

**FABIANA APARECIDA ARF**

***O PAPEL DO DIRETOR NA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR:  
ONTEM E HOJE***

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Campus de Marília, sob a orientação da Profa. Dra. **Lourdes Marcelino Machado**, e co-orientação da Dr.a **Graziela Zambão Abdian Maia**, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação. (Área de Concentração: Políticas Públicas e Administração da Educação Brasileira).

MARÍLIA

2007

## RESUMO

Este trabalho tem como objeto de estudo o papel do diretor de escola, com foco na década de 1970 e na atualidade, tendo como objetivo principal contrapor o papel atribuído ao mesmo nas duas épocas. Tem como ponto de partida o livro *O papel do diretor na administração escolar*, de Myrtes Alonso (1976). A autora desenvolveu um trabalho com alguns pressupostos básicos utilizando-se de um esquema teórico de referências bastante amplo que permitiu a análise da função administrativa, transpondo-a para a situação escolar. A partir do referido livro, são retomadas algumas teorias administrativas e identificado o papel do diretor de escola na década de 1970. Para contrapor os dados colhidos sobre o papel do diretor na Administração Escolar na referida década ao momento atual, são analisados alguns textos referentes à Administração Escolar contemporânea, enfatizando a teoria da Qualidade Total. São identificadas algumas características comuns entre a teoria dos sistemas abertos, considerada por Alonso (1976) a mais apropriada para o estudo das organizações escolares, e a teoria da Qualidade Total. O estudo é de natureza qualitativa e a metodologia utilizada é a Análise de Conteúdo.

**Palavras-chave:** papel do diretor de escola; Teoria da Administração Escolar; Teoria de Sistemas; abordagem sistêmica; Qualidade Total.

## ABSTRACT

This thesis has as study object the school principal's role focusing the 70's and currently and the main objective is to compare the principal's role in both periods of time. The starting point is the book *O papel do diretor na administração escolar*, by Myrtes Alonso (1976). The author produced a piece of work with basic premises using a broad theoretical scheme of references that made it possible to analyze the administrative function, quoting it to school situation. From that book, some administrative theories are reviewed and the school principal's role in the 70's is identified. To analyze the data collected about school principal's role in school administration and to compare it to current days some texts of modern School Administration are analyzed, emphasizing Total Quality theory. Some common characteristics between Systems Theories, considered by Alonso (1976) the most appropriate to study school organizations, and Total Quality Theory are identified. The research is qualitative and the methodology used is Content Analysis.

**Keywords:** school principal's role; School Administration Theory; Systems Theory; systemic approach; Total Quality

## LISTA DE SIGLAS

- AID – *Agency for International Development* (Agência para o Desenvolvimento Internacional)
- ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação
- ARENA – Aliança Renovadora Nacional
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD – Banco Internacional para o Desenvolvimento e a Reconstrução (Banco Mundial)
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
- CFE – Conselho Federal de Educação
- ESG – Escola Superior de Guerra
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- GQT – Gestão da Qualidade Total
- IBAD – Instituto Brasileiro de Ação Democrática
- IPES – Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
- LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- MDB – Movimento Democrático Brasileiro
- MEC – Ministério da Educação e Cultura
- OMC – Organização Mundial do Comércio
- OREALC – Oficina Regional para a Educação na América Latina e no Caribe
- PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo
- PDDES – Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- PED – Plano Estratégico de Desenvolvimento
- PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- TGA – Teoria Geral da Administração
- UNE – União Nacional dos Estudantes
- USAID – *United States Agency for International Development* (Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional)

## SUMÁRIO

RESUMO .....	2
ABSTRACT .....	3
LISTA DE SIGLAS .....	4
AGRADECIMENTOS .....	6
INTRODUÇÃO.....	7
1 AS DÉCADAS DE 1960 E 1970: RETROSPECTIVA HISTÓRICA.....	17
1.1 – O contexto político, social e econômico brasileiro.....	17
1.2 – A educação nas décadas de 1960 e 1970.....	21
1.2.1 – A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n.º 4.024 de 1961 .	21
1.2.2 – A Lei n.º 5.540 de 1968: a reforma do ensino superior.....	25
1.2.3 – A Lei n.º 5.692 de 1971: a reforma dos ensinos de 1º e 2º graus .....	29
1.3 – O papel do diretor de escola e a legislação do ensino .....	35
2 MYRTE ALONSO E O PAPEL DO DIRETOR NA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR ...	37
2.1 – O papel do diretor na administração escolar .....	37
2.2 – Posições teóricas analisadas por Myrtes Alonso .....	44
2.2.1 – Enfoque behaviorista: teorias da cooperação e da tomada de decisão .....	44
2.2.2 – Enfoque estruturalista: teoria da burocracia .....	54
2.2.3 – Abordagem sistêmica .....	57
2.3 – A função administrativa e o papel do diretor na organização escolar .....	64
2.4 – A Teoria de Sistemas na educação brasileira .....	72
3 A ABORDAGEM SISTÊMICA REVISTA .....	75
3.1 – A década de 1990 .....	75
3.2 – Teoria da Administração Escolar no Brasil hoje: críticas e propostas .....	78
3.3 – Dois momentos, duas sínteses teóricas: Sistemas Abertos e Qualidade Total .....	88
3.4 – Ranços das teorias administrativas na Qualidade Total .....	91
3.4.1 – Taylorismo.....	91
3.4.2 – A teoria da motivação de Maslow .....	93
3.4.3 – Os princípios de Deming .....	94
3.5 – A Qualidade Total na educação brasileira.....	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	101
REFERÊNCIAS .....	106

## AGRADECIMENTOS

Este estudo foi possível porque existiram pessoas que sempre estiveram ao meu lado, me apoiando e acreditando em mim.

Gostaria de registrar meus sinceros agradecimentos, em primeiro lugar, aos meus pais, Antônio Arf Sanches e Maria José Arf, pelo carinho, pela liberdade de escolha que sempre me propiciaram e pela confiança em mim depositada.

Aos demais familiares, que sempre me incentivaram na busca dos meus objetivos.

A minha orientadora, Prof.a Dr.a Lourdes Marcelino Machado, pelas orientações e pela competência e paciência com que me orientou.

Aos docentes Prof. Dr. Paschoal Quaglio e Dr.a Graziela Zambão Abdiam Maia, pelas críticas e sugestões dadas no exame de qualificação. À Dr.a Graziela agradeço, também, pelas orientações feitas, posteriormente ao referido exame, como minha co-orientadora.

Ao Dr. Djeissom Silva Ribeiro, pela amizade, pelo incentivo e pelos vários momentos de diálogo, que clarearam boa parte do caminho a ser percorrido para o desenvolvimento desta pesquisa. A seus pais, Reginaldo Martins Ribeiro e Leonice da Silva Ribeiro, pelo carinho e pelo incentivo constante dados durante a elaboração deste trabalho.

A Silvia Regina Barbosa Garrossino, pela amizade e por ter estado sempre ao meu lado nessa difícil caminhada.

À Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, em seu todo institucional, e aos funcionários da Seção de Pós-Graduação pelo respeito com que sempre me trataram.

A todas as pessoas que cruzaram o meu caminho e que contribuíram direta ou indiretamente para o meu crescimento.

Ao CNPq, pela bolsa concedida.

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa, que tem como objeto de estudo o papel do diretor de escola e como ponto de partida e material básico o livro *O papel do diretor na administração escolar*, de Myrtes Alonso (1976), faz parte do projeto integrado intitulado “A Evolução do Conhecimento em Administração da Educação no Brasil”, financiado pelo CNPq, que abrigou, dentro dessa temática, outros subprojetos desenvolvidos por discentes do Programa de Pós-Graduação em Educação, da UNESP, Campus de Marília<sup>1</sup>.

A constatação da escassez de análises e pesquisas voltadas para o desenvolvimento da teoria administrativa em Educação, levou a equipe a buscar, mediante análise de textos e autores previamente escolhidos, o resgate da evolução teórica da Administração da Educação no Brasil, na tentativa de encontrar suas raízes e (re)conhecer os traços marcantes da produção na área, possivelmente traduzidos em concepções e/ou modelo(s) teórico(s).

A questão central foi a da constituição da Administração da Educação como um campo de saber em busca da compreensão do processo de sua construção teórica e do reconhecimento de elementos que pudessem ser definidos como marcos constitutivos da área, na tentativa de identificar a existência ou ausência de um pensamento administrativo brasileiro, em Educação, traduzido em modelos teóricos ou em idéias que pudessem ser consideradas originais.

O projeto integrado encontra-se em sua terceira fase. A primeira fase, iniciada em 2001, tinha como subtítulo “raízes e processos de constituição teórica”. A segunda, iniciada em 2003, tinha como subtítulo “do estudo da constituição teórica à construção de um vocabulário”. A terceira fase, iniciada em 2006, tem como subtítulo “vocabulário usual da área (1996-2005)”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> O projeto integrado conta, atualmente, com a participação dos seguintes pesquisadores, sob a coordenação da Profa. Dra. Lourdes Marcelino Machado: Djeissom Silva Ribeiro (Doutorado concluído); Graziela Zambão Abdian Maia (Doutorado concluído); Márcia Regina Canhoto Lima (Doutorado concluído); Júlia Cristina Alves e Messas (Doutorado concluído); Hellen Cristina Alves Luz (Mestrado concluído); Adriana Ignácio Yanaguita (Mestrado em andamento); Fabiana Aparecida Arf (Mestrado em andamento); Sílvia Regina Barbosa Garrossino (Mestrado em andamento).

<sup>2</sup> O desenrolar do projeto resultou nas seguintes teses e dissertações: a) *Administração da Educação em Anísio Teixeira: realismo e utopismo*, tese de Livre-Docência defendida pela Profa. Dra. Lourdes Marcelino Machado; b) *Para uma Teoria da Administração Escolar no Brasil: existe um modelo teórico?*, dissertação de Mestrado de Djeissom Silva Ribeiro; c) *Teoria de Administração Escolar em José Querino Ribeiro e M. B. Lourenço Filho: raízes e processos de constituição de modelos teóricos*, tese de Doutorado de Djeissom Silva Ribeiro; d)

O resgate da teoria da Administração da Educação no Brasil, proposto na primeira fase de estudo, possibilitou o (re)conhecimento parcial de seus processos e de suas raízes de constituição teórica. No prosseguimento dos estudos, em sua segunda fase, delineou-se a possibilidade de se ampliar o resgate do pensamento administrativo no Brasil, assim como na oportunidade de proporcionar uma (re)descoberta de autores que podem ser considerados clássicos na área da Administração da Educação.

A pesquisa confirmou que os anos que precederam a abertura política dos anos 1980 não foram pródigos para os estudos de Administração da Educação. Encontra-se no período e nos anos mais recentes, sobretudo a partir de meados da década de 1970, uma produção fragmentária e de caráter instrumental e, salvo exceções, pouco divulgada, enquanto que nos anos 1980 predominaram as análises com referencial teórico de inspiração marxista e nos anos 1990, em princípio, há certa revitalização da produção bibliográfica a partir de múltiplos referenciais, mas que, em grande parte, sugere fortes laços com as perspectivas gerencialistas e de adaptação ao receituário da Qualidade Total.

O objetivo desta pesquisa é identificar o papel atribuído ao diretor de escola na década de 1970, a partir da análise do livro de Alonso (1976), contrapondo e comparando ao papel que lhe é atribuído na atualidade, especialmente a partir da década de 1990, mediante análise de teorias administrativas contemporâneas, mais especificamente a teoria da Qualidade Total.

A idéia de analisar o livro mencionado surgiu na graduação, durante as aulas da Profa. Dra. Lourdes Marcelino Machado, na Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, Campus de Marília. A referida docente, ao lecionar a disciplina “Princípios e Métodos de Administração Escolar”, no ano de 2002, utilizou-se de trechos do livro e sugeriu uma primeira pesquisa bibliográfica na área de Administração Escolar para a realização do estágio supervisionado, visando a um melhor embasamento teórico para a observação da prática. Um dos principais livros utilizados com este objetivo foi o de Alonso

---

*Administração da Educação no Brasil na década de 1990: entre a competitividade e a humanização*; dissertação de Mestrado de Márcia Regina Canhoto de Lima; e) *A ANPAE e a evolução do Conhecimento em Administração da Educação no Brasil*, tese de Doutorado de Graziela Zambão Abdian Maia; f) *Administração Escolar no Brasil: reflexão e crítica sobre o pensamento de Carneiro Leão*, dissertação de Mestrado de Helen Cristina Alves Luz; g) *Evolução do conhecimento em Administração Escolar nas produções da UNESP de Marília na década de 1990*, dissertação de Mestrado de Maria José Beraldi; h) *Circuito Gestão: seus sentidos e implicações para a formação e as práticas dos profissionais de educação*, dissertação de Mestrado de Júlia Cristina Alves e Messas; i) *Administração da Educação e Administração Pública: relações e implicações*, tese de Doutorado de Júlia Cristina Alves e Messas.



(1976), que mesmo sendo da década de 1970, orientou a realização do estágio, surgindo, daí, o interesse em aprofundar tal análise.

A opção por analisar a teoria da Qualidade Total, para identificar o papel do diretor de escola atualmente, deve-se tanto à constatação feita anteriormente nos estudos realizados no projeto integrado quanto à identificação de alguns autores que vêem a referida teoria como representante do pensamento administrativo brasileiro na década de 1990 e identificam, na mesma, princípios da Teoria Geral da Administração (TGA). De acordo com Russo (2005, p. 38), a emergência da educação como espaço para o qual se deslocou parte do capital com a expansão educacional promovida pelo neoliberalismo, fez com que renascessem “[...] vertentes da administração escolar que têm na TGA a fonte de sua orientação teórica. Estas apresentam velhos princípios dos movimentos da Administração Geral agora travestidos em novas denominações como a da qualidade total”.

Sabe-se que os estudos recentes tratam, na sua maioria, de questões pontuais, são exploratórios e pouco têm contribuído para a consolidação e avanço da teoria de Administração Escolar. Dada a necessidade de aprofundamento de estudos nessa área, esta pesquisa torna-se relevante porque busca suprir uma lacuna nessa área de conhecimento, na qual existem poucas análises e pesquisas voltadas para o resgate da teoria.

Nas décadas de 1960 e 1970, desenvolveu-se uma rejeição dos princípios e procedimentos da educação clássica na educação brasileira que inspiraram o enfoque tecnocrático de organização e gestão de ensino. Seus intérpretes foram os psicólogos e psicólogos sociais que enfatizavam o lado humano da organização e o lado psicossociológico da escola como instituição social (SANDER, 1986).

O enfoque psicossociológico ou comportamental destaca a interação entre a dimensão humana e a dimensão institucional da administração e tem presença marcante na educação, especialmente através da utilização do enfoque sistêmico. O critério central do enfoque comportamental é a eficácia, cujo compromisso principal é a consecução dos objetivos educacionais.

Na perspectiva comportamental de administração escolar, a ação dos administradores visa a consecução dos objetivos pedagógicos da escola. Sua principal preocupação administrativa se torna a *eficácia* para lograr objetivos educacionais, ao invés da *eficiência* para assegurar unidade, economia e aperfeiçoamento à administração da educação (SANDER, 1986, p.17, grifos do autor).

De acordo com Sander (1986, p. 16-17, grifos do autor) “[...] a lição psicossociológica de administração educacional [...] foi ensinada magistralmente, entre

outros, por Myrtes Alonso em seu conhecido texto *O papel do Diretor na Administração Escolar*<sup>3</sup>. Segundo o autor, este livro foi um exemplo da utilização das contribuições dos psicólogos sociais na Administração da Educação<sup>3</sup>, adotando os conceitos funcionalistas e os instrumentos analíticos específicos da teoria dos sistemas aplicada à educação e sua administração. Sabe-se que Myrtes Alonso é membro da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) desde a sua fundação, em 1961, na Universidade de São Paulo, e que entre os anpaeanos seu livro teve grande importância apesar de bastante criticado em alguns trabalhos acadêmicos, como os de Vitor H. Paro e de Maria de Fátima C. Félix.

Licínio Lima (2003, p. 1) afirma crer que *O papel do diretor na administração escolar*

pode ser visto como um livro de referência de um certo momento histórico e sobretudo de uma certa concepção mais gerencial da Administração Escolar. Ou seja, ele deve ser objeto de crítica, mas, por outro lado, não deve ser simplesmente ignorado, como acontece tantas vezes.

De acordo com Ribeiro (2001, p. 9), Myrtes Alonso tornou-se uma das referências na área de Administração Escolar no período subsequente ao lançamento de seu livro, o qual “[...] é quase um manual da administração escolar no Brasil”.

A própria autora afirma a importância do mesmo, ressaltando que “[...] esse livro caiu num momento certo, tanto que ele entrou em listas de concursos muitas vezes [...]” e também que “[...] ele era indicado em muitas partes do Brasil [...]” (ALONSO *apud* RIBEIRO<sup>4</sup>, 2001). O texto de Alonso foi um dos livros utilizados por Félix (1984) para abordar a relação entre a Administração Escolar e a Administração de Empresa, pelo fato de ele estar indicado na bibliografia de todos os planos de curso da disciplina Administração Escolar de algumas universidades brasileiras, levantados em 1980.

A proposta de Alonso (1976), para desenvolver seu trabalho, era a de um esquema teórico de referências suficientemente amplo para permitir uma análise da função administrativa, transferindo esse quadro para a situação escolar, analisando, então, a administração escolar. A autora adotou alguns pressupostos básicos que foram articulados no

---

<sup>3</sup> De acordo com Sander (1995), a psicologia social da educação influenciou os estudos de administração por mais de cinco décadas, a partir de 1940, momento em que adquiriram grande importância as teorias psicossociológicas de Parsons, Katz e Kahn, Getzels e outros pensadores funcionalistas na América do Norte.

<sup>4</sup> A autora faz tal afirmação na entrevista concedida a Djeissom Silva Ribeiro (2001), quando o mesmo desenvolvia sua dissertação de mestrado utilizando o referido livro como uma das referências teóricas para o resgate da Teoria de Administração Escolar no Brasil, no período que abrange desde a década de 1950 até meados de 1980.

decorrer de seu trabalho, utilizando alguns termos principais, como: função, papel, organização e administração.

De acordo com a autora, as modernas organizações constituem sistemas peculiares visando à elaboração de um produto final que será absorvido por outros sistemas existentes.

A organização constitui um “sistema aberto”, isto é, um organismo vivo em intercâmbio constante com o seu ambiente, do qual retira informações básicas para definir e rever os seus propósitos, e ao qual oferece, em troca, “bens”, “serviços”, “utilidades” julgados desejáveis e necessários [...] (ALONSO, 1976, p.78-79).

