

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

SELEÇÃO DA RBAE:

PARADIGMAS PESQUISAS E PROPOSTAS

Raimundo Hélio Leite
José de Anchieta Esmeraldo Barreto
Luiz Antônio Cunha
Peter Blau
Fernando C. Prestes Motta
Sérgio Zacarelli
Edirualdo Mello e Oscar Serafini
Vitor Henrique Paro
Silke Weber

RBAE

A Revista Brasileira de Administração da Educação é uma publicação semestral da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) destinada a apresentar e discutir questões teóricas e práticas de política e administração da educação em geral e, mais especificamente, as políticas públicas e institucionais, a gestão de sistemas e instituições educacionais e a avaliação da educação.

Editor

Jorge Ferreira da Silva
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Faculdade de Educação - Departamento
de Administração da Educação
Av. Pasteur, 250 fundos. 2º andar
CEP 22290-240
Rio de Janeiro - RJ

Secretária

Cristiana Machado

Conselho Editorial

Alberto de Mello e Souza
Carlos Alberto Serpa de Oliveira
Fátima Cunha Ferreira Pinto
Jacques Velloso
José de Anchieta Esmeraldo Barreto
Maria Beatriz Moreira Luce
Moacir Gadotti
Regina Vinhaes Gracindo
Walter Garcia

Consultores Editoriais

Esta edição da RBAE contou com a colaboração especial de Fátima Cunha Ferreira Pinto, Jacques Velloso, José de Anchieta Esmeraldo Barreto, Moacir Gadotti, Regina Vinhaes Gracindo e Vitor Paro.

Assinaturas

Para assinaturas ou aquisição de números avulsos ou atrasados, os interessados devem dirigir-se diretamente à ANPAE, enviando cheque nominal de R\$ 30,00 (assinaturas) ou no valor das aquisições pretendidas (R\$ 10,00 por exemplar). Os conceitos, idéias e opiniões adotados ou emitidos em material assinado são da responsabilidade dos respectivos autores, não refletindo necessariamente a posição da ANPAE, do Editor ou do Conselho Editorial da RBAE. Os direitos de publicação e tradução do material publicado nesta edição são reservados à ANPAE. É permitida a reprodução parcial dos artigos publicados neste número, desde que indicada a fonte. Solicita-se o envio à RBAE de pelo menos um exemplar do material republicado.

anpae

A Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) é uma sociedade civil sem fins lucrativos, fundada em 1961, com foro e sede em Brasília - DF, visando à universalização do direito à educação; à definição e implementação de políticas e processos de planejamento, gestão e avaliação da educação comprometidos com a democracia, pluralidade, equidade, justiça, solidariedade e qualidade; e ao desenvolvimento teórico-prático do conhecimento sobre política, planejamento, gestão e avaliação da educação.

Endereço:

Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE)
Universidade de Brasília
Faculdade de Educação - FE01 sala 57
CEP 70910-900

Presidência:

Presidente

Regina Vinhaes Gracindo

1º Vice-Presidente e Vice-Presidente da Região Sudeste

Fátima Cunha Ferreira Pinto

2º Vice-Presidente e Vice-Presidente da Região Nordeste

Vicente de Paulo Carvalho Madeira

Vice-Presidente da Região Centro Oeste

Jurema Rosa Lopes

Vice-Presidente da Região Norte

Raimundo Martins Ferreira

Vice-Presidente da Região Sul

Marta Luz Sisson de Castro

Inscrição de novos associados:

A ANPAE é composta por sócios individuais e sócios institucionais. Os associados recebem gratuitamente a Revista Brasileira de Administração da Educação (futura RBPAAE) e os boletins nacionais, regionais e estaduais/ gozam de desconto nos congressos, simpósios, seminários, cursos e outras atividades científicas, culturais e sociais; e participam das assembléias gerais e demais reuniões promovidas pela Associação. Os interessados em associar-se devem dirigir-se ao endereço acima, enviando cheque em nome da ANPAE no valor correspondente à anuidade: R\$ 50,00 (sócios individuais), R\$ 250,00 (sócios institucionais).

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

SELEÇÃO DA RBAE:

PARADIGMAS PESQUISAS E PROPOSTAS

Raimundo Hélio Leite
José de Anchieta Esmeraldo Barreto
Luiz Antônio Cunha
Peter Blau
Fernando C. Prestes Motta
Sérgio Zacarelli
Edirualdo Mello e Oscar Serafini
Vitor Henrique Paro
Silke Weber

Revista Brasileira de Administração da Educação

Associação Nacional de Política e Administração da Educação.

Vol. 1, n. 1 (jan./jun. 1983) . Porto Alegre : ANPAE, 1983.

Semestral

ISSN 0101-8991

Local varia: Porto Alegre (v. 1, n. 1 a v. 6, n. 1) e Brasília (v. 7, n. 1/2 em diante)

1. Política da Educação. 2. Administração da Educação.

Periódicos. 3. Associação Nacional de Política e Administração da Educação
- ANPAE.

PRIMEIRA PARTE: PARADIGMAS

Editorial	05
Consenso e conflito na administração da educação	
- Benno Sander	09
A administração da educação é um problema político	
- Miguel G. Arroyo	33
Administração e planejamento da educação: ato político-pedagógico	
- Lauro Carlos Wittmann	41
Educação como capital humano: uma “teoria” mantenedora do senso comum	
- Gaudêncio Frigotto	53
O compromisso do profissional de administração da educação com a escola e a comunidade	
- Carlos Roberto Jamil Cury	83
A contribuição da ANPAE para o conhecimento da administração da educação	
- Fátima Cunha Ferreira Pinto	91

SEGUNDA PARTE: PESQUISAS E PROPOSTAS

Editorial	101
O comportamento institucional da Secretaria de Educação do Ceará	
- Raimundo Hélio Leite e José de Anchieta Esmeraldo Barreto	105
A formação do administrador da educação: análise de propostas	
- Moacir Gadotti	135
Ensino Superior: a gratuidade necessária	
- Luiz Antônio Cunha	143
RBAE 12 (2), jul/dez. 1996	
99	

Universidades como organização

- Peter Blau, com comentários de Fernando C. Prestes Motta
e de Sérgio Zacarelli

151

O perfil do administrador escolar: necessidade ou inutilidade

- Ediruald Mello e Oscar Serafini

173

Democratização e descentralização: políticas e práticas

- Silke Weber

193

**Situação e perspectiva da administração de educação brasileira:
uma contribuição**

- Vitor Henrique Paro

207

Com este número, a revista Brasileira de Administração da Educação encerra a sua primeira fase. Esta edição pretende, por isso, apresentar uma seleção de trabalhos representativos e que, de certo modo, adquiriram a condição de clássicos ao serem reiteradamente indicados para leitura, discutidos em sala de aula ou simplesmente referidos ou incluídos em bibliografia em todo o país. Vários deles mantêm a atualidade e, com certeza, darão origem a novos debates, servirão de modelo ou referência para pesquisas ou poderão inspirar políticas, propostas ou alternativas de ação.

No próximo número, a RBAE vai-se transformar na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Visando a atender um maior e mais variado número de leitores, com formações, experiências, preocupações e interesses teóricos e práticos os mais diversos, a RBPAE vai passar por reformulações estruturais, editoriais e gráficas. Em consequência, serão introduzidos novos temas, certas questões ou assuntos receberão maior atenção e, principalmente, o quadro será ampliado e diversificado. Na nova fase da Revista, por outro lado, será modernizada a apresentação gráfica, a periodicidade será quadrimestral e, em breve haverá um aumento da tiragem.

Como tem sido divulgado, a ANPAE está passando por uma profunda reestruturação com o objetivo de adequar o seu perfil às exigências do final do século XX e começo do XXI. Ao transformar-se na esperada e muito necessária Associação Nacional de Política e Administração da Educação, a ANPAE amplia seu horizonte e esferas de atuação. A passagem da RBAE para RBPAE responde, portanto, a uma necessidade, mas concretiza também uma aspiração e obedece às indicações do Plano Estratégico aprovado no ano passado e recentemente consolidadas no novo Estatuto.

Esta edição foi pensada, definida e concebida como o marco de encerramento de uma fase e início de outra, esperamos, ainda mais valiosa e promissora. Constitui, simultaneamente, um resgate de material clássico e atual, como dissemos acima, registrando grande parte da evolução da administração educacional no país, e um reconhecimento e homenagem aos autores e leitores que fizeram da RBAE um expressivo veículo das finalidades, preocupações e interesses dos associados ao longo do tempo.

Os textos incluídos neste número foram cuidadosamente selecionados, com base em indicações dos integrantes do novo Conselho Editorial. No total, houve a recomendação de 25 artigos ou palestras, de 23 autores diferentes.

Alguns artigos ou palestras receberam duas ou mais indicações, como se aponta abaixo por meio de um asterisco. Os trabalhos indicados foram os seguinte:

1. Arroyo, Miguel G. A administração da educação é um problema político. v. 1, n. 1, p. 122-129, jan./jun. 1983.*
2. _____. Administração e qualidade da prática educativa: exigências e perspectivas. v. 12, n.1, p 9-21, jan./jun. 1996.*
3. Ávila, Vicente Fideles de. Considerações sobre gestão integral de educação e outros serviços básicos no município. v. 5, n. 2, p. 64-85, jul./dez. 1987.

4. Blau, Peter. Universidades como organizações. v. 2, n. 2, p. 10-26, jul./dez. 1985.
5. Cunha, Luiz Antônio. Ensino superior: a gratuidade necessária. v. 1, n. 2, p. 60-67, jul./dez. 1983.
6. Cury, Carlos Roberto Jamil. O compromisso do profissional de administração da educação com a escola e a comunidade. v. 3, n. 1, p. 44-50, jan./jun. 1985.*
7. _____. O profissional de administração da educação: seleção, formação atuação. v. 4, n. 1, p. 106-113, jan./jun. 1986.
8. _____. A administração da educação brasileira, a modernização e o neo-liberalismo. v. 9, nº 1, p. 51-70, jan./jun. 1993.
9. Frigotto, Gaudêncio. Educação como capital humano: uma "teoria" mantenedora do senso comum. v. 2, n. 1, p. 10-37, jan./jun. 1984*.
10. Gadotti, Moacir. A formação do administrador da Educação: análise de propostas. v. 1, n. 2, p. 38-45, jul./dez. 1983.*
11. Gracindo, Regina Vinhaes. Educação e partidos político. v. 11, n. 2, p. 23-57, jul./dez. 1995.
12. Leite, Raimundo Hélio e Barreto, José Anchieta Esmeraldo Barreto. O comportamento institucional da Secretaria de Educação do Ceará. v. 1, n. 1, p. 90-119, jan./jul. 1983.
13. Mello, Ediruald e Serafini, Oscar. O perfil do administrador escolar: necessidade ou inutilidade. v. 3, n. 2, p. 22-40, jul./dez. 1985.
14. Motta, Fernando e Piza, Sérgio Luiz de Toledo. Escola e capitalismo de dados. v. 5, n. 1, p. 5-39, jan./jun. 1987.
15. Paro, Vitor Henrique. Situação e perspectivas da administração da educação brasileira: uma contribuição. v. 9, n. 1, p. 9-36, jan./jun. 1993.*
16. Pinto, Fátima Cunha Ferreira. A contribuição da ANPAE para o conhecimento da administração da educação. v. 4, n. 1, p. 27-32, jan./jun. 1986.
17. Sander, Benno. Consenso e conflito na administração da educação. v. 1, n.1, p. 12-34, jan./jun. 1983.
18. _____. A ANPAE e o compromisso com a administração da educação no Brasil. v. 4, n. 1, p. 12-26, jan./jun. 1986.
19. _____. A administração e a qualidade em educação na América Latina. n. 12, n. 1, p. 23-30, jan./jun. 1996
20. Serpa, Luiz Felipe Perret. Algumas questões sobre os movimentos por educação escolar público na Grande Salvador, v. 6, n. 1, p. 11-23, jan./jul. 1988.
21. Silva, Jorge Ferreira da. Administração da educação: desafios da ambigüidade. v. 1, n. 1, p. 35-45, jan./jun. 1983.
22. Vlasman, Petrus Maria e Castro, Luiz Felipe Meira de. Universidade: a luta pelo poder. v. 3, n. 1, p. 88-101, jan./jun. 1985.

23. Weber, Silke. Democratização e descentralização: políticas e práticas. v. 9, n. 2, p. 9-25, jul./dez. 1993.*
24. Wittmann, Lauro Carlos. Administração e planejamento da educação: ato político-pedagógico. v. 1, n. 2, p. 10-22, jul./dez. 1983.
25. _____. A base das experiências de gestão inovadora no processo educacional: sua base material e histórica. v. 7, n. 1/2, p. 60/79, jan./dez. 1991, e

Como se pode perceber consultando o Sumário, foram incluídos na seleção todos os trabalhos recomendados mais de uma vez, com exceção de apenas um. Neste caso, houve indicação de dois trabalhos do mesmo autor, sendo preferido o mais antigo e mais difícil de conseguir.

O resultado final inclui ensaios, estudos, relatórios de pesquisa, propostas de política e de ação que expressam ou refletem um complexo e profícuo debate de orientações, problemáticas, metodológicas, meios e fins. A seleção compreende, sem dúvida, um apreciável conjunto de trabalhos, em que aparecem e transparecem as correntes e tendências predominantes na administração da educação brasileira, confirmando o valor sempre atribuído pela ANPAE à pluralidade.

Os trabalhos revelam, igualmente, a quase completa abrangência de todos os níveis educacionais e de instituições educativas a que se tem dirigido a atenção dos anpaenos, embora a ênfase tenha recaído, ao longo dos anos, no ensino fundamental e no ensino superior, na escola e na universidade, e nos temas e problemas da administração.

Ao mesmo tempo em que esta edição está sendo publicada, estamos editando em separado o Índice cumulativo de autor e assunto da Revista Brasileira de Administração e Educação - RBAE. Os leitores estão sendo assim brindados com trabalhos significativos, importantes e variados, e com o Índice Cumulativo, em que estão listados os editores e consultores editoriais - do volume 1, número 1, de janeiro/junho de 1983, até o volume 12, número 1, de janeiro/junho de 1996 -, e relacionados e classificados por assunto todos os artigos, conferências, palestras e comentários publicados durante perto de 15 anos.

Lamentamos a impossibilidade de publicar nesta coletânea todo o material sugerido, bem como a necessidade de deixar de fora trabalhos modelares ou provocativos não apontados nas indicações anteriores. Foi possível, porém, apresentar nesta coleção de artigos, direta ou indiretamente, a respeitável contribuição da ANPAE ao desenvolvimento do estudo e discussão de certas questões e à prática de novas políticas e alternativas de ação.

Com a coletânea e o Índice, finalmente, em nome de todos os anpaenos e dos leitores em geral, queremos agradecer aos editores anteriores, por seu empenho e dedicação para produzir um período influente, e aos colegas dirigentes da Associação que lhes asseguraram o apoio decisivo nesse sentido.

Jorge Ferreira da Silva
Editor

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

*Raimundo Hélio Leite
José de 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, 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 seção, 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.

* Publicado anteriormente em 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 interligados. 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 controversos 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 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 obscurecem 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 relações 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 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 (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 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 instabilidade 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 (Shein, 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 integração 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 (Shein, 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 conhecer-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 se entender 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 outros 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 importação, conversão e exportação, do que através de características como tamanho, forma, função ou estrutura (Shein, 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.

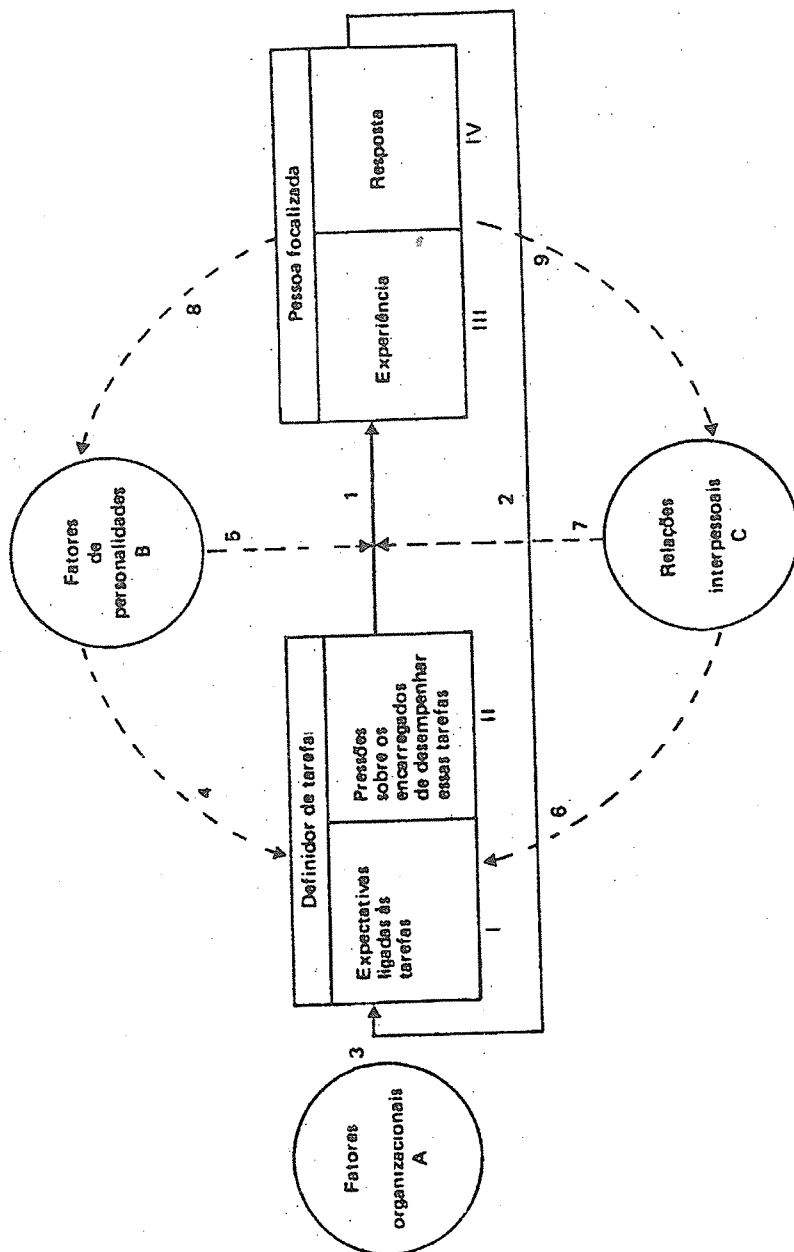
e) *Conjunto de tarefas* – são comportamentos potenciais que podem ser desenvolvidos por qualquer pessoa que ocupe determinada função na organização.

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 e IV. Em I e II tem-se a presença do definidor de tarefas na organização que associa determinadas expectativas para 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 elas 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 comportamento das pessoas numa organização, detectando as causas de distorções e ambigüidades.

FIGURA 1

Figura 1
MODELO TEORICO DE KAHN



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;

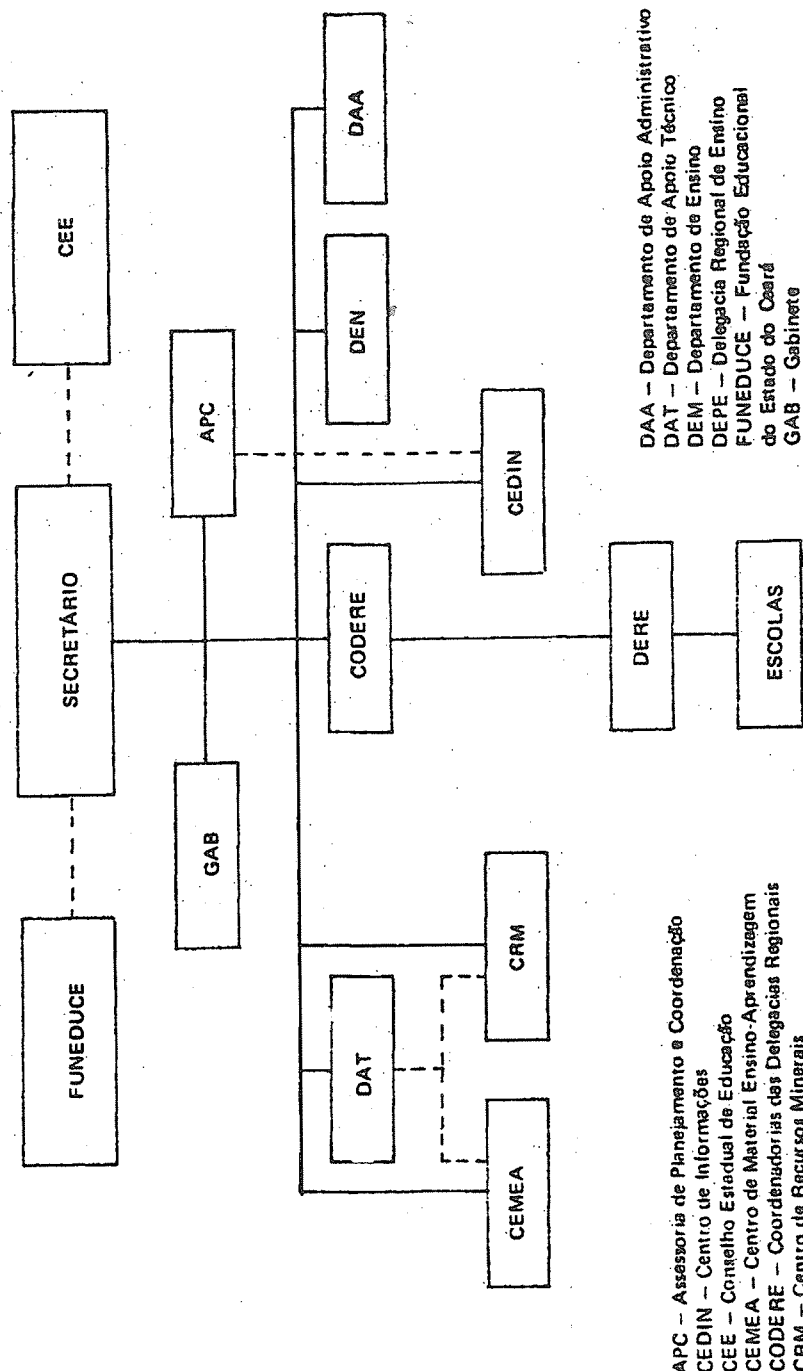
b) 12 coordenadores, num total de 21, cujo nível hierárquico se situa abaixo dos entrevistado em *a*. Esses coordenadores fazem parte do segundo escalão de definidores de tarefa;

c) cinco delegados regionais, que constituíram o terceiro escalão de definidores de tarefas. Na escola das delegadas, usou-se a estratificação em módulos¹, 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 participaram 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 focalizadas².

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, torna-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 sobre 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 brasileira³ 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 final. Este posicionamento apresenta um grau de complexidade maior por não se restringir a análise de causalidade 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 a estruturada, determinante e determinada, controladora e controlada, definidora e definida. Isto é, a pessoa age num instante 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.

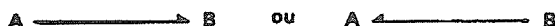
Mais ainda. As forças exógenas não agem somente de fora para dentro, mas sim são internalizadas nos próprios códigos, objetivos, organogramas, normas, etc., e pelas pessoas que fazem a organização no dia-a-dia da rotina institucional. Daí as inúmeras possibilidades de surgirem ruídos no sistema.

A teoria parte da idéia fundamental de sistema aberto, o que implica uma compreensão dialética de fenômenos 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.

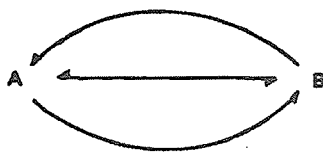
A reunião destes dois termos contrários produz a compreensão de uma estrutura que não seja somente parada, equilíbrio, sincronia, estabilidade, em uma palavra, automantenedora. *É necessário um constante dispêndio de energia de alguma*

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.

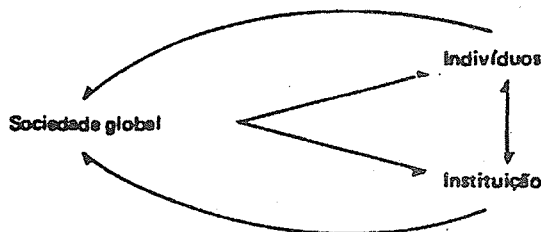
Metodologicamente, esta teoria da organização como sistema aberto abandona a concepção tradicional e mecânica das relações lineares de causação, seja em termos de passado (causa eficiente) ou de futuro (conseqüências) de tipo:



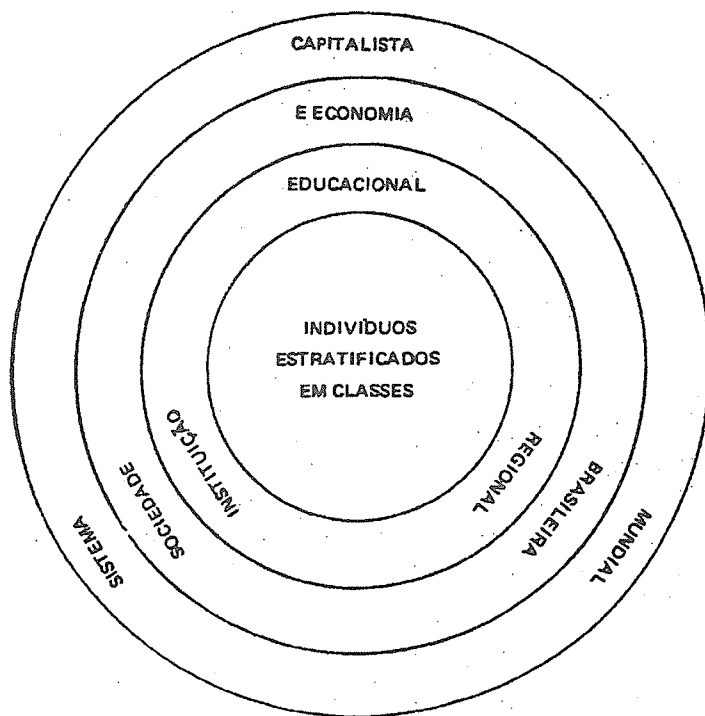
A idéia básica é a de totalidade, isto é, de que os elementos de um sistema aberto compõem um todo e que são mutuamente inter-relacionados e que existem circuitos e níveis de realimentação. Esta idéia não precisa incluir a de simetria ou interdependência. Muito pelo contrário, numa totalidade concreta – 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 os 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 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, pelo 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 variedade de objetivos contraditórios (pelo 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) A Estrutura autoritária, concentradora, arbitrária e ideologia do poder na sociedade global, que pode refletir na SEC, criando:

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 na SEC através da manifestação mais no menos clara de reivindica-

ções 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, suas 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 anúncio 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 esperar 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 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 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 se 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 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 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 pelo 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 PELO 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 do cargo	•	•	•			
Autoridade limitada do cargo	•	•	•	•		•
Gratificação diferencial por cargo	•	•	•	•	•	
Impessoalidade dos cantos 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 esse 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 diferencial 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 SEG. 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 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 quadro 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 rotativamente 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 reduzida 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	Indicadores	Frequência
Tamanho	Número de funcionários	813
Complexidade	Número de objetivos básicos	8
Especialização organizacional	Número de departamentos especializados e centros	6
Componentes administrativo	Proporção de pessoal em: cargos administrativos	124 813
	Assessoria	29 813
Hierarquia	Número de níveis hierárquicos	8
Normas de Funcionamento	Grau de especificidade	60% - 80%
Impessoalidade	Frequência do uso de critérios e registro estatísticos para promoção de funcionários	0°
Estabilidade de carreira	Média em anos de permanência no emprego	4 anos
		Não foi possível se levantar a média Nesta categoria existe o técnico efetivo 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 contexto maior da sociedade no trabalho da SEC. Sem se querer criar 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 repetisse? 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 prioridade de trabalho	•	•	•	•	•	
Sobrecarga de trabalho em prejuízo de qualidade	•	•	•			
Recebimento de ordens conflitantes na execução da programação	•	•	•	•		
Desacrédição nas atividades de planejar	•	•				
Percepção na inadequação na programação de trabalho 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 racionalização do trabalho		•				
Falta de maior poder decisório dos setores		•				
Demora na chegada das informações						
Burocratização da SEG				•	•	•
Dificuldades 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 da racionalização no pedido de informações as 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 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 como esse 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 o 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 esse 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 orçamento da educação decresceu, quais os que cresceram? O Quadro 4 mostra ainda a participação de outros setores que, no 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

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) e 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 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 pode esperar? Evidentemente o desânimo, uma certa apatia e principalmente o descrédito quanto ao que constitui o cerne de sua atividade – o que é planejar. E é isso o que 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 significativo 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 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 de 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 Assessoria 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 contratos 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 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* 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 desprende 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 destacam 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 subsquêntes 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 aos seus liderados imediatos. A nível de coordenadores, menos da metade, isto é, cinco dos doze entrevistados percebem os diretores como exercendo a liderança denominada *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, esse 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 coordenadores, é transferida para os 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 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 entrevistados 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 orientadas para 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 o 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 – O 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 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 das mesmas atividades mencionadas para a primeira etapas, acrescidas de mais duas:

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

b) os objetivos definidos devem se 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 e 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; ec) haja uma ou mais reuniões, conforme o necessário, para 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 respostas 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. Evitado 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 ação. A ela se deve ser contraposta uma atitude proativa. Não adianta se lamentar diante dos problemas, mas tranqüilamente se perguntar o que se pode fazer para envolvê-lo ou minimizá-lo. Não adianta se preocupar, mas agir. Não adianta esperar pela 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.

