrador cujo desempenho é democrático? Etimologicamente, administrador, que vem do latim *minister*, é o servidor, o criado, o servo, o trabalhador, que como membro de um colegiado executa, dentro de um cargo, os desígnios de *outrem*. Que etimologia rica!

Quem é esse *outrem*? Se forem os desígnios de sua própria personalidade, ou de um mando que é o desdobramento do poder que possui, ou de um verticalismo distante e frio, então cabe tanto o "estereótipo" quanto as críticas.

Ora, o diretor é *membro de um ministério*, cujo *corpo* maior é, sem dúvida, o *docente*. E o mais importante. Esse corpo docente é o seu ponto mais próximo de referência.

Mas além desse ponto o que dá substância a tudo é o fato de que o diretor é membro de um corpo maior que é o *interesse público*. Nesse sentido, ele representa aquilo que de interesse comum a escola possa ter.

O diretor como parte desse interesse e como representante do mesmo é alguém comprometido com as finalidades maiores da escola. E na escola fundamental seu papel avulta uma vez que é nela que entra hoje um *novo perfil de aluno*. Esse perfil é dado pela entrada em quantidade dos filhos de trabalhadores. E é nessa escola básica que o desempenho se torna seletivo. A luta por um desempenho melhor de professores e alunos, *com eles*, é um dos elementos que dentro da escola contribui para repor aos que dele necessitam aquilo que ajudaram na produção, mas não lhes permitiram na repartição.

Por seu lado o desempenho autoritário é bem típico: *não sabe ouvir e nem sabe ver*. Preocupado *apenas* com reuniões administrativas, contatos externos, con-

^aFERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, s.d. p.38.

^bFERREIRA, op. cit., p.38

^cFERREIRA, op. cit., p.933.

^dFERREIRA, op. cit., p.933.

trole de pontos, número de carimbos, assinaturas e com a ortodoxia das leis, esquece da função básica do administrador: *estar à serviço do grupo de educadores, como educador que também ele é ou pode vir a ser.*

O administrador democrático em seu desempenho tem tarefas nada fáceis; a nível da escola, põe seu poder de direção à serviço da democratização educacional. E como?

Primeiramente, é preciso atentar que, com a terceira vertente, se iniciou na escola *um processo de esvaziamento da figura do professor*. A supervalorização do especialista, o superdimensionamento das tecnologias educacionais, a formação prejudicada e o achatamento salarial enfim, retiraram do professor o pouco que ainda lhe restava.

Se o diretor não tiver a consciência de que estar à serviço de democratização escolar passa pelo professor e por sua melhor formação/qualificação, ele dificilmente evitará a burocratização de suas atividades.

É inadiável que o diretor mergulhe nos problemas educacionais trazidos pelos professores e pela nova clientela escolar. Quantos diretores são nomeados para cá ou acolá sem se dar conta das peculiaridades desse bairro, dessa cidade, dessa região? Assim, como articular uma condução da escola não ignorando o confronto entre socialização escolar e socialização familiar? Como articular uma condução da escola não ignorando os determinantes sociais que condicionam a situação dos alunos? Porém, mais uma vez: *como?*

O administrador dirige um ministério, um corpo docente. Logo, todo seu esforço deverá ser o de buscar tornar sua escola *uma unidade coletiva de trabalho*, em que se busca *a reunificação do saber e do poder*.

PISTAS METODOLÓGICAS

Pela *reunificação do saber*, o administrador cria condições para que a atuação do professor seja ouvida. Os professores são sujeitos de vivências, por vezes longamente amadurecidas. Não se pode permitir que o burocratismo, o verticalismo silencioso e não levem em conta *esse saber nascido do fazer cotidiano*.

Esse saber adquirido numa luta difícil contra toda uma série de obstáculos ganha sentido real quando é incorporado na dinâmica da escola e é aceito como constituinte das programações, dos currículos. Quando isso acontece as reuniões tornam-se vivas. Isso não quer dizer que tudo o que venha do professor seja por si só bom. Mas o coletivo torna-se o lugar da discussão e da avaliação. E aí se pode coletivamente incorporar o que de válido tenha essa experiência. E especialmente é preciso que o administrador seja *um articulador* (aquele que une, que liga o desfeito) das propostas que venham de seus dirigidos.

Nesse sentido, ele pode se bater pela *reunificação do saber* a nível dos outros especialistas. Quer dizer, a articulação com os outros especialistas, *trabalhando com*, pode começar a recuperar o prestígio da escola enquanto escola. Vale dizer, a escola enquanto lugar de transmissão de conhecimento, enquanto lugar de instrução.

Na verdade, seja via especialista, seja via professores, seja através de outros, a escola vai se tornando cada vez mais tudo, menos um lugar em que se aprende. Nesse sentido, a escola que *apenas* tira a dor de prováveis desdentados, que *apenas* acresce de calorias possíveis famintos, que *apenas* promove o lazer, além de acobertar as causas reais desses problemas, se demite de sua função precípua que é a de ser o local da instrução básica, ser o lugar onde as crianças despossuídas possam apropriar-se do saber indispensável em função de uma cidadania crítica e responsável. É inadiável essa tarefa de recuperar a escola enquanto escola, pois sem os conhecimentos mínimos a sociedade desigual estigmatizará seus próprios evadidos como "cidadãos de segunda categoria"... Por isso essa reunificação do saber implica a articulação de pais, professores e especialistas no afã de atender aos reclamos de instrução, especialmente daquela mais necessária para que todos possam participar como cidadãos conscientes e críticos da formação de seu País.