Na concepção de sistemas abertos há um processo de diferenciação interna produzido nas organizações, surgindo diversas estruturas ou subsistemas, que apresentam suas funções específicas. Nesse contexto a função administrativa é vista como um subsistema dentro do sistema global considerado (ALONSO, 1976).

Alonso (1976) destaca a dualidade existente entre as estruturas formais e informais nas organizações modernas. Segundo a autora, por mais que uma organização procure definir formalmente, dentro de sua estrutura, as funções e os papéis de seus membros e por mais rígidos que sejam os seus controles, haverá sempre um conjunto de atividades e de relações não previstas e não estabelecidas oficialmente pela organização.

Compreender os termos utilizados por Alonso (1976), suas origens e o momento em que foram utilizados é de fundamental importância para poder analisar o livro em seu contexto, assim como os demais que serão analisados para dissertar sobre o momento atual na Administração Escolar e atingir os objetivos inicialmente propostos.

Constatando-se que os estudos recentes sobre Administração Escolar são em geral fragmentários e descritivos, havendo lacunas em uma série de aspectos que envolvem o papel de diretor de escola, formulam-se as seguintes questões:

Se na década de 1970 encontra-se uma obra que enfocou o papel do diretor de escola, em que medida esse padrão vige até o momento? Houve mudanças nesse padrão, perceptíveis no momento atual?

Para encontrar respostas concretas, propõe-se partir de uma análise do referido livro de Alonso (1976), para identificar o papel atribuído ao diretor de escola na década de 1970, contrapondo-o com o momento atual, analisando teorias administrativas contemporâneas.

Após a análise do livro, são levantadas, a partir das referências bibliográficas deste, os autores que serviram de base para seu desenvolvimento, assim como a legislação e as normas vigentes no momento da produção da obra para uma contextualização.

A preocupação em analisar as principais bibliografias trabalhadas pela autora deve-se ao imperativo de se conhecer o material que era utilizado na época em que escreveu seu livro, em termos de teoria de Administração (Geral e Escolar) e, conseqüentemente, saber o que a influenciou em suas conclusões a respeito do papel do diretor de escola.

Os principais livros utilizados com esse objetivo são:

- *As funções do executivo*, de Chester Barnard;
- *Comportamento Administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*, de Herbert A. Simon;
- *Teoria das organizações*, de James G. March e Herbert A. Simon;
- *Organizações complexas: estudo das organizações em face dos problemas sociais*, de Amitai Etzioni; e
- *Psicologia social das organizações*, de Daniel Katz e Robert L. Kahn.

Os três primeiros livros mencionados são utilizados por Alonso (1976) para tratar sobre o behaviorismo. Barnard (1971, p. 14) desenvolveu o conceito de cooperação que leva à definição da organização formal como um “[...] sistema de atividades ou forças conscientemente organizadas de duas ou mais pessoas”. O autor aborda os conceitos de liderança, tomada de decisões, motivação, dentre outros.

Simon (1971) apresenta um estudo dos processos decisórios nas organizações, formulando uma teoria da escolha racional, e descreve os mecanismos que influenciam as decisões dos seus participantes. Trata sobre a vinculação motivacional entre indivíduo e organização, sobre a questão do equilíbrio organizacional, sobre a importância do planejamento, visto como o recurso mais adequado para se manter um alto grau de racionalidade, por permitir um processo de decisão conveniente à organização.

March e Simon (1967) resgatam algumas das idéias defendidas por Simon (1971) e contribuem com a concepção da decisão na organização com seu exame do comportamento de procura.

O livro de Etzioni (1973), bastante utilizado por Alonso (1976), faz uma coletânea de trinta e nove textos compilados de um conjunto bibliográfico consideravelmente vasto para o estudo das organizações, reunindo artigos ou partes de livros de diversos autores, como: Max Weber, Chester Barnard, Talcott Parsons, Robert Merton, James G. March e Herbert A. Simon, dentre outros.

Katz e Kahn (1974) são considerados por Alonso (1976) os maiores representantes da teoria dos sistemas abertos na Psicologia Social. Os autores apresentam

algumas características dos sistemas abertos, como as entradas (*inputs*), a transformação, as saídas (*outputs*), o feedback etc., e propõem que a teoria das organizações se liberte das limitações das abordagens anteriores que viam a organização como um sistema fechado.

Para contrapor os dados colhidos sobre o papel do diretor na administração escolar na década de 1970 ao momento atual, são identificados e analisados alguns textos referentes à administração escolar contemporânea.

Os principais textos analisados com o intuito de identificar o papel do diretor de escola na atualidade, especialmente a partir da década de 1990, referem-se à Qualidade Total. São eles:

- *Implantação da Qualidade Total na educação*, de Eduardo Fernandes Barbosa e vários autores;
- *Excelência na educação: a escola de Qualidade Total; Pedagogia da Qualidade Total; e Sala de aula de Qualidade Total*, de Cosete Ramos; e
- *Qualidade: a revolução da administração*, de William Edwards Deming.

O primeiro livro reúne a experiência da Fundação Christiano Ottoni na educação e apresenta conceitos, método e técnicas para a implantação da Qualidade Total no âmbito educacional.

Os três livros de Cosete Ramos compõem, segundo a autora, uma “trilogia” da educação de Qualidade Total. Têm como ponto de partida as idéias de Deming sobre a Qualidade Total e desenvolvem uma série de estratégias que visam aplicar na educação os conceitos desenvolvidos pelo referido autor.

Deming é o principal representante da teoria da Qualidade Total. Seu livro aborda o conceito de sistema e apresenta os 14 princípios elaborados pelo autor, fundamentados em sua experiência no Japão em 1950 e nos anos subseqüentes. O autor afirma que tais princípios constituem a base para a transformação da indústria norte-americana e podem ser aplicados em qualquer tipo de organização humana, independentemente de seu caráter, tamanho, localização

A presente pesquisa é de natureza qualitativa, por caracterizar-se como descritiva e exploratória. Segundo Alves (1991), as abordagens qualitativas são as que melhor servem às intenções de se trabalhar no contexto da descoberta, com vistas a suprir lacunas do conhecimento existente e/ou inconsistências teóricas e que, além disso, apresentam procedimentos intuitivos, maleáveis e adaptáveis à evolução da pesquisa.

Segundo Bardin (1977), a análise qualitativa é válida, sobretudo, na elaboração de deduções específicas sobre um acontecimento ou uma variável de inferência precisa. De acordo com a autora,

[...] o que caracteriza a análise qualitativa é o fato de a inferência – sempre que é realizada – ser fundada na presença do índice (tema, palavra, personagem, ), e não sobre a frequência da sua aparição, em cada comunicação individual (BARDIN, 1977, p. 115-116).

Considerando-se os objetivos e a natureza analítica da presente pesquisa, foi selecionada a Análise de Conteúdo<sup>5</sup> como método preferencial de investigação, para que os dados pudessem ser devidamente analisados e interpretados.

A “corrente” adotada é a francesa, representada pelo livro *Análise de Conteúdo*, de Laurence Bardin. De acordo com a autora, a Análise de Conteúdo aparece como

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42, grifos do autor).

De acordo com a autora, as inferências (ou deduções lógicas) podem responder a dois tipos de problemas: o que conduziu a um determinado enunciado e quais conseqüências esse enunciado pode provocar.

Segundo Bardin (1977), as fases da Análise de Conteúdo organizam-se em três pólos cronológicos: a pré-análise; a exploração do material; e o tratamento dos resultados e a inferência.

A *pré-análise* é a fase da organização e possui três encargos: a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final. A fase da *exploração do material* consiste essencialmente de operações de codificação do material coletado. Por fim, o *tratamento dos resultados e a inferência* é o momento em que ocorre a interpretação a propósito dos objetivos previstos.

No contexto da Análise de Conteúdo, a técnica utilizada para desenvolver esta pesquisa aproxima-se da Análise do Discurso, assim definida por Bardin (1977, p. 213, grifos do autor):

---

<sup>5</sup> Essa metodologia vem sendo utilizada e discutida pelo grupo de pesquisadores que integram o projeto “A evolução do conhecimento em Administração da Educação no Brasil”, desde o ano de 2001.

- o procedimento tem como objetivo a inferência a partir dos “efeitos de superfície” de uma “estrutura profunda”: *os processos de produção*;
- esta técnica de análise inscreve-se numa sociologia do discurso e procura estabelecer ligações entre a situação (*condições de produção*) na qual o sujeito se encontra e as manifestações semântico-sintáticas da superfície discursiva [...].

Esse modelo metodológico tem como hipótese geral que um discurso ou conjunto de discursos é determinado pela relação entre as condições de produção e um sistema lingüístico. Porém, essa abordagem ultrapassa “[...] o plano estritamente lingüístico, ao considerar o sujeito produtor do discurso como estando situado num espaço social” (BARDIN, 1977, p. 214).

A Análise do Discurso mostrou-se apropriada para esta pesquisa, principalmente, por se considerar a inserção na área de Administração da Educação de Myrtes Alonso e o contexto histórico no qual sua obra foi produzida, considerando as condições de produção dos discursos, e, também, por se trabalhar com inferências a partir dos textos analisados.

O presente texto é composto de três capítulos.

O primeiro faz uma retrospectiva histórica das décadas de 1960 e 1970, trazendo um pouco do contexto político, social e econômico, assim como as principais leis do ensino vigentes nessa época. Essas leis são: a primeira Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional n.º 4.024 de 1961, a Lei n.º 5.540 de 1968 e a Lei n.º 5.692 de 1971.

Inicialmente, pretendia-se abordar apenas as duas últimas leis, enfocando a legislação para a educação superior na época em que Myrtes Alonso foi estudante nesse nível de ensino, e – já que a autora enfoca o papel do diretor de escola de 1º grau (atual ensino fundamental) – apresentar a legislação vigente, naquela época, para o ensino de 1º grau. No entanto, viu-se a necessidade de abordar a Lei n.º 4.024 de 1961 porque, primeiramente, as Leis citadas acima eram reformas desta e, em segundo, Alonso havia feito curso de especialização e mestrado antes da Lei n.º 5.540 e, portanto, havia outra organização no ensino superior que precisava ser explicitada.

O segundo capítulo trata fundamentalmente do livro *O papel do diretor na administração escolar*, assim como das teorias nele analisadas, que são de fundamental importância para a compreensão das funções atribuídas por Alonso (1976) ao diretor de escola. Procura identificar, ainda, as características dos sistemas abertos presentes na educação brasileira.

O terceiro capítulo aborda rapidamente o contexto da década de 1990 e trata sobre algumas críticas e propostas de teóricos da Administração Escolar que surgiram a partir da década de 1980. Apresenta, em seguida, uma teoria que possui algumas características semelhantes às da abordagem sistêmica: a teoria da Qualidade Total.

Nas considerações finais são retomadas as idéias principais abordadas nos capítulos desenvolvidos, enfocando o livro de Alonso (1976) e as mudanças e permanências ocorridas, percebidas durante o desenrolar da pesquisa, com relação à elaboração de uma teoria de Administração que se aplique na educação e na concepção do papel do diretor de escola.



# 1 AS DÉCADAS DE 1960 E 1970: RETROSPECTIVA HISTÓRICA

## *1.1 – O contexto político, social e econômico brasileiro*

O início da década de 1960 foi marcado por uma estagnação econômica, acompanhada de alta taxa inflacionária, a partir do momento que cessou a possibilidade de desenvolvimento econômico baseado no modelo de substituição de importações. O processo inflacionário resultante do período de desenvolvimento acelerado da economia nacional, associada ao capitalismo internacional, do governo de Juscelino Kubitschek, desencadeou uma crise política e econômica no país, trazendo a necessidade de redefinir o projeto de desenvolvimento da economia nacional ou ajustar esse projeto a uma nova orientação política (SAVIANI, 1978).

Em 20 de dezembro de 1961, foi promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), n.º 4.024, que resultou de uma longa tramitação iniciada em 1946, constituindo-se, segundo Saviani (1978), numa oportunidade para a sociedade brasileira organizar formalmente seu sistema de ensino, de acordo com o projeto de modernização do país.

Um grupo de empresários de São Paulo e do Rio de Janeiro reuniu-se, em 1961, para criar o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES)<sup>6</sup>, que foi um dos organismos responsáveis pela idealização do ideário construído no âmbito educacional na época<sup>7</sup>. A concepção de educação adotada, baseada na teoria do Capital Humano, de caráter economicista, ressaltava a função e o caráter econômico da educação para o desenvolvimento. A educação é vista como uma indústria de prestação de serviços e o homem considerado parte do capital sendo convertido em recurso humano para a produção. O objetivo da educação seria, então, formar o produtor, o consumidor e a mão-de-obra requerida

---

<sup>6</sup> Os estudos empreendidos por esse organismo, que funcionou até 1971, influenciaram a política após 1964, de modo especial nos âmbitos político e econômico, assim como as propostas educacionais sob uma perspectiva empresarial.

<sup>7</sup> Em 1964, nos meses de agosto, setembro, outubro e novembro, o grupo se dedicou à preparação de um simpósio sobre a reforma da educação, realizado no mesmo ano, culminando com a realização, em outubro e novembro de 1968, de um “Fórum de Educação”, do qual participaram dois integrantes do Grupo de Reforma Universitária: Fernando Bastos de Ávila e João Lyra Filho.

pela indústria moderna, integrando-se ao capitalismo internacional (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994).

Em fevereiro de 1962, foi instalado o Conselho Federal de Educação (CFE), criado para substituir o Conselho Nacional de Educação. Em setembro do mesmo ano, esse Conselho aprovou o seu Plano Nacional de Educação para o período 1962-1970. De acordo com Romanelli (2000, p. 185), as metas quantitativas para o ensino no período estipulado eram:

1. Ensino Primário – matrícula até a quarta série de 100% da população escolar de 7 a 11 anos de idade e matrícula na quinta e sexta séries de 70% da população escolar de 12 a 14 anos.
2. Ensino Médio – matrícula de 30% da população escolar de 11/12 a 14 anos, nas duas primeiras séries do ciclo ginasial; matrícula de 50% da população escolar, de 13 a 15 anos, nas duas últimas séries do ciclo ginasial; e matrícula de 30% da população, de 15 a 18 anos, nas séries do ciclo colegial.
3. Ensino Superior – expansão da matrícula até a inclusão, pelo menos, da metade dos que terminaram o curso colegial.

Em 1963, foi formulado o Plano Trienal, que objetivava implementar uma série de reformas de base que tinham como finalidade a distribuição de renda, as reformas agrária, tributária, administrativa, educacional, entre outras, implicando, num primeiro momento, na contenção dos salários, na renegociação da dívida externa e no controle da inflação. Tais objetivos decorriam da ideologia política do projeto nacional-desenvolvimentista que, entretanto, entraram em conflito com o modelo econômico vigente (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994). Ou seja, enquanto as forças de esquerda lutavam pela nacionalização das empresas estrangeiras, a burguesia pretendia manter a política econômica aliada ao capital estrangeiro.

Tal plano é inviabilizado por pressões de diferentes setores. Enquanto os setores populares se organizavam e exigiam reformas, os membros da elite articulavam-se para derrubar João Goulart da presidência. Nessa articulação uniram-se os militares, principalmente adeptos do ideário anticomunista e liberal da Escola Superior de Guerra (ESG), a burguesia nacional e a internacional. O IPES e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) associaram-se e organizaram clandestinamente empresários que contribuíam com dinheiro para que uma grande campanha de doutrinação contra o governo fosse desencadeada na mídia, sindicatos, associações estudantis etc., tentando identificar Goulart com o comunismo. Em 1964, a situação de crise agravou-se e o golpe foi desencadeado (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994).

O golpe de Estado de 31 de março de 1964 deu início a uma época marcada por uma crescente acumulação capitalista e forte repressão da sociedade. O governo estabelecido reorientou os objetivos da acumulação acelerada, da modernização tecnológica e de baixos níveis de investimentos na educação, saúde, entre outros, por meio de uma ação punitiva contra os setores de esquerda e um forte controle sobre os trabalhadores, tendo como apoio ideológico a Doutrina de Segurança Nacional que procurava difundir os objetivos das elites empresariais como se fossem os objetivos de todo o país. Houve, de acordo com Saviani (1978), uma ruptura política necessária para preservar a ordem sócio-econômica, uma vez que os grupos que até então dominavam o poder político tendiam a uma ruptura nesse plano.

Várias universidades sofreram um processo de intervenção militar e muitos professores tiveram seus direitos políticos suspensos. O movimento estudantil sofreu forte repressão, sendo a sede da União Nacional dos Estudantes (UNE) invadida, incendiada e jogada na ilegalidade.

A política de arrocho salarial controlava os ganhos dos trabalhadores e eliminava a negociação com os patrões, substituída pela intervenção do governo. Era permitido o trabalho infantil, com a idade mínima de doze anos, havendo dificuldade de frequência à escola por um grande número de crianças e o barateamento de mão-de-obra infantil com salários bem mais baixos que os do adulto.

Os partidos políticos existentes foram extintos e, em seguida, criados a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido da situação, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de oposição.

Nos anos seguintes ao início da Ditadura Militar, ocorreu maior intervenção do Estado na economia, produzindo um ciclo de expansão econômica conhecido como “milagre econômico” ou “milagre brasileiro”, com as promessas de prosperidade e com setores empresariais satisfeitos com o alto índice de crescimento da economia.

Vários programas postos em prática nesse período caracterizaram o planejamento no Brasil, tendo como propósitos principais a modernização institucional e o aperfeiçoamento do Estado, consubstanciado pelas idéias de intervenção, controle e racionalização. O planejamento foi sendo incorporado como estratégia de superação da crise instalada pelo avanço do sistema capitalista, sendo que tanto as políticas empreendidas, de forma global, pelo Estado, quanto aquelas específicas na área da Educação assumiram uma terminologia técnica (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994).

Com o avanço e o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, a necessidade de mão-de-obra qualificada ampliou-se juntamente com a necessidade de expansão da educação

escolar, especialmente a superior, gerando um aprofundamento da crise do sistema educacional brasileiro, fato que acabou favorecendo acordos de cooperação técnica e financeira que o Ministério da Educação e Cultura (MEC) assinou com a *Agency for International Development*<sup>8</sup> (AID), ficando conhecidos como acordos MEC/USAID (*United States Agency for International Development*)<sup>9</sup>. Era necessária a realização de reformas institucionais relativas à escolarização/qualificação da força de trabalho para formar um trabalhador competente, disciplinado e integrado ao projeto de desenvolvimento, que tinha como meta transformar o Brasil em potência mundial, sendo a educação vista como fator de desenvolvimento (XAVIER; RIBEIRO; NORONHA, 1994).