NOTAS

1. A 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.

2. Das dez diretorias entrevistadas, perdeu-se totalmente a entrevista de duas delas por defeitos técnicos na gravação.

3. Este 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.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLAKE, Robert R. e MOUTON, Jane Srygley. *O grid gerencial*. 3.ed. São Paulo : Pioneira, 1978

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 Publisher, 1974. p. 4.

FACÓ, L. *Do uso de uma teoria na prática administrativa : uma experiência a ser confirmada*. Fortaleza, 1977. p. 27. (Tese para obtenção do título de livre-docente).

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.

HERZBERG, Frederick. O Conceito de 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. e APPLE-WHITE, P. B. *Studies in organizational behavior and management*. Scranton Pensilvania : International Textbook Company, 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 e BARRETO, José Anchieta Esmeraldo. *Integração das agências formadoras 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, 145 p.

MARQUES, J.C. e 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.

A FORMAÇÃO DO ADMINISTRADOR DA EDUCAÇÃO: ANÁLISE DE PROPOSTAS *

Moacir Gadotti

RESUMO

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

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

ABSTRACT

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

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

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

Desde a década de 70, em parte como consequência do "movimento estudantil" de 1968, a educação tem sido constantemente questionada. Onde existiam certezas, em relação à necessidade, à importância e aos benefícios da educação, começaram a surgir muitas dúvidas. A crença ingênua de que a educação poderia ser a "redentora da humanidade" foi substituída por um acerba crítica onde uns a viam como um poderoso instrumento de manipulação, outros como um aparelho de reprodução da sociedade, sem contar aqueles que pregavam, como Ivan Illich, a desescolarização da sociedade.

* Publicado anteriormente em RBAE (Porto Alegre), v.1 n.2 p.38-45, jan/jun. 1983

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

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

É dentro dessas propostas que aparece a formação do administrador.

#

PROPOSTA DOMINANTE

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

Por que não falar em tecnocracia ou simplesmente em burocracia?

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

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

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

A fobia pela fiscalização é fruto de todo esse formalismo que ele próprio criou. Criou um monstro ingovernável que é o sistema educacional, porque é impossí-

vel disciplinar a criatividade. E como tudo é disciplinado pelas milhares de normas, nada funciona. O sistema educacional e a educação só podem crescer, pelo contrário, com liberdade.

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

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

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

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

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

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

c) a *divisão social do trabalho*. Como na empresa capitalista; esse modelo incentiva na formação do administrador a divisão do trabalho, instituindo uma hierarquia entre os que comandam e controlam e os que executam as tarefas. A escola capi-

talista obtida através de normas autoritárias e não através de consenso, relações burocráticas, funcionais e não humanas, impessoalidade, precisão, rapidez, controle, respeito à autoridade e à ordem, eliminação das diferenças individuais. São todos esses valores que são incutidos na formação do administrador. Formado com essa mentalidade o administrador e, em boa parte também o supervisor, deveria garantir a reprodução da escola burocrática. Dessa forma, a escola burocrática subverte meios e fins; elimina o caráter educativo do administrador para reduzi-lo a mero executor de pacotes educacionais elaborados em gabinetes.

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

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

PROPOSTAS EDUCATIVAS DE FORMAÇÃO DO EDUCADOR DA SOCIEDADE CIVIL

Não se deve estabelecer uma relação mecânica entre sociedade civil e Estado. O que se pode observar hoje em relação à educação é que as iniciativas inovadoras partem da sociedade civil organizada, dos educadores organizados em associações e sindicatos, dos alunos, e algumas dessas iniciativas encontram respaldo em aparelhos do estado, órgãos de pesquisa e até no próprio MEC. Nesta busca de alternativas algumas entidades estão mais à frente e outras mais atrás, mas, existe uma busca de soluções que mobilizam hoje a comunidade educacional nacional.

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

Seria difícil examinar aqui todas as propostas que têm surgido (muitas delas incompletas) para formar o novo administrador da educação. Elas estão normalmente incluídas nas tentativas de reformulação do Curso de Pedagogia de muitas Universidades, entre elas (cito as que conheço), a Universidade Estadual de Campinas, a Universidade Federal de Goiás, a PUC de São Paulo, a PUC do Rio, a Universidade de

Brasília, a Universidade Metodista de Piracicaba, a Universidade de Passo Fundo e devo, certamente, estar omitindo muitas outras. As inovações introduzidas nesses cursos, entretanto, não alteram profundamente a formação do educador já que apenas operam mudanças na grade curricular, inovam em alguns conteúdos ou introduzem novas habilitações.

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

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

2. Reconhecem a *ambigüidade* e a *imprecisão* com a qual nasceu a estruturação do curso de Formação do Educador desde 1939 e que persiste até hoje. Ao mesmo tempo reconhecem a tendência predominante conservadora na formação do educador, o crescente fortalecimento do princípio da autoridade na escola (autoritarismo), o esvaziamento das funções educativas do especialista, a conseqüente separação entre o educador especialista e o professor, a separação entre teoria e prática, sobretudo através da divisão das disciplinas do curso em disciplinas de fundamentação e disciplinas de formação específica, privilegia o praticismo na formação do administrador (legislação e organização escolar) preparando-o para se adaptar ao sistema sem se perguntar porque, etc.

Propõem:

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

2. Que o *essencial seja formar o educador e não o especialista*, com conhecimento profundo da nossa realidade educacional e social, portanto com sólida formação teórica, *compromissado* (atenção, sensibilidade, seriedade, responsabili-

de, militância) não com a burocracia escolar, mas com os interesses dos alunos, dos pais e com os explorados que estão hoje fora da escola. Daí sugerirem, como fizeram os estudantes em Belo Horizonte, que “a ação dos pedagogos e outros profissionais de educação não deve se limitar à escola, por não ser a única agência de formação e socialização”. *Formar o dirigente, isto é, o político mais o técnico.*

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

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

5. *Autonomia*, seja da escola, reconhecendo que a educação se adquire só com liberdade, com autodeterminação de fins. A educação só tem sentido na medida em que é concebida como ação visando a participação e autonomia. Educação é um processo de transformação do indivíduo e da sociedade. A escolha não pode ficar isolada das lutas mais globais da sociedade.

6. Que dentro dessas novas propostas (ainda em elaboração), o administrador da educação não apareça apenas como aquele profissional (= funcionário) que está aí garantir o bom funcionamento (= executor) da escola, mas aquele que exerce sua *função educativa da escola*, que é o organizador da cultura e da produção da aprendizagem e como educador, cria junto com os demais educadores, as condições para a realização do ato pedagógico, que nasce da convivência, da comunicação, da liberdade. É o educador que educa é educado ao mesmo tempo e nada tem a ver com o gerente de empresa, com o burocrata ou com o fiscal.

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

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

CONCLUINDO

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

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

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

A escola e a formação do educador só mudarão definitivamente com a mudança mais global da sociedade. Mas é possível fazer alguma coisa desde já. Isso é o que transparece nessas propostas: a sociedade hoje deseja outra educação que não é aquela imposta pelo regime. Por isso é possível lutar pelo acesso e pela permanência na escola daqueles que estarão sempre à beira da exclusão. Os educadores tentam, mesmo sem o amparo do Estado, adaptar a escola às condições reais do nosso aluno; trabalham com uma arma que pode ser controlada, mas cujo controle tem limites (na relativa autonomia da escola), que é a palavra, que é a formação da consciência, que é a leitura da realidade.

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

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

NOTAS

1. PEREIRA (3 : 1981)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

ENSINO SUPERIOR: A GRATUIDADE NECESSÁRIA*

Luiz Antônio Cunha

RESUMO

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

ABSTRACT

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

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

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

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

* Publicado anteriormente em RBAE (Porto Alegre), v.1 n.2 p.60-67, jul/dez 1983

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

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

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

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

Os privatistas queriam introduzir o pagamento do ensino superior por três razões básicas. *Primeiro*, porque acreditavam que o ensino pago nas universidades públicas impediria a existência do “estudante profissional”, aquele que ao invés de estudar passava anos a fio matriculado e reprovado, exclusivamente dedicado a atividades políticas. *Segundo*, para eliminar o importante efeito de atração que a gratuidade exercia sobre os jovens das camadas médias, em detrimento das escolas

privadas, para as quais se dirigiam, predominantemente, os candidatos de renda mais baixa. Se essa vantagem comparativa do setor público fosse eliminada, esperavam que houvesse nas escolas particulares o afluxo de candidatos de renda mais elevada, propiciando, então, maior faixa de elevação do valor das anuidades. *Teceiro*, mudar a concepção de serviço público, de modo a aproximá-la da venda de mercadorias pela empresas particulares. A privatização do Estado levaria à extinção dos serviços deficitários (como as universidades) ou, então, mesmo na hipótese de sua manutenção, o eficiente, isto é, lucrativo setor privado seria premiado pelos subsídios governamentais.

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

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

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

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

3) Setores da tecnoburocracia governamental, que defendem o pagamento do ensino superior público como um dos elementos da mais ampla privatização das universidades estatais, visando o uso mais “produtivo” dos recursos. Dizem eles que a “ineficiência” das universidades estatais resulta de elas não cobrarem pelos seus serviços, levando os professores, os funcionários e os estudantes a suporem que os recursos são ilimitados. Com a privatização dessas universidades, esses setores da tecnoburocracia esperam poder gerir mais diretamente um grande volume de recursos governamentais a elas até então destinados, que a autonomia universitária – ainda que incipiente – os impede de controlar na extensão por eles desejada.

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

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

A argumentação que os privatistas têm empregado, comentada acima, tem se socorrido de outra, que também apela para nossos sentimentos de justiça, para atingir suas injustas finalidades. Dizem eles, ainda, que o pagamento do ensino superior público permitiria ao Governo transferir recursos até agora destinados ao 3º grau, para o 1º e 2º, mais carentes, se nos colocarmos na ótica dos interesses da maioria da população. Esta argumentação parte do princípio de que o volume global de recursos governamentais destinados ao ensino é fixo: para aumentar a dotação destinada ao ensino de um determinado grau, seria preciso diminuir a de outro. Isto não é verdade. Antes de qualquer programa de transferência de recursos do 3º grau para os demais, é preciso colocar em questão a distribuição dos recursos públicos entre as diversas áreas de atuação do Estado nos três níveis (federal, estadual e municipal). Como por exemplo, poderia sugerir a diminuição dos recursos destinados ao duvidoso e caro programa nuclear, que chega ao cúmulo de financiar pesquisa tecnológica na Alemanha Ocidental, enquanto as universidades brasileiras desativam seus programas de pesquisa, inclusive no campo nuclear, por falta de recursos. Diminuídos os gastos com o programa nuclear (verba do Ministério de Minas e Energia), os recursos liberados poderiam

ser destinados ao ensino de 1º grau; ou parte dele ser utilizada para a reativação da pesquisa universitária. Com essa ampliação do horizonte de questionamento da destinação dos gastos públicos, entendo ser possível elevar a participação estatal no ensino de 1º e 2º graus, manter a gratuidade do ensino superior público e ampliar sua área de atuação, sem que se lance mão do equívoco expediente do pagamento coberto por financiamento, reembolsável ou não.

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

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

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

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

Como cobrar pelo ensino ministrado em uma *verdadeira* universidade se o custo direto do curso é uma parcela reduzida do seu custo total que, também, e principalmente, precisa ser coberto? Como separar o custo do curso do que é custo das demais atividades, sem a adoção de critérios arbitrários? Cobrar pelo ensino não resolve o problema do financiamento de uma *verdadeira* universidade. Na melhor universidade particular que conheço, administrada por altos padrões de racionalidade, em termos brasileiros, as anuidades não chegam a cobrir 40% dos seus gastos. Mesmo assim, essa universidade não tem curso de graduação de medicina, nem hospital de clínicas,

campeões na voracidade de recursos. Se os mantivesse, aquela percentagem cairia para valores próximos dos 10%, conforme indicações que me foram dadas por conhecedores do assunto. Além disso, como cobrar de um indivíduo pela formação que não interessa exclusivamente a ele próprio, mas ao conjunto da sociedade? Eis um exemplo: o professor bem formado trabalha para si ou para o conjunto da sociedade? E o médico? Principalmente o médico que trabalha nos serviços de saúde pública? Do trabalho ao professor, do médico e de muitos outros profissionais, é a sociedade como um todo que se beneficia. Aquelas duas categorias de profissionais, aliás, têm suas remunerações decrescentes – com que base, então, cobrar deles a formação cada vez mais custosa, como se fossem eles os beneficiários dos estudos pedagógicos e médicos?

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

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

Deixando de lado esse lucrativo minueto, e voltando a tratar das *verdadeiras* instituições de ensino superior – as que ajudam a produzir o saber que vai ser ensinado – vejamos que consequências haveria, para o estudante, caso o ensino fosse cobrado a preços de mercado.

Posso divisar duas consequências negativas. A primeira é o prejuízo para a vida acadêmica, pelo fato de os estudantes terem de trabalhar para pagas as anuidades, em ocupações que só por exceção ajudam o estudo, de alguma maneira. É crescente o número de estudantes que já trabalham para garantir parte de sua manutenção (ou toda ela), mesmo sendo gratuito o ensino. Para estes, pagar o ensino significaria ter de ganhar mais, aumentando o tempo de trabalho, logo diminuindo o tempo disponível para o estudo, e/ou por ter de procurar ocupações mais remuneradoras, mais distantes,

ainda, das matérias do seu curso. A outra consequência negativa padecerão aqueles que têm pais em condições de pagar as anuidades. Para estes, a situação não é também satisfatória, como se poderia pensar à primeira vista. O pagamento da anuidade pelo pai constitui um retrocesso, em termos sociais, para o jovem enquanto categoria social, pois aumenta sua dependência da família, numa idade em que a autonomia é ansiosamente buscada. Como Marialice Foracchi (1965) bem mostrou, muitos estudantes procuram qualquer trabalho, mesmo se o curso é gratuito, para não dependerem dos pais pelo menos para parte de sua manutenção. Para certos setores sociais, os mais conservadores em termos familiares, o pagamento do ensino será bem-vindo para refazerem o laço com que esperam “segurar os filhos” os filhos – inconscientemente, quem sabe? – o último artifício que lhes resta.

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

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

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

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

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

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

¶

BIBLIOGRAFIA

CUNHA, Luiz Antônio. O lugar da escola superior particular: contribuição para o debate. *Educação brasileira*, Brasília, n. 6, 1º de setembro de 1981.

FORACCHI, Marialice M. *O estudante e a transformação da sociedade brasileira*. São Paulo : Nacional, 1965.

FRIGOTTO, Gaudêncio, org. Ensino pago : a inversão autoritária. *CADERNOS do CEDES*, n. 5, s. d.

UNIVERSIDADES COMO ORGANIZAÇÕES*

Peter Blau

RESUMO

O Autor questiona a adequação do modelo teórico da estrutura administrativa, desenvolvido por ele mesmo anteriormente, às universidades e instituições acadêmicas. Relaciona os postulados de tamanho e diferenciação, derivados dos estudos de *bureaus* governamentais, à realidade das instituições de ensino superior.

Uma amostra de 115 entidades universitárias permitiu-lhe concluir que: (1) à medida que o tamanho de uma organização aumenta, sua diferenciação também cresce; (2) o aumento da diferenciação, com o aumento do tamanho, ocorre numa taxa decrescente; (3) o tamanho organizacional "grande" reduz a proporção de pessoal administrativo; (4) a diferenciação aumenta a proporção do pessoal administrativo; (5) o tamanho tem também o efeito oposto no componente administrativo, aumentando-o indiretamente, devido a sua complexidade (diferenciação), mas diminuindo-o devido à economia de escala; e (6) a influência negativa direta do tamanho em expansão na proporção de administradores-docentes é maior do que a influência indireta na mesma e é medida pela diferenciação.

O texto inclui também dados e curvas gerados no estudo, que ilustram o efeito do tamanho sobre a diferenciação e a complexidade. Salienta que à medida que aumentam tamanho e diferenciação, crescem os problemas administrativos da universidade.

Os comentários críticos de Prestes Motta e Zacrelli destacam maneiras alternativas de entender as organizações e citam exemplos da experiência brasileira.

ABSTRACT

The author discusses the adequacy of his theoretical model of administrative structure to organizations such as universities and academic institutions. Size and differentiation are the main variables studied.

A sample of 115 higher education institutions allowed the following conclusions: (1) the greater the size of an organization, the greater its differentiation; (2) the greater differentiation and size occur at decreasing rate; (3) a "large" size of organization reduces the proportion of administrative personnel; (4) differentiation increases the proportion of administrative personnel; (5) size has a conflicting effect on the proportion of administrative personnel: due to differentiation, the greater size will have a positive indirect effect on the proportion of administrative personnel, but the

* Traduzido por Sônia Regina Reis

* Texto original transcrito da gravação da palestra revisado pelo autor e Publicado anteriormente em RBAE (Porto Alegre), v.2 n.2 p.10-26, jul/dez. 1984

economy of scale will effect the proportion of administrative personnel directly in a negative sense; (6) the negative and direct influence of size on the administrative core is greater than the indirect positive influence of differentiation.

Texto original transcrito da gravação da palestra, revisado pelo autor e traduzido por Sonia Regina Reis. Publicado anteriormente na RBAE (Porto Alegre), v.2, n.2, p. 10-26, jul./dez. 1984.

The paper includes data and regression curves which show size effects on differentiation and complexity. It stresses that as size and differentiation increase the university administrative problems also increase.

The critical comments by Prestes Motta and Zacarely offer additional alternative explanation about organizations and mention examples from the Brazilian experience.

As universidades e outras instituições acadêmicas compõem-se de uma estrutura administrativa que é fundamentalmente semelhante à de burocracias governamentais, firmas privadas e fábricas, e, sem dúvida, organizações mais formais. Para iniciar, não acreditamos que os bureaux governamentais, empresas comerciais e fábricas sejam totalmente semelhantes às universidades e faculdades. Na verdade, são bastante diferentes no que se refere às responsabilidades, ao tipo de pessoal e ao modo pelo qual se organizam em muitos aspectos. Por este motivo, nos interessamos especialmente em observar se o modelo teórico da estrutura administrativa que desenvolvemos em muitas organizações diferentes - burocracias governamentais, empresas comerciais e fábricas - também se aplicava a universidades e se relacionava a instituições acadêmicas.

Vamos expor a idéia que gerou todo este programa de pesquisa.

Começamos a pesquisar sobre organizações em nossa dissertação, fazendo estudos de caso, de uma organização por vez, tentando despendar vários meses, ora na mesma organização, ora num pequeno grupo de trabalho, a fim de obter um quadro exato das relações informais entre empregado e o modo pelo qual elas influenciam a organização. Depois de observá-las por vários anos e em vários estudos, concluímos que a contribuição que os sociólogos podem dar para a compreensão da administração de empresas e pública não pode partir do estudo de um pequeno grupo de trabalho. Nossa contribuição básica é a possibilidade de podermos estudar a estrutura administrativa de forma mais sistemática do que outras disciplinas. Agora, necessitaríamos um modelo diferente, baseado nos princípios gerais das estruturas administrativas e em pesquisa sistemática e empírica.

No entanto, como podemos desenvolver um modelo geral sobre as organizações, sobre as inter-relações entre as características da organização que definem a estrutura administrativa? Através de um estudo de caso - um deles - que sem dúvida não leva a tais generalizações.

Para desenvolver um modelo geral, devemos estudar um grande número de organizações, para que se possa fazer análises estatísticas e comparações. Chegamos a

esta conclusão quando pesquisas *survey* começaram a se tornar bastante populares nos Estados Unidos e outros países. Nossa nova idéia era a de que pesquisas *survey* não podiam ser feitas apenas através de uma entrevista com uma amostra de indivíduos, mas podiam também ser feitas pesquisas com uma amostra de organizações. Obviamente não podemos estudá-las (organizações numa pesquisa) intensivamente como fazemos num estudo de caso. No entanto, uma pesquisa não tem como objetivo estudar tudo sobre a organização; ao contrário, o objetivo é isolar apenas algumas características básicas da estrutura administrativa e suas inter-relações.

Cerca de 15 anos atrás, iniciamos uma pesquisa com 53 agências governamentais, e depois realizamos pesquisas com outras agências governamentais. Baseados nesta pesquisa, desenvolvemos um modelo teórico bastante simples; simples no que se refere a sua parcimoniosidade, utiliza apenas muito poucos fatores. Durante as décadas seguintes realizamos pesquisas em todos os tipos de organizações. Cada pesquisa é um estudo quantitativo, baseado em muitas organizações do mesmo tipo, por exemplo, fábricas. Pretendemos incluir um tipo de organização completamente diferente de agências governamentais e também de indústrias privadas, lojas e empresas comerciais. Utilizamos como exemplo as universidades.

Os Estados Unidos é um país enorme, possui mais de 2.000 universidades e faculdades; algumas são muito pequenas e conferem apenas graus de graduação e não de pós-graduação. Uma amostra de 115 foi selecionada para esta pesquisa.

Abordamos este estudo sobre universidade a partir do ponto de vista do modelo de estrutura administrativa previamente desenvolvido, a fim de verificar se ele também se aplicava a estas organizações acadêmicas, que são tão diferentes das organizações que estudamos anteriormente. Ao mesmo tempo, estas várias diferenças poderiam esclarecer nossa interpretação teórica, auxiliando e aperfeiçoando o modelo teórico que desenvolvemos.

Prosseguindo, primeiro relatando os resultados do estudo inicial sobre *bureaus* governamentais e depois observando se os mesmos fatores se aplicam às universidades.

Os primeiros dois princípios básicos que obtivemos do estudo de *bureaus* governamentais são:

- primeiro, à medida que o tamanho da organização aumenta, tende a se tornar mais diferenciada em muitos aspectos. Na verdade, a idéia de todo o modelo originou-se do fato de que o tamanho está relacionado a vários fatores nas organizações. E alguns destes fatores poderiam ser incorporados ao conceito de diferenciação. Por exemplo, o tamanho de uma organização está intimamente relacionado com a divisão de trabalho, com o nível de especialização, com a quantidade dos diversos tipos de trabalho existentes, com o número de filiais que existem em vários locais, também está intimamente relacionado com a diferenciação horizontal, o número de divisões na organização e com a diferenciação vertical, o número de diferentes hierarquias administrativas ou níveis.

- o segundo princípio é que este aumento na diferenciação com o aumento do tamanho ocorre num grau decrescente. Em outras palavras, não existe um aumento regular na diferenciação com o aumento das organizações. Quando as organizações aumentam o número de funcionários de 100 para cerca de 1.000, a diferenciação ocorre

rapidamente, mas se aumentarem de 1.000 para vários milhares, a diferenciação ocorre muito mais lentamente. Portanto, à medida que o tamanho aumenta, a diferenciação aumenta num grau decrescente.

Nosso objetivo era aplicar este modelo às universidades. Para as universidades havia três parâmetros de diferenciação. Em primeiro lugar, o número de departamentos, e este foi o parâmetro para a divisão de trabalho, de especialização. Ao passo que em organizações comerciais os departamentos contêm uma variedade de especializações, nas universidades os departamentos são um bom indicador de especializações ocupacionais. Porque no departamento de física não existem economistas ou docentes de administração de empresas, e no departamento de sociologia não existem químicos. Portanto, os departamentos são o índice de divisão de trabalho. Consideramos o número de faculdades como o parâmetro principal da diferenciação horizontal, as subunidades horizontais na organização, como os diferentes *bureaus* numa agência do governo, ou como as diferentes divisões, departamentos ou seções numa firma de negócios. Avaliamos a diferenciação vertical exatamente da mesma forma que o fizemos em outras organizações, através do número de níveis administrativos, com o corpo docente na base e o reitor no ápice, e os diversos níveis entre eles, vice-reitores e chefes de departamentos.

Os dados sobre universidades são baseados em 115 casos, que constituem uma amostra estratificada, que é representativa de mais de 2.000 instituições acadêmicas nos Estados Unidos. É uma amostra estratificada porque superestimamos as melhores universidades, as maiores; caso contrário a amostra não teria incluído praticamente nenhuma delas, porque existem relativamente poucas universidades boas, e muitas universidades menores ou faculdades.

O tamanho está intimamente relacionado com a divisão de trabalho acadêmico de acordo com o número de departamentos. O coeficiente de correlação entre o tamanho e a divisão de trabalho é 0,79. Nos *bureaus* governamentais era 0,78, praticamente o mesmo. O tamanho está intimamente relacionado com o número de faculdades dentro de uma universidade, diferenciação horizontal, e com o número de níveis acadêmicos, diferenciação vertical. Estas correlações não estão tão próximas como ocorre nas agências governamentais, mas todas estão acima de 0,50, que é considerada uma relação alta nas ciências sociais. Portanto, podemos dizer que, apesar de algumas diferenças na magnitude exata da relação, os dados sobre ensino superior confirmam com clareza o nosso primeiro princípio - o tamanho de uma organização é acompanhado de um aumento na diferenciação. Universidades grandes são mais diferenciadas do que faculdades pequenas, como é o caso das agências governamentais, empresas comerciais e estabelecimentos industriais. Porém, estes aumentos na diferenciação com o aumento do tamanho também ocorrem numa taxa decrescente? Em outras palavras, à medida que o tamanho aumenta, a diferenciação começa a aumentar rapidamente e depois mais e mais devagar.

Para responder a estas questões, preparamos alguns diagramas. O primeiro (figura 1) mostra a relação entre o tamanho no eixo horizontal, e no eixo vertical o número de departamentos, que é o parâmetro de divisão de trabalho; o número de diferentes departamentos indica a especialização. Por exemplo, se existe um departamento de ciências sociais ou diferentes departamentos de sociologia, ecologia, econo-

mia e antropologia. Estes dois fatores apresentam uma correlação muito alta, mas os departamentos também aumentam com o tamanho numa taxa decrescente; isto é, o tamanho aumenta, depois o número de departamentos aumenta rapidamente, mas à medida que o tamanho aumenta mais, este número aumenta mais e mais devagar.

Figura 1

REGRESSÃO DOS DEPARTAMENTOS EM RELAÇÃO AO TAMANHO

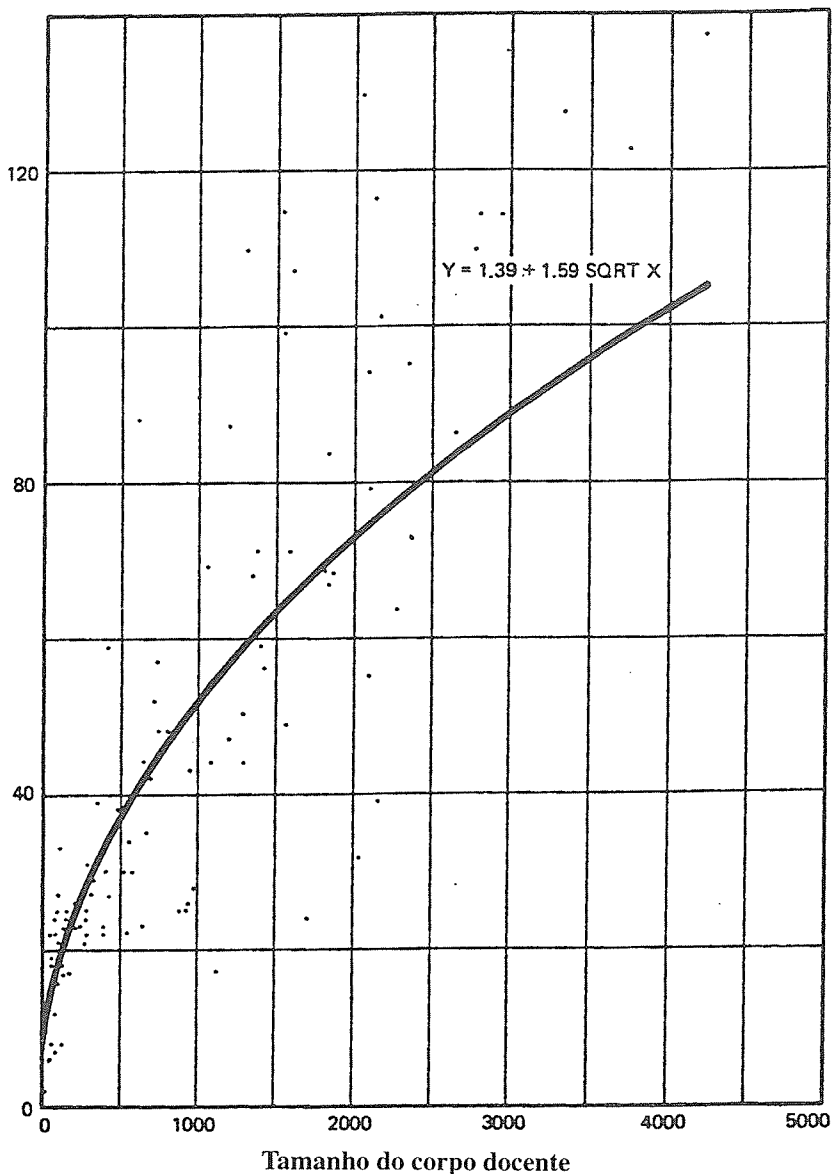
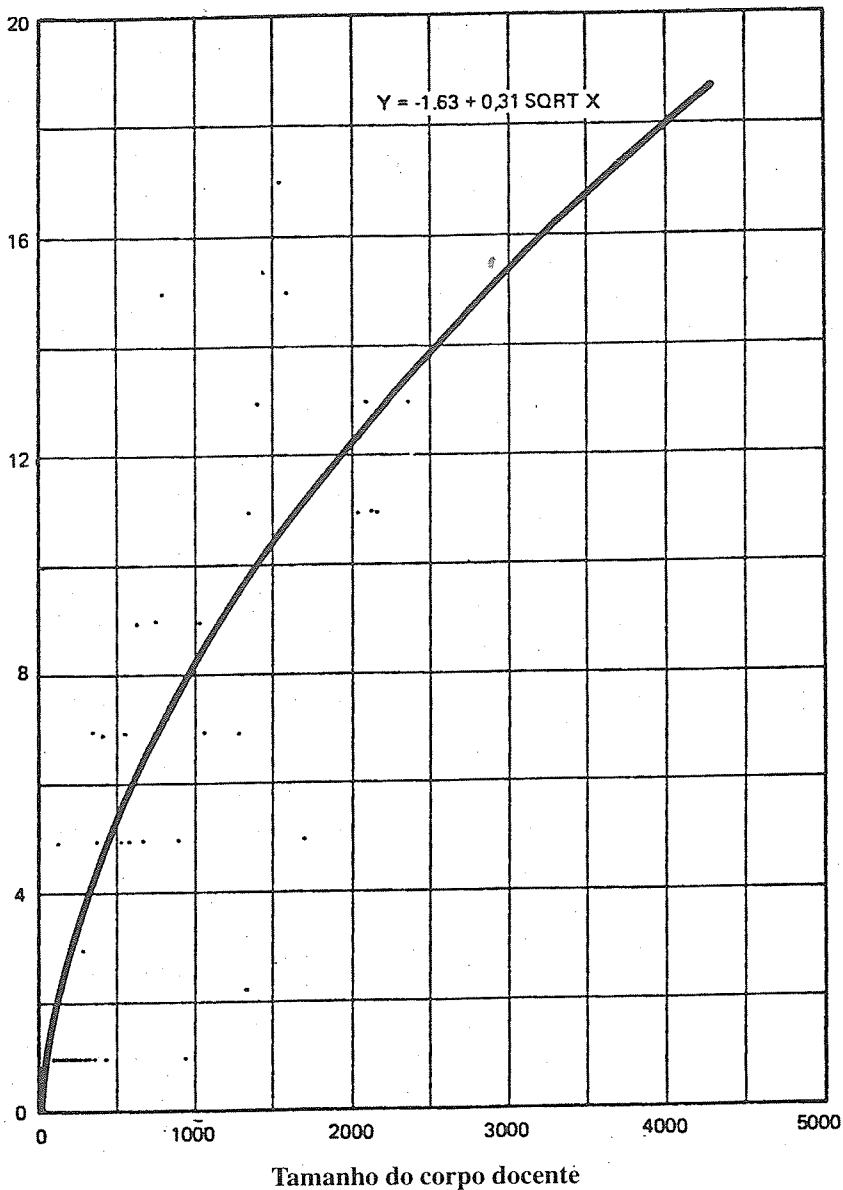


Figura 2

REGRESSÃO DA FACULDADE EM RELAÇÃO AO TAMANHO



O mesmo padrão é observado (figura 2) na relação entre uma universidade e o número de faculdades que possui (o número de suas subunidades principais). Quando o tamanho da universidade aumenta, o número de faculdades aumenta, primeiro muito rápido, e depois esta taxa diminui, mas não muito, não é uma curva muito acentuada.