Pela *reunificação do poder*, o administrador cria condições para mecanismos de *decisões participadas*. A decisão participada é aquela em que os componentes da vida escolar podem opinar, decidir e controlar, com a consciência dos limites estruturais mais amplos sobre os quais a escola não tem poder de interferência. A decisão participada implica vários níveis.

O primeiro é a *reunificação do poder aquisitivo* da classe. Níveis salariais calamitosos não são dignos de qualquer pessoa humana. Muito menos da dignidade do trabalho docente. Quanto maiores as diferenças salariais, mais difíceis as decisões colegiadas. E não se trata de uma reunificação do poder aquisitivo por baixo. Não se trata de repartição de salários, uns mais baixos, outros mais altos. Trata-se de uma luta salarial dos educadores, por pisos decentes, dignos, em que o cargo de administrador é pago pelo serviço que presta. Trata-se de um salário de educadores, ao qual se junta a gratificação pela função. Volto aqui a lembrar que o significado de administrador/administer é "o que ajuda, auxiliar, operário, trabalhador".^e

O segundo é a *reunificação do poder* propriamente da *decisão*. Questões pedagógicas relevantes, mudanças significativas de rotina, quando tomadas individual ou verticalmente, significam ao mesmo tempo uma impositividade do produto desejado e um ônus isolado para quem decide. A nível de *decisões coletivas*, os decisores, sob a articulação democrática do diretor, assumem tanto a responsabilidade da decisão, quanto de suas consequências. E aí pode haver espaço de discussão e de adesão. E com a vantagem adicional de que as definições relevantes demoram muito mais para cair no esquecimento.

Enfim, a *reunificação do poder e do saber* exige a *criação de espaço e de tempo*. Professores sem tempo de estudo — e estudo é trabalho — não podem requalificar-se, reciclar-se. A briga pelo tempo de estudo *remunerado* ou de sua *efetivação* onde existe sob forma de módulos ou permanências é capital para a recuperação da formação do professor.

E o administrador é o que trabalha *junto com* os professores para viabilizar essa criação ou efetivação. Caso contrário, as tarefas burocráticas ocuparão todo o

^e FARIA, Ernesto. *Dicionário escolar latino-português*. Rio de Janeiro, MEC, 1967.

seu tempo e espaço, e não só se esvairá seu poder de articulação, como se evaporará um potencial de criatividade e inovação no interior da própria escola.

Mas o pior é quando o espaço e o tempo da escola é invadido por todo um arsenal de coisas, e o já minguado tempo de aula é esvaziado por propostas extra-escolares que vão desde a promoção de ação entre amigos até a venda de produtos mercadológicos para a manutenção da escola.

No fundo, a questão do tempo e espaço é uma questão de apropriação. Quem não tem tempo senão para tarefas previamente programadas por outrem, quem não tem tempo senão para correção de trabalhos, só tem de cair de qualidade e de produção porque não estuda. Cai porque seu tempo e espaço são reduzidos e a queda de um corresponde necessariamente à subida de outrem. Bem diz o ditado inglês: "tempo é dinheiro". É verdade. Um dos critérios para uma vida digna é a possibilidade de dispor de um tempo e de um espaço para fazer coisas mais criativas.

Contudo, o peso das três vertentes anteriormente colocadas é ainda muito forte. E o administrador sofre esse peso: o peso de uma *origem histórica* que o coloca em situações melindrosas frente ao poder local clientelístico, o peso de uma postura centralizadora à imagem e semelhança do Estado, o peso de um relacionamento hierarquizado que reproduz relações de controle social. Esse é um peso pesado e que leva a desempenhos pouco ou nada democráticos. O risco de o administrador e os outros especialistas se transformarem em um *petit comité* fechado e decisor é grande e acaba ignorando que ele é um representante do interesse público.

Ele representa, afinal, a nível da escola, um segmento dos que pagam impostos e taxas e têm seu salário achatado e transposto para prioridades pouco sociais. Enfim, esse é o lado do alinhamento com o poder, que se traduz na escola em poder oligárquico.

Mas, de outro lado, os movimentos sociais hoje induzem à participação, à busca de maior soma de decisão e controle sobre as "coisas públicas". E a escola é uma dessas "coisas públicas". A abertura da escola, por parte do administrador, para que as pressões vindas da comunidade se efetivem num clima de participação, é fundamental para a democratização da escola.

Não se trata de transformar as escolas em feudos partidários ou coisa que o valha. Trata-se de discutir aí as coisas pertinentes à escola, à boa formação dos filhos, à circulação de propostas que possibilitem uma maior soma de esforços com vistas à superação de nossas bem conhecidas dificuldades.

Enfim, trata-se de *colocar a função à serviço do interesse público*. E na escola, o que o administrador pode fazer para que pedagogicamente ela cumpra sua tarefa de capacitar cidadãos para o futuro, é o de evitar a verticalidade, assumida ou não, e de criar espaços para a efetivação e criação cada vez maior de uma igualdade de oportunidades.

Só sabendo ouvir todos os dirigentes, articular suas propostas e sobretudo entender a administração como serviço de democracia, poderá o administrador realizar na escola, sua contribuição social.



IMPRESSO NA:

GRÁFICA E EDITORA NBS Ltda.

Baronesa do Gravataí, 123 - Fone 33-7243
90 000 Porto Alegre - RS