Ocorreram significativas transformações na estrutura do sistema de ensino. O novo discurso apontava a baixa produtividade e a inadequação da proposta educacional em relação ao momento histórico que o país estava atravessando, principalmente no que diz respeito às necessidades do mercado de trabalho em função das metas de desenvolvimento econômico acelerado. De acordo com tal discurso, a maioria dos cursos era voltada ao ensino acadêmico e não preparava para o exercício das funções produtivas, não atendendo às necessidades do mercado de trabalho (KUENZER, 1988).

A educação foi alvo de uma multiplicidade de leis, decretos, pareceres etc., com destaque às Leis n.º 5.540 de 1968 e n.º 5.692 de 1971 que reformaram a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.º 4.024 de 1961: a primeira estatuiu a reforma do ensino superior e a segunda a reforma do ensino de 1º e 2º graus, sendo praticamente decorrência necessária da primeira (SAVIANI, 1978).

Além das referidas reformas do ensino, foram desenvolvidos vários planos governamentais, inspirados em propostas de colaboradores do IPES. Os planos desenvolvidos foram: Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG (1964-1966); Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social - PDDES (1967-1976); Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED (1968-1970); Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-1972); I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1972-1974); II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979) (SOUZA, 1981).

Com exceção do PAEG, que deu pouca importância à educação e tratou-a apenas em termos quantitativos, “O objetivo por excelência da política educacional brasileira, tal como foi previsto desde o Plano Decenal, consistiu na formação dos recursos humanos para o desenvolvimento econômico, ou seja, a capacitação da força de trabalho” (SOUZA, 1981,

---

<sup>8</sup> Podendo ser traduzido como Agência para o Desenvolvimento Internacional.

<sup>9</sup> Podendo ser traduzido como Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional.

p.144). De acordo com Souza (1981, p. 150, grifos do autor), “[...] a educação é um dos subsistemas (segundo a linguagem técnica) que integra o sistema-mor do planejamento e, mais ainda, um setor considerado de alta prioridade na estratégia do desenvolvimento econômico”.

Esse conjunto de reformas que caracterizou o planejamento no Brasil, nesse período, tinha como propósito produzir a modernização institucional e o aperfeiçoamento do Estado, visando ao desenvolvimento econômico do país. O planejamento educacional seria, então, parte integrante do planejamento econômico do Brasil.

## ***1.2 – A educação nas décadas de 1960 e 1970***

### **1.2.1 – A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n.º 4.024 de 1961**

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional resultou de um longo e tumultuado processo, iniciado com a promulgação da Constituição de 1946, que concedeu à União competência para fixar as diretrizes e bases da educação nacional. Para cumprir esse dispositivo, o então Ministro da Educação Clemente Mariani constituiu uma comissão de educadores encarregada de realizar estudos e propor um anteprojeto, que foi presidida pelo Prof. Lourenço Filho (SANDER, 1977).

Elaborado o anteprojeto, foi encaminhado à Câmara Federal em novembro de 1948. No entanto, por causa de um parecer desfavorável do Deputado Gustavo Capanema, o projeto foi arquivado, extraviado e ficou praticamente paralisado no Congresso até dezembro de 1958, quando o Deputado Coelho de Souza apresentou um substitutivo ao projeto de 1948. Logo depois, em janeiro de 1959, foi apresentado o substitutivo do Deputado Carlos Lacerda e, em julho do mesmo ano, em contraposição a este, um novo substitutivo foi preparado por um grupo de educadores e apresentado à Câmara pelo Deputado Celso Brant (SANDER, 1977).

Depois de um exame dos vários substitutivos, finalmente elaborou-se o Projeto de Lei definitivo que foi aprovado pelo Congresso, sendo a Lei promulgada em 20 de dezembro de 1961, com a sanção parcial do Presidente João Goulart.

Os fins da educação propostos por tal LDB foram assim enunciados:

Art. 1.º – A educação nacional, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por fim:

- a) a compreensão dos direitos e deveres da pessoa humana, do cidadão, do Estado, da família e dos demais grupos que compõem a comunidade;
- b) o respeito à dignidade e às liberdades fundamentais do homem;
- c) o fortalecimento da unidade nacional e da solidariedade internacional;
- d) o desenvolvimento integral da personalidade humana e a sua participação na obra do bem comum;
- e) o preparo do indivíduo e da sociedade para o domínio dos recursos científicos e tecnológicos que lhes permitem utilizar as possibilidades e vencer as dificuldades do meio;
- f) a preservação e expansão do patrimônio cultural;
- g) a condenação a qualquer tratamento desigual por motivo de convicção filosófica, política ou religiosa, bem como a quaisquer preconceitos de classe ou de raça.

Com relação ao ensino primário (os quatro primeiros anos do atual ensino fundamental), lê-se em seu “Art. 25 – O ensino primário tem por fim o desenvolvimento do raciocínio e das atividades de expressão da criança, e a sua integração no meio físico e social”. A Lei estabelecia que esse nível de ensino deveria ser ministrado em, no mínimo, quatro séries anuais, podendo ser estendida por mais dois anos, e a sua obrigatoriedade a partir dos sete anos.

O ensino médio, que dava prosseguimento ao primário, destinava-se, de acordo com a LDB, “à formação do adolescente”, e o ingresso no seu primeiro ano dependia de aprovação em exame de admissão. Deveria ser ministrado em dois ciclos, o ginásial de 4 anos (da 5ª à 8ª séries do atual ensino fundamental) e o colegial de 3 ou 4 anos (os três anos do atual ensino médio), abrangendo, entre outros, os cursos secundários, técnicos e de formação de professores para o então ensino primário e pré-primário.

Desta forma, incorporou em um único sistema regular de ensino os cursos técnicos de nível médio, estabelecendo equivalência plena entre os cursos propedêuticos e os profissionalizantes, passando a existir, assim, equivalência formal-legal entre os dois ramos de ensino: o secundário e o profissionalizante. Contudo, não alterou o caráter seletivo e classista da escola, sendo que a distribuição dos alunos pelos ramos continuou a ser feita de acordo com a origem de classe dos mesmos: os das camadas sociais menos privilegiadas optavam pelos cursos profissionalizantes enquanto os das mais privilegiadas matriculavam-se no propedêutico. Manteve-se, então, “[...] a separação entre “educação” e “formação profissional” como expressão da divisão entre trabalho intelectual e trabalho manual [...]” (KUENZER, 1988, p.14-15, grifos do autor).

A educação voltada para o trabalho, desde o seu surgimento, estruturou-se como um sistema diferenciado e paralelo ao sistema regular de ensino, tendo como finalidade “[...] a preparação dos pobres, marginalizados e desvalidos da sorte para atuarem no sistema produtivo nas funções técnicas localizadas nos níveis baixo e médio da hierarquia ocupacional” (KUENZER, 1988, p.12).

A conclusão de qualquer curso de ensino médio daria direito à inscrição nos concursos vestibulares para ingresso no ensino superior. Tendo como objetivo “[...] a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes, e a formação de profissionais de nível universitário” (Art. 66), o ensino superior seria ministrado em escolas isoladas ou em universidades, sendo estas constituídas “[...] pela reunião, sob administração comum, de cinco ou mais estabelecimentos de ensino superior” (Art. 79). De acordo com Cunha (1980), a Lei previa que a universidade deveria ter uma faculdade de filosofia, ciências e letras, mas o então presidente da república vetou essa exigência alegando já existir 70 dessas faculdades e que a função de órgão integrador atribuída a elas poderia ser exercida por outros órgãos, como os Institutos Centrais, numa possível defesa da Universidade de Brasília. “Essa concepção atomizada do ensino superior – em faculdades isoladas ou consorciadas em universidade – presidiu a expansão desse ensino verificada na república populista e, com mais força ainda, a que veio se processar depois de 1964” (CUNHA, 1980, p. 126).

O artigo 74 e seus parágrafos, que confirmavam a cátedra vitalícia como unidade básica de ensino, foram vetados por exigir um tratamento mais detalhado do assunto (SANDER, 1977). No entanto, o artigo 76 permanece, determinando que

Nos estabelecimentos oficiais federais de ensino superior, os diretores serão nomeados pelo Presidente da República dentre os professores catedráticos efetivos em exercício, eleitos em lista tríplice pela congregação respectiva, em escrutínios secretos, podendo os mesmos ser reconduzidos duas vezes.

Com relação aos cursos que poderiam ser ministrados no ensino superior, a LDB determinava que

Art. 69 – Nos estabelecimentos de ensino superior podem ser ministrados os seguintes cursos:

- a) de graduação, abertos à matrícula de candidatos que hajam concluído o ciclo colegial ou equivalente, e obtido classificação em concurso de habilitação;
- b) de pós-graduação, abertos à matrícula de candidatos que hajam concluído o curso de graduação e obtido o respectivo diploma;
- c) de especialização, aperfeiçoamento e extensão, ou quaisquer outros, a juízo do respectivo instituto de ensino, abertos a candidatos com o preparo e requisitos que vierem a ser exigidos.

De acordo com Oliveira (1995), a expressão pós-graduação surgiu pela primeira vez na Lei n.º 4.024 como um dos tipos de cursos ministrados nas instituições de ensino superior. A autora afirma, ainda, que, mesmo estando em alíneas separadas os cursos de pós-graduação e de especialização, aperfeiçoamento e extensão, houve certa indefinição com relação aos mesmos. Havia os que concebiam a pós-graduação como especialização e aperfeiçoamento profissional; os que pensavam ser a pós-graduação qualquer curso que exigisse diploma de graduação, como os cursos de orientadores educacionais; e, ainda, os que a entendiam em termos de doutoramento. Sendo assim, “[...] a pós-graduação continuou carecendo de conceituação e de delimitação precisas acerca de sua natureza e papel” (OLIVEIRA, 1995, p. 59).

Em 1965, o ministro da Educação e Cultura solicitou ao Conselho Federal de Educação a definição e regulamentação do curso de pós-graduação, com o objetivo de elucidar as confusões acerca do seu conceito. Para tanto, foi elaborado e aprovado pelo CFE o Parecer 977/65 que veio definir a pós-graduação e fixar as normas gerais para sua organização e seu funcionamento. Esse Parecer distinguiu dois tipos de pós-graduação: *stricto sensu* e *lato sensu*<sup>10</sup>. Na primeira categoria incluem-se o mestrado e o doutorado cujo objetivo é de natureza acadêmica e de pesquisa, e conferem os diplomas de mestre e de doutor. A segunda categoria corresponde aos cursos de especialização e aperfeiçoamento que têm, em geral, significado técnico, prático e profissional (OLIVEIRA, 1995).

“No tocante à aplicação prática, a LDB foi sendo adaptada às peculiaridades estaduais, como, aliás, previam seus dispositivos descentralizadores, *tendencialmente beneficiadores dos empresários do ensino*” (CUNHA, 1980, p. 127, grifo nosso). O autor, provavelmente, referia-se ao artigo 94, pelo qual os alunos que demonstrassem necessidade e aptidão teriam o direito de receber bolsas de estudos para estudarem em escolas particulares.

Desta maneira, a Lei n.º 4.024 permitiu que o Estado delegasse para os estabelecimentos privados uma parcela importante da cobertura das demandas educacionais da nação. Com isso, os recursos financeiros foram desviados das escolas públicas para as escolas particulares, fato que causou grandes perdas para o setor público e impediu que a escola pública ampliasse seu atendimento à população. Assim, a bolsa beneficiaria tanto o aluno quanto os proprietários das escolas particulares, já que governo pagava a estes para

---

<sup>10</sup> De acordo com Oliveira (1995), o Parecer n.º 977/65 estabeleceu princípios gerais que orientaram a organização e o funcionamento dos cursos de mestrado e doutorado e apenas conceituou a pós-graduação *lato sensu*. A autora afirma que, devido ao receio da expansão indiscriminada da pós-graduação *stricto sensu*, o Parecer sugeriu como mecanismo de controle o reconhecimento dos referidos cursos pelo CFE, que deveria fixar os critérios de aprovação dos mesmos.



darem a educação ao invés de expandir as redes de escolas públicas, transferindo para as escolas da iniciativa privada sua tarefa de suprir as demandas educacionais existentes.

Apenas em seu artigo 42 é feita referência ao diretor de escola, sem maiores explicitações: “O diretor da escola deverá ser educador qualificado”, valendo tanto para as escolas públicas como para as particulares de todos os níveis e ramos de ensino. Quanto à formação necessária para a ocupação do referido cargo, esta não é especificada.

Romanelli (2000, p. 181) afirma que a Lei de Diretrizes e Bases representou um passo adiante no sentido da unificação do sistema escolar e de sua descentralização, mas que, em essência, ela nada mudou.

No mesmo sentido, Saviani (1978) afirma que, embora pretendesse tratar da educação nacional, a LDB limitou-se à organização escolar e, quanto a esta, regulou o funcionamento e controle do que já estava implantado. Segundo o autor, os verdadeiros problemas educacionais e a educação popular não foram considerados. Passou a haver, então, vários movimentos de educação popular realizados paralelamente ao sistema regular de ensino, sendo, inclusive, o Centro Popular de Cultura coordenado pela UNE, e a reforma universitária passou a ser reivindicada pelos estudantes, que lutavam por vagas e mais verbas para a universidade, desencadeando o processo que culminou na Lei n.º 5.540 de 1968.

### **1.2.2 – A Lei n.º 5.540 de 1968: a reforma do ensino superior**

Na década de 1960 encontrava-se em curso um aumento expressivo na demanda por matrículas no ensino superior. A insuficiência das vagas desembocou em uma crise de excedentes, na qual os alunos eram aprovados por nota no vestibular, mas não eram classificados por falta de vagas. De acordo com Saviani (1978, p. 186, grifos do autor) “[...] a modernização da economia fazia da escolarização senão a única, pelo menos a principal via de ascensão social. Daí a forte pressão das classes médias no sentido da “democratização” do ensino superior”.

A principal solução encontrada pelo Governo, depois do movimento reivindicatório por mais vagas, levado a cabo pela UNE, foi a abertura e o incentivo para a expansão de vagas no setor privado ou a privatização acelerada e, por isso mesmo, desqualificada do ensino superior.

Contratado pelo MEC para planejar mudanças no ensino superior brasileiro no período de 1965-1968, o Relatório Atcon foi um fator de grande importância para a expansão

do ensino superior privado. O professor Rudolph P. Atcon, baseando-se nos modelos norte-americanos, defendia a idéia de que a universidade deveria ter autonomia acadêmica, científica e, principalmente, financeira, devendo funcionar como se fosse uma empresa privada, disseminando, então, a idéia de privatização deste nível de ensino (CUNHA, 1988).

As universidades passaram a ser um problema constante, fazendo com que fosse promulgado o Decreto n.º 62.024, em 1967, instituindo uma comissão especial para emitir parecer sobre as reivindicações e sugestões referentes às atividades estudantis; planejar e propor medidas que possibilitassem melhor aplicação das diretrizes governamentais no setor estudantil; e supervisionar e coordenar a execução dessas diretrizes. Dessa comissão resultou o Relatório Meira Mattos que se preocupou em definir medidas repressivas do movimento estudantil; medidas propiciadoras da expansão e da modernização do ensino superior; e meios de tomar das esquerdas a hegemonia do movimento estudantil (CUNHA, 1988).

Nesse período, o ensino superior sofreu várias influências norte-americanas pela crença de que para modernizá-lo era necessário basear-se no modelo norte-americano de universidade. Vários acordos para esse nível de ensino foram feitos entre a USAID e o MEC, visando organizar uma equipe de assessoria ao planejamento do ensino superior, reunindo técnicos brasileiros e norte-americanos.

Cunha (1988, p. 168) afirma que a “[...] USAID encarava o ensino superior como elemento da formação de recursos humanos e estes como meios para o aumento da produção industrial e da produção agrícola”. Defende, também, que

[...] a concepção de universidade calcada nos moldes norte-americanos *não foi imposta* pela USAID, com a conivência da burocracia da ditadura, mas, antes de tudo, *foi buscada*, desde fins da década de 40 por administradores educacionais, professores e estudantes [...] como um imperativo de modernização e, até mesmo, de democratização do ensino superior em nosso país (CUNHA, 1988, p. 22, grifos do autor).

De acordo com Saviani (1978, p. 186, grifos do autor),

[...] os estudantes, levando ao extremo as suas pretensões, decidiram fazer a Reforma pelas próprias mãos. Ocuparam as Universidades e instalaram cursos pilotos. Em consequência disso, o governo como que raciocinando em termos de “façamos a reforma antes que outros façam”, apressou-se em desencadear o processo que culminou na Lei 5.540/68 [...].

Em 2 de julho de 1968, foi baixado o Decreto n.º 62.937, instituindo o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, com 11 (onze) componentes designados pelo presidente-general Artur da Costa e Silva, dentre eles dois estudantes que não aceitaram a indicação, e o prazo de 30 dias para apresentar um projeto de reforma universitária. O Grupo iniciou seu

trabalho baseando-se nos estudos produzidos pelo Relatório Atcon, pelo convênio MEC-USAID e pelo Relatório Meira Mattos, assim como os estudos patrocinados pelo IPES (CUNHA, 1988).

Em 28 de novembro de 1968, foi promulgada a Lei n.º 5.540 que fixou as normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média e deu outras providências.

O objetivo do ensino superior anunciado nesta Lei não altera o que foi definido na Lei n.º 4.024: “Art. 1º - O ensino superior tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes e a formação de profissionais de nível universitário”.

A Lei n.º 5.540 estabelecia a indissociabilidade entre ensino e pesquisa e exigia que o ensino superior acontecesse somente em universidades, baseadas no tripé ensino-pesquisa-extensão, sendo ministrado em estabelecimentos isolados, como faculdades, somente em casos excepcionais. Estabelecia que a organização e o funcionamento das universidades seriam disciplinados em seus estatutos e regimentos, submetidos à aprovação do Conselho de Educação competente.

A Lei fixava a escolha do reitor, vice-reitor, diretor e vice-diretor das universidades públicas, mediante a apresentação de lista sêxtupla de nomes, elaborada por um colégio eleitoral especial, constituído pelo Conselho Universitário e órgãos colegiados e nomeados pelo Presidente da República.

O presidente da República vetou as emendas que chegaram ao Congresso e que propunham a escolha dos dirigentes pela própria universidade e justificou o ato dizendo ser “[...] natural a escolha de seus dirigentes pelo próprio Governo” (CUNHA, 1988, p. 285).