Por outro lado, se observarmos a relação entre o tamanho e o número de níveis acadêmicos, a curva é muito acentuada. Por outro lado, se observarmos a relação entre o tamanho e o número de níveis acadêmicos, a curva é muito acentuada. Quando o tamanho aumenta de 100 para 1.000, o número de níveis ou hierarquias administrativas aumenta rapidamente; mas quando o tamanho aumenta de 1.000 para vários milhares, esta taxa de aumento ocorre muito lentamente, e em última análise parece desaparecer. No entanto, não temos muitas universidades suficientemente grandes para sabermos se desaparece completamente ou não.

Existe muita dispersão entre os pontos, que indica as variações idiossincráticas entre as instituições em relação ao número de níveis administrativos que reitor ou seus predecessores estabeleceram e, portanto, reflete-se no poder da relação entre o tamanho e a diferenciação vertical. Os três resultados (representados na figura 3) confirmam os primeiros dois princípios. Primeiro, o aumento do tamanho aumenta a diferenciação, e, segundo, a extensão da diferenciação com o aumento do tamanho decresce à medida que o tamanho aumenta mais e mais. Estes dados revelam paralelos surpreendentes entre burocracias governamentais e instituições acadêmicas, no que se refere à sua estrutura administrativa. O aumento no tamanho é acompanhado por um aumento na diferenciação hierárquica e horizontal, primeiro rapidamente e depois gradativamente menor.

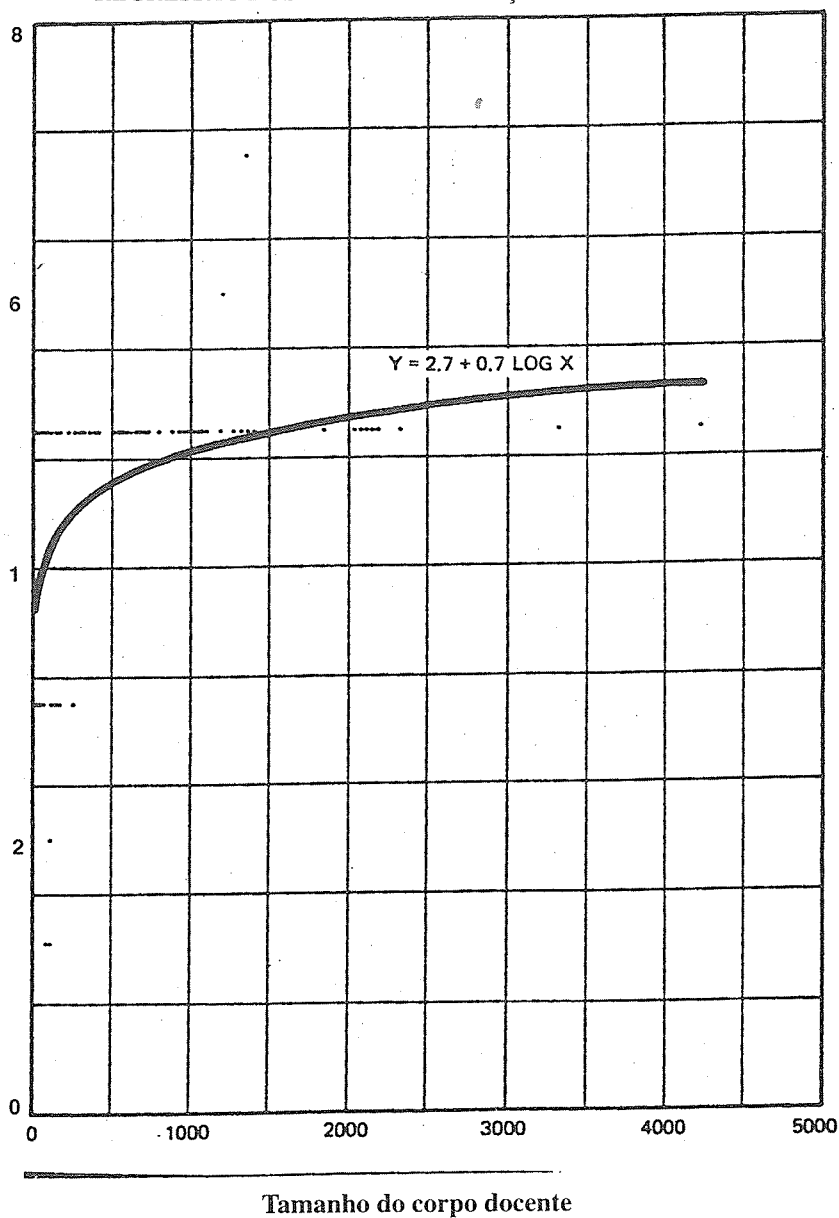
Existem outros paralelos que mencionaremos brevemente. Por exemplo, a diferenciação vertical e a diferenciação horizontal estão correlacionadas positivamente. No entanto, se observarmos a correlação minuciosamente, verificamos que é uma relação espúria. A razão pela qual as duas estão relacionadas se deve apenas ao fato de que ambas estão intimamente influenciadas pelo tamanho. Se podemos controlar o tamanho através de estatística, e, portanto, comparar universidades que são do mesmo tamanho, vemos que a diferenciação horizontal e vertical estão inversamente relacionadas, que é exatamente o que encontramos em *bureaus* governamentais. Existe outra semelhança: uma tecnologia complexa no emprego administrativo de computadores está relacionada a muitos níveis hierárquicos, tanto em *bureaus* governamentais como em universidade. E, sem dúvida, é coerente: o diretor executivo ou o reitor de uma universidade não podem deslocar-se da organização, a menos que tenham algum meio de comunicação para receberem informações sobre o que está acontecendo no seu interior. Os computadores proporcionam tal comunicação.

Estamos particularmente interessados em saber se esta semelhança se estende à máquina administrativa nas agências governamentais, empresas privadas e universidades. Em todas as outras organizações utilizamos dois parâmetros para o componente administrativo. O primeiro parâmetro foi a proporção de administradores e supervisores, a proporção de pessoal com responsabilidades administrativas, ao invés de responsabilidades referentes à produção em uma fábrica, ou responsabilidades referentes ao serviço de escritório numa agência governamental. Nos dois tipos de organizações existe uma diferença entre o pessoal responsável pela produção e o pessoal responsável pela administração; e utilizamos os funcionários administrativos como o segundo índice do componente administrativo. Para as universidades e faculdades utilizamos um parâmetro diferente, a relação administradores-corpo docente. A proporção de administradores em *bureaus* governamentais é essencialmente idêntica à proporção administradores-corpo docente em universidades. A média da proporção

administradores-docentes é 20 para 80, o que significa que 20% dos empregados são administradores. E a proporção de administradores nos bureaus governamentais que estudamos foi em média 19%. O fato de que os mesmos fatores influenciam o componente administrativo ou não é muito mais importante do que a semelhança das percentagens.

Figura 3

REGRESSÃO DOS NÍVEIS EM RELAÇÃO AO TAMANHO



Começaremos falando sobre *bureaus* governamentais. O fator principal que influencia o componente administrativo é o tamanho da agência governamental. No entanto, outro fator importante é o grau de especialização, a complexidade da estrutura (especialmente representada pela diferenciação vertical, pelo número de níveis e pela diferenciação horizontal, o número de subunidades principais). No entanto, os dois têm influências opostas no componente administração à proporção do pessoal administrativo.

Nas agências de emprego e seguro social do governo, descobrimos que quanto maior é a organização, menor é o componente administrativo. Este fato é exatamente o contrário do estereótipo de burocracia, de seu aparato administrativo desproporcionalmente grande. O estereótipo da burocracia em organizações grandes se caracteriza por muitos débitos, um grande número de pessoal administrativo, isto é, o corpo de administradores e supervisores é excessivamente grande comparado com o pessoal encarregado da produção. Os grandes *bureaus* governamentais têm substancialmente uma proporção menor de supervisores e gerentes do que em *bureaus* pequenos, e o pessoal de apoio em *bureaus* governamentais grandes é menor do que em *bureaus* pequenos. Grande parte desta diferença, sem dúvida, se deve ao fato de que em *bureaus* governamentais e em empresas comerciais grandes existe uma tendência de haver mais empregados de rotina, e muitos deles podem ter um único supervisor; o que significa que supervisores de primeira linha têm mais empregados subordinados a eles, e é por isso que a proporção de administradores, onde incluímos os supervisores de primeira linha, é menor em organizações grandes do que em organizações pequenas. Os chefes de departamento não realizam a tarefa de supervisionar, aconselhar e observar a produção, como o fazem os supervisores em agências governamentais ou em fábricas. Portanto, poderia se esperar que em universidades a situação fosse diferente. Na verdade, vários críticos da grande universidade moderna disseram exatamente isto. Eles criticaram as universidades grandes por terem muitos administradores.

Maynard Hutchins, ex-reitor da Universidade de Chicago, e Paul Goodman, renomado crítico do ensino superior, mencionaram o fato de que em um determinado momento nossas universidades eram pequenas, e havia praticamente apenas o corpo docente, o reitor e os estudantes, e quase nenhum outro administrador. Contudo, no momento, as grandes universidades contêm centenas de chefes de departamentos. Eles afirmam que as universidades grandes têm muitos administradores, sendo desproporcional o seu número. É realmente isto que acontece?

Antes de responder a esta pergunta, gostaria de falar sobre a diferenciação estrutural em agências governamentais. Tanto a diferenciação horizontal como a diferenciação vertical aumentam a proporção de pessoal administrativo. Como disse antes, o tamanho e a diferenciação têm efeitos opostos. O tamanho reduz a proporção do pessoal administrativo em agências governamentais, e a diferenciação aumenta-a. Sem dúvida, isto é coerente, quanto mais diferenciada é a estrutura, existem mais complexidades e problemas de comunicação e coordenação, consequentemente, mais administradores são necessários para organizar e coordenar o trabalho das diferentes subunidades, numa estrutura complexa. Portanto, uma vez que o tamanho grande se relaciona com a diferenciação e a diferenciação aumenta o componente administrativo, o tamanho tem um efeito indireto, mediado pela diferenciação de grandes *bureaus*

governamentais, que aumenta o componente administrativo. Em resumo, o tamanho tem um efeito positivo indireto que aumenta o componente administrativo.

Em agências governamentais, a diferenciação aumenta numa taxa decrescente com o aumento do tamanho, e o componente administrativo diminui também numa taxa decrescente com o aumento do tamanho. Encontramos este padrão complexo do tamanho e diferenciação tendo efeitos opostos na administração, e o tamanho tendo um efeito curvilíneo na administração também em universidades?

O primeiro ponto é que a proporção dos administradores-docentes em universidades grandes é muito menor do que a proporção em universidades pequenas ou faculdades. Em outras palavras, quanto maior a instituição acadêmica, menor é a proporção administradores-docentes, o que corresponde ao que foi encontrado nos bureaus governamentais.

O próximo ponto é: observamos de novo esta curva que indica que o aumento no tamanho leva primeiro a um rápido aumento na proporção administradores-docentes e depois aumentos mais lentos. Sem dúvida, isto é exatamente o que encontramos em instituições acadêmicas. Quando o tamanho da instituição aumenta de um pequeno corpo docente para um outro com milhares de membros, esta proporção decresce rapidamente, mas quando ocorre um aumento posterior no tamanho, a proporção administradores-docentes decresce muito mais devagar e talvez permaneça desta forma (figura 4). Estas descobertas, de que o impacto de tamanho na proporção de administradores-docentes diminui com os aumentos no tamanho, sugerem que deve haver uma força oposta, que contraponha a força do tamanho tanto no componente administrativo como na diferenciação. Retornaremos a esta questão.

Existe um outro fator que influencia o componente administrativo: a proporção discentes-docentes. Esta proporção também tem um efeito negativo no componente administrativo, e isto é surpreendente.

Uma das funções dos administradores, uma das razões pelas quais existem muitos chefes de departamento e assistentes - especialmente em universidades americanas, onde há infra-estrutura para acomodações e refeições -, é que grande parte do trabalho dos administradores envolve os estudantes. Portanto, deveríamos esperar que quanto mais estudantes existam, maior o número de administradores necessários. Sem dúvida isto é real. O número de administradores aumenta com o número de estudantes. No início, observamos o tamanho da faculdade, e depois a proporção discente-docentes, mas podemos combinar os dois.

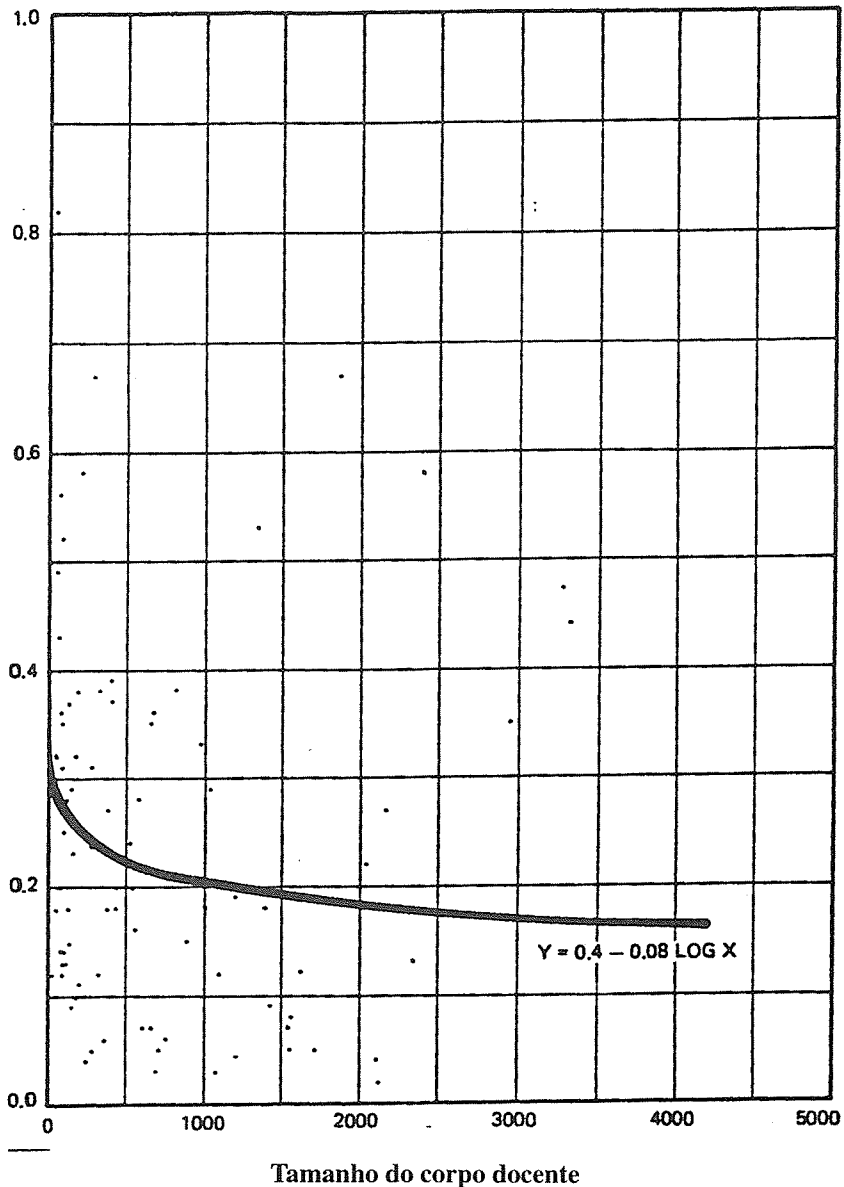
Se a proporção ou relação discentes-docentes for multiplicada pelo número de docentes, o último se anula, e o que permanece é a matrícula dos estudantes, que é um parâmetro geral do tamanho da universidade. Na verdade, quando se fala sobre o tamanho de uma universidade, estamos nos referindo ao número de estudantes que existem.

Resumindo o que foi dito até agora e tentando explicar este modelo, verificaremos se as características das universidades, que são tão diferentes de bureaus governamentais e indústrias privadas, podem auxiliar a esclarecer a explanação anterior.

Existem basicamente seis teoremas principais. O primeiro já foi discutido: a medida que o tamanho aumenta, a diferenciação também aumenta. O segundo: o aumento da diferenciação com o aumento do tamanho ocorre numa taxa decrescente.

Figura 4

**REGRESSÃO DA PROPORÇÃO ADMINISTRADORES-DOCENTES
EM RELAÇÃO AO TAMANHO**

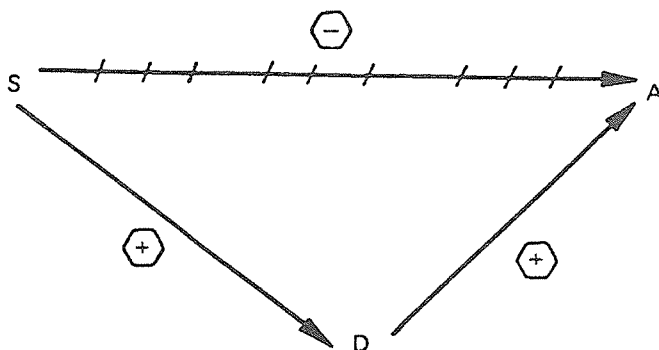


O terceiro: o tamanho organizacional grande reduz a proporção do pessoal administrativo. O quarto: a diferenciação aumenta a proporção do pessoal administrativo. A quinta conclusão se refere ao tamanho, que tem um efeito oposto no componente administrativo, aumentando-o indiretamente, devido a uma complexidade estrutural

maior (uma diferenciação maior) das grandes organizações, mas também diretamente diminuindo-o, devido à economia de escala. Finalmente, o sexto, a influência negativa direta do tamanho em expansão na proporção na proporção administradores-docentes é maior do que a influência indireta na mesma, e mediada pela diferenciação. O último ponto auxilia a esclarecer a descoberta de que, se apenas observarmos o tamanho e a proporção administrativa, o tamanho e a proporção administrativa, a diminuição na segunda ocorre numa taxa decrescente com os aumentos no tamanho. O triângulo da figura 5 apresenta estas relações básicas, e não considera a curva da influência do tamanho na diferenciação e na proporção administrativas.

Figura 5

**DIAGRAMA DA INFLUÊNCIA DO TAMANHO E DIFERENCIAÇÃO EM
RELAÇÃO AO COMPONENTE ADMINISTRATIVO**



Apresentamos algumas explanações, primeiro para as relações básicas e depois também para as curvas. O que queremos fazer é sugerir algumas explicações teóricas para o modelo básico e depois explicar as curvas que observamos nas primeiras figuras.

A explicação da influência do tamanho sobre a divisão de trabalho e a diferenciação, em geral, é que a divisão de trabalho tem vantagens importantes para uma organização. Estas vantagens criam pressões fortes nos administradores do ápice a tentarem desenvolver mais e mais especialização, tanto quanto possível, porque o aumento da especialização melhora o desempenho. A subdivisão de trabalho entre os indivíduos e entre as subunidades, entre divisões e departamentos e seções, separa as tarefas, agrupando as mais homogêneas. Caso um professor tivesse que lecionar todas as disciplinas de um curso, ele deveria conhecer uma variedade maior de assuntos do que se tivesse que lecionar apenas poucas especializações. Se um trabalhador tivesse que construir um automóvel inteiro, ele teria que ser engenheiro elétrico, mecânico e ter muitas outras habilidades. No entanto, na linha de montagem, os automóveis são

construídos por muitos trabalhadores, cada um realizando as mesmas tarefas simples todos os dias, e existem apenas alguns bastante especializados. Isto é tipicamente o que ocorre com a divisão de trabalho, ela divide o trabalho em tarefas simples e mais especializadas.

Imaginem, por exemplo, um hospital sem ou quase sem divisão de mão-de-obra; os médicos teriam que cohercer todas as especialidades e realizar todo o trabalho que as enfermeiras fazem hoje. Teriam que medir a temperatura, esvaziar as comadres, mudar os lençóis, e assim por diante. No entanto, uma vez que existe divisão de trabalho bem definida num hospital, grande parte deste trabalho é, na verdade, realizado pelas enfermeiras e uma outra parte por pessoal ainda menos treinado (chamamos de auxiliares de enfermagem nos Estados Unidos). Portanto, a divisão de trabalho possibilita que o trabalho seja realizado por pessoal menos treinado. Em termos de orçamento, isto significa uma economia de custos, porque são pagos salários mais baixos a uma proporção maior de pessoal, uma vez que lhes é exigida menos habilidade e treinamento. Ao mesmo tempo, o trabalho mais complicado pode ser feito por especialistas bastante treinados. Portanto, a maioria dos médicos num hospital grande não são clínicos gerais, mas neurocirurgiões e internistas, e existem também cirurgiões ortopédicos e outros especialistas, ao passo que grande parte do trabalho é feito por empregados que não são médicos.

A dupla vantagem da divisão de mão-de-obra para uma organização é que ela possibilita a realização de muitas tarefas por pessoal menos habilitado, e depois recruta especialistas para a maioria das tarefas mais difíceis. Isto é, a vantagem da divisão da mão-de-obra é a possibilidade de realização dos trabalhos mais complexos por pessoal menos treinado. Muitas tarefas podem ser realizadas por trabalhadores com pouco treinamento, o que, sem dúvida, tem vantagens econômicas para a organização, porque todas as organizações, quer visem lucro ou não, devem operar com orçamentos limitados.

As mesmas considerações se aplicam à divisão de mão-de-obra entre as subunidades. Os membros da maioria das subunidades realizam um trabalho semelhante, que facilita a supervisão; mas em subunidades diferentes, em geral, o trabalho é também diferente. A interpretação é que as vantagens instrumentais da diferenciação limitam os dirigentes de instituírem mais especializações, mais divisão de trabalho entre os indivíduos e entre as subunidades. O limite principal desta diferenciação é o tamanho da organização, sem dúvida, porque em organizações pequenas não se tem tanta divisão de trabalho quanto em organizações grandes. O limite não é simplesmente não ter mais especialistas do que empregados, porque se consegue isto através de um desempenho eficaz que requer subunidades, cujos membros realizam uma tarefa semelhante, para que haja um espírito de corpo, coleguismo, e os colegas possam consultar uns aos outros, uma vez que enfrentem os mesmos problemas. Portanto, o tamanho das organizações estabelece limites severos na divisão de trabalho. Se a divisão de trabalho tem grandes vantagens e o tamanho estabelece limites, isto pode esclarecer por que o tamanho está intimamente relacionado com a diferenciação.

Contudo, surge uma pergunta: é realmente necessário que a especialização tenha grandes vantagens, ou podemos explicar a divisão de trabalho cada vez maior apenas pelo fato de que hoje muitos trabalhos podem ser feitos por trabalhadores

de rotina? Isto significa que podemos considerar a divisão de trabalho em termos puramente econômicos: a maioria das divisões de trabalho implica que muitas tarefas podem ser realizadas por funcionários menores ou trabalhadores não habilitados, e a conseqüente economia de custos é um motivo suficiente para a divisão da mão-de-obra. A questão é se podemos explicá-la em termos de suas vantagens econômicas, porque muita subdivisão de trabalho possibilita que o trabalho seja realizado por trabalhadores de rotina, não treinados, e por mão-de-obra barata.

Os dados sobre universidades e faculdades nos fornecem uma resposta claramente negativa a esta pergunta. Lembrem-se que consideramos a divisão de trabalho apenas para o corpo docente. Não consideramos quantos funcionários existem, nem o pessoal de apoio, mas apenas os docentes. Dentre os membros do corpo docente, a divisão de trabalho claramente não reduz um trabalho mais rotineiro ou barato, mas muito especializado (que constitui uma mão-de-obra dispendiosa). O clínico geral realiza um trabalho menos complicado do que o neurocirurgião. O membro do corpo docente numa faculdade pequena tem que lecionar todas as disciplinas de ciências sociais, e é menos especializado, e possivelmente não pode ser muito especializado em todas as disciplinas; ao passo que um arqueólogo que se especializa em arqueologia é mais especializado e seu salário é maior. Portanto, o custo menor de um trabalho de rotina não pode explicar a influência do tamanho na diferenciação, porque esta influência é observada em instituições acadêmicas, onde não se tornam as tarefas rotineiras e se reduz o custo da mão-de-obra. Além disso, a eficiência puramente econômica do trabalho acadêmico não pode ser avaliada com facilidade. Não preciso dizer a vocês o quanto é difícil obter quaisquer parâmetros do desempenho acadêmico, e certamente não se pode utilizar um parâmetro econômico apenas. Uma vez que a divisão de trabalho entre departamento e entre outras subunidades, vertical e horizontal, parece aumentar com o tamanho crescente das universidades, da mesma forma que ocorre em agências governamentais e também em empresas comerciais e industriais, e outras organizações que visam lucro - não podemos explicá-la em termos de sua eficiência econômica. Em resumo, nossa explicação para a influência do tamanho na diferenciação é que ela resulta de vantagens gerais da especialização, não de benefícios puramente econômicos dos baixos custos de mão-de-obra.

A influência negativa do tamanho no componente administrativo pode ser explicada em termos de uma economia de escala na administração. Gostaria de desenvolver esta idéia: a administração requer certos investimentos administrativos que aumentam muito menos em proporção quando aumenta o volume de trabalho da organização. Não é completamente incorreto pensar na organização basicamente como envolvendo e organizando o trabalho dos outros - organizando num sentido mais amplo, incluindo coordenação, planejamento e o desenvolvimento de procedimentos apropriados e tarefas relacionadas. A instituição de procedimentos é um bom exemplo: uma vez que foi desenvolvido um certo procedimento - seja o pagamento de um seguro-desemprego - não faz muita diferença se este conjunto de procedimentos é utilizado por 5, 50 ou 500 empregados, por exemplo, entrevistadores que fornecem o serviço de emprego.

Essencialmente, o que queremos dizer é que o esforço envolvido em organizar o trabalho não é muito maior se o volume de trabalho semelhante é grande. Em

outras palavras, o esforço administrativo necessário para planejar procedimentos apropriados para organizar um pequeno número de tarefas semelhantes é quase insignificante comparado com um grande número de tais tarefas. Para se desenvolver programas de computação apropriados para o orçamento e contabilidade é uma tarefa muito complicada, mas não faz muita diferença se estes programas são utilizados por um ano ou muitos anos, se são utilizados por organizações relativamente pequenas ou por grandes, se são utilizados por poucos trabalhadores ou por um grande número de trabalhadores que realizam o mesmo tipo de tarefa. Quanto maior o volume de trabalho produtivo semelhante e o número de pessoas envolvidas, menor é a proporção de trabalho administrativo necessário para desenvolver os procedimentos, coordenar e organizar tal trabalho. No entanto, a diferenciação de responsabilidades exerce um efeito contrário.

O que dissemos se aplica apenas para o trabalho homogêneo. Uma vez desenvolvido o procedimento, é irrelevante se está envolvido um pequeno ou grande volume de trabalho, contanto que seja homogêneo - o mesmo ou semelhante. Contudo, a diferenciação significa que diferentes subunidades e empregados da organização realizam tipos de trabalho diferentes, e para tal é necessário desenvolver procedimentos diferentes. Conseqüentemente, a diferenciação aumenta a heterogeneidade entre as subunidades diferentes, e ao mesmo tempo, aumenta a homogeneidade entre as subunidades semelhantes. Este é o propósito da divisão de trabalho, tornar as tarefas semelhantes dentro das subunidades, mas mais diferenciada entre as subunidades, pois a diferenciação tem um efeito oposto ao do tamanho na organização. O tamanho grande, que controla a diferenciação, significa um trabalho bastante homogêneo e uma necessidade menor de pessoal administrativo. A diferenciação significa mais heterogeneidade, especialmente quando o tamanho é controlado e, portanto, requer mais trabalho e pessoal administrativo.

Em resumo, a diferenciação leva a uma necessidade de investimentos administrativo maiores para levar a cabo e coordenar as operações. Em relação a estas afirmações, tentarei explicar por que o tamanho grande das organizações diminui a proporção administrativa; por que a diferenciação a aumenta; e por que os efeitos indiretos do tamanho, mediados por uma diferenciação acentuada que geralmente acompanha tal tamanho, também a aumenta.

Uma consideração final ou interpretação se destina a explicar as curvas que observamos.

Por que os efeitos do tamanho diminuem à medida que ele aumenta?

Penso que a razão básica é que quanto mais diferenciação existe na organização e quanto mais complexa é a estrutura, mais sérios são os problemas administrativos. São possíveis duas adaptações, quando os problemas administrativos se tornam mais sérios. Estas duas adaptações realmente ocorrem. Uma adaptação aos problemas administrativos resultante de estruturas mais complexas e mais problemas de coordenação seria aumentar o pessoal administrativo, cujo trabalho é tratar desses problemas de coordenação e gerência, em geral. E isto é, sem dúvida, o que encontramos: quanto mais diferenciação existir, maior é a proporção administrativa. Uma vez que organizações grandes são mais diferenciadas, o tamanho relativo e a proporção administrativa revelam implicitamente o significado da diferenciação em organizações grandes,

embora a diferenciação não esteja explícita nestes diagramas. O aumento na diferenciação que acompanha o aumento do tamanho requer pessoal administrativo adicional, e isto reduz a economia de escala na administração; isto é, o efeito negativo do tamanho na proporção administrativa, que se manifesta na curva que mostra a redução da proporção administrativa com o aumento do tamanho, e se torna menos pronunciada.

Uma segunda adaptação aos problemas criados pela diferenciação é a resistência a uma diferenciação posterior. À medida que organizações grandes se tornam mais e mais diferenciadas e desenvolvem estruturas mais e mais complexas em várias dimensões, a diferenciação se torna muito grande para acompanhar o pessoal administrativo existente, ou mesmo com adições de pessoal administrativo que não seja muito dispendioso. Consequentemente, a resistência à diferenciação surge em estruturas complexas. Quanto mais diferenciada e maior se tornou uma organização, maior é a resistência à diferenciação posterior. Isto se reflete na curva que mostra que à medida que o tamanho aumenta, a diferenciação aumenta numa taxa decrescente, devido às influências contrárias da resistência à diferenciação excessiva.

Esta taxa decrescente do aumento na diferenciação pode também explicar a economia de escala básica da administração; isto é, por que as organizações grandes têm proporcionalmente menos administradores do que organizações pequenas, incluindo universidades e faculdades.

O que significam as curvas?

Se o tamanho das subunidades permanecesse o mesmo, quando o tamanho da organização aumenta, então o número de subunidades teria de aumentar numa taxa regular (não decrescente). O fato de que o número de subunidades aumenta numa taxa mais lenta do que o tamanho, inevitavelmente significa que o crescimento da organização abrange um crescimento no tamanho da subunidade.

Por exemplo, se a organização aumentar de 100 para 1.000, e o número de subunidades aumentar apenas de 10 para 50, é matematicamente necessário que as subunidades aumentem seu tamanho, especificamente, que elas aumentem os empregados de 10 para 20.

Em resumo, a curva apresenta o fato das organizações grandes terem mais subunidades (mais diferenciação) e subunidades maiores. Em outras palavras, se falamos sobre um departamento em uma universidade, ou sobre uma divisão numa agência governamental, ou uma subunidade em qualquer outra organização - quanto maior é a organização, maior, em média, são as subunidades dentro das quais o trabalho é relativamente homogêneo. No entanto, como disse antes, o trabalho homogêneo requer menos pessoal administrativo. Portanto, o fato de que existe resistência à diferenciação, que a diferenciação não aumenta tão rápido quanto o tamanho, é responsável pelo tamanho médio maior das subunidades relativamente homogêneas, que por sua vez possibilita a existência de proporcionalmente menos pessoal administrativo. A resistência à diferenciação, refletida nesta curva, pode auxiliar a explicar a economia de escala da administração. O fato de que menos pessoal administrativo é necessário em organizações grandes do que em organizações pequenas pode ser explicado através do tamanho proporcionalmente maior da subunidade em organizações grandes.

Concluindo, apresentaremos algumas correlações simples, que estão baseadas em várias pesquisas quantitativas, representando muitas organizações. Cada coluna da tabela 1 mostra os dados de diferentes estudos, e nas legendas está o número de organizações de um certo tipo em cada estudo. A primeira coluna se refere aos órgãos centrais de agências de emprego e seguro social; a segunda às filiais locais de agências de emprego e seguro social; a terceira à pesquisa sobre 400 departamentos financeiros, um outro tipo de agência governamental. Os dados na coluna D estão baseados em lojas departamentos, das quais estudamos 120; na coluna E estão os resultados sobre universidades e faculdades; a coluna F se refere a hospitais-escolas, dos quais não temos informações completas, e a coluna G se baseia em fábricas. A tabela apresenta apenas simples correlações, mas esta mostram o quanto o tamanho está relacionado com os fatores estruturais discutidos, isto é, com o número de níveis nas organizações, o número de divisões diferentes, com a quantidade de divisão de trabalho, e a proporção de gerentes e supervisores; e em universidades, a proporção administradores-docentes. Todos estes fatores estruturais estão substancialmente correlacionados com o tamanho em todos os tipos de organizações avaliadas.

Tabela 1
CORRELAÇÕES SIMPLES ENTRE O TAMANHO E OS PARÂMETROS
DE ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

	ES	LB	FD	DS	U&C	TH	MC
Níveis	.72	.69	.66	.66	.51		.49
Divisões	.54	.67	.73	.33	.82	.50	.41
Divisões de trabalho	.82	.62	.80	.66	.79		.62
Gerentes e supervisores	-.45	-.64	-.28	-.53	-.28	-.48	-.28

- a) Agências de emprego e seguro social
- b) Agências locais de emprego e seguro social
- c) Departamentos financeiros
- d) Lojas de departamentos
- e) Universidades e faculdades
- f) Hospitais-escolas
- g) Fábricas
- h) Nº de ocupações
- i) Proporção administradores-docentes em universidade e faculdades, % enfermeiras envolvidas na administração em hospitais-escolas.

Seria muito difícil apresentar todos os diagramas e análises de regressão. Contudo, podemos resumir brevemente: primeiro, obtemos as mesmas curvas que observamos nas instituições acadêmicas para todas estas organizações; segundo, análises de regressão mostram que a influência do tamanho na administração, controlando a diferenciação, é muito forte; terceiro, as influências tanto da diferenciação vertical como da horizontal no componente administrativo são substanciais, e estas influências da diferenciação são negativas e reduzem a rede de influência do tamanho. Como resultado, a influência total do tamanho na administração, representada por uma correlação simples é muito menor do que sua influência direta. Todas estas conclusões foram confirmadas em cada estudo. Em cada tipo de organização examinada, o tamanho tem um efeito negativo no componente administrativo, o grau de diferenciação estrutural, tanto horizontal como vertical, exerce um efeito positivo neste componente; e o efeito direto do tamanho ao reduzir o componente administrativo é diminuído, mas não alterado completamente pelo seu efeito indireto, mediado pela diferenciação maior em organizações grandes, aumentando-o.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONFERÊNCIA DE PETER BLAU

Fernando C. Prestes Motta

A conferência proferida pelo professor Blau em Gramadado, na abertura do seminário Teoria Administrativa e Prática da Administração Universitária, resumizou seu trabalho de pesquisa publicado há onze anos nos Estados Unidos sob o título *A organização do trabalho acadêmico*.

Blau faz nesse texto uma ampla análise quantitativa de dados obtidos em mais de uma centena de universidades e faculdades norte-americanas de tamanhos e prestígios variados, sob a ótica do funcionalismo.

Minha forma de ver a problemática organizacional é bastante diversa, partindo do pressuposto de que as organizações constituem tipos históricos que a burocracia, enquanto grupo social emergente, faz prevalecer.

Neste sentido é possível encontrar pontos de contato nessa forma de ver com a obra de Claude Lefort ou Cornelius Castoriadis, muito embora discorde de muitas idéias desses pensadores políticos.

De qualquer modo, entendo que o método funcionalista possibilita a identificação de algumas características e traços fundamentais do tipo de organização que vem se tornando prevalente a partir da Segunda Guerra Mundial.

Dessa forma, não me atento à conferência, mas indo diretamente ao livro que ele sumariza, posso detectar alguns pontos que considero de interesse.

Em primeiro lugar, é importante a constatação de que as universidades apresentam considerável semelhança com outros tipos de organizações, como empresas, sindicatos, etc.

Em segundo lugar, é especialmente digna de nota a constatação dos efeitos burocráticos na vida acadêmica. Assim, por exemplo, o excessivo número de níveis hierárquicos prejudica o trabalho pedagógico pela impessoalidade e pelo excessivo zelo eficientista, que faz sentido na produção em massa, mas não na educação.

Ainda, o uso intensivo da automação torna inevitável a centralização da autoridade na cúpula da universidade, criando problemas de envolvimento e ausência de participação efetiva.

Um outro aspecto interessante diz respeito à maior capacidade de inovação das grandes universidades com relação às pequenas e o fato da padronização salarial relacionar-se ao bom desempenho educacional, na medida em que a competição cede lugar à cooperação. Da mesma forma, fica claro que o único fator decisivo na atração de professores qualificados é o melhor salário.

Merecem igualmente destaque os dados de que o uso de meios mecânicos de ensino exibem uma relação inversa com o término dos cursos e com a continuidade

do processo educacional e da excessiva rigidez na departamentalização do saber levar a um mau desempenho acadêmico.

No Brasil, desde 1968, temos uma universidade que teoricamente goza de muita autonomia em termos acadêmicos, administrativos e financeiros, mas que de fato tem uma autonomia praticamente nula.

A dependência da universidade com relação ao Estado é quase total. Conseguiu-se a proeza de produzir uma universidade elitista, autoritária e acrítica, unido o pior dos modelos universitários norte-americanos e europeus.

Os salários dos professores universitários fazem desses profissionais sacerdotes ou vendedores de serviços que muito pouco têm a ver com interesses acadêmicos.

A pesquisa num bom número de instituições está vinculada aos níveis de carreira e os recursos, de um modo geral, não são internos, mas vêm de agências governamentais que, evidentemente, num país pobre, podem atender a poucos.

Entendo que existe uma luta pela volta da dignidade acadêmica, por um nível aceitável de correspondência entre modelo formal e real.

Entendo que níveis salariais minimamente decentes são pré-requisitos para nossa função, bem como uma estrutura que privilegie a pesquisa e disponha de fundos para tanto.

Percebo ainda que a universidade brasileira precisa ser mais diferenciada em termos de propósitos, tanto na transmissão quanto na produção de conhecimento.

Uma estrutura voltada para a idéia de formação de profissionais homogêneos, usando uma tecnologia relativamente pouco flexível porque tradicional, só pode ser rígida e pouco eficaz.

Finalmente, quero lembrar que Peter Blau sublinha o fato dos estudantes norte-americanos evitarem as universidades muito hierarquizadas. No Brasil, eles não fogem; mas não fogem porque não têm alternativas.

COMENTÁRIO SOBRE O TRABALHO DE PETER BLAU

Sérgio Zacarelli

Este é o tipo de trabalho que oportuniza somente duas chances para se debater: ou fazer comentários paralelos, como o que Fernando Prestes Motta tratou de fazer; ou então tentar questionar os fundamentos implícitos no próprio trabalho, que nem sequer foram explicitados. Dentro desta última linha, que acho que é a única que nos resta, colocaríamos em debate a seguinte questão: as universidades americanas, onde o Prof. Blau certamente fez as suas pesquisas, têm uma tipologia diferente das universidades européias? Não falaremos dos tipos de universidades brasileiras porque, das universidades brasileiras, a nossa (USP) está fazendo 50 anos e é das mais velhas e achamos que este tipo de instituição com 60 anos não chega a ser estável. Honestamente, nem acreditamos no tempo para regular formas organizacionais e fazer sobreviver aquelas formas que são pertinentes à atividade. Então, as formas organizacionais brasileiras estão fora de cogitação. Mas as européias, principalmente as que vieram da Idade Média, ou seja, universidades de 200 ou 300 anos de idade, têm uma tradição de estrutura administrativa, têm uma forma diferente de se estruturar do que as universidades americanas. Esta forma diferente de se estruturar não é fácil de ler nos organogramas, mas em busca de uma estrutura administrativa, acabamos analisando organogramas. Questionando e comentando organogramas, chegamos à conclusão de que o modelo de estrutura organizacional que sobreviveu da Idade Média até agora, na maior parte das universidades européias, é um modelo que separa, quase rigidamente, a atividade docente da atividade administrativa. Esta separação é particularmente importante. Há um reitor, o administrador principal para a parte acadêmica, mas há um administrador principal para a parte administrativa, e não há subordinação de um para outro. Há dentro do informalismo uma personalidade mais forte que pode prevalecer sobre a outra, mas o reitor que chefia a parte acadêmica é escolhido para o bem dos acadêmicos, e o administrador é colocado para o bem da estrutura administrativa. Existe uma predominância do Governo na indicação de quem administra. E se não há relação de subordinação nestes dois papéis principais, não há subordinação abaixo também, a menos, evidentemente, que haja escaramuças e disputas por poder pessoal.

Esta relação que vem da Idade Média tem, evidentemente, claras vantagens. O Estado deve prover os fundos para as universidades, mantendo o controle dos seus gastos, mas a liberdade acadêmica é completa para pesquisas até o ponto em que esbarre com o orçamento. Sendo hoje um administrador de universidade, estou convencido da considerável vantagem deste modelo e compreendo perfeitamente bem como isto chegou até hoje. Nos Estados Unidos esta separação não existe ou existe muito tenuamente. Há certas universidades em que o seu presidente, o cargo mais alto, é o administrador. Não é a figura do reitor, que representa o mundo acadêmico. Olhando organogramas de outras universidades americanas, porém e refletindo sobre eles, não se percebe a dicotomia aparente nas estruturas administrativas das universidades européias. Evidentemente, nos últimos anos, há uma tendência de mudança das univer-

sidades européias tentando imitar o organograma das americanas, mas esta é uma orientação bastante recente.

A palestra brilhante que acabamos de ouvir falou dos Estados Unidos como um ambiente em que as universidades têm uma estrutura única. As universidades européias, na sua grande maioria, têm em sua estrutura administrativa uma organização dupla, tanto quanto é dupla a estrutura organizativa dos hospitais brasileiros; onde temos um corpo médico, que forma uma classe social com seus valores próprios, e com sua ética própria, seus símbolos de status, poder e prestígio próprios, e há uma administração que não interage com o corpo médico a nível funcional, com um conjunto de valores próprios freqüentemente não aceitos pelos médicos. São duas estruturas sociais absolutamente distantes nas universidades de modelo europeu, duas classes sociais distantes: a classe social docente e a dos administradores. Nesta palestra, ouvimos falar de departamentalização, de especialização, de níveis, dentro de um contexto de universidades americanas e o que colocamos é o seguinte: valeria isto para uma universidade européia? ou, em que parte da estrutura européia se aplica o que o Prof. Blau nos disse? nas duas? numa só? ou em nenhuma delas? Voltamos a enfatizar que não questionamos ou colocamos em dúvida o que o Prof. Blau disse; estamos apenas remetendo a um contexto distinto. Se a universidade brasileira tender mais para o tipo europeu do que para o tipo americano, depende de nós podermos aplicar ou não o que o Prof. Blau nos disse.

O PERFIL DO ADMINISTRADOR ESCOLAR: NECESSIDADE OU INUTILIDADE

Ediruald de Mello e Oscar Serafin

RESUMO

O artigo discute conteúdo e método de estudos sobre o perfil do administrador escolar, a partir de diversas pesquisas. Perfil do administrador escolar é a base de elementos da prática profissional e que inclui: conhecimentos teóricos, técnicas e habilidade, e valores e atitudes. Estes elementos são adquiridos na formação e na prática, dependendo também do contexto cultural da organização escolar que administra.

As principais conclusões dizem respeito à distância entre o desempenho real e o ideal que o administrador deseja alcançar; às limitações dos cursos de formação e à necessidade de aprofundar estudos sobre o perfil do administrador escolar em que se reflita sobre o que é ou deve ser o administração escolar.

ABSTRACT

The paper discusses content and method of studies on the school administrators' profile. The school administrators' profile is the basis of elements which supports professional practice and includes: theory; abilities and competencies, and values and attitudes. These elements are acquired through formal education and in practice, depending also on the school organization cultural context.

Major conclusions relate to the distance between actual performance and the ideal the school administrator wishes to attain; to the limitations of formal professional education, and to the need for further studies in the area of school administrators professional profile in which who they are and who they should be is questioned.

O administrador escolar, como todo profissional, desempenha suas funções com base em um conjunto de conceitos, princípios e teorias que conhece, bem como em técnicas que domina e em valores e atitudes adquiridas durante todo seu processo de socialização anterior e atual, e ainda assim, sujeitos a mudanças constantes.

Apesar de a Administração Escolar ser um daqueles campos do conhecimento humano em que quase todas as empresas se julgam entendidas, não será difícil concordarmos que por trás do Administrador Escolar bem sucedido, seja ele formalmente treinado para a função ou simplesmente leigo, está algum tipo de embasamento

*Publicado anteriormente em RBAE (Porto Alegre) v. 3 n. 2 p. 22-40 jul./dez. 85

teórico, algum domínio de técnicas ou habilidades e um conjunto de valores e atitudes individuais. Afinal, estes três tipos de elementos servem de base a praticamente toda prática profissional. Aos elementos que compõem essa base podemos chamar de Perfil do Administrador Escolar.

O desempenho do Administrador Escolar está também sujeito a condições por ele encontradas no contexto cultural em que se encontra a organização escolar que administra. Assim, o Administrador Escolar pode ter seu desempenho favorecido ou prejudicado pela insuficiência de recursos humanos, financeiros, e materiais, por sua capacidade de satisfazer necessidades psico-sociais e, às vezes materiais de sua clientela, da mesma forma que depende da quantidade e qualidade de seu conhecimento teórico, de suas habilidades técnicas e de seus valores e atitudes, enfim, de sua postura como ser humano.

Algumas pessoas são capazes de formular suas próprias teorias explicativas do fenômeno administrativo, em geral como fruto de sua experiência profissional em cargos administrativos, por meio da prática milenar do ensaio e erro. É óbvio que a qualidade dessas teorias depende enormemente da capacidade de observação, análise e síntese de cada indivíduo, caso ele não disponha de um razoável instrumental de pesquisa que lhe permita sistematizar seu conhecimento sem grande perda de tempo. De qualquer forma, o processo de ensaio e erro é sempre demorado porém necessário quando se lida com um campo desconhecido do saber. Quando, ao contrário, se lida com um campo muito estudado e conhecido, que já possui um grande acervo conceptual, explicativo da realidade, como é o caso da administração geral e da administração escolar em particular, o uso do ensaio e erro não se justifica, a menos que os indivíduos que usem o método não tenham acesso ao conhecimento existente, o que, no Brasil não parece ser o caso, pelo menos das capitais dos estados nem das cidades grandes em geral.

O conhecimento existente no campo da administração escolar, seja derivado de proposições teóricas, de estudos de campo ou de normas legais, indica que existe uma grande variedade de componentes teóricos, técnicos e humanos (valores e atitudes-condutas), que são ou, deveriam ser utilizados pelos profissionais que exercem funções de administração da educação em geral e de administração escolar em particular. Entretanto, ainda não existem métodos infalíveis que levem ao mapeamento completo dos componentes necessários à formação de um Administrador Escolar bem sucedido.

Parte da dificuldade metodológica reside na definição do perfil ideal do Administrador Escolar, que, certamente não será a mesma em contextos sócio-culturais distintos. Esse Perfil Ideal pode ser determinado ou definido por: administradores no exercício da profissão, professores, alunos, pais de alunos, comunidade, em geral, pessoal administrativo, superiores hierárquicos, professores das agências formadoras de administradores e mesmo por órgãos normativos superiores, como tem sido o caso do VConselho Federal de Educação (via currículo mínimo) e de várias Secretarias de Educação.

Dependendo do grau de dificuldade operacional na utilização conjunta de participantes de todos os tipos citados, poderá ser necessário restringir a participação aos mais diretamente envolvidos com o administrador, isto é, aqueles que com ele se

relacionam de maneira mais próxima e que podem influenciá-lo e por ele serem influenciados. As restrições sobre quem participa da definição de um Perfil Ideal também podem resultar de imposições ou manobras de grupos de interesse ou da falta de recursos financeiros para realizar uma consulta mais abrangente, capaz de captar as percepções e idéias de todos aqueles que fazem parte do conjunto de papéis do profissional.

Estas são, em linhas gerais, as dificuldades iniciais, inerentes à pesquisa de perfis profissiográficos de profissões complexas como as do campo educacional. A essas dificuldades iniciais, acrescenta-se a dificuldade de traduzir o perfil encontrado, em currículo capaz de refleti-lo com o mínimo de perdas ou distorções, que são inevitáveis. Essa tradução do perfil em currículo é a própria razão de ser da pesquisa de perfis, pois esta tem por objetivo subsidiar a formação de profissionais de boa qualidade, aqui, especificamente, o Administrador Escolar para atuar, principalmente mas não exclusivamente, em escolas de 1º e 2º graus.

Na tentativa de encontrar um caminho razoavelmente seguro para satisfazer as necessidades da comunidade em termos de Administradores Escolares realmente capazes, ao invés de meros “empurradores de papéis”, a Universidade de Brasília, mais especificamente seu Departamento de Planejamento e Administração da Faculdade de Educação, vem tentando encontrar maneiras alternativas de introduzir alterações em seu currículo de formação do Administrador Escolar, mais baseadas na pesquisa científica do que no “achismo”. Para isso promoveu um seminário em Brasília, em 1977 e, motivada com o resultado daquele seminário, uma das alunas do Curso de Mestrado em Educação escreveu sua dissertação final exatamente sobre o “Perfil do Administrador Escolar nos Estabelecimentos de 1º Grau do Distrito Federal” (1).

Essa pesquisa, então pioneira no Brasil, levou outros alunos de mestrado pelo Brasil a fora e em outros países latino-americanos, a desenvolverem trabalhos na mesma linha e com o mesmo objetivo - IDENTIFICAR PERFIS DO ADMINISTRADOR ESCOLAR (e de outros profissionais da educação) - que permitissem sua utilização no planejamento curricular, visando a melhoria da formação acadêmica desses profissionais. (2) Até hoje, entretanto, não se tem notícia da utilização dos perfis levantados, no planejamento curricular da habilitação em Administração Escolar de Cursos de Pedagogia por motivos que não são de todo conhecidos. Dois deles, certamente, são a resistência à mudança e a falta de tradição de aplicar resultados de pesquisa na prática.

Com o propósito de ajudar a responder algumas inquietações da Faculdade de Educação da UnB, relativas à habilitação em Administração Escolar, realizou-se o estudo relatado a seguir, cujos objetivos foram:

1 - Identificar um Perfil Ideal de competência do Administrador de escolas públicas do Distrito Federal, com base nas opiniões dos próprios Administradores.

2 - Identificar um Perfil Real das competências do Administrador Escolar do Distrito Federal, isto é, quais as competências que ele diz utilizar em seu trabalho e com que frequência.

3 - Identificar em que medida a formação acadêmica recebida pelo Administrador Escolar do Distrito Federal contribuiu para que ele adquirisse as competências Reais requeridas por seu trabalho e as competências requeridas pelo perfil que considerou Ideal.

4 - Medir a distância entre o que os Administradores de Escolas Públicas do Distrito Federal consideram IDEAL e o que fazem em seu trabalho REAL.

A distância entre o Perfil Ideal e o Real permite-nos inferir se o Administrador Escolar está perto ou longe do que gostaria de ser. A distância entre estes dois perfis e o perfil de Contribuição da Formação Acadêmica permite-nos inferir se o que está sendo ensinado nas Instituições de Ensino Superior atende as necessidades de desempenho Real e Ideal do Administrador Escolar, permitindo assim, um diagnóstico preliminar do currículo de Administração Escolar, baseado na análise daqueles que a ele se submeteram e que sentem seus efeitos na vida profissional.

METODOLOGIA

A população do estudo constituiu-se de todos os diretores de escolas públicas do Distrito Federal. Não houve amostra, já que toda a população existente à época em que a coleta de dados foi realizada respondeu o instrumento.

O instrumento consistiu em 68 itens escritos em forma de competências, a respeito das quais os respondentes se manifestaram com relação a três questões: (1) grau de importância de cada competência para que alguém pudesse ser Administrador Escolar bem sucedido, (2) frequência com que o respondente usava cada competência em seu trabalho como Administrador Escolar e (3) grau em que a formação acadêmica em Administração Escolar contribuiu para a aquisição da competência pelo respondente.

Foi adotado um sistema escalar ordinal com valores variando entre 1 e 4 para permitir o compute de coeficientes de congruência "C", de Serafini. (3) Este coeficiente tem como objetivo descrever quantitativamente a "distância" entre perfis. É um coeficiente simples, multivariado e diretamente interpretável em termos valorativos, capaz de informar adequadamente sobre as diferenças entre os perfis Ideal e Real, Ideal e Formação e entre o Real e a Formação.

A equação básica do Coeficiente de Congruência "C" é a seguinte:

$$C = 1 - \frac{\text{Don}}{\text{Dmax}} \text{ onde:}$$

Don = $[X (X_{oi} - X_{ni})^2]^{1/2}$ (Distância do objeto avaliado à norma ou critério)

Xoi = valor atribuído ao objeto avaliado na variável (i).

Xni = valor normativo para a variável (i).

Dmax = $[X (X_{mini} - X_{ni})^2]^{1/2}$ (Distância máxima permitida pela escala)

Xmini = valor mínimo da escala para a variável (i).

Para determinar o grau de concordância entre respondentes a respeito das competências "ideais", utilizou-se o coeficiente de entropia relativa "H", proposto por Scott e Wertheimer, (4) que mede a dispersão ou o grau de incerteza de um conjunto de escores de opinião sobre um determinado objeto.

As competências foram classificadas segundo o modelo de sistemas organizacionais de Katz e Kahyn, e segundo o modelo de habilidades de Katz.

O modelo de Katz e Kahn divide os sistemas organizacionais em cinco subsistemas: 1) SUBSISTEMA TÉCNICO ou DE PRODUÇÃO, 2) SUBSISTEMA DE APOIO, 3) SUBSISTEMA DE MANUTENÇÃO, 4) SUBSISTEMA ADAPTATIVO e 5) SUBSISTEMA GERENCIAL.

O subsistema de Produção compreende o processamento, a transformação de energia ou de informação cujos ciclos de atividades compreendem as principais funções do sistema. O subsistema de Apoio obtém os insumos e dispõe do produto ou auxilia nesse processo de transação com o meio ambiente. O subsistema de Manutenção dirige suas atividades com o meio ambiente. O subsistema de Manutenção dirige suas atividades ao equipamento com que o trabalho deve ser realizado. Na maioria das organizações, esse equipamento consiste em comportamento humano delineado. O subsistema Adaptativo procura identificar mudanças relevantes no meio ambiente a fim de efetuar as necessárias adaptações na organização. O subsistema Gerencial compreende as atividades organizadas para controlar, coordenar e dirigir os muitos subsistemas da estrutura (5).

O modelo de habilidades de Katz sugere que o administrador educacional apresenta em seu desempenho habilidades conceituais (mais diretamente relacionadas com conhecimentos); habilidades técnicas, que pressupõem compreensão e proficiência, principalmente em atividades que envolvem processo, métodos e técnicas e habilidades humanas, que se referem à capacidade de trabalhar cooperativa e eficazmente em grupo (6).

Basicamente foram realizados dois tipos de análise: uma análise descritiva da população de respondentes e uma análise de perfis, ou seja, de resultados substantivos.