No que concerne à possibilidade de autodeterminação, a autonomia incorporada à lei foi, desde o início, bastante limitada. Essa limitação foi acentuada pelos atos de exceção baixados pelo governo militar, sobretudo pelo Ato Institucional n.º 5, de dezembro de 1968, e pelos Decretos n.º 464 e n.º 477, de fevereiro de 1969 (CUNHA, 1988).

O parágrafo 3º do artigo 33 extinguiu o regime de cátedra ou cadeira na organização do ensino superior no país, passando os docentes a serem admitidos no regime da legislação trabalhista. No mesmo artigo, foi definido que os cargos e funções do magistério deveriam desvincular-se de campos específicos do conhecimento, como acontecia no regime que findava. Na mesma direção, poderia haver mais de um professor em cada nível de carreira, nos departamentos, o que era impossível pelo regime de cátedras. O artigo seguinte definiu que deveria ser, progressivamente, estendidos aos docentes o regime de Dedicção Exclusiva às atividades da universidade.

Com relação à supressão da cátedra vitalícia, Cunha (1988) afirma que essa suscitou reação contrária, fazendo com que, na impossibilidade de se defender a manutenção do regime, se procurasse garantir aos catedráticos existentes ao menos o lugar mais elevado na nova estrutura da carreira docente. Desta maneira, o decreto-lei n.º 464 de 11 de fevereiro de 1969, que “Estabelece normas complementares à Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências”, determinou em seu artigo 10 que “Os cargos de professor catedrático transformam-se, para todos os efeitos, inclusive denominação, nos que correspondem ao nível final da carreira docente, em cada sistema de ensino”.

A Lei n.º 5.540 dispõe sobre os tipos de cursos que compõem o ensino superior:

Art. 17 – Nas universidades e nos estabelecimentos isolados de ensino superior poderão ser ministradas as seguintes modalidades de cursos:

- a) de graduação, abertos à matrícula de candidatos que hajam concluído o ciclo colegial ou equivalente e tenham sido classificados em concurso vestibular;
- b) de pós-graduação, abertos à matrícula de candidatos diplomados em curso de graduação que preencham as condições prescritas em cada caso;
- c) de especialização e aperfeiçoamento, abertos à matrícula de candidatos diplomados em cursos de graduação ou que apresentem títulos equivalentes;
- d) de extensão e outros, abertos a candidatos que satisfaçam os requisitos exigidos.

Percebe-se que a Lei adotou a idéia de pós-graduação contida no Parecer n.º 977/65: os cursos da alínea “b” correspondem à pós-graduação *stricto sensu*, e os cursos de especialização e aperfeiçoamento correspondem à categoria *lato sensu*.

O artigo 24 fixou que os cursos de pós-graduação *stricto sensu* deveriam ser regulamentados e supervisionados pelo CFE. O artigo 25 definiu que os cursos de especialização e aperfeiçoamento deveriam ser ministrados de acordo com os planos tratados e aprovados pelas universidades e estabelecimentos isolados, gozando, assim, de maior flexibilidade.

De acordo com Oliveira (1995, p. 65), a Lei n.º 5.540 “[...] deu bastante impulso à pós-graduação, vinculando os graus de mestre e doutor à carreira acadêmica, e lançando a semente do desenvolvimento de uma política nacional de pós-graduação”.

O ensino superior expandiu-se muito nesse período, principalmente o de caráter privado que recebeu considerável incentivo do governo até mesmo por meio de verbas públicas, tornando-se, também, uma estratégia para a ampliação da classe média, considerada de suma importância como mercado consumidor no modelo de desenvolvimento econômico da época. De acordo com Maciel (1991, p. 70), enquanto em quinze anos (1962 a 1977) o

número de matrículas na rede pública teve uma expansão de 642,5%, a rede privada expandiu em 1.681,5%, ou seja, seu crescimento foi 2,6 vezes maior.

### **1.2.3 – A Lei n.º 5.692 de 1971: a reforma dos ensinos de 1º e 2º graus**

Para diminuir a pressão excessiva sobre o ensino superior e substituir o caráter acadêmico pela formação profissional no 2º grau, preparando os egressos do ensino médio para o mercado de trabalho, era necessário constituir um novo sistema educacional. Para tanto, surge a Lei n.º 5.692 de 1971, focalizando dois aspectos fundamentais que se expressavam na extensão da obrigatoriedade escolar – de quatro para oito anos, atingindo a faixa etária dos 7 aos 14 anos – e na generalização do ensino profissionalizante.

Segundo Saviani (1996, p. 116),

A Lei 5.692/71 completa o ciclo de reformas educacionais destinadas a ajustar a educação brasileira à ruptura política perpetrada pelo golpe militar de 1964. E [...] tal ruptura política constituía uma exigência para a continuidade da ordem socioeconômica. Considerando-se essa continuidade no âmbito socioeconômico, é compreensível que haja uma continuidade também no que diz respeito à educação. E isto está refletido na educação.

A Lei n.º 5.692, que fixava as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, substituiu os ramos propedêutico e profissionalizante por um sistema único com a finalidade principal de qualificar para o trabalho, através de uma habilitação profissional dada pela escola, pela qual todos passariam independentemente da classe econômica a que pertenciam, acabando por expressar as estratégias em prol de uma ideologia desenvolvimentista com acento privatizante na educação e compulsoriamente profissionalizante.

Em 1967, diante da pressão social dos estudantes que concluíam o ensino médio e não conseguiam ingressar na faculdade, por insuficiência de vagas, o Conselho Federal de Educação encarregou uma comissão para analisar o problema da articulação do ensino médio com o ensino superior (PILETTI, 1988).

De acordo com Piletti (1988), a comissão apresentou a Indicação n.º 48/67 que, através dos dados obtidos, deveria apresentar uma proposta no sentido de ampliar as vagas no ensino superior público, mas, ao contrário, propôs uma reforma do ensino médio, dando a este o caráter de terminalidade, com o intuito de desestimular a continuidade dos estudos e diminuindo, assim, a demanda pelo ensino superior. Também o Relatório do Grupo de trabalho da Reforma Universitária, apresentado em 1968, sugeria uma nova caracterização do ensino médio.

Dois pareceres do Conselho Federal de Educação antecederam as conclusões emitidas pelos dois Grupos de Trabalho constituídos para procederem à reforma do ensino de 1º e 2º graus: o Parecer n.º 466/69 e o Parecer n.º 793/69. O primeiro referia-se a uma representação do Sindicato dos Estabelecimentos Comerciais do Estado de São Paulo ao Ministro da Educação e Cultura para que continuassem a existir, nos sistemas de ensino do país, o Ginásio Comercial e o Colégio Comercial. O segundo, a propósito da IV Conferência Nacional de Educação, sugeria medidas referentes à reforma do ensino de 1º e 2º graus (PILETTI, 1988).

Foi criado o primeiro Grupo de Trabalho para a reforma do ensino médio e primário pelo Decreto n.º 65.189 de 18 de setembro de 1969, porém o projeto que deu origem à Lei n.º 5.692 decorreu dos estudos elaborados pelo segundo Grupo de Trabalho, instituído pelo presidente da República, Emílio Garrastazu Médici, através do Decreto n.º 66.600, de 20 de maio de 1970. O referido decreto estipulava que o Grupo seria composto por nove membros, sendo estes designados pelo Ministro da Educação e Cultura, estabelecendo o prazo de sessenta dias para a conclusão dos trabalhos (SAVIANI, 1996).

Instalado a 15 de junho de 1970, tendo o Padre José de Vasconcelos como presidente e Valmir Chagas como relator, o Grupo encerrou seus trabalhos a 14 de agosto do mesmo ano encaminhando ao Ministro da Educação e Cultura, Jarbas Passarinho, o relatório acompanhado de um anteprojeto de lei (SAVIANI, 1996).

Segundo Piletti (1988), havia uma preocupação do Grupo de Trabalho em deixar claro, no relatório, que houve oportunidade para todos os setores da sociedade influírem na elaboração do projeto da reforma. O Grupo afirmava ter examinado sugestões e documentos enviados de todas as partes do país, além de ter promovido a “Semana da Educação” na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, oportunidade em que, após a exposição dos reformadores, os estudantes puderam manifestar seus pontos de vista. Contudo, era limitado o interesse de que o projeto fosse discutido, pois foram ouvidos, praticamente, somente os estudantes e, ainda segundo Piletti (1988), de forma bastante peculiar.

Recebido o anteprojeto, o Ministro da Educação e Cultura submeteu-o à apreciação do Conselho Federal de Educação, que teve apenas cinco dias para analisá-lo. O substitutivo proposto pelo Conselho foi enviado ao Presidente da República, que o enviou ao Congresso Nacional para que fosse discutido e aprovado. No entanto, por ser ano eleitoral, Jarbas Passarinho fez retornar o anteprojeto para o Ministério da Educação e Cultura, para novos estudos, após decidir adiar sua tramitação para o ano de 1971 (PILETTI, 1988).

Nesse intervalo de tempo, ocorreu uma reunião conjunta do Conselho Federal com os Conselhos Estaduais de Educação, da qual resultaram algumas modificações no anteprojeto. De posse desses elementos, o ministro reuniu-os em um texto integrado, com algumas considerações feitas por ele, ampliando o anteprojeto elaborado pelo Grupo de Trabalho. Este texto constituiu o projeto de lei que, juntamente com a exposição de motivos, foi encaminhado pelo ministro Jarbas Passarinho ao presidente da República, em 30 de março de 1971, que por sua vez o encaminhou ao Congresso Nacional em 25 de junho do mesmo ano sem fazer nenhuma alteração (SAVIANI, 1996).

#### O projeto da Lei n.º 5.692

[...] deu entrada no congresso para ser apreciado em regime de urgência, portanto, em sessões conjuntas do Senado e da Câmara dos Deputados, e no prazo de 40 dias, findo o qual, não havendo deliberação dos parlamentares, o projeto estaria aprovado por decurso de prazo na forma encaminhada pelo Poder Executivo (SAVIANI, 1997, p. 29).

A primeira reunião da Comissão Mista foi realizada no dia 30 de junho, tendo como relator o deputado Aderbal Jurema, que examinou as 357 emendas propostas pelos parlamentares, acrescentando, a estas, outras 5 de sua autoria. Após o exame mais aprofundado das emendas, apenas 27 foram aceitas integralmente e 5 parcialmente, além das 5 apresentadas pelo relator e outras 90 foram aprovadas por subemendas. Do restante, 28 foram consideradas prejudicadas e 207 foram rejeitadas. O substitutivo do relator foi aprovado na segunda reunião da Comissão, realizada em 20 de julho, com 58 destaques e 17 subemendas apresentadas pelos membros da comissão (PILETTI, 1988).

O projeto foi encaminhado à sanção presidencial, depois de concluídos os trabalhos no Congresso Nacional, e, em 11 de agosto, foi promulgada a Lei n.º 5.692 – não havendo vetos por parte do presidente da República – alterando de maneira significativa a estrutura do ensino em vigor até então.

Em lugar de um curso primário com a duração de quatro anos seguido de um ensino médio subdividido verticalmente em um curso ginásial de quatro anos e um curso colegial de três anos, passamos a ter um ensino de primeiro grau com a duração de oito anos e um ensino de segundo grau de três anos, como regra geral. Em lugar de um ensino médio subdividido horizontalmente em ramos, instituiu-se um curso de segundo grau unificado, de caráter profissionalizante, albergando, ao menos como possibilidade, um leque amplo de habilitações profissionais (SAVIANI, 1997, p.31).

O objetivo geral do ensino de 1º e 2º graus, definido pelo segundo Grupo de Trabalho, compreende três aspectos principais: auto-realização, qualificação para o trabalho e

preparo para o exercício de uma cidadania consciente. Tais objetivos foram sinteticamente expressos na Lei n.º 5.692 da seguinte forma:

Art. 1º - O ensino de 1º e 2º graus tem por objetivo geral proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto-realização, qualificação para o trabalho e preparo para o exercício consciente da cidadania.

[...]

Art. 21 – O ensino de 2º grau destina-se à formação integral do adolescente.

Nessas condições, o currículo pleno passou a ter uma parte de educação geral e uma parte de formação especial. A profissionalização universal e compulsória do 2º grau, marca distintiva da Lei n.º 5.692, ficou explícita no artigo 5º da referida lei, ao referir-se à parte de formação especial, que teria “o objetivo de sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho, no ensino de 1º grau, e de habilitação profissional, no ensino de 2º grau”, sendo esta fixada de acordo com as necessidades do mercado de trabalho.

A Lei determina, em seu artigo 33, que o preparo de especialistas destinados ao planejamento, supervisão, administração, inspeção e orientação no âmbito das escolas e dos sistemas de ensino fosse feito em nível superior, modificando a Lei n.º 4.024, que apenas definia que o diretor escolar deveria ser “educador qualificado”. Ampliou a primeira LDB ao estabelecer, em seu artigo 34, que “A admissão de professores e especialistas no ensino oficial de 1º e 2º graus far-se-á por concurso público de provas e títulos [...]”.<sup>11</sup>

De acordo com Souza (1981), planejou-se um ensino de 2º grau de modo a proporcionar uma formação específica, com base no consenso de que no Brasil todos deveriam chegar à idade adulta com algum preparo para o trabalho ou uma opção de estudos claramente definida e, para isso, era recomendada a abertura de várias habilitações para atender a demanda do mercado de trabalho.

As escolas particulares tiveram mais êxito, na medida em que possuíam mais recursos para cumprir esse dispositivo da lei, enquanto as escolas públicas não tiveram condições de realizar o projeto de profissionalização, devido à omissão por parte do Estado em repassar recursos. Isso porque a Lei n.º 5.692, através de seu artigo 87, revogou o artigo 92 da Lei n.º 4.024 que trata dos recursos para a educação, pelo qual a União deveria, anualmente, aplicar 12%, no mínimo, de sua receita de impostos no desenvolvimento e na manutenção do ensino e os Estados, Distrito Federal e municípios, no mínimo, 20%.

---

<sup>11</sup>Na verdade, a definição muito ampla dada ao diretor de escola na Lei 4.024/61 fez com que cada Estado e Município criassem seus próprios regulamentos para a direção de suas escolas, e o concurso para ingresso de diretores de grupo escolar já era realizado no Estado de São Paulo mesmo antes da referida Lei.



Para regulamentar a Lei n.º 5.692 e dar cumprimento a seu artigo 4º (que define em seu parágrafo 3º: “Para o ensino de 2º grau, o Conselho Federal de Educação fixará, além do núcleo comum, o mínimo a ser exigido em cada habilitação profissional ou conjunto de habilitações afins”), foi aprovado, em 1972, o Parecer n.º 45 do Conselho Federal de Educação, fixando os mínimos a serem exigidos em cada habilitação profissional. Foram regulamentadas 52 habilitações técnicas e 78 outras habilitações (PILETTI, 1988).

De acordo com o referido Parecer, no ensino de 2º grau a carga horária deveria ser maior na parte de formação especial. Em sua fundamentação é defendida, também, a necessidade de superação do antagonismo entre humanismo e tecnologia, pelo fato de ambos constituírem aspectos da educação que se completam e que foram traduzidos na Lei por educação geral e formação especial (PILETTI, 1988). Dessa maneira, passa a escola de 2º grau a ser única na estrutura e dual no conteúdo.

Por vários motivos, o ensino profissionalizante terminou por não se concretizar, conduzindo ao fracasso da profissionalização compulsória.

Quando a Lei n.º 5.692 instituiu a obrigatoriedade da profissionalização no ensino de 2º grau, a idéia era a de acabar com os cursos clássico e científico e também com a especificidade das escolas técnicas industriais, comerciais, agrícolas e das escolas normais, pois seus cursos seriam, como o de todas as demais escolas de 2º grau, profissionalizantes, isto é, confeririam aos estudantes uma habilitação profissional como técnico ou auxiliar técnico.

Com essa medida, o governo objetivava diminuir a demanda e a pressão que se fazia sobre o ensino superior; no entanto, isso não aconteceu, pois muitos dos egressos dos cursos profissionalizantes procuravam os cursos de engenharia, visando cargos técnicos no processo produtivo.

De acordo com Kuenzer (1988), as escolas profissionalizantes, além de estarem desatualizadas quanto a equipamentos e recursos humanos, não atendiam às expectativas de qualificação requeridas pela indústria moderna.

Foi constatado, também, que nas escolas profissionalizantes o custo por aluno era muito mais alto do que no antigo secundário e, devido a isso, a maioria das escolas públicas não pôde implantar, de fato, a proposta de profissionalização. Algumas fizeram uma caricatura de profissionalização, apenas para cumprir o dispositivo da Lei. Da mesma forma, algumas escolas que preparavam os filhos da burguesia para o vestibular continuavam a fazê-lo, usando artifícios para esconder seu caráter propedêutico, sob uma falsa proposta profissionalizante (KUENZER, 1988).

Essas dificuldades na implantação do ensino profissionalizante acabaram desorganizando o ensino público, de caráter geral nas escolas públicas de 2º grau, bem como a desestruturação curricular. Gradativamente o próprio MEC foi alterando o caráter da profissionalização que foi deixando de ser obrigatória.

Diante de manifestações cada vez mais freqüentes contra a profissionalização compulsória e sua regulamentação, nos termos do Parecer n.º 45/72, em 1974 o Ministério da Educação solicitou estudos ao Conselho Federal de Educação que pudessem orientar melhor a implantação do ensino de 2º grau. De acordo com tal solicitação foi elaborada a Indicação n.º 52/74, que defendia que “[...] caberia à escola proporcionar ao aluno, além de sólida formação geral, os conhecimentos tecnológicos básicos de uma área ou ramos de atividade, deixando que a formação profissional se completasse no emprego, ao se definir sua ocupação” (PILETTI, 1988, p. 67).

Na Indicação n.º 52/74, era recomendada a combinação dos ensinos geral, técnico e profissional, admitindo a possibilidade de que o 2º grau pudesse se concluir por qualquer um dos três e não exclusivamente pelo técnico ou profissional. Sendo assim, a ênfase parece estar na integração entre a formação especial e a educação geral e não na predominância de um sobre o outro (PILETTI, 1988).

A reinterpretção da política de profissionalização foi feita pelo Parecer n.º 76 de 1975 que, após tecer várias considerações sobre o papel do ensino de 2º grau e suas características, questões básicas, dificuldades, pertinências e conseqüências da profissionalização, propôs orientar a habilitação profissional para um preparo por áreas de atividades, a ser completado com treinamento operacional no emprego, surgindo a idéia de habilitação básica. O Parecer n.º 76/75 sugeriu “[...] o descumprimento do preceito legal de predominância da formação especial sobre a educação geral, reduzida a uma questão de rótulo, ou seja, um reconhecimento, camuflado da imperiosa necessidade de alteração da Lei” (PILETTI, 1988, p. 71).