ANÁLISE DESCRITIVA

A análise descritiva permitiu caracterizar a população de diretores e seus resultados apontam o seguinte:

92% dos diretores são do sexo feminino

08% são do sexo masculino

72% dos diretores fizeram seu curso de Administração Escolar no Distrito Federal; os 28% restantes estudaram em outros Estados

• dentro do Distrito Federal a distribuição por IES foi a seguinte:

23,5% - AEUDF

19,6% - CEUB

19,6% - CATÓLICA

09,8% - UnB

• 62,7% dos diretores lecionavam à época da pesquisa

• 94,1% têm experiência docente a nível de 1ª a 4ª série

• 45,1% têm experiência docente a nível de 5ª a 8ª série

• 25,5% têm experiência docente a nível de 2º grau

• 13,7% têm experiência docente de outros níveis (superior e pré-escolar)

- o tempo médio de experiência docente dos diretores é de 7,8 anos; a amplitude vai de menos de 1 ano a 22 anos
- o tempo médio de experiência como Administrador é de 4,2 anos; a amplitude varia entre menos de 1 e 16 anos de experiência
- o tempo médio no cargo em que se encontravam durante a pesquisa é de 3,4 anos; a amplitude vai de menos de 1 ano a 16 anos
- a média de idade dos diretores é de 35 anos (amplitude de 20-54)

As conclusões mais importantes, embora não originais que se podem tirar destes dados são as seguintes:

1) As escolas públicas do Distrito Federal são dirigidas quase que exclusivamente por mulheres, que estudaram Administração Escolar, em sua maioria, em IES PARTICULARES DA CIDADE. Em sua maioria, além de exercerem o cargo de diretoras, são professoras em outras escolas. Isto pode significar que, se por um lado não perdem o contato com a realidade da sala de aula, por outro, têm uma carga de trabalho diário muito pesada, o que pode ser prejudicial para um dos papéis que desempenham ou para ambos.

2) O fato de dois terços dos diretores terem estudado no Distrito Federal significa que os resultados do estudo têm importância direta para as agências formadoras ali localizadas.

3) A média de idade de 35 anos, combinada com o tempo médio como Administrador de 4,2 anos pode significar um péssimo mercado de trabalho para os que se formam agora, pois os atuais Administradores ainda têm de 15 a 20 anos de serviço antes de se aposentarem, retardando assim, a criação de um número significativo de novas vagas, pois o número de escolas não cresce como o número de Administradores Escolares.

ANÁLISE DE PERFIS

As medianas dos Perfis IDEAL, REAL e de FORMAÇÃO nos cinco subsistemas em que as competências foram classificadas, mostram que o Perfil IDEAL tem sempre valores mais altos que os outros (o que seria de esperar) e que o Perfil REAL tem valores mais altos que o Perfil de FORMAÇÃO. Esta constatação significa que os Administradores Escolares de escolas públicas do Distrito Federal não exercitam as competências que consideram ideais com a frequência que desejariam e a contribuição dos cursos de formação de Administradores Escolares para o desempenho profissional real é insuficiente, sendo ainda menor para levar o Administrador Escolar ao ideal que tem em mente.

PERFIL IDEAL

Os dados referentes ao PERFIL IDEAL, colhidos das respostas de todos os respondentes (população total no caso deste estudo), sobre o grau de importância de cada uma das 68 competências contidas no instrumento, foram submetidos a um

teste de entropia relativa, que eliminou as respostas que atingiram coeficientes de entropia superiores a 0,49, pois isto significaria falta de acordo aceitável entre os respondentes. Assim, 36 itens do Perfil Ideal foram eliminados da seguinte forma:

- Subsistema de Produção - de 15 para 10 itens;
- Subsistema de Apoio - de 6 para 2 itens;
- Subsistema de Manutenção - de 7 para 5 itens;
- Subsistema Adaptativo - de 14 para 7 itens;
- Subsistema Gerencial - de 26 para 12 itens.

As competências, segundo a tipologia anteriormente citada, ficaram assim distribuídas: 24 conceituais, 18 técnicas e 5 humanas, perfazendo o total de 49. Isso revela que os respondentes não chegaram a um grau aceitável de acordo a respeito de 15 competências conceituais, 17 técnicas e 2 humanas, que representam 41% do total de competências contidas no instrumento.

Sem prejuízo do necessário detalhamento do Perfil Ideal, pode-se agrupar as competências que o compõem em grandes áreas como Psicologia da Educação, Sociologia, Filosofia da Educação, Política Educacional, Teorias de Administração Geral e da Educação, Tecnologia Educacional, Pesquisa Educacional, Avaliação Educacional, Administração de Prédios e Instalações, Administração de Pessoal Docente, Discente e Administrativo, Comunicação Interpessoal e Organizacional, Relações Escola-Comunidade e várias outras. Este seria um Perfil Ideal, certamente mínimo, em torno do qual os respondentes manifestaram acordo. Entretanto, não se deve esquecer que competências nas quais não houve acordo entre os respondentes, podem ser importantes para parte da população estudada e não deveriam ser simplesmente esquecidas nos currículos de formação do Administrador Escolar, com base unicamente no “acordo da maioria”.

As competências que alcançaram maior acordo entre os respondentes, com coeficientes de entropia entre 0,12 e 0,23 estão assim distribuídas: 2 competências humanas no subsistema de Manutenção, 3 conceituais no subsistema Gerencial, 2 técnicas e 2 conceituais no subsistema de Produção. Os conteúdos dessas competências são apresentados a seguir, em ordem crescente de entropia:

- 07 - Ter tato, compreensão e habilidade para interagir com outras pessoas
- 59 - Ter conhecimento de suas responsabilidades legais
- 65 - Saber controlar e avaliar o processo de ensino-aprendizagem
- 11 - Compreender a evolução psicológica de crianças e adolescentes
- 48 - Ter habilidade para desenvolver relações satisfatórias entre o pessoal técnico-docente e administrativo
- 14 - Ter habilidade para planejar, organizar e avaliar o programa escolar em sua totalidade
- 58 - Possuir conhecimento funcional do currículo escolar
- 15 - Compreender a legislação escolar e suas implicações sobre assuntos educacionais.

As quatro competências que obtiveram menor acordo (entropia quase total, entre 0,83 e 0,94), foram: uma técnica, no subsistema de Apoio, outra no subsistema Gerencial e duas conceptuais, também no subsistema Gerencial, que apresentam o seguinte conteúdo (competências listadas em ordem decrescente de entropia):

27 - Ter habilidade no desenvolvimento e/ou manutenção de um sistema de transporte escolar (esperava-se alto acordo sobre a baixa importância da competência, pois a rede de escolas públicas do Distrito Federal não mantém serviços de transportes).

62 - Ter habilidade para supervisionar a construção de prédios escolares e para detectar falhas ou discrepâncias com o plano original

36 - Compreender as premissas e as diferenças básicas dos vários sistemas econômicos, tais como, capitalismo e comunismo

21 - Conhecer os princípios de finanças escolares, a nível federal, estadual e local.

É no mínimo curioso, notar que os respondentes também não puderam concordar a respeito da importância de competências tais como: “conhecer os princípios básicos das ciências modernas que se relacionam com a educação”. Coerentemente, também não consideraram importante ter conhecimentos de sociologia e antropologia em seus aspectos relacionados com a educação, nem ter conhecimentos de história da educação e de suas tendências passadas e presentes.

ANÁLISE DE CONGRUÊNCIA

A análise de congruência a que os dados foram submetidos, mediu as distâncias entre o Perfil Ideal e o Real, entre o Perfil Ideal e o Perfil de Formação Acadêmica e entre o Perfil Real e o de Formação Acadêmica, por subsistema (os perfis completos com os respectivos coeficientes de congruência encontram-se no Apêndice I).

Subsistema de Produção

Os coeficientes “C” encontrados no Subsistema de Produção indicam:

- a) alta congruência entre o Perfil Ideal e o Real ($C = 86$);
- b) congruência moderada entre o Perfil Ideal e o de Formação ($C = 69$) e
- c) alta congruência entre o Perfil Real e o de Formação ($C = 80$).

Isto significa que as competências que o Administrador Escolar usa sempre ou frequentemente em seu trabalho se aproximam daquelas que ele próprio julga importantes ou muito importantes para um bom desempenho profissional, embora não haja coincidência perfeita. Por outro lado, a formação acadêmica contribui apenas moderadamente para que o Administrador Escolar atinja seu Perfil Ideal. Já a distância entre a contribuição da formação acadêmica e a utilização real das competências é menor e leva a crer que (embora o coeficiente esteja no limiar da categoria “moderada”), para o que o Administrador Escolar faz nesse subsistema, a formação talvez seja suficiente.

Subsistema de Apoio

Os coeficientes encontrados no Subsistema de Apoio apontam:

- a) alta congruência entre o Perfil Ideal e o Real ($C = 85$);
- b) congruência moderada entre o Perfil Ideal e o de Formação ($C = 53$);
- c) congruência moderada entre o Perfil Real e o de Formação ($C = 54$).

A conclusão a que se pode chegar é que os cursos de formação não atendem bem as expectativas do papel que o Administrador Escolar desempenha na vida real nem ao que ele vê como ideal. Seu desempenho real, por outro lado, não é o que idealiza.

Subsistema de Manutenção

Os coeficientes encontrados no Subsistema de Manutenção indicam:

- a) alta congruência entre o Perfil Ideal e o Real ($C = 72$);
- b) congruência moderada entre o Perfil Ideal e o de Formação ($C = 50$) e
- c) congruência moderada entre o Perfil Real e o de Formação ($C = 61$).

Isto significa que, também neste subsistema, os cursos de formação do Administrador Escolar contribuíram pouco para a aquisição das competências necessárias a um Administrador Escolar ideal e contribuíram apenas modestamente para seu desempenho real, que também está distante de seu próprio ideal.

Subsistema Adaptativo

Os coeficientes encontrados no Subsistema Adaptativo indicam:

- a) alta congruência entre o Perfil Ideal e o Real ($C = 81$);
- b) congruência moderada entre o Perfil Ideal e o de Formação ($C = 58$) e
- c) congruência moderada entre o Perfil Real e o de Formação ($C = 67$).

Pode-se concluir também neste caso, que os cursos de formação não atendem as expectativas do atual desempenho do Administrador Escolar senão moderadamente e contribuem menos ainda para a aquisição das competências ideais.

Subsistema Gerencial

Os coeficientes encontrados para o Subsistema Gerencial apontam:

- a) alta congruência entre o Perfil Ideal e o Real ($C = 87$);
- b) congruência moderada entre o Perfil Ideal e o de Formação ($C = 68$) e
- c) alta congruência entre o Perfil Real e o de Formação ($C = 70$), embora o coeficiente encontrado esteja no limite inferior da congruência alta.

Isto significa que neste subsistema, a contribuição da formação acadêmica para a aquisição das competências do Perfil Ideal e para o desempenho do Perfil Real foi apenas moderada, enquanto a distância entre o Perfil Ideal e o Real foi pequena. Coincidentemente, foi a menor distância entre esses dois perfis nos cinco subsistemas.

É importante notar que foi no Subsistema de Produção e no Subsistema Gerencial que foram encontrados os coeficientes de congruência mais altos das comparações feitas entre os perfis Ideal vs. Real, Ideal vs. Formação e Real vs. Formação.

É possível inferir daí que, embora o desempenho Real esteja a alguma distância do Ideal e os cursos de formação não contribuam satisfatoriamente para esse desempenho e contribuam menos ainda para o Ideal, as distâncias entre esses perfis são menores nos dois subsistemas citados, talvez pelo fato de as competências contidas nos subsistemas de Produção e Gerencial estarem relacionadas com as matérias tradicionalmente trabalhadas nos cursos de Pedagogia (várias pertencentes ao elenco de matérias do atual Currículo Mínimo do Conselho Federal de Educação), como, por exemplo, Administração Escolar, Legislação Escolar, Supervisão, Psicologia da Educação, Sociologia, História da Educação e Currículo, que, em geral, formam a parte profissional da habilitação em Administração Escolar e os chamados Fundamentos da Educação.

A conclusão a que se pode chegar, considerando os coeficientes de congruência encontrados, é que, apesar de as competências referentes aos dois subsistemas estarem presentes nos currículos dos cursos de formação, seus efeitos são consistentemente inadequados, tanto para a prática existente, quanto para o ideal apontado pelos Administradores Escolares de escolas públicas do Distrito Federal.

Além da análise de congruência realizada entre os perfis construídos com os dados da população estudada, como um todo, buscou-se verificar se algumas características de subgrupos de respondentes poderiam apresentar perfis diferenciados, o que não se confirmou. Aprofundando-se mais a análise, foram calculados coeficientes de congruência entre os valores encontrados para a população total de respondentes e os seguintes subgrupos (e para os subgrupos entre si):

- Diretores que lecionam (que atuam regularmente como docentes em outras escolas)
- Diretores que não lecionam
- Diretores de escolas que têm apenas de 1ª à 4ª série mais outras séries de 1º grau

Os coeficientes encontrados demonstram que em 86% das comparações feitas, entre os três perfis e todos os tipos de respondentes nos cinco subsistemas, a congruência foi perfeita ou quase perfeita ("C" igual ou superior a 0,90). O coeficiente mais baixo e mesmo assim, na categoria de alta congruência ($C = 73$), ocorreu na comparação entre Diretores de Escolas de 1ª à 4ª série e Diretores que não Lecionam, com relação ao Perfil de Formação do Subsistema Adaptativo (ver Apêndice II).

CONCLUSÕES

As principais conclusões do estudo podem ser reunidas e resumidas da seguinte maneira:

1. Existe uma distância a ser percorrida pelo Administrador Escolar entre o desempenho real por ele declarado, com o qual não está satisfeito, e o ideal que deseja atingir.
2. Os cursos de formação de Administradores Escolares estão contribuindo de maneira insuficiente para o desempenho real atual do Administrador Escolar e menos ainda para levá-lo ao que considera ideal.
3. A contribuição da formação acadêmica está menos distante (embora não próxima) do Perfil Real e do Perfil Ideal nos subsistemas de Produção e Gerencial e é mais inadequada para a aquisição das competências necessárias aos subsistemas de Apoio, de Manutenção e Adaptativo.
4. As competências que constituem os perfis Ideal, Real e de Formação, juntamente com a análise das distâncias que existem entre eles, bem como a análise das distâncias entre as competências de cada subsistema tomadas individualmente, podem subsidiar o trabalho de avaliação e de planejamento curricular. O perfil profissiográfico evita que se perca de vista a origem das grandes áreas ou matérias, como Psicologia da Educação, Administração Escolar, etc, e que se enverede pela prática tradicional de partir de títulos de matérias e daí para a definição aleatória dos conteúdos, sujeita às preferências de cada indivíduo que detenha o poder de decidir o que um profissional deve aprender, perdendo-se assim, a visão global e o significado da Administração Escolar.
5. Obviamente, ao perfil encontrado neste estudo, podem ser acrescentadas outras competências, que poderão ou não ser representativas das necessidades e anseios da população estudada naquele momento e contexto históricos.
6. Respondendo a pergunta do título deste documento, pode-se dizer que o estudo do perfil do Administrador Escolar é uma necessidade para a avaliação e para o planejamento curricular é, certamente, mesmo sem usar a terminologia e metodologia aqui presentes, qualquer pessoa que tentar discutir o que é ou deve ser o Administrador Escolar, estará se referindo a algum tipo de perfil, completo ou incompleto.
7. O perfil será uma inutilidade, se for guardado em uma gaveta ou estante e ignorado sem jamais ser experimentado.

**Coefficientes de Congruência "C" entre Perfis de Competências
TODOS OS RESPONDENTES**

Subsistema de PRODUÇÃO	ID.	RE.	FO.
3. Estar familiarizado com os vários tipos de recursos didáticos e equipamentos e saber usá-los no processo de ensino-aprendizagem	3,2	2,4	2,1
11. Compreender a evolução psicológica de crianças e adolescentes	4,0	3,8	3,6
12. Compreender a constituição psicológica do adulto, em termos de suas aptidões e necessidades	3,8	3,3	3,0
14. Ter habilidade para planejar, organizar e avaliar o programa escolar em sua totalidade	4,0	3,8	3,1
16. Conhecer os princípios básicos das ciências modernas que se relacionam com a educação	3,6	2,9	2,7
17. Conhecer os diferentes módulos curriculares, seus pontos fortes, suas fraquezas e implicações	3,8	3,1	2,6
22. Ter conhecimentos de sociologia nos aspectos relacionados com a educação	3,7	3,0	3,0
23. Ter conhecimentos de antropologia nos aspectos relacionados com a educação	3,1	2,2	2,1
42. Possuir conhecimentos de história da educação e das tendências passadas e presentes da educação	3,4	2,7	3,0
44. Ter habilidade para desenvolver, administrar e avaliar os programas extra-classe relacionados com a escola	3,9	3,3	2,7
52. Possuir conhecimento das várias teorias da aprendizagem e ter habilidade para aplicá-las	3,9	3,6	3,1
57. Possuir conhecimento profundo do crescimento e desenvolvimento da criança	3,9	3,6	3,2
58. Possuir conhecimento funcional do currículo escolar	3,9	3,8	3,0
65. Saber controlar e avaliar o processo ensino-aprendizagem	4,0	3,8	3,1
68. Possuir conhecimentos e habilidades em orientação pedagógica	3,9	3,6	3,0

Obs.: Foram usadas as medianas dos valores ordinais atribuídos pelos respondentes a cada item.
Os valores em tipo *itálico* apresentam alta entropia

LEGENDAS:

ID. = Perfil IDEAL

RE. = Perfil REAL

FO. = Perfil de FORMAÇÃO

COEFICIENTES "C"

Ideal x Real = .86

Ideal x Formação = .69

Real x Formação = .80

Coefficientes de Congruência "C" entre Perfis de Competências

TODOS OS RESPONDENTES

Subsistema de APOIO	ID.	RE.	FO
9. Saber obter e utilizar os serviços de consultores, arquitetos e outros profissionais	3,0	2,2	1,6
13 Compreender o papel dos órgãos educacionais superiores e possuir habilidade para lidar com eles	3,9	3,5	2,7
24 Ter habilidade na obtenção e distribuição de equipamentos e materiais	3,7	3,4	2,0
26 Reconhecer a necessidade de participar de assuntos da comunidade e de planejamento comunitário	3,8	3,4	2,3
27. Ter habilidade no desenvolvimento e ou manutenção de um sistema de transporte escolar	2,3	1,4	1,0
28 Ter habilidade no estabelecimento e manutenção de um bom programa de relações públicas	3,5	2,9	2,1

Obs.: Foram usadas as medianas dos valores ordinais atribuídos pelos respondentes a cada item.
Os valores em tipo *itálico* apresentaram alta entropia relativa.

LEGENDAS:

ID. = Perfil IDEAL
RE. = Perfil REAL
FO. = Perfil de FORMAÇÃO

COEFICIENTES "C"

Ideal x Real = .85
Ideal x Formação = .53
Real x Formação = .54

Coeficientes de Congruência "C" entre Perfis de Competências TODOS OS RESPONDENTES

Subsistema de MANUTENÇÃO	ID.	RE.	FO.
7. Ter tato, compreensão e habilidade para interagir com outras pessoas (relações humanas)	4,0	3,9	3,2
10 Ter conhecimento de práticas adequadas de manutenção e conservação de instalações físicas	3,5	3,2	1,8
25 Conhecer e valorizar a arte, a literatura e a música	3,5	3,0	2,1
43 Saber reconhecer os esforços meritórios de seus técnicos, professores e funcionários em geral	3,9	3,7	2,8
48 Ser habilidade para desenvolver relações satisfatórias entre o pessoal técnico-docente e administrativo	4,0	3,8	3,0
66 Ter conhecimentos e habilidade para solucionar conflitos	3,9	3,3	2,4
67 Saber lidar com pessoas com desvio de conduta (toxicômanos, etc.)	3,8	2,1	1,5

Obs.: Foram usadas as medianas dos valores ordinais atribuídos pelos respondentes a cada item.
Os valores em tipo *itálico* apresentam alta entropia relativa.

LEGENDAS:

ID. = Perfil IDEAL
RE. = Perfil REAL
FO. = Perfil de FORMAÇÃO

COEFICIENTES "C"

Ideal x Real = .72
Ideal x Formação = .50
Ideal x Formação = .61

**Coefficientes de Congruência "C" entre Perfis de Competências
TODOS OS RESPONDENTES**

Subsistema ADAPTATIVO	ID.	RE.	FO.
2. Ter habilidade no método científico de resolver problemas (coleta de dados, análise, etc.)	3,6	3,1	2,9
30 Compreender os grupos de pressão e de interesse e ser capaz de lidar com eles	3,6	2,7	1,9
34 Saber utilizar técnicas de projeção de dados educacionais, tais como, matrículas, necessidades de prédios escolares, demanda de docentes, etc	3,6	3,1	2,2
39 Saber utilizar técnicas para identificar as necessidades e desejos da comunidade, dos professores, dos alunos e de outros integrantes da escola	3,9	3,5	2,6
41 Ter habilidade na localização de informações essenciais, relativas a problemas específicos	3,7	3,0	2,5
46 Possuir a habilidade de identificar e interpretar as atitudes e percepções do público para com a escola	3,8	3,3	2,4
47 Compreender as características da ordem social na qual as escolas operam.	3,8	3,4	2,5
51 Compreender as tendências culturais do país	3,5	2,9	2,3
53 Ter conhecimento dos princípios e técnicas de pesquisa educacional	3,6	2,8	2,7
54 Ter conhecimento dos princípios e técnicas de avaliação educacional	3,9	3,6	2,7
55 Ter atitude positiva com relação à aprendizagem contínua, através de treinamento em serviço, seminários, congressos e processos similares	3,8	3,1	2,8
56 Ter atitude positiva com relação a experimentação e inovações educacionais	3,8	3,1	2,7
61 Ter habilidade para disseminar informações dentro de uma organização e também para receber "feedback" de dentro da organização	3,8	3,2	2,8
63 Compreender a natureza e o lugar da política educacional na administração escolar	3,6	3,0	2,3

Obs.: Foram usadas as medianas dos valores ordinais atribuídos pelos respondentes a cada item.
Os valores em tipo itálico apresentaram alta entropia relativa.

LEGENDAS:

ID = Perfil IDEAL
RE. = Perfil REAL
FO. = Perfil de FORMAÇÃO

COEFICIENTES "C"

Ideal x Real = .81
Ideal x Formação = .58
Real x Formação = .67

**Coefficientes de Congruência "C" entre Perfis de Competências
TODOS OS RESPONDENTES**

Subsistema GERENCIAL	ID.	RE.	FO.
01. Saber delegar responsabilidade e utilizar os membros de sua equipe	3,9	3,7	3,3
4. Compreender a natureza e o lugar da autoridade na administração escolar	3,7	3,5	3,0
5. Ter conhecimento das várias teorias da administração educacional e adotar sua própria teoria	3,6	3,2	3,0
06. Saber preparar e executar o orçamento escolar	3,7	3,4	2,2
08. Compreender a coordenação como um elemento do processo administrativo	3,8	3,6	3,0
15. Compreender a legislação escolar e suas implicações para a educação	3,9	3,7	3,2
18. Conhecer e utilizar os processos correntes de contabilidade escolar	3,1	2,8	1,7
19. Conhecer e utilizar os procedimentos de arquivo e de registros acadêmicos	3,5	3,1	1,9
20. Conhecer dinâmica de grupo e saber orientar efetivamente um grupo de tarefas específicas	3,8	3,3	3,0
21. Conhecer os princípios de finanças escolares, a nível federal, estadual e local	3,0	2,1	1,5
29. Compreender o papel dos governos estaduais, municipais e federal na educação	3,7	3,6	2,4
31. Conhecer o propósito e a função da supervisão e saber aplicar esse conhecimento	3,9	3,6	3,0
32. Possuir a habilidade necessária para expor suas idéias eficazmente	3,9	3,5	2,9
33. Possuir a habilidade necessária para ser um ouvinte atento	3,9	3,6	3,0
35. Saber aplicar os princípios de "administração democrática"	3,8	3,6	2,9
36. Compreender as premissas e as diferenças básicas dos vários sistemas econômicos, tais como, capitalismo e comunismo	2,9	1,9	1,6
37. Compreender os principais elementos do processo decisório	3,7	3,2	2,4
38. Ter habilidade no uso dos vários meios de comunicação coletiva e compreender seus pontos fortes e fracos	3,5	2,9	2,1
40. Ter habilidade no uso de técnicas estatísticas	3,4	2,8	2,8
45. Compreender as várias filosofias da educação e gerar sua própria filosofia educacional	3,7	3,1	2,8
49. Ter habilidade para organizar logicamente material escrito e apresentá-lo de forma persuasiva e conveniente	3,8	3,3	2,7
50. Conhecer os princípios e técnicas envolvidos no planejamento da rede física	3,3	2,7	1,7
59. Ter conhecimento de suas responsabilidades legais	4,0	3,9	3,1
60. Ter noção da "hora certa" para tomar decisões sobre assuntos educacionais	3,9	3,7	2,8
62. Ter habilidade para supervisionar a construção de prédios escolares e para detectar falhas ou discrepâncias com o plano original	2,0	1,8	1,2
64. Ter conhecimento completo da administração, organização e finalidades do sistema educacional	3,9	3,3	2,7

Obs.: Foram usadas as medidas dos valores ordinais atribuídos pelos respondentes a cada item.
Os valores em tipo *itálico* apresentaram alta entropia relativa.

LEGENDAS:

ID. = Perfil IDEAL
RE. = REAL
FO. = Perfil de Formação

COEFICIENTES "C":

Ideal x Real = .87
Ideal x Formação = .68
Real x Formação = .70

Coefficientes "C" por Tipo de Respondente
Perfis IDEAL REAL e de FORMAÇÃO
Subsistema DE PRODUÇÃO

RESPONDENTES	TODOS	Diretores que não lecionam	Diretores que lecionam	Diretores de 1ª a 4ª série	Dir. 1ª a 4ª + OUTRAS
TODOS	-	.99 .96 .89	.99 .96 .86	.99 .98 .92	.99 1.00 .99
Diretores que não lecionam	.99 .96 .89	-	.99 .93 .93	.99 .96 .84	.99 .96 .90
Diretores que lecionam	.99 .96 .86	.99 .93 .93	-	.99 .95 .83	1.00 .96 .86
Diretores de 1ª a 4ª série	.99 .98 .92	.99 .96 .84	.99 .95 .83	-	.99 .98 .92
Dir. 1ª a 4ª + outras	.99 1.00 .99	.99 .96 .90	1.00 .96 .86	.99 .98 .92	-

Coefficientes "C" por Tipo de Respondentes
Perfis IDEAL, REAL e de FORMAÇÃO
Subsistema de APOIO

RESPONDENTES	TODOS	Diretores que não lecionam	Diretores que lecionam	Diretores de 1ª a 4ª série	Dir. 1ª a 4ª + OUTRAS
TODOS	-	.99 .98 .73	.99 .97 .86	.99 .98 .91	1.00 1.00 1.00
Diretores que não lecionam	.99 .98 .86	-	.98 .96 .85	.98 .97 .73	.99 .98 .78
Diretores que lecionam	.99 .97 .86	.98 .96 .85	-	1.00 .96 .82	.99 97 .88
Diretores de 1ª a 4ª série	.99 .98 .91	.98 .97 .73	1.00 .96 .82	-	.99 .98 .90
Dir. 1ª a 4ª + outras	1.00 1.00 1.00	.99 .98 .78	.99 .97 .88	.99 .98 .90	-

Coefficientes "C" por Tipo de Respondente
Pefis IDEAL, REAL e de FORMAÇÃO
Subsistema de MANUTENÇÃO

RESPONDENTES	TODOS	Diretores que não lecionam	Diretores que lecionam	Diretores de 1ª a 4ª série	Dir. 1ª a 4ª + OUTRAS
TODOS	-	.99 .95 .80	.99 .97 .91	.99 .98 .89	.100 .99 .100
Diretores que não lecionam	.99 .95 .80	-	.99 .97 .91	.99 .94 .77	.99 .96 .83
Diretores que lecionam	.99 .97 .91	.99 .93 .82	-	.99 .96 .81	.99 .97 .91
Diretores de 1ª a 4ª série	.99 .98 .89	.99 .94 .75	.99 .96 .81	-	1.00 .98 .88
Dir. 1ª a 4ª + outras	1.00 .99 1.00	.99 .96 .83	.99 .97 .91	.99 .98 .88	-

Coefficientes "C" por Tipo de Respondente
Pefis IDEAL, REAL e de FORMAÇÃO
Subsistema de MANUTENÇÃO

RESPONDENTES	TODOS	Diretores que não lecionam	Diretores que lecionam	Diretores de 1ª a 4ª série	Dir. 1ª a 4ª + OUTRAS
TODOS	-	.99 .96 .83	.99 .98 .91	.99 .97 .89	.100 .99 .100
Diretores que não lecionam	.99 .96 .83	-	.99 .97 .91	.99 .94 .77	.99 .95 .85
Diretores que lecionam	.99 .98 .91	.99 .94 .97	-	.99 .95 .83	.99 .97 .92
Diretores de 1ª a 4ª série	.99 .97 .89	.99 .94 .77	.99 .95 .83	-	1.00 .97 .88
Dir. 1ª a 4ª + outras	1.00 .99 1.00	.99 .95 .85	.99 .97 .92	1.00 .97 .88	-

**Coeficientes "C" por Tipo de Respondente
Perfis IDEAL, REAL e de FORMAÇÃO
Subsistema GERENCIAL**

RESPONDENTES	TODOS	Diretores que não lecionam	Diretores que lecionam	Diretores de 1ª a 4ª série	Dir. 1ª a 4ª + OUTRAS
TODOS	-	.99 .96 .86	.99 .97 .90	.99 .97 .92	1.00 .99 1.00
Diretores que não lecionam	.99 .96 .86	-	.99 .94 .93	.98 .78 .81	.99 .96 .82
Diretores que lecionam	.99 .97 .90	.99 .94 .93	-	.99 .95 .84	.99 .97 .91
Diretores de 1ª a 4ª série	.99 .97 .92	.98 .78 .81	.99 .95 .84	-	.99 .97 .91
Dir. 1ª 4ª + outras	1.00 .99 1.00	.99 .96 .82	.99 .97 .91	.99 .97 .91	

NOTAS

1. CORE (1979)
2. Ver os seguintes títulos: GUZMAN (1982; KENSKI (1981); MOURA (1982); ROJAS (1978). Outros estudos têm sido realizados com o objetivo de identificar perfis de outros tipos de profissionais, nos quais foi usado método semelhante, com orientação ou consultoria de Mello e/ou Serafini, como os seguintes: CALADO (em andamento); CALDAS (1982); DUENAS (1984); GRACINDO (1982); PEREZ (1982); VELLOSO (1981).
3. SERAFINI (1981).
4. SCOTT e WERTHEMEIER (1962).
5. KATZ e KAHN (1955).
6. KATZ (1955).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CALADO, Carmen Lúcia e GIL, Maria de Fátima. *Perfil do nutricionista no Brasil*. Brasília, DF: Federação Brasileira de Nutricionistas - FEBRAN (Pesquisa em andamento).

CALDAS, Naide Pereira. *Perfil ideal do professor de ensino supletivo segundo percepção dos supervisores, dirigentes e professores dessa modalidade de ensino no Distrito Federal*. Brasília, DF: Faculdade de Educação/UnB. (Dissertação de Mestrado).

CORE, Janete Tavares. As funções do administrador nos estabelecimentos de ensino de 1º Grau do Distrito Federal. Brasília, DF: Fac. Educação/Universidade de Brasília, 1979. (Dissertação de Mestrado)

DUENAS Peña, Elizabeth. Perfil de competências do professor de ciências naturais a nível secundário do Departamento de Cusco, Peru. Brasília, DF: Faculdade de Educação/UnB, 1984. (Dissertação de Mestrado).

GRACINDO, Regina Vinhaes. Perfil das competências ideais do professor de 1ª a 4ª série do ensino de 1º Grau da Rede Oficial de Ensino do Distrito Federal. Brasília, DF: Faculdade de Educação/UnB, 1982 (Dissertação de Mestrado).

GUZMAN, Maria Rita Elena Velarde de. Supervisão educacional: investigação do caso boliviano. Brasília, DF: Fac. Educação/Universidade de Brasília, 1982. (Dissertação de Mestrado).

KATZ, Daniel e KAHN, Robert L. *Psicologia Social das Organizações* (Trad. Auriphebo Simões). São Paulo, SP: Editora Atlas, 1978.

KATZ, Robert L. Skills na effective administrator. *Harvard Business Review*, n.33-42, fev. 1955.

KENSKI, Vani Moreira. Funções do supervisor em escolas do 2º Grau do Distrito Federal. Brasília, DF: Fac. Educação/Universidade de Brasília, 1981 (Dissertação de Mestrado).

MOURA, Zélia Maria de. Desempenho e percepção do papel do diretor escolar: um estudo no Município de Natal/RN. Natal, RN: UFRN/Departamento de Educação, 1982.

PEREZ Mafra Barreto, Ana Beatriz. Perfil profissiográfico do controlador de trânsito aéreo da Escola Técnica Aeronáutica do Chile: contribuição ao planejamento curricular. Brasília, DF: Faculdade de Educação/UnB, 1982. (Dissertação de Mestrado).

ROJAS, Gladis Teresa Colmán de. Formação de administradores escolares no Paraguai. Brasília, DF: Fac. Educação/Universidade de Brasília, 1978 (Dissertação de Mestrado).

SCOTT, William A. e WERTHEIMER, Michael. Introduction to psychological research. New York : John Wiley & Sons, 1962.

SERAFINI, Oscar. Indicadores cuantitativos de la distancia evaluativa : coeficientes de congruencia simple © y ponderado (Cp). Brasília, DF : Faculdade de Educação/UnB/OEA 1981.

VELLOSO, Maria Lucila Ferloni de. *Formação e competências do professor de educação primaria do Paraguai*. Brasília, DF : Faculdade de Educação/UnB, 1981. (Dissertação de Mestrado).

DEMOCRATIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO: POLÍTICAS E PRÁTICAS

Silke Weber

RESUMO

As políticas e práticas de democratização e de descentralização no setor educacional brasileiro se desenvolvem no interior das mudanças ocorridas na última década. A melhoria da qualidade do ensino oferecido pela escola pública depende de um conjunto de ações articuladas, entre as quais está a própria dinâmica institucional, com a redefinição das formas de gestão, acompanhamento e avaliação dos resultados articulada com outros aspectos. O texto enfatiza a tarefa conjunta escola básica, governo e universidade, materializando diretrizes amplas, não limitada a programas específicos. A autonomia docente daí resultante é elemento fundamental. A gestão da educação realiza avanços efetivos na democratização e formas de cooperação entre instâncias de poder, entre governo e professorado e com entidades da sociedade civil. O texto questiona a dimensão singular e a competição, em substituição à dimensão coletiva e à cooperação. Debate a autonomia da escola para que de maneira ativa participe e integre o espaço coletivo de construção da qualidade do ensino público produtivo.

ABSTRACT

The policies and practices of democratization and decentralization in Brazilian educational sector developed within the changes which took place during the eighties. The improvement of teaching quality in public schools depends on a number of articulated actions, which include the institutional dynamics itself, by means of the redefinition of management strategies, the monitoring and evaluation of results, and other processes. The paper emphasizes the integrated responsibilities of basic schools, government and universities to enforce and mark a series of comprehensive principles real, not limited to specific programs. The resulting teaching autonomy is an essential element in the process to introduce and increase quality levels in elementary school. Education management is making an effective progress in democratizing and improving collaboration among different power structures, between government and teachers, as well as with social organizations. The author criticizes the isolated consideration of each school and the competition among them, proposing a collective orientation and cooperation. As a conclusion, she defends school autonomy in order to actively participate and integrate the collective space to build quality in a productive public school.

INTRODUÇÃO

Avanços efetivos no setor educacional têm sido obtidos, na última década, malgrado persistirem problemáticas a baixa qualidade e a improdutividade do sistema escolar brasileiro, que se expressam, principalmente, nas altas taxas de insucesso e de evasão escolares nas séries iniciais, o que demonstra quão longe ainda está o país de propiciar às sucessivas gerações a escolaridade obrigatória.

Embora não se pretenda retrair os avanços realizados, seja no que concerne à cobertura escolar, seja no que diz respeito aos aspectos pedagógicos e de aprendizagem, seja também no que se relaciona à profissionalização docente ou à flexibilização da gestão do sistema educacional e da própria escola, é necessário ter presente que os mesmos resultam, simultaneamente, do aprofundamento da luta em favor da democracia, da generalização da discussão acerca da problemática educacional, da formulação e implementação de políticas educacionais, consoantes com as linhas gerais da luta social mais ampla e do conhecimento produzido a esse respeito.

Nesse processo, referências comuns foram sendo elaboradas e reafirmadas, as quais passaram a nortear a própria discussão sobre a questão educacional na atualidade, a exemplo, aliás, do que ocorre neste Simpósio, bem como propostas de políticas educacionais, dentre as quais pode ser mencionado, inclusive, o Plano Decenal de Educação, de redação recente pelo MEC e apresentado à UNESCO. Aliás, de uma ou de outra maneira, parece cada vez mais difícil fazer tábula rasa de políticas definidas em gestões anteriores, no tocante à Educação Básica, tendo em vista não apenas conquistas obtidas no plano formal, mas também a crescente visibilidade da contribuição acadêmica no enfrentamento dos problemas educacionais.

Vale dizer que continua frequente a prática de desmantelamento do que foi feito em governos anteriores, até por parte de representantes do mesmo arco de alianças ou do mesmo partido. Mas raramente essa reorientação contesta prioridades anteriormente definidas: ela se restringe, no mais das vezes, a modificar encaminhamentos, já que o avanço do debate e da luta social mais ampla impõe, por si mesmo, certos limites.

É bem verdade que é preciso ter claro que mesmo quando apenas formas são alteradas, há repercussões evidentes na implementação de prioridades arduamente definidas em um longo processo de negociação entre as mais diferentes forças sociais de natureza acadêmica, política, administrativa. É, portanto, necessário redobrar a atenção e vigilância na perspectiva de não somente assegurar avanços mas também garantir um mínimo de estabilidade às políticas educacionais do país, inclusive para que os seus resultados mediatos possam ser avaliados e até reorientados.

Assim, há de certo modo consenso entre os diferentes segmentos sociais e as esferas de poder que a melhoria da qualidade do ensino oferecido pela escola pública depende de um conjunto de ações articuladas entre si que, entre outros aspectos, envolve, necessariamente, a situação material e pedagógica da escola, a capacitação,

intercâmbio e profissionalização docentes, a própria dinâmica escolar, com redefinição de formas de gestão, acompanhamento, avaliação de resultados.

Malgrado reconhecerem isso, textos recentes tendem a eleger a dinâmica institucional como elemento central da melhoria da qualidade e da produtividade do sistema educacional, sem muitas vezes sequer atentar para as efetivas mudanças ocorridas, na última década. Na verdade, silenciam a seu respeito. Parece, pois, importante considerá-los na reflexão sobre políticas e práticas de democratização e de descentralização no setor educacional brasileiro. Antes porém, talvez fosse necessário delimitar alguns aspectos do debate sobre a qualidade do ensino, marco de qualquer proposta contemporânea de política nessa área.

O DEBATE SOBRE A QUALIDADE

Talvez não seja exagero dizer que a questão da construção da qualidade da Educação Básica tem sido preocupação constante de educadores e de gestores de política educacional ao longo do século 20, se bem que ela ganhe relevo em períodos determinados, caracterizados, por Nagle (1974), como de "otimismo pedagógico".

Esse debate avançou, particularmente, na década de 80, com a implementação de políticas educacionais voltadas para a construção da qualidade de ensino, formuladas no âmbito de governos democráticos, tanto no nível estadual como municipal, implicando, necessariamente, na tomada de posição frente à escola e às relações sociais que aí se desenvolvem, ao professorado, à relação sociedade x educação formal, às competências específicas das esferas de poder na generalização da educação básica, entre outros aspectos.

Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, definindo como princípio "a garantia de padrão de qualidade" (Art. 206, item VII), consolidou-se essa perspectiva.

Isso significa que o debate social foi sendo aprofundado no sentido de reconhecer a escola como instância que promove a disseminação e a organização dos conhecimentos sistematizados necessários à compreensão e participação consciente nos rumos da sociedade em que a mesma se insere, estimula a fruição e a criação de bens culturais, tematiza e atende aos cambiantes requerimentos de um mercado formal de trabalho marcado por inovações tecnológicas periódicas ou estruturais, considera as demandas do setor informal de economia.

Reconhecer a qualidade da educação escolar como princípio constitucional implica, por outro lado, em resgatar a atuação do docente, que passa a ser percebido como profissional, requerendo a explicitação e o respeito a regras claras de formação, recrutamento, desempenho, bem como em envolver os diferentes segmentos sociais na concepção, gestão, controle e avaliação de políticas educacionais e de políticas de ensino.

A atuação docente

O enfrentamento da questão da qualidade da escola pública conduz à reflexão sistemática sobre a prática pedagógica desenvolvida pelo professorado, na media em que a mesma constitui elemento mediador entre história social e pessoal, entre instituição escolar e sociedade, entre educação básica e sociedade. No seu desenvolvimento, foi ficando progressivamente clara a necessária articulação entre propostas pedagógicas particulares e projetos educacionais unitários, cujo conteúdo básico seria tanto a construção de competência cada vez mais complexas, como o compromisso com a edificação da democracia. Tornava-se assim evidente que a crítica da prática pedagógica e a sua reorientação pressupunham o aperfeiçoamento contínuo e o intercâmbio sistemática entre pares, além de condições de trabalho, carreira, salários compatíveis com a tarefa do magistério.

A paulatina tomada de consciência de tais aspectos, associada à crescente autonomia docente, constituída no intercâmbio de conhecimento e de experiências, em suas respectivas áreas de atuação, sob a supervisão e/ou o estímulo de instituições universitárias**, indica que o acompanhamento da prática docente e o fornecimento do apoio pedagógico requerido é uma vertente fecunda, que precisaria ser explorada.

Diferentes textos têm dado contas dos avanços obtidos nessa perspectiva, bastando mencionar alguns mais recentes como Cortella (1993); Miranda (1991); Weber (1991 e 1993). Eles mostram que a possibilidade concreta de um escola pública de qualidade demanda a definição e desenvolvimento de políticas de ensino de rede, formuladas a partir de amplo debate entre docentes e especialistas nas diferentes áreas de conhecimento. Com isso se explicitaria o reconhecimento das dimensões coletiva, crítica, provisória da atividade pedagógica, transformando a instituição de canais de acompanhamento e de controle da ação educativa desenvolvida e avaliação periódica dos resultados obtidos em ações de natureza também pedagógica.

A pedagogização desse debate extrapola cada escola em particular e facilita a compreensão de que a construção da qualidade de educação básica é um processo que concerne, ao mesmo tempo, ao governo, à rede escolar, ao professorado, ao alunado, a comunidade, à sociedade civil, e cujo aprofundamento requer, certamente, o respaldo contínuo de informação, diagnósticos, conhecimentos, que estão disponíveis particularmente, nas instituições universitárias.

É pois fundamental aprofundar esse trabalho cooperativo e crítico que vem progredindo entre rede pública e instância universitária.

Dados os seus próprios objetivos de produção e disseminação de conhecimentos e de inovações tecnológicas, de formação profissional e criação de clima cultural, caberia à instância universitária não somente propiciar a formação contínua do corpo docente da escola pública e prover o apoio pedagógico por ele requerido, nas diferentes áreas do conhecimento, mas também estabelecer a mediação escola-trabalho. Ultrapassar-se-ia, dessa forma, certamente, a perspectiva de preparação pela escola de mão-de-obra imediata para o mercado de trabalho e avançar-se-ia na direção de uma formação que fornecesse as bases para a compreensão dos fundamentos cien-

tíficos-tecnológicos não somente dos diferentes processos produtivos mas do próprio processo de trabalho. Em suma, numa tarefa conjunta escola básica e universidade, caberia a esta última propor caminhos para relacionar escola-trabalho na sociedade e nas diferentes atividades dos setores de produção, distribuição, reprodução.

Universidade e autonomia docente.

As experiências de cooperação educação básica/instância universitária têm, no entanto, indicado que propostas criativas podem ser desenvolvidas, sobretudo, quando as relações entre ensino público, ou seja, governo e instituições universitárias, se pautam por diretrizes mais amplas de políticas e não apenas por programas específicos.

De fato, quando a principal condição da cooperação é a materialização das diretrizes definidas, há espaço para conjugação de interesse e lugar para iniciativa inovadoras. Como exemplos é possível citar entre outros Pernambuco, no período 1987-1990, e a cidade de São Paulo, entre 1989 e 1992, onde políticas educacionais foram implantadas com o aporte sistemático e efetivo das diferentes instituições universitárias existentes e posteriores mudanças de orientação política não conseguiram quebrar nem os laços ou redes de relação estabelecidos entre professores de diferentes Departamentos e docentes das respectivas redes públicas de ensino, nem as próprias perspectivas e encaminhamento concebidos conjuntamente.

Em Pernambuco, as instâncias universitárias continuam a ser instadas pelos docentes a darem prosseguimento não somente ao acompanhamento da prática pedagógica em curso, sobretudo nas séries iniciais e nas classes de Educação de Jovens e Adultos, mas também a incluírem na sua rotina acadêmica a organização de seminários, palestras bem como o oferecimento periódico de cursos de aperfeiçoamento e de especialização. O sucesso da SBPC em Recife, que teve no professorado da rede estadual um público assíduo, talvez seja mais um resultado desse relacionamento.

Essa cooperação desenvolvida em moldes próprios por ambas as instâncias - governamental e universitária - que tem as marcas da própria história local do setor educacional e das instituições universitárias, aponta a autonomia docente daí resultante como um elemento fundamental do processo de construção da qualidade do ensino fundamental. Ora, como é sabido, a autonomia no trabalho é uma das condições de profissionalização de uma atividade. Não constituiria, pois, a profissionalização progressiva do docente um elemento forte de mudança no setor educacional, menos admitindo com Enguita (1992) que ela vai de par com a sua crescente proletarianização?

Sabe-se que melhorias mais amplas escapam do domínio da escola e dos próprios governos, uma vez que elas dependem, principalmente, de mudanças sócio-econômicas e políticas de natureza estrutural que impeçam a expulsão continuada de alunos antes do final do ano escolar e que sejam capazes de alterar o condicionamento cultural de descrédito em relação à escola pública, ao seu professorado e a seu alunado, ao governo e à suas instituições.

Entretanto, a construção de uma concepção de professor como profissional, que antevê progressos na carreira relacionados à sua competência e desempenho e por isso mesmo busca aperfeiçoar-se mediante a exposição sistemática ao debate, ao

confronto entre conhecimento e realidade, à troca e ao intercâmbio, ao estabelecimento de redes de relacionamento nas respectivas áreas de atuação, constitui certamente o núcleo de uma política educacional voltada para a qualidade do ensino. Nessa interlocução contínua, a relação entre teoria e prática é, necessariamente, tematizada, resultados são avaliados, podendo conduzir à sua crítica e à formulação de propostas pedagógicas alternativas, cuja experimentação requer espaço institucional propício.

E isso leva a considerar o necessário contraponto de qualquer política educacional que vise à construções da qualidade do ensino público: a gestão da escola e as próprias políticas educacionais.

2 - A QUESTÃO DA GESTÃO

Também com relação a esses aspectos a década de 80 foi rica em experiências e propostas, mostrando que, dada a complexidade envolvida no setor educacional, avanços são observados quando políticas atuam, simultaneamente sobre as condições materiais, pedagógicas, administrativas da escola e da rede pública.

Com efeito, a centralização extrema, com a conseqüente expansão de estrutura técnico-burocráticas, no interior das quais eram definidas as políticas públicas, ao longo do período autoritário, foi cedendo lugar, desde o final dos anos 70, em decorrência do grau de organização obtido pela sociedade civil, a processo participativos de planejamento e de gestão de políticas educacionais e da própria escola.

Nesse contexto, em que a democratização da gestão governamental constituía reivindicação básica de diferentes setores sociais, diversas formas de canalizar a influência e de suscitar o controle dos segmentos organizados da sociedade civil na definição de prioridades governamentais, no encaminhamento de políticas educacionais, foram experimentadas e vivenciadas nos mais diversos Estados e Municípios.

Cunha (1991) faz um amplo balanço do que ocorreu nessa esfera, entre meados de 70 e meados da década de 80. Detendo-se em experiências que obtiveram visibilidade nacional, mostra que ambigüidade e limites do processo de democratização da educação, decorreu tanto da falta de clareza ideológica dos atores envolvidos, da confusão e conflito de interesses particularistas que terminam favorecendo a privatização da escola pública como também de questões políticas mais gerais, que concernem concepções da sociedade brasileira futura e do lugar das iniciativas estatais.

Outros textos como os de Namo de Mello (1986), Oliveira (1991), Rodrigues (1985), Weber (1991) tentam fazer uma reflexão sobre o processo de democratização da gestão educacional que, de uma ou outra forma, seus autores ajudaram a desencadear. Dificuldades em concluir, segundo o formato previsto, o processo iniciado no Congresso Mineiro, por exemplo, conflitos como o professorado em São Paulo e em Pernambuco, acrescidos, neste último caso, do confronto entre visões de democracia representativa x democracia direta são alguns dos obstáculos que ali merecem destaque.

Mas, por outro lado, todos esses textos indicam avanços efetivos realizados na relação entre as esferas de poder, entre governo e professorado e com entidades da sociedade civil, com a própria comunidade, assim como esclarecem sobre as suas repercussões na melhoria da qualidade do ensino público. Porém, e, sobretudo, a exposição pública dos limites e possibilidades de mudanças da escola pública, a curto prazo,

tendo em vista a sua própria história na sociedade brasileira, nas últimas décadas, que constitui o núcleo desses trabalhos.

Esse debate contínuo, suscitado por Estados e Municípios durante a construção de seus planos e projetos educacionais, de propostas para a Constituição Federal, Constituições Estaduais, Leis Orgânicas dos Municípios, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, além de representar espaço de socialização do conhecimento a respeito do setor educacional, nas mais diferentes dimensões, e dos seus problemas, tem constituído estímulo para a reafirmação de bandeiras de lutas e a gestão de novas reivindicações e pleitos.

É assim que Forúns e Conselhos nos diversos níveis foram sendo instituídos como modo de assegurar a presença da sociedade no debate e encaminhamento de problemas educacionais, cuja atuação e influência efetivas variam de Estado para Estado, de município para município.

Formas de cooperação, de parceria entre Estado e municípios, entre os próprios municípios, entre instituições governamentais e educacionais no diferentes níveis, foram sendo desenvolvidas, propiciando o conhecimento recíproco e a descoberta de novas possibilidades de trabalho conjunto tanto na aplicação da matrícula como no apoio pedagógico ao professorado. Por outro lado, evidenciou entraves, demonstrando a importância da "despartidarização" e da "desprivatização" da educação básica porque conquista história de um direito de todos, transformada em dever do Estado.

Nesse processo, também, têm se esclarecido e definido competências específicas e formas de relacionamento entre as três esferas do poder, sendo reafirmada a tarefa integrativa da União, raramente assumida, no tocante a políticas educacionais, o papel articulador e coordenador dos governos estaduais na formulação, gestão e avaliação de políticas educacionais, a autonomia do município para definir prioridades educacionais locais e para tomar as iniciativas a elas relacionadas.

No tocante à escola, formas diversas de gestão tem sido experimentadas, desde a tradicional centrada na direção, esta selecionada por concurso público, indicada por força política, eleita pelos segmentos da escola ou envolvendo também a comunidade; as formas colegiadas nas suas diferentes visões; os Conselhos Escolares nos seus diversos formatos. Malgrado não haver ainda estudo que aponte qual o estilo de gestão mais favorável à consecução dos objetivos escolares, se é que ele existe, parece claro não ser mais possível fazer da escola o receptáculo de experimentos e de inovações formuladas em instâncias exteriores a ela, seja do ponto de vista pedagógico, seja do ponto de vista administrativo. Mas também parece claro que mais do que nunca a escola pública anseia por realizar de forma conjunta e não isoladamente a sua tarefa principal de fornecer às novas gerações condições de acesso e de participação efetiva no que humanidade construiu em termos de significados, de conhecimentos, de técnicas, de tecnologias, de propostas, de crítica.

Para tanto, a escola teria que apostar na alegria que as novas gerações podem experimentar ao aprenderem o que lhes é ensinado sobre a aventura humana, tanto no que diz respeito às suas conquistas e à sua face de exploração, dominação, violência (Snyders, 1986) como no que se refere às suas possibilidades de superar o passado e o presente e de construir o futuro. Isso, no entanto, requer apoio efetivo e articulação permanente entre os diferentes setores envolvidos na educação formal, seja

governo, sejam instituições de formação e aperfeiçoamento dos responsáveis pelo ensino, sejam instâncias de produção, disseminação, crítica do conhecimento, sejam entidades da sociedade civil, para nomear apenas aqueles segmentos sociais necessariamente implicados na proposição de caminhos e no estímulo a iniciativas para assegurar e incorporação e o enriquecimento de conteúdos mínimos nacionais.

Essa articulação frequente entre esses diferentes segmentos, que conduziria tanto aprofundar veredas exitosas como a reorientar iniciativas experimentadas, requer a comparação, contraposição, confronto de propostas e de encaminhamentos, o que pressupõe ênfase na viência da dimensão coletiva da atuação pedagógica. Fica pois, difícil imaginar que cada escola por si, em nome de sua autonomia, se sinta estimulada a de forma cooperativa compor um conjunto que, guardando as diferenças, disponha-se a construir a qualidade do ensino público.

Apesar disso, parece ser a proposta que incentiva a competição entre escolas que vem ganhando adeptos, entre gestores de políticas públicas, educadores, membros da academia, na atualidade.

A gestão baseada na escola

É exatamente a substituição da dimensão coletiva pela dimensão singular, da cooperação, difícil é verdade, pela competição que, entre outros aspectos, parece ser propugnado pelos defensores da autonomia das unidades escolares do ponto de vista pedagógico e do desenvolvimento institucional.

Esta posição oriunda de países anglo-saxões, de onde vem também a inspiração do modelo administrativo implementado pela reforma universitária, que hoje faz 25 anos, pretende ser a alternativa à atual política centralizada de administração e de controle do sistema escolar para fomentar a qualidade e produtividade do ensino, enfatizar a ação pedagógica da escola, flexibilizar decisões, controlar o seu desempenho, tornar públicos os resultados de sua atuação.

Segundo Santos e Carvalho (1993), em recente revisão bibliográfica sobre o assunto, a descentralização organizacional, que permitiria à escola pública obter autonomia institucional, administrativa e financeira, seria condição indispensável para a democratização da gestão e para a melhoria da qualidade da educação.

Ao delegar autoridade para a esfera local busca-se, conforme Hallack (1992), citado por Santos e Carvalho (1993), favorecer a gestão no lugar onde acontece o ensino-aprendizagem, superar a imagem negativa do Estado como administrador se provedor de serviços públicos, fortalecer a ação dos diferentes atores no planejamento e implementação da educação.

Posição semelhante defende Namó de Mello (1991), apoiada em estudo de Rivas (1991) sobre políticas de descentralização da educação fundamental e média na América Latina, e em recentes trabalhos de Tedesco (1991). Ela advoga formas descentralizadas de organização escolar, construídas em nível local, "que permitam incorporar as necessidades desiguais e trabalhar sobre elas ao longo do processo de escolaridade de modo a assegurar acesso ao conhecimento e satisfação das necessidades básicas de aprendizagem para todos", (p. 201) conforme preconizado pela UNESCO (1990).

Essa mesma perspectiva, que admite a diferença como ponto de partida e elege a equidade como ponto de chegada, posição que tem sido posta em xeque por Buarque (1993), que respeita o diverso e denuncia a diferenciação, é sustentada por Silva (1991), Xavier (1991), Araújo e Oliveira (1991) para os quais a modernização da gestão escolar constitui o elemento chave para a construção de qualidade da educação.

Silva, entrando a sua discussão sobre as características dos Recursos Humanos requeridos pelo "novo cenário tecnológico, econômico e político", enfatiza a descentralização que "a recomposição das forças políticas já vem impondo ao país no setor educacional" como condição primeira para superar "o enorme fosso existente entre o nosso país e o primeiro mundo, na área da educação" (p. 254).

Xavier busca mostrar que o método de gestão da qualidade total, aplicado nas escolas, pode produzir a melhoria efetiva da qualidade educacional, na medida em que mobiliza todos os seus membros na consecução dos seus objetivos e na satisfação de sua clientela.

Araújo e Oliveira, como os demais autores mencionados, também tem como referência as demandas periódicas do setor produtivo, focalizando no setor educacional, as estruturas de gestão e de financiamento. A escola, segundo a sua concepção, deveria ser competitiva e autônoma do ponto de vista pedagógico, administrativo e financeiro, inclusive no tocante ao salário docente. É o primeiro aspecto, sobretudo, que tem sido reivindicado pelo setor empresarial, cada dia mais consciente da vinculação formação escolar e competitividade empresarial, tal como discutido em seminário realizado no Rio de Janeiro, em agosto de 1992. A entrada em cena deste segmento social no debate educacional, constitui, aliás, um novo elemento a considerar na formulação de políticas.

Não é outra a visão da CEPAL e da UNESCO, que reconhecem a necessidade "de uma transformação profunda nas orientações, uma nova proximidade que conjugue conhecimento com produtividade e mudança institucional" (p. 9). O papel do Estado "dirigista" e centralizador é questionado, recomendando-se a adoção de "uma visão que potencie a orientação estratégica" (p. 9), à qual sejam incorporados os conceitos de competitividade, desempenho e descentralização.

Como pode ser observado, o que está subjacente a todas essas propostas é o afastamento paulatino do Estado, dos negócios da educação e a concretização, no Brasil, dos padrões obtidos no primeiro mundo. Entretanto, ao advogar a eliminação dos controles burocráticos centralizados e ao atribuir à dinâmica institucional as decisões para avançar na construção da qualidade da escola pública, não se estaria reduzindo a ação educativa a uma questão técnica e retirando a sua dimensão, necessariamente, política?

Basta lembrar, como fez Cunha (1992), recentemente, que a criação de Departamentos constituiu a condição organizacional para que a universidade se libertasse da mediocridade técnico-científica e do clientelismo acadêmico.