Na prática, esse Parecer reforçou a educação geral de cunho acadêmico através da ampliação da carga horária desta parte do currículo, de modo a permitir uma educação de baixo custo a ser feita com os professores disponíveis, cuja característica principal é sua natureza propedêutica. Segundo Warde (1977 *apud* PILETTI, 1988, p.71) “[...] o Parecer n.º 76/75 proclama a unidade entre o fazer e o pensar, no entanto, propõe uma separação entre o pensar (na escola) e o fazer (na empresa)”.

A Lei n.º 7.044, de 1982, apenas completou o quadro, extinguindo, definitivamente, o caráter universal e compulsório de que se revestia a formação profissional

na Lei n.º 5.692, substituindo, na formulação do objetivo geral do ensino de 1º e 2º graus, a expressão “qualificação para o trabalho” por “preparação para o trabalho” (KUENZER, 1988).

### **1.3 – O papel do diretor de escola e a legislação do ensino**

Qualquer lei de reforma do ensino traz mudanças significativas que afetam o papel do diretor na unidade escolar e assim como existem dificuldades e dualidades em sua elaboração, pode haver, também, na sua implementação.

Alonso (1976) apresenta alguns pontos que dizem respeito às inconsistências entre a legislação e sua aplicação, enfatizando o papel do diretor. De acordo com a autora, a direção escolar apresenta-se como um trabalho altamente complexo e sujeito a um conjunto de variáveis que intervêm na ação, como a introdução de uma reforma do ensino a ser cumprida dentro de prazos estabelecidos, que pode colocar em risco trabalhos já iniciados na escola e, muitas vezes, atender a exigências formais que pouco ou nada têm a ver com as reais necessidades constatadas para aquela situação particular.

Parece uma incoerência exaltar a necessidade de reformar o ensino, quando se descuida da própria ação norteadora dessa reforma. Frequentemente as reformas de ensino assumem muito mais o aspecto de formulação de “diretrizes gerais” relativas a um “ideal” educacional e, raramente, chegam a se transformar em processos reguladores de uma ação educativa renovada (ALONSO, 1976, p. 5, grifos do autor).

Alonso (1976) afirma que as reformas não se realizam “através” ou “por causa” das leis de ensino e suas posteriores regulamentações, mas sim, pela aplicação de novos preceitos pedagógicos, resultantes de novas concepções educacionais e mesmo quando a mudança se torna necessária, precisa ser estimulada e ordenada de forma racional para que os objetivos formulados sejam convenientemente atingidos. Qualquer modificação significativa que envolva alterações profundas no comportamento pode provocar insegurança, sendo, portanto, evitada ou rejeitada, devido à resistência natural do ser humano à mudança e dos hábitos e comportamentos solidamente instalados.

O papel da administração, neste caso, é justamente o de preparar as condições, estimular e organizar a mudança, ao invés de simplesmente “executar” medidas e decisões relativas a ela. Sensibilizar para a mudança é trabalho implícito nas funções do diretor escolar e condição essencial para que ela se realize. Caso isso não ocorra, o desencadeamento de um processo de reforma educacional é difícil, senão impossível (ALONSO, 1976).

Coordenar e dirigir a ação conjunta dos professores, alertá-los para o processo de mudança, prepará-los para um sistema de ajustamento constante e criar condições favoráveis a esse processo constituem, sem dúvida alguma, aspectos essenciais do trabalho do diretor, ao nível da unidade escolar, e dos demais administradores responsáveis pela coordenação do sistema em níveis hierarquicamente mais elevados (ALONSO, 1976, p. 8).

Alonso (1976) considera, ainda, que na medida em que as pessoas que determinam as mudanças não são as mesmas que irão efetuar-las em ações concretas, pode haver uma divisão de forças entre os que orientam teoricamente essas mudanças e a maioria de pessoas que “vive” os problemas educacionais em sua realidade cotidiana, podendo, estes, sentirem-se desconsiderados ou ameaçados com a introdução de medidas reformadoras e, por isso, evitar compreendê-las senão de modo consciente, pelo menos inconsciente.

Passando por um longo caminho até chegar à escola, é inevitável que haja diversas interpretações da mesma lei e, em conseqüência, sua aplicação de forma não condizente com o que foi proposto, especialmente pelo fato de que as pessoas que a formulam, na maioria das vezes, não são as mesmas que a implantam.

Concebendo o diretor como um dos responsáveis pelas decisões que envolvem a escola, ou seja, o articulador que envolve toda a equipe escolar na busca da melhoria do processo educacional, alertando-os e preparando-os para a mudança, é de grande importância considerar seu papel na administração escolar ao formular uma lei / reforma de ensino, pois pode depender de sua capacidade de articulação a implementação adequada da mesma.

## **2 MYRTE ALONSO E O PAPEL DO DIRETOR NA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**

Myrtes Alonso licenciou-se em Pedagogia pela Universidade de São Paulo no ano de 1953, onde, posteriormente, realizou cursos de especialização em Psicologia Educacional e Administração Escolar, quando foi aluna de Querino Ribeiro.

Prosseguiu sua carreira universitária, obtendo, em 1964, o título de Mestre em Educação, no George Peabody College for Teachers em Nashville, Tennessee, EUA, sendo bolsista da Organização dos Estados Americanos, OEA, Estados Unidos. Para a realização do referido mestrado, não foi necessário o desenvolvimento de uma dissertação.

Tendo como orientador o Prof. Joel Martins, doutorou-se pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), onde, enquanto doutoranda, era professora de Princípios e Métodos da Administração Escolar e exercia, desde 1973, as funções de diretora do Centro de Educação daquela entidade.

Defendeu sua tese em 1974. *O papel do diretor na administração escolar* foi sua tese de doutorado lançada em livro. O título original era *Reconceptualização do papel do diretor*: um esquema teórico de análise, que, segundo Alonso (*apud* RIBEIRO, 2001), foi mudado porque a editora queria um nome mais comercial.

### **2.1 – O papel do diretor na administração escolar**

Partindo da idéia de que o diretor é o responsável pelas tarefas administrativas de integração e renovação da atividade escolar organizada, Alonso (1976) desenvolve seu trabalho, elaborando um esquema teórico de referências bastante amplo para, a partir da análise da função administrativa em geral, compreender a Administração Escolar e, em particular, a direção de escolas.

Para tanto ela opta por um enfoque teórico preferencialmente ao empírico, justificando que este último corre o risco de revelar apenas alguns aspectos do trabalho administrativo já aceitos tradicionalmente, presos a uma concepção conservadora da escola enquanto o primeiro pode chegar a uma redefinição do mesmo, já que a maneira de se conceituar a administração sofre mudanças significativas através do tempo (ALONSO, 1976).

Uma crítica que Alonso (1976) faz é com relação ao desinteresse dos educadores pelos estudos de Administração Escolar, tanto em termos de formação, quanto de

aperfeiçoamento daqueles que já se encontram no exercício da administração. Critica, também, as reformas do ensino, afirmando que, freqüentemente, elas “[...] assumem muito mais o aspecto de formulação de “diretrizes gerais” relativas a um “ideal” educacional e, raramente, chegam a se transformar em processos reguladores de uma ação educativa renovada” (ALONSO, 1976, p. 5, grifos do autor).

Ainda com relação às reformas, Alonso (1976, p. 6, grifos do autor) afirma que estas “[...] não se realizam “através” ou “por causa” das leis de ensino e suas posteriores regulamentações [...]” mas sim quando se aceita ser necessário que a mudança ocorra e que haja um estímulo para tanto. Ela considera, neste caso, que o papel da administração “[...] será justamente o de preparar as condições, estimular e organizar a mudança, ao invés de simplesmente “executar” medidas e decisões relativas a ela” (ALONSO, 1976, p. 6, grifos do autor).

Alonso (1976, p.11) afirma que a problemática central da escola “[...] parece situar-se em uma falha de natureza administrativa, qual seja, a sua incapacidade de ajustar-se às exigências da vida contemporânea [...]”. Defende

[...] uma alteração no modo de conceber a escola, passando de um organismo meramente institucional, isto é, preso à tradição e tendendo a cristalizar normas e valores para uma “organização escolar”, compreendida esta como uma entidade social especialmente dirigida para a consecução de determinados fins (os quais são retomados e explicitados através do tempo) e preocupada com a “ação eficiente”.

Esta escola assim concebida como um “sistema organizado” em termos administrativos é o campo de ação do diretor, é o seu domínio por assim dizer, já que ele representa o poder mais alto (internamente); é também, um complexo de fatores materiais e humanos, interligados de algum modo e sobre o qual o diretor deve agir, desencadeando a ação grupal, orientando-a de modo convergente e controlando-a a fim de assegurar-se de que os propósitos gerais estão sendo atingidos (ALONSO, 1976, p. 11-12, grifos do autor).

Alonso (1976) desenvolve alguns pressupostos básicos que são articulados no decorrer de seu trabalho, utilizando os termos “função” administrativa, “papel” do diretor e “organização” escolar.

O termo “função”, definido por Alonso (1976, p. 18, grifos do autor) de acordo com a teoria funcionalista, refere-se “[...] à parte que cabe aos fatos dentro do sistema integral de cultura, implicando necessariamente em “interdependência” entre vários elementos compensados do sistema [...]”. No decorrer do trabalho, o mesmo também é utilizado com o significado de “ocupação”, o modo de especialização, especificação e combinação das funções de um indivíduo.

O termo “papel” é definido de acordo com Parsons, como “[...] um conjunto de expectativas aplicáveis ao ocupante de uma “posição” particular [...]” (*apud* ALONSO, 1976, p. 18, grifos do autor). Normalmente o papel é definido pela instituição para o indivíduo, porém, a definição do mesmo pelo seu executante é quase que uma proposição pessoal. Sendo assim, “[...] o ponto central no desempenho efetivo do papel parece situar-se muito mais na compreensão correta da função e adequada apreensão do papel, por parte do seu ocupante, do que na sua proposição formal e abstrata através de normas institucionais” (ALONSO, 1976, p. 111).

O conceito de “organização” também é baseado em Parsons como “[...] um grupo social com características particulares onde existem papéis definidos e atribuídos aos indivíduos que devem desempenhá-los” (*apud* ALONSO, 1976, p. 19). Afirma que, neste sentido, a palavra torna-se quase sinônimo de empresa, sendo este o mais utilizado em seu trabalho, sempre se referindo à relação entre os elementos componentes de um sistema para garantir o seu funcionamento mais eficiente.

Alonso (1976, p. 22) define Administração Escolar como “[...] a disciplina que constitui um ramo especial da Administração, supondo desse modo a aplicação dos princípios gerais formulados por essa área de conhecimento à situação específica da escola [...]”.

Algumas dificuldades no estabelecimento de uma teoria de Administração são identificadas pela autora, como o fato de a função administrativa ser mais voltada para a prática e para a solução de problemas concretos e o conhecimento sistematizado ser visto como algo dissociado da ação, fazendo com que os administradores considerem a teoria como algo contrário à prática, resistindo a aceitá-la e utilizá-la. No entanto, a teoria é “[...] a própria organização dos dados obtidos através de processos de observação controlada de fenômenos tal como eles de fato ocorrem, a fim de que sejam formuladas hipóteses e, posteriormente, extraídas conclusões generalizáveis” (ALONSO, 1976, p. 23).

A autora atribui grande importância aos estudos comparativos realizados pelos estruturalistas sobre a natureza da administração, os quais buscavam encontrar o essencial na função administrativa comum a qualquer tipo de organização. Entretanto, ela afirma que

Independentemente [...] da corrente adotada para os estudos de administração, é possível perceber através do pensamento dos vários autores que estudaram o assunto, uma concordância quanto ao fato de que a administração deve ser entendida como função comum aos mais variados tipos de organização, seja qual for seu porte ou natureza (ALONSO, 1976, p. 26).

Alonso (1976) afirma que as dificuldades na aplicação da teoria tem sido maiores no campo da Administração Escolar do que em outro devido ao fato de o objeto da organização escolar ser algo abstrato e de difícil mensuração. Citando Thompson<sup>12</sup>, aponta as vantagens do desenvolvimento de uma teoria para a Administração Escolar: permitir a incorporação de novos conhecimentos e experiências; e preparar os administradores para a mudança. Baseada no mesmo autor, afirma que “[...] a grande falha que tem caracterizado o desenvolvimento teórico em Administração Escolar é a sua tendência à especificidade [...] o que torna a teoria não aplicável a situações diferentes” (THOMPSON *apud* ALONSO, 1976, p. 30). Completa afirmando que “Para ser realmente útil e [...] universalmente válida, a teoria deve ser generalizável e, portanto, servir-se de todo o conhecimento existente sobre administração [...]; além do mais, ela não pode ser limitada ao tempo e ao espaço” (ALONSO, 1976, p. 30).

Outro autor utilizado por Alonso (1976) para tratar da importância de uma teoria de Administração Escolar e das dificuldades em seu desenvolvimento é Halpin<sup>13</sup>, afirmando que tais dificuldades decorrem principalmente do fato de a Administração Escolar ser um ato criativo, não tendo, portanto, um modo convencional para instituí-la.

Alonso (1976) considera que a teoria da Administração tem um caráter multidimensional, devido, principalmente, a possibilidade de se reunir formulações conceituais de várias ciências para compô-la, optando por recursos variados.

A autora, ao tratar sobre o desenvolvimento da Administração Escolar no Brasil, menciona os trabalhos de: Carneiro Leão<sup>14</sup>; Querino Ribeiro<sup>15</sup>, considerando-o como o pioneiro no assunto para a realidade brasileira; e Lourenço Filho<sup>16</sup>, afirmando que, apesar da valiosa contribuição para a compreensão da estrutura do ensino, “[...] não acrescenta nada ao desenvolvimento dos estudos teóricos da Administração Escolar” (ALONSO, 1976, p. 36). Cita Anísio Teixeira e, também, os trabalhos de alguns estudiosos de Administração Escolar no Brasil que deram ênfase à abordagem empírica, como José Augusto Dias<sup>17</sup>, João B. Borges Pereira<sup>18</sup> e João Gualberto de Carvalho Meneses<sup>19</sup>.

---

<sup>12</sup> THOMPSON, J. D. Modern approach in administration. In: Halpin, A. W. *Administrative theory in education*. Danville, Illinois, Midwest Administration Center, University of Chicago, 1958.

<sup>13</sup> HALPIN, A. W. The development of theory in educational administration. In: Halpin, A. W. *Administrative theory in education*. Danville, Illinois, Midwest Administration Center, University of Chicago, 1958.

<sup>14</sup> CARNEIRO LEÃO, A. *Introdução à administração escolar*. 3 ed. São Paulo: Companhia editora Nacional, 1953.

<sup>15</sup> QUERINO RIBEIRO, J. *Ensaio de uma teoria da administração escolar*. Boletim da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, n. 158, 1952.

<sup>16</sup> LOURENÇO FILHO, M. B. *Organização e administração escolar*. São Paulo: Pioneira, 1971.

<sup>17</sup> DIAS, J. A. *O magistério secundário e a função do diretor*. Tese de doutoramento, mimeo. São Paulo, 1967.

<sup>18</sup> PEREIRA, J. B. B. *A escola secundária numa sociedade em mudança*. São Paulo: Pioneira, 1969.



Quanto ao cargo de diretor de escola, Alonso (1976) afirma que durante muito tempo o mesmo foi visto como promoção ou ascensão na carreira docente, tendo como função a aplicação de leis e normas de ensino que eram consideradas como “[...] o suporte da ação administrativa por excelência, bastando, pois, ao administrador, conhecê-la para saber agir. Assim sendo, a legislação passou a ser a reguladora do comportamento administrativo [...]” (ALONSO, 1976, p. 38).

No entanto, a autora reconhece que esse quadro vinha mudando, com tendência a aumentar a responsabilidade dos elementos mais próximos da escola, conferindo-lhes maior autoridade, que por sua vez acarretou um compromisso maior com a formação dos diretores, os quais deveriam ter uma atualização e formação pedagógica, bem como conhecimento da função administrativa. “O desenvolvimento de uma teoria em Administração Escolar parece ser, por essa razão, uma necessidade inadiável. A sua vinculação a uma realidade brasileira também parece indispensável para que sirva de base ao processo de formação mencionado” (ALONSO, 1976, p. 39).

Alonso (1976) destaca dois aspectos que são distintos, mas intimamente ligados, nas organizações: os da estrutura formal e os da estrutura informal. A estrutura formal representa as determinações decorrentes de uma estrutura racional-legal, tendo em vista a consecução dos objetivos formulados pela organização para o indivíduo, o qual deve cumprir as exigências de sua função. A estrutura informal é representada pelas relações sociais não estabelecidas oficialmente pela organização, portanto não previstas pelo administrador, que se manifestam dentro do quadro da estrutura formal, decorrentes de um processo natural do comportamento dos membros da organização na busca de satisfazer necessidades não atendidas pela organização formal, criando condições extralegis de funcionamento do sistema.

Segundo Alonso (1976), por mais que uma organização procure definir formalmente, dentro de sua estrutura, as funções e os papéis de seus membros e por mais rígidos que sejam os seus controles, haverá sempre um conjunto de atividades e de relações não previstas e não estabelecidas oficialmente pela organização.

A autora atribui à administração a função de integração, coordenação, manutenção, atualização e revitalização da empresa; e à administração escolar “[...] a função que atende aos objetivos da ação administrativa, como o instrumento de realização dos

---

<sup>19</sup> MENESES, J. G. C. *Direção de grupos escolares*. Tese de doutoramento. Série estudos e documentos, vol. 9, 1972, CRPE-MEC.

objetivos educacionais propostos para a escola em geral e, para determinada escola em particular” (ALONSO, 1976, p. 130).

De acordo com Alonso (1976), o papel do diretor surge institucionalmente com a finalidade de assegurar a integração dos demais papéis existentes na escola e o alcance dos objetivos educacionais, tendo ele que conhecer bem todas as funções dos integrantes desta organização. Para a autora, o diretor deve tomar decisões, organizar, planejar e supervisionar todo o trabalho realizado na escola e não somente prover recursos materiais e humanos necessários à efetivação do trabalho docente e pôr em prática um conjunto de normas legais para garantir a rotina escolar. Ele deve agir, também, como um mediador entre os elementos da organização escolar e os fatores do meio externo no qual ela se insere.

Alonso (1976) defende que o estudo da teoria da Administração implica, necessariamente, o conhecimento das organizações, as quais são vistas como consequência do desenvolvimento dos estudos das Ciências Sociais e suas aplicações à Teoria da Administração<sup>20</sup>.

Considerando, então, a importância do estudo das organizações, a autora aborda três posições teóricas – o behaviorismo (comportamentalismo), o estruturalismo e o enfoque sistêmico – destacando suas principais características, reconhecendo uma comum entre elas: a valorização dos aspectos psicossociais do comportamento humano na organização.

Para abordar o enfoque behaviorista da organização, Alonso (1976) analisa as principais idéias de dois autores: Chester Barnard e Herbert A. Simon.

Barnard (1971) considera a organização formal como um sistema de forças ou atividades conscientemente coordenadas entre duas ou mais pessoas, tendo como fatores essenciais a cooperação, a comunicação e a existência e aceitação de propósitos gerais comuns. De acordo com este autor, a função do administrador consiste, basicamente, na tomada de decisões capazes de incentivar a coordenação da atividade organizada, criando e mantendo um sistema de esforços cooperativos.

Simon (1971) defende que a tomada de decisões constitui o centro da função administrativa. Analisa a racionalidade da decisão afirmando que esta jamais será completa, por não ser possível conhecer todas as consequências de cada ação. Considera o planejamento como o recurso mais adequado para se manter um alto grau de racionalidade, por colocar as

---

<sup>20</sup> A autora destaca que durante muito tempo a ênfase na produção constituiu aspecto principal na função administrativa, como é o caso das Escolas Clássicas de Administração, e que a partir da Escola de Relações Humanas, orientadas pelos estudos das Ciências Sociais e suas aplicações à teoria da Administração, a preocupação central passou a ser com os processos de produção, preponderando os fatores psicossociais determinantes do comportamento produtivo.

peessoas em suas respectivas posições para as quais são esperados determinados comportamentos.

Para analisar o enfoque estruturalista da organização, Alonso (1976) destaca as principais idéias de Max Weber que constituem pontos importantes no desenvolvimento desta teoria, assim como as posições de alguns autores que criticam a burocracia.

Weber (1973) analisa o problema da autoridade, considerando três modos para a mesma se manifestar: a autoridade tradicional, a carismática e a burocrática – sendo somente esta última considerada como o elemento racional da organização. A burocracia tende a especificar funções para os indivíduos que passam a ter autoridade necessária para ocupar um cargo dentro da hierarquia. Para este autor, a obediência não se deve à pessoa, mas a regras e regulamentos.

Uma das críticas à burocracia destacadas por Alonso (1976) – e que indica a necessidade de estabelecer limites à tendência burocratizante – é que ela não permite a inovação, mas, ao contrário, favorece a conservação. No entanto, a maioria das críticas se refere ao desenvolvimento de comportamentos automáticos, visando apenas ao cumprimento de ordens ou tarefas bem definidas. Com relação à escola, a burocratização é considerada inadequada em vários aspectos do processo educativo, devido, principalmente, ao fato de valorizar a especialização e a mecanização de tarefas.

Os estruturalistas consideram a organização como uma unidade grande e complexa, na qual interagem muitos grupos sociais. Eles discordam da escola de Relações Humanas quanto a qualquer forma de repressão artificial do conflito. Um dos fatores considerado importante na organização é a relação entre os objetivos que definem a natureza da organização e a sua estrutura. Os objetivos da organização são determinados, também, pelos valores sociais que correspondem às necessidades do ambiente em que ela se insere, em um dado momento (ALONSO, 1976).

Para tratar sobre a teoria dos sistemas abertos, os autores mais utilizados por Alonso (1976) são Daniel Katz e Robert L. Kahn – mais especificamente o livro *Psicologia Social das Organizações* – considerados os maiores representantes desta corrente de pensamento na Psicologia Social.

Alonso (1976) considera o enfoque sistêmico como uma concepção interdisciplinar, por reunir diferentes contribuições das posições teóricas anteriores, permitindo uma explicação mais satisfatória do processo administrativo. Sendo assim, não considera a concepção sistêmica como uma nova teoria, mas uma nova forma de abordagem dos problemas organizacionais.

O enfoque sistêmico é considerado pela autora como o mais adequado à análise das organizações, particularmente da escola, por oferecer uma visão dinâmica da organização, decorrente do intercâmbio constante que se estabelece entre a organização e os fatores do meio externo no qual ela se insere.

A organização retira do seu ambiente informações básicas (entrada ou *input*) para definir e rever seus objetivos, as transforma dentro dos padrões desejados e as devolve em forma de produtos ou realizações finais características do sistema (saída ou *output*), as quais podem servir de *inputs* para outra espécie de organização. Outro fator importante do sistema é a retroalimentação ou *feedback*, o qual permite que a organização corrija seus próprios defeitos de funcionamento, havendo um equilíbrio dinâmico mais do que estático.

Alonso (1976) baseia-se em Parsons para tratar sobre o sistema social, definindo-o como um conjunto de inter-relações entre indivíduos, no qual existem papéis sociais interdependentes entre si e com relações de dependência com o exterior. A autora considera que “Dentro desta concepção a escola se apresenta como um sistema social com unidade e integridade ou entidade própria, ao mesmo tempo em que é parte de um sistema social maior, a sociedade global” (ALONSO, 1976, p. 100).

## **2.2 – Posições teóricas analisadas por Myrtes Alonso**

### **2.2.1 – Enfoque behaviorista: teorias da cooperação e da tomada de decisão**

O behaviorismo (ou comportamentalismo) surgiu como reação aos princípios e as práticas tradicionais da teoria clássica de Administração. De acordo com Chiavenato (1999), a Teoria Behaviorista da Administração é, no fundo, um desdobramento da Teoria das Relações Humanas, com a qual compartilha alguns conceitos fundamentais, tomando-os como ponto de referência e reformulando-os. “A Teoria Comportamental recoloca a ênfase nas pessoas que fora inaugurada pela Teoria das Relações Humanas, mas com uma envergadura mais genuína e mais ampla” (CHIAVENATO, 1999, p. 164).

São considerados expoentes do behaviorismo: Chester Barnard, Herbert A. Simon, James March, Chris Argyris, Douglas McGregor, dentre outros. Neste trabalho, serão expostas apenas as principais idéias de Barnard e Simon, por serem os autores analisados por Alonso (1976) para dissertar sobre o enfoque behaviorista da organização.

De acordo com Lodi (1971), Barnard começou a escrever seu livro na época em que a Teoria das Relações Humanas estava sendo divulgada e começava a entrar em conflito com a Teoria Clássica de Administração. Seu livro, *The functions of the executive (As funções do executivo*<sup>21</sup>), foi publicado em 1938, antecipando-se ao surgimento da Teoria Comportamental, e provocou, posteriormente, muita influência nos autores comportamentais (CHIAVENATO, 1999).

De acordo com Alonso (1976), a formulação da teoria da cooperação é a grande contribuição de Barnard. De acordo com Pfiffner (*apud* WAHRLICH, 1986), o autor tem duas contribuições duradouras: a primeira é o conceito de autoridade, que contraria a idéia tradicional da autoridade vinda de cima para baixo; e a segunda foi a ênfase dada por ele sobre a tomada de decisões como o centro da administração.

Com o propósito de fornecer uma teoria global do comportamento cooperativo nas organizações formais, Barnard (1971) divide sua obra em quatro partes: a primeira é dedicada ao estudo dos indivíduos e dos sistemas cooperativos; a segunda se dedica à teoria e estrutura das organizações formais; a terceira analisa os elementos das organizações formais (incentivos, autoridade, decisão); e a quarta e última parte procura estudar as funções e processos executivos. Aqui serão expostas algumas de suas principais idéias.

Barnard (1971, p. 44) considera o indivíduo como “[...] uma coisa total, singular, única, independente, isolada, abarcando inúmeras forças e matérias passadas e presentes, que constituem fatores físicos, biológicos e sociais”.

O autor trata sobre o poder de escolha do indivíduo, afirmando que esse é limitado porque ele é paralisado nos seres humanos se for grande o número de oportunidades. Afirma que as limitações, dentro das quais a escolha é possível, são impostas conjuntamente por fatores físicos, biológicos e sociais.

Em seu livro, o autor trata sobre pessoas de dois modos diferentes: como participantes em sistemas cooperativos, consideradas em seus aspectos puramente funcionais, sendo seus esforços despersonalizados; e fora de qualquer organização específica, consideradas como individualização única de fatores físicos, biológicos e sociais, possuindo um grau limitado de poder de escolha. “Esses dois aspectos não são alternativos no tempo, isto é, um indivíduo não é tomado uma vez como função, ou como uma pessoa em outra. São, antes, aspectos alternativos que podem estar presentes simultaneamente” (BARNARD, 1971, p. 47).

---

<sup>21</sup> BARNARD, C. *As funções do executivo*. São Paulo: Atlas, 1971.

Para Barnard (1971), a cooperação surge como um meio para atingir propósitos e superar limitações que restringem o que os indivíduos podem fazer. “Se não levarmos em conta satisfações pessoais e atribuirmos a indivíduos propósitos que representem essencialmente necessidades biológicas, sua cooperação não tem razão para existir, salvo na medida em que ela possa fazer o que o indivíduo não consegue” (BARNARD, 1971, p. 53).

Toda ação cooperativa, segundo o autor, é uma síntese de diversos fatores (físicos, biológicos e sociais), que acaba afetando uma situação total, em que todos esses fatores estão presentes. Ainda de acordo com o autor, o objetivo do esforço cooperativo é mudar favoravelmente uma situação total, através da mudança de uma parte.

Segundo Barnard (1971), os esforços cooperativos nas organizações têm como fim último a satisfação de motivos individuais, e suas conseqüências são ou a imediata satisfação desses motivos ou a facilitação da cooperação posterior.

Ao tratar sobre a realização dos objetivos da organização e a satisfação dos motivos individuais, Barnard (1971) aborda os termos efetividade e eficiência.

O autor define efetividade como a realização dos objetivos da ação cooperativa, ou seja, a realização dos propósitos da organização.

O grau de realização indica o grau de efetividade. A base desta determinação será o ponto em que a ação realizada e o resultado objetivo assegurado se mostrem suficientes para obter, para o sistema de cooperação, os suprimentos de forças ou de materiais necessários para satisfazer motivos pessoais (BARNARD, 1971, p. 79).

Define eficiência como a resultante das satisfações dos motivos individuais. A eficiência da ação cooperativa representa o grau no qual esses motivos são satisfeitos. Se o indivíduo acha que seus motivos estão sendo satisfeitos pelo que ele faz, ele continua o seu esforço cooperativo; em caso contrário, ele não faz. Enquanto alguns indivíduos preferem as satisfações materiais e outros os benefícios sociais, muitos preferem ambos.

O autor, em sua definição de eficiência, aborda a idéia de equilíbrio organizacional:

[...] a eficiência de um sistema cooperativo é a sua capacidade de manter-se a si mesmo, pelas satisfações individuais que proporciona. Isso também pode ser chamado sua capacidade de equilíbrio, o balanceamento das cargas através das satisfações, o que se transforma em continuidade.

A eficiência, ou equilíbrio, pode ser assegurada quer mudando motivos em indivíduos [...] quer pelos seus resultados produtivos, os quais podem ser distribuídos pelos indivíduos (BARNARD, 1971, p. 81).

De acordo o autor, para os indivíduos, eficiência significa troca satisfatória. Sendo assim, o que o indivíduo recebe pela sua cooperação precisa dar-lhe alguma vantagem em

termos de satisfação. “Deste ponto de vista, o processo de cooperação pode reduzir-se a um simples processo de troca, isto é, de distribuição” (BARNARD, 1971, p. 82).

Barnard (1971, p. 87) define sistema cooperativo como “[...] um complexo de componentes físicos, biológicos, pessoais e sociais, que se encontram numa relação sistemática específica, em virtude da cooperação de duas ou mais pessoas visando a um alvo definido, pelo menos”. Sua definição de organização formal “[...] um *sistema de atividades ou forças, de duas ou mais pessoas, conscientemente coordenadas*” (BARNARD, p. 94, grifos do autor).

A organização é considerada pelo autor como um sistema – que é composto de atividades dos seres humanos – pelo fato de os esforços impessoais das diferentes pessoas que o integram serem coordenados.

Afirma que o sistema é algo que precisa ser tratado como um todo porque cada parte é relacionada com todas as outras nele incluídas. Se houver alguma mudança no relacionamento de uma parte com alguma outra ou com todas as outras, haverá mudanças no sistema.

De acordo com Barnard (1971), uma organização formal passa a existir como tal quando existem pessoas aptas a se comunicarem entre si; quando estas pessoas têm o desejo de cooperar; e quando existe um propósito comum. Os elementos de uma organização consistem, portanto, em comunicação; desejo de servir; e propósito comum.

Barnard (1971) sugere que cada participante de uma organização pode ser encarado como tendo dupla personalidade: uma personalidade de organização e outra individual. Distingue propósito da organização de motivo individual: “O motivo individual é, necessariamente, uma coisa interna, pessoal, subjetiva; o propósito comum é, necessariamente, uma coisa externa, impessoal, objetiva, mesmo que a sua interpretação pelo indivíduo seja subjetiva” (BARNARD, 1971, p. 107).

No seu estudo sobre as organizações formais, Barnard (1971) analisa as organizações informais. Segundo o autor, quando as organizações formais são criadas, elas, automaticamente, geram as informais. Tais organizações não têm estrutura, propósitos nem divisões definidas.

Considera que as interações desta organização não são conscientemente dominadas por objetivos impessoais ou pela autoridade, são aparentemente caracterizadas pela escolha e fornecem oportunidades que reforçam as atitudes pessoais. Afirma que a organização informal “[...] deve ser encarada como um meio de manter a personalidade do

indivíduo contra certos efeitos da organização formal, que tende a desintegrar a personalidade” (BARNARD, 1971, p. 135).

Barnard (1971) traz, em seu livro, uma definição de autoridade que diverge dos ensinamentos das teorias administrativas anteriores. De acordo com o autor,

[...] Autoridade é a característica de uma comunicação (ordem) numa organização formal, em virtude da qual ela é aceita por um contribuinte ou “membro” da organização, como governando a ação com que ele contribui; isto é, dirigindo ou determinando o que ele faz ou que ele não deve fazer no que tange à organização (BARNARD, 1971, p. 169).

A autoridade, de acordo com esta definição, envolve dois aspectos: primeiro, o subjetivo, pelo qual a pessoa aceita ou não a comunicação como uma ordem; e segundo, o aspecto objetivo, ou seja, o conteúdo que faz com que uma comunicação seja aceita como uma ordem. Sendo assim, quem decide se uma ordem possui autoridade é a pessoa a quem é dirigida e não as pessoas investidas de autoridade ou aquelas que emitem as ordens: “[...] a autoridade repousa sobre a aceitação ou consentimento dos indivíduos” (BARNARD, 1971, p. 170).

De acordo com esta teoria, existem quatro condições simultâneas para que uma pessoa reconheça a autoridade de uma comunicação:

- (a) quando ela pode entender e entende a comunicação;
- (b) no momento de sua decisão, ela julga que a ordem é compatível com o propósito da organização;
- (c) no momento da sua decisão, ela acredita que a comunicação seja compatível com seus próprios interesses;
- (d) ela se encontra, mental e fisicamente, apta para cumprir tal ordem.

Barnard (1971) destaca dois tipos de autoridades que podem ser identificadas em organizações: a autoridade de posição e a autoridade de liderança.

A primeira é independente da habilidade pessoal do detentor da posição, que pode ter uma aptidão pessoal limitada, mas, pela simples razão da vantagem da posição, os indivíduos podem atribuir autoridade a suas comunicações. A segunda refere-se aos indivíduos que apresentam aptidões superiores. “Independentemente da sua posição, seu conhecimento e sua compreensão despertam respeito” (BARNARD, 1971, p. 178).

Quando a autoridade de liderança se combina com a autoridade de posição, os homens que têm uma conexão estabelecida com uma organização reconhecerão a autoridade [...]. A confiança engendrada pode mesmo fazer com que o cumprimento de ordens passe a ser por si mesmo um estímulo (BARNARD, 1971, p. 178).



Segundo Barnard (1971, p. 272), “O processo essencial de adaptação em organizações é a decisão, pela qual os fatores físicos, biológicos, pessoais e sociais da situação são selecionados para combinação específica mediante ação volitiva”. De acordo o autor, a decisão é uma questão de definição de propósito e discriminação de fatores estratégicos, com base na estimativa dos resultados futuros da ação, que é realizada no momento presente e no conhecimento do passado.

Nas organizações existe uma técnica de decisão, um processo organizado de pensar, o qual ocorre de maneira diferente no indivíduo. De acordo com Barnard (1971), o processo de decisão nas organizações é um processo social e nos indivíduos é um processo psicológico socialmente condicionado. Segundo o autor, a função da decisão é regular as relações entre o propósito da organização e o mundo físico e social, as coisas e forças externas, e as circunstâncias do momento. “Esta regulação é realizada, quer mudando o propósito, quer mudando o restante do ambiente” (BARNARD, 1971, p. 195).

Existem dois termos conscientemente ligados ao processo de decisão: fins e meios. De acordo com Barnard (1971, p. 188), “[...] sempre que um fim tenha sido determinado [...], a decisão relativa aos meios é, em si, um processo lógico de discriminação, análise, escolha [...]”.

Barnard (1971) afirma que a formulação dos propósitos da organização, e as decisões gerais implicadas neste processo e nos de ação para levá-los a efeito, devem ser distribuídos nas organizações, através das posições nas linhas de comunicação. De acordo com o autor, assim como um propósito amplo deve ser fragmentado em propósitos detalhados, até chegar a termos praticáveis, uma decisão geral precisa, também, ser pormenorizada em decisões subsidiárias.

O autor afirma que a aptidão para decisões depende do conhecimento dos fatos e do propósito da organização e que é, portanto, ligado com a comunicação da organização. Afirma, assim, que as decisões centrais são melhor tomadas nos centros de comunicação da organização, de forma que elas possam ser levadas aos executivos que se acham localizados em posições centrais no sistema de comunicação. Segundo Barnard (1971, p. 191), “[...] uma das características dos serviços dos executivos é que eles representam uma especialização do processo de formular decisões da organização: e isso é a essência de suas funções”.

Segundo Barnard (1971, p. 38),

As funções do executivo [...] são as de controle, gerência, supervisão e direção, nas organizações formais. Essas funções são exercidas, não simplesmente por altos funcionários dessas organizações, mas por todos que se encontram em posição de controle, qualquer que seja o seu grau.