Sabe-se quantos obstáculos tem sido criados pelos Departamentos de diferentes instituições universitárias para a institucionalização da pós-graduação e da pesquisa e para a abertura de concursos destinados a recrutar representantes da massa críticas que a duras penas tem sido formada como apoio da sociedade brasileira. Não fora o projeto acadêmico e social de seu corpo docente, canalizado pelas diferentes

sociedades científicas, que souberam explorar as oportunidades de fomento existente, certamente, não disporia o país do atual acervo de conhecimentos acerca de si próprio e de suas potencialidades.

Ao se restringir à dinâmica institucional as possibilidades de avanço na construção da qualidade da escola pública, corre-se o risco de esvaziar a construção conjunta, necessariamente eivada de conflitos e de tensão, porque também de cunho político, para se privilegiar a obtenção isolada de taxas de produtividade. Perde-se, assim, a busca contínua de produção de argumentos convincentes, o que pressupõe a incorporação sistemática de conhecimentos e de sua crítica e a consideração dos interesses das forças sociais em presença, para enfatizar critérios que meçam apenas a distância entre o rendimento escolar de uma dada escola e o nível que ela elegeu como alvo a atingir, importando apenas adotar ou adaptar procedimentos definidos ou experimentados por países tomados como padrão.

Substitui-se, assim, a incipiente tomada coletiva de consciências dos determinantes da realidade escolar e dos espaços de mudança pela adoção de modelos abstratos de dever ser. Substitui-se, outrossim, a tênue construção de uma cultura de cooperação entre professores, escolas, instituições, entidades organizadas, pela cultura da competição, na qual o que importa é ser o melhor entre poucos. Substitui-se o resgate da dimensão pública da ação estatal pelo aprofundamento de sua privatização, não mais expressa apenas por clientelismo, populismo, mas agora atrelando-a, diretamente, à produção do lucro e da acumulação do capital.

Em suma, mais uma vez atribuir-se-ia à educação formal a tarefa de transformação social, dessa feita, sob a forma de mudança de mentalidade, em moldes bem caros aos arautos do desenvolvimentismo. Com uma diferença: na década de 60, fazia-se apelo à Psicologia Social; na década de 90, busca-se nas teorias organizacionais relacionadas à inovações administrativas ocorridas no setor privado, a orientação para fazer com que a educação no país entre no século XXI.

Ressalte-se que não se pretende, em nenhum momento, negar a urgência de promover, efetivamente, a descentralização dos controles burocráticos e das instâncias de decisão. Importa, de fato, assegurar à escola autonomia na formulação e implementação de propostas pedagógicas disseminadoras da cultura de qualidade, produtividade, criatividade, da indagação, da investigação, de acompanhamento do avanço do conhecimento nas diversas áreas, propostas essas que estejam sintonizadas com as linhas gerais de política educacional no país. Impõe-se, também, estimulá-la a adotar formas de gestão compatíveis com o grau de organização de sua comunidade escolar, bem como a elaborar propostas de capacitação, aperfeiçoamento, intercâmbio para o seu corpo docente e técnico-administrativo e a definir processo de auto-avaliação do seu desempenho. É, igualmente, necessário que a escola assuma a responsabilidade da manutenção das condições materiais de trabalho e da provisão do material didático e pedagógico. Ou seja, é indispensável que a escola disponha dos recursos e das condições para que, de maneira ativa, participe e integre o espaço coletivo de construção da qualidade do ensino público, que deve, sim, ser produtivo, sobretudo, porque resultado da intervenção sistemática da atividade humana na realidade, em resposta a demandas históricas bem nítidas.

A escola deve ser produtiva porque espaço de materialização de direito social básico e uma das instâncias e exercício de cidadania.

Deve ser flexível o suficiente para abrigar as diferenças, o contraditório, os antagonismo, para poder gestar o novo.

Deve ser implusionada por políticas mais gerais que lhe reiterem o compromisso com o aperfeiçoamento da vivência democrática, nas suas diferentes dimensões.

BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO & OLIVEIRA, João B. União, Estados e Municípios e o sistema fundamental: atribuições e perspectivas - In: GOMES, Candido A. & AMARAL SOBRINHO, J. orgs. - Qualidade, eficiência e equidade da Educação Básica. Brasília : IPEA, 1992. p. 123-158.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília : Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BUARQUE, Cristovam. La educacion de la modernidad. Santiago : CEAAL, 1993.

CORTELLA, Mário S. A reconstrução da escola : a educação municipal em São Paulo de 1989 a 1992 - Em Aberto, ano 11, n. 53, p. 54-63, jan/mar 1992.

CUNHA, Luis A. Educação, estado e democracia no Brasil. São Paulo : Cortez/EDUFF/FLACSO, 1991.

ENGUITA, Mariano. A ambiguidade da docência : entre o profissionalismo e a proletarianização - Teoria & Educação, n.4, p. 41-61, 1991.

HALLAK, J. La gestion del sistema educativo para lograr una educacion equitativa y de calidad. Universitas 2000, v. 16, n.3, p. 11-25, 1992. Instituto Herbert Levy - Educação Fundamental e Competitividade empresarial - São Paulo, agosto 1992.

GATTI, Bernadete. Enfrentando o desafio da escola: princípios e diretrizes para a ação. Cadernos de Pesquisa, n. 85, p. 5-10, maio 1993.

MELLO, Guiomar N. Educação escolar: paixão, pensamento e prática. São Paulo : Cortez, 1986. Autonomia da escola: possibilidades, limites e condições. Estado e Educação - Coletânea CBE, São Paulo : CEDES/ANPED/Papirus, 1992. p. 184-214.

MIRANDA, Elisabete M. et alii. Avaliação de uma proposta curricular. Recife : Secretaria de Educação de Pernambuco, 1991.

NAGLE, Jorge. Educação e sociedade na Primeira República. São Paulo : EDUSP, 1974.

OTTONE, Ernesto. Educação e conhecimento : eixo da transformação produtiva com equidade : uma visão sintética. CEPAL/OREAL/UNESCO, 1993 (divulgação INEP/MEC).

OLIVEIRA, Maria das Graças C. Novas relações Estado/Município, no campo da educação - in WEBER, Silke, org., Democratização, educação e cidadania: caminhos do Governo Arraes (1987-1990). São Paulo : Cortez, 1991. p. 49-76.

_____. Conteúdo do planejamento : uma questão relevante. In: WEBER, Silke, org. Democratização, educação e cidadania: caminhos do Governo Arraes (1987-1990). São Paulo : Cortez, 1991. p. 103-118.

RODRIGUES, Neidson. Por uma nova escola : o transitório e o permanente na educação. São Paulo : Cortez, 1986.

SANTOS FILHO, j. Camilo & CARVAHO, Maria Lúcia. Gestão democrática baseada na escola : obstáculos, possibilidades e conseqüências. Campinas : UNICAMP, maio 1993 (Relatório de Pesquisa).

SILVA, Rose N. & MELLO, Guiomar N. Política educacional para os anos 90. Estado e Educação - Coletânea CBE, São Paulo : CEDES/ANPEd/Papirus, 1992. p. 231-256.

SNYDERS, George. La Joie à L'école. Paris : PUF, 1986.

TEDESCO, Juan C. Alguns aspectos da privatização educativa na América Latina. Estudos Avançados, São Paulo : USP, v. 12, n. 5, p. 23-44, 1991.

XAVIER, Antonio C. da R. Reflexões sobre a qualidade da educação e a gestão da qualidade total nas escolas. Estado e Educação - Coletânea CBE, São Paulo : CEDES/ANPEd/ Papirus, 1992. p. 223-230.

WEBER, Silke. A luta pela qualidade da escola pública - in _____. org. - op. cit, p. 17-48. _____. A universidade e a qualidade da educação pública. Em Aberto. Brasília, ano 11, n.53, p. 64-72, jan/mar 1992.

SITUAÇÃO E PERSPECTIVAS DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: UMA CONTRIBUIÇÃO

Vítor Henrique Paro

RESUMO

Visando a dar uma contribuição para a reflexão sobre o tema, o texto focaliza o desempenho da escola pública fundamental, examinando as questões referentes à necessidade de definição de objetivos educacionais de acordo com os interesses de seus atuais usuários, ao estabelecimento e à busca de padrões e qualidade coerentes com esses objetivos, à atual desqualificação do corpo docente, seus determinantes e suas consequências sobre a qualidade do ensino e à indispensável intuição, na escola, de uma estrutura administrativa que favoreça o desenvolvimento de relações democráticas e a participação dos usuários em sua gestão.

ABSTRACT

This paper aims at offering a contribution to the reflections on the state and tendencies in Brazilian education management. It focuses on the performance of public elementary schools and discusses a series of issues regarding the need for a definition of educational goals that agrees with the interests of their current users, the establishment and promotion of quality standards coherent with such goals, and the current low level of teacher qualification. Follows an investigation on the causes of such levels and their effects on teaching quality and on the necessary implementation of an administrative structure in the school in order to foster the development of democratic relationship and user participation in management.

INTRODUÇÃO

O tema pode sugerir um tratamento global das políticas educacionais, das estruturas administrativas que conformam os vários sistemas de ensino no Brasil bem como da medida em que essas estruturas dão conta, mais ou menos satisfatoriamente, da implementação de tais políticas. Como essa implementação supõe uma cadeia de órgãos, decisões, medidas políticas e concretizações de projetos e intenções que descem desde as instâncias superiores dos sistemas até chegar aos usuários do ensino, a discussão sobre o assunto, certamente, precisaria levar em contas a eficácia com que os objetivos estariam sendo alcançados na ponta inferior dessa cadeia, ou seja, no local onde se dá a apropriação dos serviços educacionais pela população. E aí, portanto, que concentrarei minha análise, visando a contribuir para a elucidação da situação e das perspectivas da administração da educação no País. Além disso, muito embora se pos-

sa considerar que a administração da educação não se restringe ao sistema regular de ensino, é este que, por suas dimensões e pelo número de pessoas capaz de atingir com suas ações, constitui o instrumento principal das políticas educacionais, assim como é este que deve ocupar o lugar preponderante nas preocupações da administração da educação. Por isso, minha análise se restringirá aos problemas presentes na administração da unidade escolar, mais especificamente na escola pública fundamental, que tem sido o objeto das pesquisas que venho desenvolvendo. As considerações que farei a seguir tomam como pressuposto de que qualquer medida com o propósito de adequar as questões de administração da educação no País deverá necessariamente visar à solução dos problemas presentes nas instâncias imediatamente responsáveis pelo provimento dos serviços de educação à população e, dentro de uma política de universalização do saber produzido historicamente, deverá estar atenta, prioritariamente, às questões que envolvem a escola pública fundamental.

UM OBJETIVO POLÍTICO PARA A ESCOLA PÚBLICA

A primeira questão a ser enfrentada no exame da situação de calamidade em que se encontra a escola pública fundamental parece referir-se precisamente a sua própria função social, ou melhor, a uma função social que se lhe possa atribuir para cumprir adequadamente um papel consistente de socialização da cultura e ao mesmo tempo de contribuição (por modesta que seja) para a democratização da sociedade.

Há apenas algumas décadas atrás, quando a escola pública fundamental abrigava os filhos das camadas médias e altas da sociedade, sua função primordial (visível para os educadores escolares e para a população) era a de preparar os jovens, encaminhando-os para as ocupações médias no mercado de trabalho (contadores, funcionários das burocracias públicas e privadas, professoras e professores do ensino primário e médio, etc.) ou oferecendo condições de concorrerem a uma vaga na universidade. Como os grupos sociais a que servia tinham poder de pressão junto ao Estado, este provia o sistema escolar dos recursos necessários, oferecendo condições adequadas para o desenvolvimento das atividades escolares e pagando salários condignos aos mestres que, inclusive gozavam de considerável prestígio e status social em retribuição ao papel importante que exerciam na preparação intelectual dos filhos das famílias mais privilegiadas. Em acréscimo, os educadores escolares podiam experimentar certa realização profissional, na medida em que podiam perceber, de forma mais ou menos imediata, a concretização dos objetivos a que se propunham com sua ação educativa.

Essa concretização de objetivos configurava o que se convencionou chamar de escola de qualidade e que tem levado a equivocadas manifestações saudosistas a respeito do resgate da boa qualidade do ensino supostamente perdida com a democratização do acesso à escola pública. Não percebem os propugnadores desse resgate que o ensino que era qualitativamente bom para determinados grupos sociais pode não ser para os que hoje acorrem aos bancos escolares. Do ponto de vista das famílias de mais alta renda, usuários da escola pública de três ou quatro décadas atrás, não há dúvida de que se tratava de um ensino de boa qualidade, já que, como vimos, atendia de forma satisfatória a seus interesses. Não significa, porém, que não fosse um ensino

em grande medida autoritário, calcado em métodos tradicionais e refratário a inovações que visassem a introduzir formas dialógicas e democráticas de apropriação do saber. Não é de estranhar, assim, que a própria Escola Nova tenha sido sistematicamente rechaçada naquilo que ela trazia de mais essencial em termos políticos e filosóficos que era a concepção do educando enquanto sujeito, construtor autônomo de seu saber.¹

Para as camadas sociais que faziam uso do ensino público, elas mesmas abrigando em seu seio o autoritarismo e em posições dominantes na sociedade, não era crucial que seus filhos exercitassem na escola a autonomia e se instrumentalizassem para conquistar seus direitos de cidadão. Eles já tinham seus direitos garantidos pela posição social que ocupavam. O mais importante era que as novas gerações se apropriassem dos conteúdos transmitidos pela escola, que lhes dariam condições de exercer com êxito seus papéis profissionais e políticos na hierarquia social. Para essas camadas, a situação, hoje, pouco mudou com referência ao ensino, já que elas conseguem nas escolas particulares, especialmente naquelas consideradas de alto padrão, o mesmo ensino conteudista e pautado pelos mesmos métodos tradicionais e autoritários de sempre.

Com a democratização do acesso à escola pública, esta passa a apresentar cada vez piores condições de funcionamento, o que leva à transferência para a rede escolar privada dos filhos dos grupos sociais de melhor situação econômica e com maior poder de pressão sobre o Estado.² A rede pública passa, então, a atender uma população totalmente diversa daquela a qual esta habituada a servir, só que agora, sob precárias condições de funcionamento, já que, porta-voz, em muito maior medida, dos interesses das elites econômicas, o Estado brasileiro tem-se mostrado inteiramente desinteressado pela apropriação do saber por parte das camadas pobres e majoritária da população que procuram a escola pública fundamental.

Embora tenha mudado o alunado da escola pública, esta parece continuar acreditando que a única finalidade defensável para um ensino de qualidade é preparar as pessoas para ocuparem os postos profissionais de maior prestígio ou para entrarem na universidade. Influenciados pela ideologia liberal burguesa, segundo a qual é possível, igualmente a todos, subir na escala social através do esforço pessoal, via educação escolar - concepção esta que, levou as amplas camadas da população a procurarem o ensino básico - nossos educadores escolares e muitos dos intelectuais que discutem a educação parecem acreditar que a queda na qualidade do ensino da escola pública consiste precisamente no fato de ela, hoje, não conseguir alcançar para os atuais usuários o objetivo que alcançava para os de décadas passadas. Noto que isto no âmbito da escola pública, tem levado profissionais da educação, em especial os professores, ao desânimo e à total falta de perspectiva para seu trabalho. Este desânimo mostrou-se de forma clara na fala de um professora entrevistada em pesquisa realizada recentemente em escola pública de 1º grau, da periferia urbana de São Paulo (Paro, 1991). Referindo-se aos usuários da escola, de baixíssima condição econômica, grande parte deles residentes na favela próxima à escola, essa professora, ao falar da inutilida-

de de seu trabalho, apesar de todo seu esforço, diz: "Também, Vitor, quando que um aluno desse vai conseguir entrar numa Poli [Faculdade Politécnica da USP]?" O mais grave é que, "em virtude da descrença em buscar esse objetivo - que pela situação precária da escola pública, quer pela condição de "carência" com que é tida a população que ela atende - a prática dos professores e da escola em geral parece orientar-se por objetivo nenhum." (Paro, 1992a, p. 42)

Esta situação mostra-se particularmente grave em termos de perspectiva para a administração educacional já que se torna totalmente impossível pensar a administração, entendida como a "utilização reacional de recursos para a realização de fins determinados" (Paro, 1986, p. 18), se esses fins inexistem ou são inteiramente desconsiderados. É preciso, pois, antes de mais nada, refletir a respeito da necessidade de um novo objetivo para a escola pública, já que nova é sua população usuária. Mas isto não significa reivindicar um ensino mais pobre para populações pobres, no pressuposto de que estes podem se contentar com menos ou de que têm menos competência intelectual para se apoderar de um saber mais elaborado, mas sim buscar o provimento de um ensino adequado aos interesses dessa população, interesses estes que são diversos, em muitos respeitos antagônicos, aos dos grupos que antes faziam uso da escola pública fundamental. Em vez disso, o que se constata é que a rede pública de ensino tem utilizado praticamente os mesmo currículos, os mesmos programas, os mesmos métodos e conteúdos, estes apenas mais "aligeirados" e distribuídos em períodos maiores, com a suposição (implícita, por exemplo, mas não só, no Ciclo Básico do sistema público estadual paulista) de que a população pobre, por ser carente, é menos capaz, tem aprendido mais "lento", precisando, pois, de maior tempo para aprender.

Parece que o ponto de partida para toda reflexão a respeito dos fins da educação pública deve ser a aceitação de que a apropriação do saber como um valor universal coloca-se como um direito inquestionável de toda a população. Neste sentido, o provimento às amplas camadas que hoje buscam a escola pública de um ensino de boa qualidade deve ser um direito não dependente de justificações de ordem econômica, ideológica ou de qualquer espécie. Assim, a escola pública de boa qualidade é algo defensável e necessário aos seus usuários, primeiramente e acima de tudo, não porque simplesmente vai prepará-los para o trabalho, ou para a universidade, contribuir para o desenvolvimento econômico ou diminuir a delinquência social etc. Embora todas estas razões possam justificar o oferecimento de ensino público de boa qualidade, não pode ser a falta ou o questionamento de qualquer uma delas que invalida a razão primeira de que o acesso à cultura é direito universal do indivíduo enquanto ser humano pertencente a determinada sociedade.

O que tudo isso não nos isenta, entretanto, é de aceitar que, embora o acesso da cultura se coloque igualmente como um direito de todos, os objetivos visados podem variar de acordo com os grupos sociais aos quais se pretende servir com essa apropriação cultural. Por isso, o objetivo de preparar para o ingresso na universidade, que foi adequado aos interesses de determinada classe em certo momento histórico, pode muito bem não ser prioritário quando se pretende servir aos interesses de outras classes.

O que parece faltar hoje a este respeito é um mínimo de segurança a propósito de quais são os objetivos que podem ser perseguidos para atender aos interesses das camadas de trabalhadores que se servem da escola pública, já que não temos um conhecimento suficientemente rigoroso e exaustivo a respeito de quais são os interesses, quer imediatos, quer estratégicos, dessa população. Neste sentido, há muito que se pesquisar e refletir acerca desse assunto, buscando ouvir e interpretar de forma mais adequada o que essa população realmente espera da escola e o que esta pode efetivamente lhe oferecer.

A respeito, por exemplo, dos interesses imediatos, ouve-se muito dizer acerca do valor imputado pelas camadas trabalhadoras à escolaridade como um instrumento para conseguir melhores empregos e melhores condições de vida. Embora isso pareça verdadeiro em certo sentido, é preciso especificar melhor em que dimensão se dá essa valoração. Na pesquisa anteriormente citada (Paro, 1991), detectei elementos que apontam contradições na fala dos próprios usuários da escola e que alerta para novas interpretações. Um operário analfabeto, ao mesmo tempo em que falava da importância da escola para seus filhos e filhas conseguirem um emprego e terem vida melhor do que a sua, não se mostrava grandemente preocupado ao relatar que sua filha de 14 anos deixou a escola antes de completar a 7ª série, para assumir em casa o lugar da mãe que arrumou emprego, dando a entender que, embora seja importante, bastam as primeiras séries do ensino para instrumentalizar as pessoas para o mercado de trabalho. Por outro lado, o atendimento de interesses imediatos com a educação escolar pode não dizer respeito unicamente à capacidade que esse ensino tem de propiciar melhores condições para concorrer no mercado de trabalho. A população trabalhadora pode estar interessada na educação escolar para satisfação imediata de um desejo de saber que tem um valor em si mesmo, ou seja, de um saber enquanto bem de consumo, que lhe tem sido sonegado historicamente.

Também sobre os interesses estratégicos, que unificam as amplas massas empobrecidas enquanto trabalhadores cujo interesse social mais amplo (só consciente a partir da prática política) é a transformação social e a superação da dominação de classes, ainda há muito a se conhecer e a refletir a respeito da real potencialidade do ensino escolar. Nos últimos anos tem-se ouvido com frequência setores progressistas defenderem o preparo para a cidadania como objetivo prioritário para a educação escolar, o que parece altamente promissor em termos de encaminhamento da questão dos interesses estratégico das camadas trabalhadoras na medida em que, pela apropriação do saber, especialmente pelo conhecimento da realidade social contraditória em que vivem, das injustiças de que são objeto e das alternativas de superação a situação atual, essas camadas podem se afirmar enquanto sujeitos históricos em sua luta política pela superação da atual organização econômica e social. Entretanto, é preciso, em primeiro lugar, estar plenamente consciente de que não se trata de interpretar o preceito constitucional de "preparo para o exercício da cidadania" no sentido de que só deve ter direito à cidadania quem estiver para isto "preparado" pela apropriação da cultura. Em segundo lugar, é preciso também avançar muito mais no sentido de estabelecer parâmetros a respeito de qual tipo de educação escolar tem condições de atender a esses objetivos, o que nos leva ao próximo item deste artigo.

ESTABELECIMENTO DE PADRÕES MÍNIMOS DE QUALIDADE

A incompetência da escola para prover seus alunos do saber que proclama oferecer, retratada, apenas em parte, nos altos índices de repetência e evasão, parece vir perdendo sua capacidade de impressionar os estudiosos do assunto, talvez pela insistente permanência da mesma situação por várias décadas, ou pela desilusão desses estudiosos diante da total insensibilidade sucessivamente apresentada pelas autoridades governamentais que nada fazem para sequer reduzir sua dimensão. Essas dimensões da incompetência da escola mostram-se ainda maiores quando retomamos o fato de que os índices de evasão e reprovação expressam apenas em parte tal incompetência porque mesmo a imensa maioria das pessoas que são aprovadas estão longe de apresentar um padrão satisfatório de apreensão dos conteúdos que a escola diz oferecer.

A questão da incompetência da escola pública deve-se, em grande parte, ao fato de que, instado pelas pressões da população a oferecer escola para todos, o Estado exime-se de comprometer-se com qualquer padrão mínimo de qualidade dos serviços oferecidos. Da parte da população, permanece, além disso, a extrema escassez de padrões mínimos bem delimitados que a orientariam em suas reivindicações diante da instituição escolar. Tal escassez talvez se deva à complexidade do produto escolar e à extrema simplificação de raciocínio que se aplica à questão, ao considerar o serviço educativo (ou a "aula", erroneamente identificada como o produto pedagógico por excelência) como outra mercadoria qualquer no mundo da produção material do sistema capitalista. Em outra ocasião referi-me a este aspecto, afirmando:

" No ensino privado, na medida em que tal mercadoria é paga (ou melhor, explicitamente paga, já que no sistema público o ensino também é pago, só que indiretamente), supõe-se que os pais têm o direito de aferir sua qualidade, cobrando da escola um ensino melhor. No ensino público entretanto, o não pagamento explícito pela "mercadoria" aula supõe que seus usuários não têm direito de contestar sua qualidade. De qualquer forma, tanto num quanto noutro caso, a natureza complexa do processo pedagógico fica encoberta pela aparência de uma mercadoria que se supõe tão facilmente avaliável quanto exige mecanismos muito mais apurados e complexos para uma adequada avaliação. Na ausência de tal avaliação, culpa-se o usuários pela incompetência da escola." (Paro, 1993)

De qualquer forma, a complexidade do processo pedagógico e as dificuldades na aferição dos resultados não devem justificar a omissão na tentativa de se estudar a maneira de exigir padrões de qualidade compatíveis com os interesses dos usuários. Em vez disso, a constatação dessa dificuldade deveria animar os estudiosos da educação a dedicarem maiores esforços nessa tarefa para evitar que a população fosse permanentemente enganada e para propiciar-lhes parâmetros mais nítidos a partir dos quais possa exigir seus direitos como acontece, por exemplo, com boa parte dos produtos materiais que são objeto de especificações por órgão técnicos e por entidades que cuidam dos direitos do consumidor.

A situação se mostra ainda mais grave porque, na falta de padrões confiáveis para balizar suas exigências, tanto escola quando sociedade acabam por pautar-se pelos padrões tradicionais, aqueles que eram adequados para as camadas mais privilegiadas quando estas ocupavam a escola pública há décadas atrás. É por isso que, quando

se fala em melhorar a qualidade do ensino público, os remédios quase apresentam so em pretender fazer a escola de hoje caminhar para a qualidade que ela tinha no passado, sem preocupar-se com o fundamental que é fazer uma escola competente para atender o seu usuário de hoje. Porém, mais uma vez é preciso insistir que adequar-se aos usuários não significa "baratear" conteúdos, mas sim colocar-se em consonância com as características e com os reais interesses (imediatos e estratégicos) da população a que se destinam.

Assim, se a população usuária mudou e se mudam os objetivos da escola pública (porque se os pretende adequados aos interesses dessa noeva população a que ela serve), é preciso mudarem também seus métodos e conteúdos. Só por uma coincidência assombrosa os mesmos métodos e conteúdos poderiam servir a grupos sociais tão heterogêneos em suas características e interesses como são os que frequentavam há décadas atrás e os que frequentam hoje a escola pública fundamental. Por isso, há um enorme caminho a percorrer no sentido de refazer inteiramente os currículos e programas, procurando selecionar, entre a imensa gama de conhecimentos acumulados historicamente, aqueles que melhor sirvam ao propósito de fornecer aos usuários elementos culturais necessários que para melhor conduzir-se em sua vida pessoal, na produção de sua existência material e social, que para captar mais criticamente o real, lutando para superar as injustiças de que são vítimas.

Mas, embora importante e necessário, não basta cuidar dos conteúdos. É preciso transformar inteiramente a própria maneira de levá-los aos jovens estudantes. Como já afirmei anteriormente, pode-se considerar que a natureza autoritária do ensino que se levava às camadas privilegiadas que frequentavam a escola pública há décadas atrás não chegava a ir contra seus interesses. Já não se pode dizer o mesmo com relação ao ensino público atual endereçado às camadas trabalhadoras. Aqui, uma relação pedagógica autoritária pode pôr a perder todo o caráter progressista que possa estar incluído num conteúdo mais de acordo como os interesses dos dominados. Como educar para a cidadania se a própria maneira de realizar esse ensino nega, na origem, aquilo que é essencial na consideração do indivíduo enquanto cidadão, ou seja, sua autonomia na relação social? Hoje, mais do que nunca, parece que a escola pública, se não quiser continuar negando-se inteiramente enquanto veículo significativo de promoção do saber junto a seus usuários, terá que evoluir para um método pedagógico que tenha o educando enquanto sujeito de seu aprendizado. Isso implica ter presente não apenas o que se ensina, mas também como se ensina. Aqueles que costumam desvincular método de conteúdo, subestimando o primeiro e identificando o segundo apenas com conhecimento enquanto massa de informações, não dão conta de que numa concepção ampla de saber que inclui conhecimentos, atitudes, valores, comportamentos e tudo o que diz respeito à cultura humana, o método de ensino é também conteúdo, sendo dele indissociável, especialmente quando se pretende educar para a autonomia intelectual e política.

Em vista disso, creio que, embora seja ingênuo superestimar a força que a escola tem como determinante política das ações futuras dos indivíduos na sociedade, é pelo menos mais difícil a uma pessoa aceitar passivamente os conteúdos ideológicos

dominantes que norteiam suas opções políticas, quando ela, mesmo no aprendizado de matérias que aparentemente nada têm a ver com o político, exercitou na escola sua autonomia na busca do saber, sem ter que acreditar passivamente que aquilo é assim porque o mestre lhe disse ou porque a escola tem autoridade para dizer que assim é. Da mesma forma, na medida em que a prática leva ao aprendizado político, é possível apostar, também, que aquele tem seus direitos respeitados (pelo menos) dentro da escola, fazendo-se sujeito de relações democráticas na situação de ensino, estará mais predisposto a relacionar-se democraticamente e a defender seus direitos de forma mais convincente na sociedade em geral. E não se diga, em demérito dessa hipótese, que existem determinantes materiais muito mais fortes do que estes, porque isto não invalida o fato de que estes existem, por mero que seja sua força, e que à escola comprometida com os interesses democráticos não cabe ignorá-los.