Para o autor, o trabalho executivo serve para manter um sistema de esforço cooperativo, mantendo a organização em operação. Afirma que suas funções se relacionam com todo o trabalho essencial à vitalidade e duração de uma organização, na medida em que ele deve ser realizado através da comunicação formal – sendo a coordenação de todos os aspectos da organização o objetivo do sistema de comunicação.

O autor destaca três funções executivas essenciais:

a) desenvolver e manter um sistema de comunicação: envolve o estabelecimento de um esquema de organização e de um pessoal executivo; a seleção de homens e o oferecimento de incentivos individuais; técnicas de controle, permitindo efetividade na promoção, rebaixamento e demissão de pessoas; e a garantia de uma organização informal que “[...] representa, em seu melhor sentido, os aspectos políticos dos relacionamentos pessoais nas organizações formais” (BARNARD, 1971, p. 221).

b) promover a garantia dos serviços pessoais que constituem o material das organizações: consiste em trazer as pessoas para o relacionamento cooperativo com a organização; e obter os serviços depois que tais pessoas foram trazidas até a organização, mantendo o esforço cooperativo através da persuasão, do estabelecimento de estímulos e incentivos,

c) formular e definir os propósitos e objetivos da organização: o executivo geral estabelece os propósitos gerais da organização que são fracionados em detalhes, surgindo os objetivos específicos, decidindo inumeráveis ações simultâneas e progressivas, que são ordenadas ao mesmo tempo nas especializações que cada unidade de organização implica.

Considerado o maior expoente da escola behaviorista, Simon publicou em 1945 seu livro *Administrative behavior (Comportamento administrativo)* e em 1958, em co-autoria com March, *Organizations* (traduzido para o português como *Teoria das organizações*)<sup>22</sup>.

Simon baseia-se, parcialmente, na obra de Barnard (1971), retomando a tese de que a tomada de decisões constitui o centro da função administrativa. O autor analisa, também, racionalidade da decisão, afirmando que esta jamais será completa por não ser possível conhecer todas as conseqüências de cada ação. Considera o planejamento como o

---

<sup>22</sup> Aqui serão utilizados os respectivos livros traduzidos para a língua portuguesa:

SIMON, H. A. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. *Teoria das organizações*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967.

recurso mais adequado para se manter um alto grau de racionalidade, por colocar as pessoas em suas respectivas posições para as quais são esperados determinados comportamentos.

Simon (1971, Introdução, p. XIV) conceitua organização como “[...] um complexo sistema de comunicações e inter-relações existentes num grupamento humano”. A organização é considerada, ainda, como um sistema de decisões em que o indivíduo participa racional e conscientemente, escolhendo e decidindo entre alternativas mais ou menos racionais. Como Barnard (1971), o autor caracteriza a organização como um sistema social cooperativo, onde as pessoas interagem de forma coordenada na busca de objetivos comuns.

O autor baseia-se em Barnard (1971), também, para definir o conceito de autoridade: “[...] o subordinado acata a autoridade sempre que consente que seu comportamento seja guiado pela decisão do superior, sem examinar os méritos dessa decisão” (SIMON, 1971, p. 12).

Na sua visão, a organização é um sistema de decisão onde a pessoa participa de forma racional e consciente, escolhendo entre alternativas mais ou menos racionais. A racionalidade da decisão (adequação entre meios e fins) torna-se então, a principal preocupação da teoria administrativa, cabendo ao administrador a tarefa de distribuir e influenciar a função decisória numa determinada organização. De acordo com Simon (1971), todas as pessoas, em todos os níveis organizacionais estão continuamente tomando decisões, relacionadas ou não com o seu trabalho.

O que precisa ficar claro na teoria de Simon é que as decisões dentro da organização não pertencem ao indivíduo mas a um processo geral da organização à qual incumbe especificar as funções e os deveres dos indivíduos. É característica da organização administrativa a especialização, tanto no sentido vertical como no horizontal. Deverá haver na organização distribuição de responsabilidades na “tomada de decisão” e ainda comunicação adequada das decisões tomadas nos altos escalões (ALONSO, 1976, p. 53).

De acordo com Simon (1971), mesmo as organizações estando permeadas de decisões e de ações, as teorias administrativas davam muita importância às ações e nenhuma às decisões que as provocavam<sup>23</sup>. Afirma que uma Teoria Geral de Administração “[...] deve incluir tanto princípios de organização que asseguram decisões corretas, como princípios que asseguram uma ação efetiva” (SIMON, 1971, p. 1).

Ao abordar a tomada de decisões e sua execução na hierarquia administrativa, Simon (1971) utiliza as expressões pessoal operativo (ou pessoal de linha) e pessoal não operativo. O pessoal operativo é responsável pela tarefa física, real, de executar os objetivos

---

<sup>23</sup> O autor considera a obra de Barnard (1971) como uma das exceções a esta regra.

da organização. O pessoal não operativo influencia as decisões do pessoal operativo participando, dessa maneira, na execução dos mesmos objetivos. Existem, ainda, os supervisores intermediários, que estão sujeitos às influências dos níveis mais altos e que transmitem, elaboram e modificam essas influências antes que elas atinjam o pessoal operativo.

Desta maneira, quanto mais alta a posição dentro da hierarquia, mais o trabalho consiste em decisões, e menor o número de realizações reais. O trabalho do operário é quase somente de execução, o trabalho do supervisor contém algumas obrigações de execução e outras de decisão, e o administrador superior passa quase todo o tempo tomando decisões, ou seja, passando aos que estão em posições inferiores o que deve dizer para seus subordinados fazerem (ETZIONI, 1967).

Simon (1971) afirma que toda decisão compõe-se de dois tipos de elementos, denominados “elementos de fato” e “elementos de valor”. Em princípio, os elementos de fato podem ser testados, a fim de determinar a sua veracidade ou não, isto é, se o que eles afirmam a respeito de determinada coisa, ocorre ou não na realidade. Já os elementos valorativos, ou éticos, não podem ser testados, pois eles expressam muito mais deveres do que fatos. “A decisão só poderá ser avaliada à luz dos objetivos a que ela visa atingir e do fato de ter ou não os atingidos, o que, *per si*, é um julgamento fatural” (CORADI, 1978, p. 65).

Simon (1971, p. 8) afirma que os processos administrativos são processos decisórios, “[...] pois consistem no isolamento de certos elementos nas decisões dos membros da organização, no estabelecimento de métodos de rotina para selecionar e determinar esses elementos, e na sua comunicação àqueles por eles afetados”.

Para o autor, a decisão representa o processo pelo qual uma alternativa de comportamento ou estratégia é selecionada e realizada em determinado momento. A proposta do autor baseia-se nas possibilidades de comportamento alternativo e suas conseqüências.

De acordo com o autor, a tarefa de decidir é composta de três etapas: a) o relacionamento de todas as possíveis estratégias que poderão ser adotadas (a estratégia representa o conjunto de decisões que determinam o comportamento a ser seguido num determinado período de tempo); b) a determinação de todas as conseqüências decorrentes da adoção de cada estratégia; c) a avaliação comparativa de cada grupo de conseqüências e escolha de uma alternativa entre várias disponíveis, a partir de valores pessoais e organizacionais. A escolha indica a preferência por um conjunto de conseqüências.

No entanto, Simon alerta que mesmo a palavra “*todas*”, sendo usada deliberadamente, é “[...] impossível, evidentemente, que o indivíduo conheça *todas* as

alternativas de que dispõe ou *todas* as suas conseqüências” (SIMON, 1971, p.70, grifos do autor). Isto significa que o administrador não terá acesso a todas as informações necessárias e não será possível saber qual a melhor alternativa de comportamento ou estratégia a ser selecionada e implementada, como pressupõe o homem econômico.

Para o autor, o comportamento real não alcança a racionalidade objetiva (a melhor escolha), pois o indivíduo é limitado e influenciado, muitas vezes, por sua capacidade física, pelos seus valores e pela extensão de seus conhecimentos.

Quanto às limitações de conhecimentos, Simon (1971) propõe que não é possível ao administrador ter acesso a todas as possibilidades de ação, medindo todas as opções, tendo em vista a impossibilidade material de obter todas as informações, dados problemas de tempo e custo. “O que o indivíduo faz, na realidade, é formar uma série de expectativas das conseqüências futuras, que se baseiam em relações empíricas já conhecidas e sobre informações acerca da situação existente” (SIMON, 1971, p.71).

Em relação à capacidade do ser humano, mesmo que fosse possível ter acesso a todas as informações de que necessita, ele não seria capaz de interpretar todas as informações disponíveis, tendo em vista a impossibilidade física de relacionar tantos fatos em sua mente, tornando improvável a escolha da solução ideal ou a melhor alternativa.

Quanto às limitações relacionadas aos valores e conceitos de finalidades que influenciam o tomador de decisão, a lealdade à organização por parte do administrador é fundamental ao alcance dos objetivos organizacionais. Se os valores individuais não coincidirem com os valores e finalidades organizacionais, o administrador pode tomar decisões contrárias aos interesses da unidade mais ampla. Pressões afetivas, culturais e jogos de poder influenciam no conteúdo das decisões.

A administração da organização deve trabalhar nos limites da racionalidade (capacidade, valores e extensão dos conhecimentos) que afetam o indivíduo na tomada de decisão, proporcionando as condições ideais para uma escolha satisfatória. Para isso, a organização precisa criar o ambiente psicológico da escolha, isto é, os pressupostos – premissas (referências) que são aceitas pelo indivíduo como bases para sua escolha – que influenciem as decisões de seus membros em benefício dos objetivos organizacionais. Deve definir os critérios que limitam o processo de escolha e o número de alternativas disponíveis, que os participantes irão considerar antes de decidirem por uma alternativa satisfatória e não ótima.

Simon (1971) baseia-se, novamente, em Barnard (1971) quando aborda a idéia de equilíbrio organizacional:

Os membros de uma organização contribuem [...] para a organização em troca de um aliciente que lhes é oferecido por esta e as contribuições de um grupo constituem a fonte dos alicientes que a organização oferece aos demais. Se a soma das contribuições for suficiente, quantitativa e qualitativamente, para proporcionar a necessária quantidade e qualidade dos alicientes, a organização sobrevive e cresce; caso contrário, decai e terminará desaparecendo a menos que se consiga um equilíbrio entre esses dois elementos (SIMON, 1971, p. 116-117).

De acordo com Lodi (1971), Simon (1971) propõe, em vez do “homem econômico”, o “homem administrativo” que não está preocupado com a melhor maneira de fazer um trabalho, mas com a maneira satisfatória. “O comportamento administrativo é satisficiente, não otimizador. Por isso, o homem administrativo toma decisões sem procurar todas as possíveis alternativas. Ele não procura o máximo lucro, mas o lucro adequado, não o preço ótimo, mas o preço razoável” (LODI, 1971, p. 205).

March e Simon (1967) resgatam algumas das idéias defendidas por Simon (1971)<sup>24</sup> e contribuem com a concepção da decisão na organização com seu exame do comportamento de “procura” ou “busca”. A linha geral de pensamento sustentada anteriormente, sobretudo nas obras da escola clássica de Administração, afirmava que as organizações procuravam um comportamento racional ótimo (o melhor padrão possível de organização) e só se deteriam quando o conseguissem. Os autores sugerem que as organizações devem procurar uma solução satisfatória, significando, então, que o comportamento de procura cessa quando se encontra um padrão considerado aceitável. Nova busca deve ser tentada quando a realização da organização cair abaixo desse padrão. Assim sendo, “Quanto mais baixo o nível de satisfação do organismo, maior a intensidade da procura que empreenderá” (MARCH; SIMON, 1967, p. 11).

### **2.2.2 – Enfoque estruturalista: teoria da burocracia**

O modelo da burocracia concebido por Weber pode ser considerado um marco fundamental na teoria das organizações, pois teve grande influência sobre muitos sociólogos das organizações. De acordo com Wahrlich (1986) esse modelo se constitui no terceiro pilar da teoria clássica da Administração, sendo o primeiro o taylorismo e o segundo o fayolismo.

---

<sup>24</sup> Como foi afirmado anteriormente, Herbert A. Simon publicou, em 1945, seu livro *Administrative Behavior* (*Comportamento Administrativo*) e, em 1958, publicou *Organizations* (traduzido para o português como *Teoria das Organizações*) em co-autoria com James March. Aqui estão sendo utilizadas as versões dos respectivos livros publicadas em língua portuguesa nos anos de 1971 (segunda edição) e 1967.

Weber analisa as organizações burocráticas como um tipo ideal, no qual tenta caracterizar uma organização perfeitamente burocratizada. O tipo ideal de Weber é uma combinação de um esquema conceitual, que define o fenômeno a ser estudado, com uma série de hipóteses sujeitas a testes empíricos.

De acordo com Weber (1963, p. 229-231),

A BUROCRACIA MODERNA funciona da seguinte forma específica:

I. Rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas. [...]

II. Os princípios da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridades significam um sistema firmemente ordenado de mando e subordinação, no qual há uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores. [...]

III. A administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos (“os arquivos”), preservados em sua forma original ou em esboço. [...]

IV. A administração burocrática, pelo menos toda a administração especializada – que é caracteristicamente moderna – pressupõe habitualmente um treinamento especializado e completo. [...]

V. Quando o cargo está plenamente desenvolvido, a atividade oficial exige a plena capacidade de trabalho do funcionário, a despeito do fato de ser rigorosamente delimitado o tempo de permanência na repartição, que lhe é exigido. [...]

VI. O desempenho do cargo segue regras gerais, mais ou menos estáveis, mais ou menos exaustivas, e que podem ser aprendidas. O conhecimento dessas regras representa um aprendizado técnico especial, a que se submetem esses funcionários. Envolve jurisprudência, ou administração pública ou privada.

Sendo assim, o modelo weberiano da burocracia tem como características fundamentais a hierarquização e a racionalidade da autoridade, o que pressupõe a divisão do trabalho; a autoridade limitada ao cargo, regidas por normas explícitas; a remuneração fixa e de acordo com a hierarquia; a competência dos funcionários, nomeados e não eleitos para o cargo, que devem exercer em princípio como sua única ocupação, no qual são estáveis e têm perspectivas de carreira; a separação entre a propriedade do funcionário e a propriedade da administração; a ênfase em regras gerais; a disciplina racional.

Os princípios organizacionais da burocracia, segundo Weber (1963), maximizam uma tomada de decisão racional, ou seja, tecnicamente correta, e uma eficiência na administração, porque uma atuação disciplinada, governada por regras abstratas e coordenada pela hierarquia de autoridade, promove uma busca racional e consistente de objetivos organizacionais.

Para tratar sobre a burocracia, Alonso (1976) baseia-se em Weber, que analisa as três bases da “autoridade legítima”: autoridades legal, tradicional e carismática. A burocracia

representa o tipo mais puro da autoridade legal, baseando-se na promulgação e regulamentação por procedimentos formais.

Neste tipo de autoridade, que é racional-legal, a obediência se deve a regras e regulamentos legais e não a alguém pessoalmente. A burocracia tende a especificar funções para os indivíduos que passam a ter autoridade necessária para ocupar um cargo dentro da hierarquia. Mesmo existindo os princípios da hierarquia que mantém um sistema de mando e subordinação, havendo uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores, a pessoa que comanda também deve seguir as regras e regulamentos previamente estabelecidos. Sendo assim, o indivíduo deve agir de acordo com a posição que ocupa, não permitindo que motivos pessoais influenciem a sua conduta. O cargo é, então, impessoal e segue regras racionais com estrita formalidade. “Os aspectos abrangidos pela “burocracia” revelam, pois, um sistema organizado em termos formais, impessoais e, do ponto de vista de Weber, racionais” (ALONSO, 1976, p. 59, grifos do autor).

Alonso (1976) considera básicas as contribuições de Merton, Selsnick e Alvin Gouldner, os quais procuraram adaptar o modelo weberiano de burocracia à variável comportamental introduzida pela Escola de Relações Humanas. Os estudos desses autores indicam que a organização burocrática é influenciada por fatores de comportamento que Weber não levou em conta.

Segundo Blau e Scott (1977, p. 49) “O esquema conceitual de Weber, concentrando-se nos aspectos oficialmente instituídos pela burocracia, negligencia as maneiras pelas quais eles são modificados por padrões informais, excluindo assim da análise os aspectos mais dinâmicos das organizações formais”. Os autores chamam a atenção para as considerações feitas por Parsons e Gouldner sobre a contradição implícita na concepção que Weber faz da burocracia: de um lado a administração com base na especialização e, de outro, a administração baseada na disciplina.

Merton (*apud* ALONSO, 1976) estuda as disfunções apresentadas pela burocracia em parte geradas pelo sentido da disciplina que conduz o empregado a uma inflexibilidade no cumprimento das normas, deslocando assim os objetivos iniciais, ou ainda, produzindo um tecnicismo acentuado do mesmo. O autor acredita, ainda, que o apego às normas e a preocupação com as promoções por parte do empregado pode conduzir a um tratamento informal e impessoal dos clientes, os quais esperam daqueles funcionários uma atenção especial para seus problemas. De acordo com Alonso (1976, p. 60, grifos do autor),

Tal fato mostra a necessidade de serem desenvolvidas, nas “burocracias”, disposições especiais com o fim de inculcar e fortalecer sentimentos de



dedicação ao dever. Ainda, a própria perspectiva de “carreira” sugere ao empregado que ajuste os seus pensamentos e sentimentos em função disso, o que irá conduzi-lo, possivelmente, a um apego exagerado às normas, chegando a se constituírem em “fins” antes que “meios”.

Alonso (1976, p. 64) destaca, ainda, a crítica apresentada por Victor Thompson:

O autor toma para consideração especial aqueles aspectos dinâmicos da organização que requerem atualização constante, mas que a burocracia impede. Ele mostrou que a estrutura burocrática não permite a inovação e auto-realização da organização, mas, ao contrário, favorece as forças de conservação, o *status quo*, pela ênfase dada à hierarquia. [...] O autor faz também a análise das principais deficiências da hierarquia demonstrando que, dada a sua impessoalidade, os chefes detêm o monopólio da comunicação, bloqueiam as informações para cima e para baixo e tornam os chefes pouco sensíveis às necessidades pessoais dos subordinados.

De acordo com March e Simon (1967), um dos principais interesses de Weber, no estudo das organizações, é o de verificar os resultados da organização burocrática na realização dos seus objetivos, especialmente os objetivos da autoridade política.

WEBER deseja demonstrar até que ponto a organização burocrática representa uma solução racional para as complexidades dos problemas modernos. Mais especificamente, pretende mostrar de que maneira a organização burocrática supera as limitações da capacidade decisória ou “computacional” dos indivíduos ou outras formas de organização (isto é, pela especialização, divisão do trabalho, etc.) (MARCH; SIMON, 1967, p. 48, grifos do autor).