Mas, há ainda um importante elemento a considerar na discussão dos padrões mínimos de qualidade para a escola pública popular e que diz respeito à implementação de um efetivo processo de avaliação dessa escola pública. Não estou me referindo, é claro, ao controle essencialmente burocrático, exercido pelos órgãos superiores dos sistemas de ensino, cuja total inutilidade em termos de promoção da qualidade da educação escolar tem-se comprovado no decorrer de várias décadas. Trata-se da avaliação de resultados, enquanto momento essencial no processo administrativo, propiciador de "elementos que possibilitam informações constantes sobre o andamento do processo, para que se possam corrigir rumos, providenciar recursos, adequar procedimentos, redimensionar metas, superar fracassos" (Paro, 1992a, p. 45), tudo isso que, em geral, está totalmente ausente da rede pública de ensino. Nesta, a única avaliação presente, em grela, é aquela que procura averiguar o rendimento dos alunos e que, na imensa maioria das vezes, consiste muito mais numa negação da avaliação, pois que, por meio de um processo punitivo, procura-se "responsabilizar o aluno pelo fracasso na aprendizagem, evitando que a escola avalie seu próprio trabalho e reconheça o quanto este é ineficiente." (Paro, 1992a, p.45). A esse respeito, parece que uma medida que se faz necessária é a de acabar com as reprovações anuais. Não como forma de maquiar as estatísticas, mas como estratégia para um contínuo acompanhamento dos alunos. Que sistema irracional é este que se propõe a aferir os resultados somente após um longo ano de trabalho, produzindo a perseverança de, em caso de fracasso, o que é a regra, ter-se que repetir por inteiro todo o esforço despendido? E, então, não se aproveitou absolutamente nada nesses 180 dias de atividades? Se assim é, melhor não seria reconhecer a total ineficiência da escola e procurar melhorá-la? Um processo constante e significativo de avaliação de todo o trabalho da escola levaria esta a rever seu desempenho e procurar meios de corrigir os erros durante todo o tempo, evitando que o aluno "tivesse que ser" reprovado, porque não chegaria ao final dos anos sem aprender.

Da maneira como está, os professores, como numa desforra pelos péssimos salários e pelas condições precárias em que têm de desenvolver seu trabalho, continuarão a jogar sobre os alunos a culpa pela ineficiência da escola, sem reconhecer que ensinar é, acima de tudo, atribuição profissional da escola e se o aluno não aprendeu é porque esta foi incompetente para ensiná-lo.

Esta situação é de particular importância para o tema da administração educacional de modo geral, já que, no ponto terminal do oferecimento dos serviços educacionais, constata-se a total inexistência de mecanismo que permitam aferir em que medida estão sendo alcançados os objetivos da coisa administrada, negando inteiramente qualquer autenticidade ao processo administrativo, já que a razão deste é precisamente a busca racional de objetivos.

Por isso, a preocupação com o provimento de um ensino de qualidade que leve em conta os interesses dos usuários deve induzir necessariamente a se priorizarem formas eficazes de proceder à avaliação do desempenho da escola, envolvendo nesse processo os próprios usuários que são os mais diretos beneficiários de uma educação de qualidade. Os conselhos de classe, por exemplo, precisam perder seu caráter meramente burocrático e responsabilizador do baixo rendimento dos alunos a fatores externos à unidade escolar. É preciso, pois, criarem-se mecanismos institucionais que avaliem, e avaliem bem, "não apenas o rendimento do aluno, mas o próprio processo escolar com um todo, com a presença e alunos e de pais, pois eles são os usuários da escola e a eles compete apontar problemas e dar sugestões de acordo com seus interesses." (Paro, 1992a, p.45)

A QUALIDADE DA FORÇA DE TRABALHO DOCENTE

Certamente, entre as exigências da racionalidade na utilização de recursos com o propósito de realizar fins determinados, está a de que tais recursos sejam adequados aos fins que se buscam (Paro, 1986, p.19-20). No caso do ensino público fundamental essa exigência vem sendo deixada de lado há muito tempo, quer por conta da precariedade das condições objetivas de trabalho na escola, quer em vista da permanente deterioração da qualidade da força de trabalho empregada. Com relação a esta última, a questão se reveste de muito maior gravidade, especialmente no que se refere ao corpo docente, por um lado porque se trata do elemento mais importante que a escola pode oferecer na realização do trabalho de efetiva qualidade, trata-se de uma força de trabalho especial que requer longos períodos por sua adequada formação.

A deterioração da qualidade da formação de trabalho docente na escola pública fundamental está ligada a determinantes históricas as mais diversas, mas todas elas se remetendo de alguma forma à despreocupação do Estado para com a qualidade do produto que essa escola possa oferecer. Como vimos, a partir da saída da escola pública dos grupos sociais que tinham maior poder de pressão, o Estado deixa de interessar-se pela qualidade do ensino básico. Como acontece em todo processo de produção, a baixa qualidade esperada de um bem ou serviços a ser oferecido possibilita a utilização, em sua elaboração, de meios de produção e de força de trabalho também de baixa qualidade, ou seja, aqueles que, em geral, estão disponíveis no mercado em maior quantidade e a preços mais baixos. Foi isto, precisamente, o que aconteceu no processo de progressiva desqualificação do trabalho do professor e aviltamento de seu salário: porque não lhe interessava prover as massas trabalhadoras de um ensino de qualidade, o Estado passou a dar importância cada vez menor à escola pública,

"endereço para aí recursos progressivamente mais insuficientes e descuidando cada vez mais das condições em que se realizava o ensino de massa. Tudo isso gerou a multiplicação de classes superlotadas, recursos didáticos precários e insuficientes, precaríssima qualificação profissional e baixíssima remuneração do professor e do pessoal da escola em geral." (Paro, 1986, p. 131-132)

A compreensão desse processo é importante para se evitarem soluções simplistas que, num reflexo da culpa que se costuma imputar ao professor por todas as mazelas da escola, procuram enfatizar o cuidado com sua formação como medida salvadora da qualidade do ensino. De pouco adianta atacar o problema da má formação do educador se não se atacam concomitantemente seus determinantes. E uma das causas mais importantes da baixa formação do professor da escola fundamental e média são os baixos salários oferecidos. Numa economia de mercado, quando cai a remuneração por determinada ocupação, ocorre, como consequência imediata, uma cadeia de fatores que leva à queda da qualidade da força de trabalho das pessoas mais bem qualificadas, que investiram em sua formação e treinamento na expectativa de obter uma remuneração que tal ocupação já não mais oferece. Com o tempo, a ocupação só consegue atrair pessoas menos qualificadas, ou seja, aquelas que, por suas limitadas capacidades profissionais, não podem contar com melhores alternativas de emprego. Além disso, com baixos salários e precárias condições de trabalho, o profissional se sente muito pouco estimulado a atualizar-se e a procurar aperfeiçoar-se em serviço. No caso do professor, acrescenta-se a este desestímulo o fato de ter que trabalhar em mais de um emprego para compensar os baixos salários, restando-lhe pouco tempo para dedicar-se a uma formação continuada, necessária, não apenas para compensar a fraca formação profissional que recebeu, mas também por tratar-se de um trabalho intelectual que exige constante atualização.

Ao pagar continuamente baixos salários, o sistema escolar demonstra contentar-se com o tipo de profissional de baixa qualificação com que tem contado, fazendo cair, em decorrência, também o cuidado e o investimento que os cursos de formação desses profissionais, seja no ensino médio, seja na universidade, dedicam a essa formação. Para que se preocuparem com uma preparação profissional de alta qualidade se vão ganhar tão pouco? Como convencer pessoas a se dedicarem arduamente em obter uma formação consistente na universidade se, depois, no mercado de trabalho, receberão tanto ou menos que outras pessoas que não têm qualquer formação? Completa-se, com isto, uma espécie de círculo vicioso, com a baixa qualidade do ensino fundamental estimulando a baixa qualidade deste. É por isso que se torna difícil exigir arbitrariamente um alto padrão de qualidade aos cursos de preparação de professores, quando os profissionais aí formados, por mais baixa qualificação que apresentem, têm sido aceitos, sem maiores exigências, no mercado que os emprega. A falta de professores nas escolas públicas não se dá porque estas promovam uma seleção que demonstre não haver professores qualificados à altura do ensino que se espera, mas porque, mesmo os atualmente (mal) formados não querem submeter-se aos salários e às condições de trabalho aí reinantes.

Em termos de perspectivas de solução, a questão da baixa qualidade da força de trabalho docente mostra-se ainda mais grave quando se considera que a situação que aí está foi produzida por décadas e décadas de descaso para com o ensino,

requerendo medidas profundas e amplas que, em muitos casos, só apresentarão resultados satisfatórios a longo prazo. Não é de um dia para o outro que se conseguirá atrair professores qualificados para a escola pública. Mesmo um programa que denote vontade política dos governantes no sentido de pagar salários justos e oferecer condições adequadas de trabalho não poderá fazer a mágica de conseguir que a grande proporção de professores pouco qualificados atraídos para o ensino público durante tantos anos passe de um momento para outro a exercer de forma competente suas atribuições. Só no decorrer dos anos, a partir da permanência de uma política de valorização da educação e de seus profissionais é que a cadeia de fatores acima mencionada tenderá a desfazer-se, com o prestígio da ocupação se consolidando, as pessoas se dispondo a investir na própria formação e os cursos de preparação profissional de educadores procurando oferecer melhores serviços para atender à demanda.

Isto não significa que se devam desprezar medidas de curto prazo, já que algumas delas são de extrema relevância e urgência, como a instituição de um vasto programa de formação em serviço para os professores que hoje já atuam na rede de escolas. Mas é preciso, por um lado, ter presente os limites dessas medidas já que não se pode pretender recuperar em poucos meses a degradação da qualificação do professor que foi produzida durante muitos anos. Por outro lado, é preciso que tais medidas se façam acompanhar por outras com o escopo específico de promover a motivação e a adesão dos profissionais da educação. Já me referi à realização profissional experimentada pelo professor público de décadas atrás, quando este conseguia perceber o alcance dos objetivos a que se propunha com sua ação docente. Nessa época, o magistério era considerado um sacerdócio, numa espécie de agradecimento pelo importante papel que os mestres exerciam na instrução da infância e juventude das camadas privilegiadas da população. Hoje em dia, também se fala em sacerdócio, só que esta palavra tem soado muito mais como prêmio de consolação ou como forma de as autoridades governamentais aplacarem a própria dor de consciência pelas péssimas condições de trabalho a que nossos mestres têm sido submetidos. Só que tem um contato mais estreito com o professorado, em seu dia-a-dia de trabalho, pode aquilatar a dimensão alcançada pelo desânimo e falta de perspectivas que lhes têm assaltado em sua ação educariva cotidiana. Além do baixo salário que lhes proporciona uma vida pessoal muito difícil, o professor e a professora têm convivido com condições impróprias de trabalho e com a precária formação profissional que lhes impossibilita o desenvolvimento de um serviço educativo que lhes dê o mínimo de satisfação pessoal. Sua realização profissional fica muito prejudicada porque ele mesmo não gosta do resultado que consegue com seu esforço. Não logrando atingir os objetivos que a ideologia dominante lhe apresenta como válidos, ou seja, a preparação dos educandos para ascenderem na escala social e para entrarem na universidade, os mestres da escola pública de hoje sentem-se desanimados e sem um sonho possível para o futuro. Alguns chegam a verbalizar sua decepção na forma de um conformismo à situação a que o Estado os coloca. Em entrevista concedida para pesquisa realizada em escola pública fundamental da periferia urbana de São Paulo, antes referida (Paro, 1991), uma professora do ensino fundamental assim se manifesta com relação aos baixos salários dos professores: "A gente ganha pouco, mas também, pelo que a gente faz..." É por isso que um programa de formação em serviços visando à melhoria da qualidade do ensino

precisa conter um alto poder de persuasão para conseguir o entusiasmo e a adesão desses professores.

Esta descrença numa solução que possa ser oferecida pelas autoridades educacionais e o conformismo com a própria situação atual, que levam à apatia e à falta de compromisso com os objetivos de uma escola pública voltada para os interesses populares, chama a atenção para outro importante aspecto da luta por um trabalho de melhor qualidade por parte dos educadores: trata-se da necessária exigência de um verdadeiro profissionalismo a ser assumido pelo professor. Não bastará oferecer condições para o docente exercer suas atividades. É preciso que dele seja exigido um comprometimento efetivo com seu trabalho, à altura da função social que desempenha. Com a deterioração das condições de trabalho, não é raro observar-se nos professores uma postura de total alienação com respeito às consequências de sua atividade profissional, com quem diz: "Trabalho mal porque ganho pouco." Esta postura parece-me muito perigosa porque, além de denotar uma desistência pela luta por melhores condições de trabalho e por melhor ensino, dá oportunidade ao Estado de continuar apostando em seu argumento de que o professor "ganha pouco porque trabalha mal."

Como qualquer outro trabalhador, o professor tem o direito de lutar por salários justos e melhores condições de trabalho, mas, pela natureza das atividades que desempenha e pelo seu papel político na distribuição do saber, tem que ter um mínimo de compromisso com um ensino de qualidade. Se refletir bem, notará que uma coisa não está desvinculada da outra. Falei sobre isso em trabalho anterior, do qual tomo a liberdade de trancrever um longo trecho em que examino sucintamente o assunto:

"É sabido que - como o Estado não visa o lucro com o ensino, mas tão somente atender, da forma menos dispendiosa possível, as pressões da população - os instrumentos de luta importados dos movimentos de trabalhadores do setor produtivo acabam por ter sua eficiência muito relativizada quando aplicados na luta dos professores do sistema público de ensino. Os professores já sabem que uma greve na empresa privada começa a dar prejuízo e pressionar o proprietário, em seus primeiros momentos. No ensino público, o poder de pressão dessa medida é muito menor e, às vezes, até inverso, já que a greve, em termos econômicos, costuma dar vantagens ao Estado, que deixa de gastar com o custeio das escolas. Não se quer, com isso, sugerir que os trabalhadores do ensino renunciem aos mecanismos tradicionais de luta por melhores salários e condições mais adequadas de trabalho. Mas é preciso que se atente para outro aspecto de extrema relevância não apenas para os interesses dos professores mas também para a melhoria da qualidade do ensino. Trata-se da necessidade de se tomar consciência da importância determinante que representa em sua luta a natureza do trabalho que desempenha. Este trabalho só terá uma importância social que justifique a atenção do Estado de modo significativo a ponto de não terem outra alternativa senão investir de modo consequente no provimento de ensino para a população, no momento em que as vastas camadas dessa população estiverem convencidas da relevância da tal serviço e se dispuserem a reivindicá-lo. Isto significa que a luta dos professores não pode ser levada com sucesso de maneira devinculada da luta da população por melhores escolas. Significa, que diferentemente das categorias profissionais que trabalham na iniciativa privada, os professores têm de lutar não apenas por melhores condições de trabalho, mas também (e até com antecedência lógica) pela afirmação

do objeto de seu trabalho. Isto requer uma prática de luta que não pode deter-se no âmbito apenas econômico-corporativo. É preciso uma consciência política que perceba, para além dos interesses imediatos, os interesses estratégicos e políticos mais amplos que unificam as categorias profissionais e, para além delas, as lutas populares na esfera da reprodução. O que a constante e inexorável queda dos salários e do prestígio dos docentes do ensino público nas últimas décadas parece evidenciar é precisamente esta peculiaridade do movimento trabalhista dos professores. Um trabalhador da produção privada capitalista pode conseguir importantes ganhos econômicos em suas lutas por melhores salários e condições de emprego, mesmo permanecendo no nível meramente econômico-corporativo (Gramsci, 1978) de lutas. O professor, entretanto, pela natureza do trabalho que exerce e pelo fim a que serve a educação, precisa avançar mais, atingindo um nível de consciência e de prática política que contemplem sua articulação com os interesses dos usuários de seus serviços." (Paro, 1993)

Assim, é importante que o magistério público perceba que, historicamente, o montante de seus salários está muito mais ligado à pressão junto ao Estado que os grupos sociais usuários da escola pública fazem por melhor ensino do que à pressão que os próprios professores possam fazer por salários mais elevados. Quando as camadas mais favorecidas, que tinham poder de pressão junto ao Estado, utilizavam a escola pública, o professor ganhava bem e não precisava sair às ruas para reivindicar melhores salários; hoje, o magistério se envolve em intensos movimentos trabalhistas de reivindicação e mesmo assim seus salários continuam caindo.

Por isso, é preciso que o magistério público procure desenvolver novas formas de luta por seus direitos que transcendam a busca da satisfação de seus interesses imediatos, por todos os respeitos legítimos e defensáveis, mas que, para se realizarem, reclamam, como vimos, o atendimento também dos interesses dos usuários da escola pública. É preciso ter essa clareza para não continuar colocando contra os professores a própria população que, durante as greves da categoria, ouve, daqueles, que o movimento reivindicativo é em favor da melhoria do ensino, mas, no momento de demonstrar compromisso com o ensino, por exemplo, por ocasião da reposição das aulas perdidas, percebe o pouco empenho dos professores em realizar um trabalho de qualidade que não prejudique o aproveitamento dos alunos. Em pesquisa que procura examinar a atuação do Movimento Estadual Pró-Educação, em São Paulo, Cláudia Pereira Vianna (1992) mostra claramente o conflito que se estabelece entre pais e professores quando estes deixam de levar em conta em seus movimentos os interesses da população com relação à qualidade do ensino. Uma das mães entrevistadas afirma:

"Para a APEOESP [Sindicato dos Professores] o bom professor é aquele que apóia a greve, que luta pela categoria, que numa greve larga tudo, vai fazer manifestação e fecha a escola. Esse é o bom professor. Prá nós não. Bom professor não é isso daí. Ele pode até fazer greve mas a qualidade que nós queremos dele são outras e essas você (dirigente da APEOESP) não briga por elas. (...) O cara vai lá fazer manifestação e você não pergunta se ele está faltando na escola, se ele dá uma boa aula, se ele mata aula, se ele tem formação, se o diploma dele ele recebeu, ele estudou mesmo ou ele fez curso de fim de semana?" (VIANNA, 1993)

A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA ESCOLA

Quando se examina a situação e as percepções da administração da educação, em especial quando se consideram as instâncias imediatamente responsáveis pelo provimento dos serviços educacionais à população, no caso a escola pública fundamental, é de particular importância dar atenção à maneira como se estrutura essa instância em termos da distribuição dos poderes e da autoridade em seu interior. Embora já tenha-me dedicado a esse tema em vários outros trabalhos (PARO, 1986; 1991; 1992a; 1992b) parece relevante retomá-lo sucintamente aqui.

Na estrutura formal de nossa escola pública está quase totalmente ausente a previsão de relações humanas horizontais, de solidariedade e cooperação entre as pessoas, observando-se, em vez disso, a ocorrência de uma ordenação em que prevalecem relações hierárquicas de mando e submissão. O mais alto posto dessa hierarquia é ocupado pelo diretor, verdadeiro chefe da unidade escolar e responsável último por tudo o que acontece aí dentro. Esta condição lhe dá uma imensa autoridade³, diante das demais pessoas que interagem no interior da escola, mas quase nenhum poder⁴ de fato, já que a autoridade que ele exerce é concedida pelo Estado a quem deve prestar conta das atividades pelas quais é responsável. Assim, independentemente de sua vontade, o diretor acaba assumindo o papel de preposto do Estado diante da instituição escolar e de seus usuários.

Premido pelos inúmeros e graves problemas originários das inadequadas condições em que o ensino escolar tem que se desenvolver e instado a prestar conta de tudo ao Estado, diante do qual acaba se colocando como culpado primeiro por qualquer irregularidade que aí se verifique, o diretor escolar desenvolve a tendência de concentrar em suas mãos todas as medidas e decisões, apresentando um comportamento autoritário que já vai se firmando no imaginário dos que convivem na escola como característica inerente ao cargo que exerce.

Esta situação tende a configurar um maior afastamento ainda do diretor com relação àqueles que dependem de suas ações, quando sua escolha para o cargo, como acontece na maioria dos sistemas públicos de ensino no País, se faz sem passar por processos eletivos. Assim, quando se trata de mera nomeação política, sem estar submetido a nenhum plano de carreira que preveja a realização de concurso público, a escolha se dá por critério inteiramente subjetivo, ao arbítrio dos que detêm o poder estatal e que visa a favorecer seus interesses políticos partidários e não a propiciar uma solução adequada à gestão da escola, em direção aos interesses de seus usuários. Por outro lado, quando o diretor possui uma estabilidade adquirida pela via exclusiva do concurso, sem submeter-se a um processo eletivo que lhe prove a liderança e lhe conceda legitimidade diante dos demais funcionários da escola e de seus usuários, a tendência é o desenvolvimento de um descompromisso com relação aos interesses dos usuários, porque continua sendo do Estado, pela via do concurso, que advém sua autoridade e não de um compromisso assumido, num processo democrático de disputa eleitoral, junto ao pessoal escolar e à população usuária da escola. Trata-se, na verdade, de um processo esdrúxulo em que, por conta de um (discutível) conhecimento técnico, o diretor - cuja função, como preposto do Estado, possui caráter marcadamente

político - escolhe a unidade escolar, mas nem esta nem os que dela fazem uso podem escolher o diretor . (Paro, 1992b)

Entretanto, embora necessária, não basta a eleição de dirigentes escolares desvinculada de outras medidas que transformem radicalmente a estrutura administrativa da escola; assim como não basta instituir um conselho de escola como a participação de professores, funcionários, alunos e pais, mesmo com atribuições deliberativas, como acontece no sistema público estadual paulista, se a função política de tal colegiado fica inteiramente prejudicada pela circunstância de que "a autoridade máxima e absoluta dentro da escola é um diretor que em nada depende das hipotéticas deliberações desse conselho." (Paro, 1992a, p. 43)

Do modo como está instituído, hoje, em vários sistemas de ensino do País, o conselho de escola fica, quase sempre, na dependência da vontade política do diretor para funcionar adequadamente de maneira a servir de veículo de democratização da escola. Embora, em termos legais, esse colegiado seja deliberativo e se coloque ao lado do diretor, fazendo parte (supostamente) da direção, o diretor de escola, premido pelas circunstâncias acima mencionadas, fazendo uso de sua autoridade como responsável último pela unidade escolar e diante da insuficiente pressão por participação da parte dos demais setores da escola⁵, acaba por "montar" ele próprio um conselho apenas formal e inoperante, que só decide questões da escola, ficando o diretor sozinho para tomar decisões, já que sabe ser ele quem arcará com as responsabilidades.

Seria necessário, em vez disso, um sistema em que a direção fosse exercida pelo próprio conselho, em que o diretor perderia, em consequência, o papel imperial que tem hoje, sendo apenas um de seus membros que, como mandato eletivo, assumiria por certo período a presidência desse colegiado diretivo, mas dividindo entre seus membros - representantes eleitos de todos os setores da escola - a direção da unidade escolar. Isto implicaria que fosse o colegiado, e não seu presidente, o responsável último pela escola.

A instalação de um conselho de escola, constituído por representantes eleitos pelos vários setores da escola, com efetiva função de direção em regime de cooperação entre seus membros, parece ser uma medida que avança bastante no sentido de superar a atual direção monocrática da escola pública. Entretanto, a necessária transformação radical da estrutura hierarquizante e autoritária da escola pública brasileira não pode deter-se nesta medida. É preciso que a escola seja adequadamente estruturada para atingir objetivos educativos em seu todo, quer em relação a suas atividade-meio (direção, serviços de secretaria, assistência ao escolar e atividades complementares, como zeladoria, vigilância, atendimentos de alunos a pais), quer no que diz respeito a própria atividade-fim representada pela relação ensino-aprendizagem que se dá predominantemente (mas não só) em sala de aula. O que se reivindica é uma organização escolar em que o trabalho e as relações em seu interior se dêem de modo a não contradizer a característica democrática do próprio ato educativo enquanto relação humano-genérica (Heller, 1985) por excelência, pois é nessa relação entre sujeitos que se dá a transmissão e apropriação do saber historicamente produzido, característica excelsiva da espécie humana.

Uma estrutura administrativa da escola adequada à realização de objetivos educacionais de acordo com os interesses das camadas trabalhadoras deve também prever mecanismos que facilitem e estimulem a participação de pais e membros da comunidade em geral nas decisões aí tomadas. Hoje, a instituição escolar encontra-se quase totalmente impermeável a qualquer forma de participação da população usuária, como se não fosse essa população que mantivesse o Estado como seus impostos e como se a escola não devesse servir precisamente a seus usuários, procurando agir de acordo com seus interesses, manifestados a partir de sua participação nas tomadas de decisões que aí se dão.

A participação da população nas decisões que se tomam na escola ganha sentido diante da necessidade de que o caminho para uma sociedade verdadeiramente democrática não pode restringir-se ao voto periódico para ocupantes de cargos parlamentares e executivos do Estado. Para que este se sinta pressionado a agir em benefício dos interesses dos cidadãos, é preciso que se proceda ao seu controle democrático. E tal controle deve dar-se em todas suas instâncias, em especial aquelas mais próximas da população, onde se concretizam os serviços que ele tem o dever de prestar, como a escola. Como afirma Norberto Bobbio, a democratização da sociedade precisa incluir a ocupação "de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organização de tipo hierárquico ou burocrático." (Bobbio, 1989, p. 55). Para que isto seja possibilitado na escola, impõe-se a necessidade de se instalarem mecanismos institucionais visando à participação política de grupos e pessoas envolvidos com as atividades escolares - processos eletivos de escolha dos dirigentes, colegiados com participação de alunos, pais e pessoal escolar associações de pais e professores, grêmio estudantil, processos coletivos de avaliação continuada dos serviços escolares, etc. - tudo isso articulado por uma estrutura que, em termos administrativos, propicie uma efetiva utilização racional dos recursos disponíveis na concretização de fins educativos e, em termos políticos, conduza a uma democrática coordenação do esforço humano coletivo, apta a reivindicar do Estado os recursos necessários e a estar em consonância com os interesses das majoritárias camadas trabalhadoras usuárias da escola pública fundamental.

CONCLUSÃO

Buscando contribuir para a reflexão acerca da situação e perspectiva da administração da educação no Brasil, e tendo como foco de preocupação o atendimento à população prestado pela escola pública fundamental, considera imperioso que se comece por determinar claramente objetivos para esta escola que atendam aos interesses das camadas trabalhadoras, seus usuários atuais, a quem ela realmente precisa servir. Além disso, é urgente que se estabeleçam padrões mínimos de qualidade para serem alcançados por meio do oferecimento de conteúdos relevantes e de métodos pedagógicos consentâneo com os objetivos democráticos da escola, ao mesmo tempo em que se desenvolvam processos coletivos de avaliação de todo o processo escolar que permitam subsidiar e controlar a efetiva busca desses objetivos. No que concerne à qualidade da força de trabalho empregada na escola, é indispensável que se atente para os determinantes sócio-econômicos, políticos e culturais que condicionam a baixa

qualificação do pessoal docente, as precárias condições em que estes têm de desempenhar seu trabalho e a inadequação de suas práticas pedagógicas aos interesses populares. Finalmente, mas não de menor importância, há que se pensar numa transformação radical no modo que a escola organiza suas atividades, dotando-a de uma estrutura administrativa que, sendo propícia à realização dos fins sociais da educação, favoreça a participação em sua gestão dos diferentes grupos e pessoas envolvidas nas atividades escolares, deixando-se perpassar pela sociedade civil tem sua função de controle democrático do Estado.

NOTAS

1. Talvez o que falta às atuais críticas apressadas da Escola Nova considerar é que, mesmo gerada no seio da filosofia liberal, justificadora da ordem burguesa, ao conceber o educando enquanto sujeito, a Escola Nova rompia com o autoritário paradigma tradicional, defendendo a afirmação e autonomia do indivíduo em sua busca do saber e colocava-se, assim, em contradição com a própria ordem autoritária burguesa.
2. Mais recentemente, com o aprofundamento da crise econômica, algumas parcelas das camadas médias menos favorecidas, incapacitadas de arcar com os altos preços da escola particular, têm buscado a escola pública, mas sua inserção se dá em condições bastante diversas das vigentes décadas atrás, quando a escola atendia apenas a uma minoria da população.
3. Na concepção weberiana autoridade é a "probabilidade de que um comando ou ordem específica seja obedecido." Weber (17: 1967)
4. Segundo Weber, "poder significa a probabilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação social, mesmo contra toda resistência e qualquer que seja o fundamento dessa probabilidade." Weber (43: 1979)
5. Para um exame dos determinantes da participação internos e externos à unidade escolar, v. Paro. (1991)

BIBLIOGRAFIA

- BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. 4. ed. Rio de Janeiro: Pax e Tema, 1989.
- GRAMSCI, Antonio. Maquiavel, a política e o estado moderno. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- HELLER, Agnes. O cotidiano e a história. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

PARO, Vítor Henrique. Administração escolar: introdução crítica. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1986.

PARO, Vítor Henrique. A natureza do trabalho pedagógico. Revista da Faculdade de Educação. São Pauo: FEUSP, v. 19, n. 19, jan/jul. 1993 (no preto)

PARO, Vítor Henrique. Participação popular na gestão da escola pública. São Paulo: 1991. Tese de Livre-docência. FEUSP.

PARO, Vítor Henrique. O caráter político e administrativo das práticas cotidianas na escola pública. Em Alberto, Brasília, ano 11, n. 53, p. 39-45, jan/mar. 1992a.

PARO, Vítor Henrique. Participação da comunidade na gestão democrática da escola pública. Série Idéias, São Paulo, n. 12, p. 39-47. 1992b.

VIANNA, Cláudia Pereira. A luta pela melhoria do ensino público: aproximações e divergências entre professoras e mães de alunos. 1993, Mimeo.

VIANNA, Cláudia Pereira. O sonho que nos move: mães de alunos do Movimento Estadual Pró-Educação na luta pela melhoria do ensino público. Dissertação de Mestrado, PUC-SP. São Paulo, 1992.

WEBER, Max. Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva. 2. ed. : Fondo de Cultura Económica, 1979.

WEBER, Max. Os três aspectos da autoridade legítima. In: ETZIONI, Amitai, org. Organizações complexas: estudo das organizações em face dos problemas sociais. São Paulo: Atlas, 1967, p. 17-26.