Os autores afirmam, ainda, que “[...] Weber vê a burocracia como instrumento adaptativo, destinado à utilização de habilitações especializadas, não se mostrando excepcionalmente atento à natureza do organismo humano” (MARCH; SIMON, 1967, p. 48).

De acordo com Alonso (1976), existem muitas outras críticas apresentadas à burocracia enquanto modelo de organização e a maioria delas se refere ao desenvolvimento de comportamentos automáticos, visando apenas ao cumprimento de ordens ou tarefas bem definidas. Com relação à escola, a burocratização é considerada inadequada em vários aspectos do processo educativo, devido, principalmente, ao fato de valorizar a especialização e a mecanização de tarefas.

### 2.2.3 – Abordagem sistêmica

A teoria dos sistemas surgiu com os trabalhos do biólogo alemão Ludwig von Bertalanffy que, na década de 1930, mostrou que os organismos vivos são formados por entes interdependentes entre si e funcionalmente relacionados com todo o sistema biológico. No

desenvolvimento de seu trabalho, Bertalanffy introduziu o conceito de sistema aberto e, ao publicar sua *Teoria Geral dos Sistemas*<sup>25</sup>, ultrapassou as fronteiras da biologia, defendendo uma integração multidisciplinar para a análise e a prescrição científica nos mais variados campos de conhecimento. Como resultado, numerosas áreas de conhecimento passaram a utilizar a instrumentação da teoria dos sistemas, a qual tenta derivar da definição de sistema como um complexo de elementos inter-relacionados, as noções fundamentais de um todo organizado e aplicá-las a fenômenos reais (SANDER, 1985).

Segundo Griffiths (*apud* SANDER, 1985, p. 17),

Um sistema se define simplesmente como um complexo de elementos em interação. Os sistemas podem ser abertos ou fechados. O sistema aberto se relaciona e troca matéria com o meio ambiente, enquanto o sistema fechado não está relacionado nem troca matéria com o meio ambiente. Além disso, o sistema fechado se caracteriza por uma crescente entropia, enquanto os sistemas abertos manifestam tendência para o estado constante (dado um insumo constante, a proporção entre os componentes se mantém constante).

A abordagem sistêmica é uma abordagem integrativa, pois “[...] tenta combinar os vários elementos da ciência comportamental, ciência administrativa e abordagem clássica de uma forma coesa” (KWASNICKA, 1987, p. 22). Alonso (1976) considera o enfoque sistêmico como uma concepção interdisciplinar, por reunir diferentes contribuições das posições teóricas anteriores, permitindo uma explicação mais ampla e satisfatória do processo administrativo. Sendo assim, a concepção sistêmica não é considerada uma nova teoria, mas uma nova forma de abordagem dos problemas organizacionais.

Esse enfoque é considerado pela autora como o mais adequado à análise das organizações, particularmente da escola, por oferecer uma visão dinâmica da organização, decorrente do intercâmbio constante que se estabelece entre a organização e os fatores do seu meio ambiente.

O aspecto central dos sistemas abertos é a íntima relação que se estabelece entre o conjunto organizado de elementos que definem a organização e os fatores do meio externo no qual ela se insere. A estrutura que mantém a organização não teria condições de subsistir sem os contínuos “inputs” que recebe do meio, o qual vem a significar fonte de energia para a manutenção do sistema da organização. A organização conta, portanto, com um conjunto de forças internas – a motivação, o esforço humano, – e outro conjunto de fontes externas produtoras de energia para garantir a manutenção do sistema. Os aspectos estáticos da estrutura – na medida em que ela visa à repetição de atividades com menor desgaste – e os aspectos dinâmicos do comportamento e do sistema social precisam encontrar uma forma de ajustamento ou harmonia tal que assegurem o aproveitamento das energias recebidas, ou seja, dos “inputs”, a sua “transformação” dentro de padrões definidos e

---

<sup>25</sup> BERTALANFFY, Ludwig von. *General system theory: foundations, development, applications*. New York: George Braziller, 1968.

almeçados e, conseqüentemente, a sua devolução ao meio externo sob a forma de “produtos” ou “realizações finais”. Estes serão “consumidos” ou utilizados como novas fontes de energia, “inputs”, para outros sistemas existentes. Assim se define o ciclo existencial das organizações, e a sua sobrevivência é assegurada pela própria necessidade de realização desse processo. (ALONSO, 1976, p. 77-78, grifos do autor).

Alonso (1976) considera a retroalimentação ou *feedback* outro fator muito importante do sistema aberto por permitir que a organização corrija seus próprios defeitos de funcionamento ou atender às mudanças do ambiente.

Muitos autores dedicaram-se ao estudo dos sistemas fechados e abertos, especialmente nas Ciências Sociais e na Teoria das Organizações. Três autores principais serão aqui considerados: Talcott Parsons, visto como o precursor da teoria dos sistemas na sociologia, e Daniel Katz e Robert L. Kahn<sup>26</sup>, considerados por Alonso (1976) como os maiores representantes desta corrente de pensamento na Psicologia Social.

Na teoria dos sistemas, as organizações são consideradas partes de uma sociedade maior e constituídas de partes menores. Parsons (1973, p. 45) possui uma preocupação constante com a integração, com a visão global:

Aquilo que, do ponto de vista da organização, é uma meta específica constitui, do ponto de vista do sistema maior do qual representa parte diferenciada, ou mesmo um subsistema, uma função especializada ou diferenciada. Esta relação constitui o vínculo básico entre uma organização e o sistema maior de que é parte, e proporciona uma base para a classificação dos tipos de organização.

O autor analisa tanto este quanto os demais vínculos, adotando como ponto de partida o tratamento da organização como um sistema social – considerando este um conjunto de inter-relações entre indivíduos –, abordando-a como: um sistema caracterizado por todas as propriedades essenciais a qualquer sistema social; um subsistema funcionalmente diferenciado de um sistema social maior, sendo os outros subsistemas componentes do ambiente em que opera a organização; um tipo especial de sistema social organizado em torno da consecução de uma meta (geral ou específica). As características da organização definem-se pela espécie de situação em que opera e que consiste nas relações que prevalecem entre ela e os outros subsistemas especializados que compõem o sistema maior do qual é parte (PARSONS, 1973).

Parsons (1973) analisa e descreve a estrutura da organização sob dois pontos de vista: o cultural e institucional que emprega os valores de sistema e sua institucionalização em

---

<sup>26</sup> KATZ, D.; KAHN, R. L. *Psicologia social das organizações*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1974.

diferentes contextos funcionais; e o do grupo ou papel, que considera suborganizações e os papéis dos indivíduos que participam no funcionamento da organização.

Para Parsons (1973), o ponto principal de referência para a análise da estrutura de qualquer sistema social é seu padrão de valores que orienta as atividades dos participantes. Segundo o autor, o sistema de valor implica na aceitação básica dos valores mais generalizados do sistema superior e baseia-se no nível da generalidade que constitui o aspecto mais essencial do sistema de valores de uma organização, que é a legitimação avaliável de seu papel no sistema a que se subordina.

Seguindo a mesma linha, Katz e Kahn (1974) afirmam que papéis, normas e valores fornecem três bases inter-relacionadas para a integração de sistemas sociais. As normas são expectativas gerais com caráter de exigência, atingindo todos os incumbidos de um papel, sendo a norma mais genérica a da legitimação, isto é, uma aceitação das regras pela crença de que é necessária a sua existência. Os valores, ou ideologia, proporcionam uma justificação mais elaborada e generalizada, tanto para o comportamento apropriado quanto para as atividades e funções do sistema, fornecendo uma razão para os requisitos normativos.

Assim como Parsons (1973), Katz e Kahn (1974, p. 76-77) também consideram a organização em relação ao seu meio ambiente, afirmando que tal relação envolve os conceitos de sistemas, subsistemas e supersistemas:

Os sistemas sociais, como sistemas abertos, dependem de outros sistemas sociais; sua caracterização como subsistemas, sistemas ou supersistemas é relativa a seu grau de autonomia na execução de suas funções e aos interesses particulares do investigador. Do ponto de vista societário, a organização é um subsistema de um ou mais sistemas maiores e sua vinculação ou integração com eles afeta seu modo de operação e nível de atividade.

O modelo teórico de Katz e Kahn (1974, p. 32), retirado da teoria de sistema aberto da maneira exposta por Bertalanffy, para a compreensão de organizações,

[...] é de um sistema de energia insumo-produto, no qual o retorno da energia reativa o sistema. As organizações sociais são flagrantemente sistemas abertos, porque o insumo de energias e a conversão do produto em novo insumo de energia consiste em transações entre a organização e seu meio ambiente.

Assim, o funcionamento de qualquer sistema consiste, basicamente, em ciclos recorrentes de insumo, transformação e produto.

De acordo com Katz e Kahn (1974, p. 33) “A teoria de sistema está basicamente interessada pelos problemas de relações, de estrutura e de interdependência e não pelos atributos constantes de objetos”. Considerando que as organizações, como sistemas abertos,

têm características que lhes são peculiares, mas compartilham de algumas que são comuns com todas as outras, os autores apontam algumas propriedades que podem definir todos os sistemas abertos:

Estas propriedades incluem a *importação de energia do ambiente*, a *transformação* da energia importada em alguma forma de produto que é característica do sistema, a *exportação desse produto* para o ambiente e a *renovação de energia* para o sistema, de fontes que existem no ambiente.

Os sistemas abertos também participam das características da *entropia negativa*, *fidbeque*, *homeostase*, *diferenciação* e *equifinalidade*. A lei da *entropia negativa* enuncia que os sistemas sobrevivem e mantêm suas características internas de ordem, somente enquanto importam do ambiente mais energia do que expendem no processo de transformação e exportação. O princípio do *fidbeque* diz respeito ao insumo de transformação que é uma qualidade especial de importação de energia, uma espécie de sinal para o sistema sobre as condições do ambiente e sobre o funcionamento do sistema em relação ao seu meio ambiente. O *fidbeque* de tais dados permite ao sistema corrigir seus próprios defeitos de funcionamento ou as mudanças no ambiente e, assim, manter um *estado firme* ou *homeostase*. Contudo, este é mais um equilíbrio dinâmico do que estático. Os sistemas abertos não se acham em repouso, mas tendem à elaboração e à *diferenciação*, tanto devido à dinâmica de subsistemas como pela relação entre crescimento e sobrevivência. Finalmente, os sistemas abertos são caracterizados pelo princípio da *equifinalidade*, o qual assevera que os sistemas podem alcançar o mesmo estado final com origem em diferentes condições iniciais e através de diferentes trilhas de desenvolvimento (KATZ; KAHN, 1974, p. 44-45, grifo nosso).

Os autores consideram o sistema social como uma categoria de sistemas abertos e fazem uma analogia entre a estrutura do sistema biológico e a estrutura do sistema social. Afirmam que a primeira tem uma limitação física e está ancorada em constâncias físicas e fisiológicas (a pele do corpo, as paredes da célula etc.) enquanto a segunda não possui uma anatomia física identificável, sendo suas terras e prédios apenas ornamentos.

Na verdade “[...] as estruturas sociais não são encontradas em um vácuo físico. Estão vinculadas a um mundo concreto de seres humanos, de recursos materiais, de fábricas e de outros artefatos [...]” (KATZ; KAHN, 1974, p. 47), sendo consideravelmente independentes de qualquer parte física, podendo substituí-las quando necessário. As organizações sociais são conjuntos de eventos ou acontecimentos, consistindo em atividades padronizadas de certa quantidade de indivíduos que se complementam em relação a algum resultado comum. No sentido mais genérico, a estrutura de uma organização social está contida em suas várias funções que, em pequenos subsistemas, podem ser observáveis nas atividades humanas envolvidas.

Os sistemas sociais possuem uma natureza planejada, ou seja, são sistemas essencialmente inventados, feitos pelo homem e, por isso, imperfeitos. Uma vez que a

estrutura social é um sistema planejado está, portanto, sujeita a mudanças e o que a mantém estável é o conjunto de elementos psicológicos, como a percepção, as motivações, os hábitos e as expectativas dos seres humanos.

Ainda de acordo com Katz e Kahn (1974), nenhuma organização pode existir sem a aceitação, por parte de seus membros, das atividades que deles são esperadas, sem a compreensão e habilidades necessárias para a execução dessas atividades e sem a motivação para que se empenhem na execução.

O conjunto de atividades solicitadas de um indivíduo que ocupa uma determinada posição em uma organização constitui um papel. Para Katz e Kahn (1974, p. 510) a organização é uma estrutura de papéis, ou seja, consiste “[...] em papéis ou aglomerados de atividades esperadas dos indivíduos e de conjuntos de papéis ou de grupos que se superpõem, cada qual formado de pessoas que têm tais expectativas quanto a um determinado indivíduo”.

O problema da liderança assume grande importância na teoria dos sistemas abertos, sendo usada algumas vezes como se fosse um atributo da personalidade, outras como característica de certas posições e ainda como atributo de comportamento. Neste último caso, a liderança é definida como qualquer ato de influência em matéria de pertinência organizacional.

De acordo com Alonso (1976), a liderança é mais efetiva quando é distribuída entre os membros da organização, podendo ser o elemento desencadeador da motivação e da integração do grupo. Os níveis intermediários da organização assumem funções de liderança participando das decisões dos níveis mais altos, ao mesmo tempo em que estabelecem relações com os níveis mais baixos, num fluxo ascendente e descendente de informações, exercendo a função de pinos de ligação entre os dois níveis de estrutura, mantendo o sistema coeso e unificado.

Na concepção de sistemas abertos, há um processo de diferenciação interna produzido nas organizações, surgindo diversas estruturas ou subsistemas que apresentam suas funções específicas.

Katz e Kahn (1974) consideram cinco subsistemas básicos dentro da organização. Os *subsistemas de produção* visam a fazer com que o trabalho seja executado, abrangendo o processamento, a transformação de energia ou de informação, cujos ciclos de atividade compreendem as principais funções do sistema. Os *subsistemas de apoio* de procura, disposição e relações institucionais, formam uma fonte contínua de insumos de produção, podendo ser, em parte, uma extensão direta das atividades de produção na importação do

material a ser trabalhado ou na exportação do produto acabado, ou podem estar indiretamente relacionados ao ciclo de produção, com o fim de manter um meio favorável para a operação do sistema. Os *subsistemas de manutenção* vinculam as pessoas a seus papéis funcionais, entretanto, pelo fato de a organização existir em um ambiente mutável e que precisa adaptar-se às demandas do ambiente, nem mesmo tais subsistemas seriam suficientes para garantir a sobrevivência da organização. Surgem, então, os *subsistemas adaptativos* cujo interesse é, especificamente, prever mudanças relevantes no mundo exterior e traduzir seu significado para a organização, através de pesquisa de mercado, planejamento a longo prazo. Os *subsistemas gerenciais* compreendem atividades organizadas para controlar, coordenar e dirigir os muitos subsistemas e atividades da estrutura, tanto em relação entre si quanto em relação ao mundo exterior.

Nesse contexto a função administrativa é vista como um subsistema dentro do sistema global considerado, desempenhando as funções do subsistema gerencial, ou seja, funções de coordenação, controle e direção dos subsistemas que compõem a estrutura geral da organização respondendo pelo sistema em sua totalidade. “Seu papel consiste em manter as condições de existência e duração da organização, mas também, possibilitar a expansão e revitalização do sistema” (ALONSO, 1976, p. 87).

A administração é um dos elementos centrais do funcionamento de qualquer sistema. Nos termos da teoria tradicional dos sistemas, a administração é responsável pelo estabelecimento dos parâmetros de operação do sistema, os quais dimensionam e regulam o processo de transformação insumo/produto visando ao alcance de determinados objetivos (SANDER, 1985, p. 22).

Ao tratar sobre a Teoria dos Sistemas na ciência contemporânea e sobre a Administração de Sistemas, Sander (1985) afirma que a teoria administrativa do século XX pode ser concebida, cronologicamente, sob três escolas de Administração: clássica, psicossocial e contemporânea.

A escola clássica de Administração engloba os movimentos científico, geral e burocrático, representados, respectivamente, por Frederick W. Taylor, Henri Fayol e Max Weber. A escola clássica concebe a organização como um sistema fechado, em que a administração está preocupada com o processo interno, a mecânica racional, a engenharia humana, a eficiência e a produtividade.

A teoria psicossocial de Administração teve início com a Escola de Relações Humanas, representada por Elton Mayo, e prosseguiu com o comportamento administrativo, representados pelo idealismo comportamental de Chris Argyris, o cooperativismo funcional de Chester Barnard, as teorias da decisão de Herbert A. Simon e Daniel E. Griffiths. “A

escola psicossocial concebe a organização como um sistema parcialmente aberto em que a administração está preocupada com a interação funcional, o equilíbrio, a continuidade e a integração comportamental” (SANDER, 1985, p. 24).

A escola contemporânea de Administração tenta conciliar as duas orientações anteriores, utilizando as contribuições teóricas das Ciências Sociais e da Teoria das Organizações, considerando a organização como um sistema aberto em que a administração desempenha um papel mediador entre o indivíduo, a organização e a sociedade.

Sendo assim, o enfoque dos sistemas abertos, como foi mencionado anteriormente, não é considerado uma nova teoria, mas, sim, uma nova abordagem, na medida em que reúne, de um modo sistemático e coerente, diferentes contribuições para uma explicação ampliada dos problemas organizacionais e, no caso da administração, permitir uma explicação mais satisfatória do processo administrativo dentro dos problemas organizacionais.

### **2.3 – A função administrativa e o papel do diretor na organização escolar**

Alonso (1976) define a função administrativa, atentando para sua natureza genérica, como a função de integração, coordenação, manutenção e de atualização e revitalização da empresa, considerando-a um instrumento indispensável à estrutura das organizações, pelo fato de ela permitir que os objetivos propostos sejam realizados. Com relação à administração escolar, a autora a compreende como “[...] a função que atende aos objetivos da ação administrativa, como instrumento de realização dos objetivos educacionais propostos para a escola em geral e, para determinada escola em particular” (ALONSO, 1976, p. 130).

Crítica o fato de o campo de atuação do administrador escolar ficar restrito, muitas vezes, a alguns aspectos julgados mais significativos em determinada concepção teórica. Destaca a tendência de se adotar concepções desenvolvidas pela Teoria Geral da Administração, provenientes de contribuições de diversos campos de conhecimento e que são utilizadas principalmente em empresas, e aplicá-las na Administração Escolar<sup>27</sup>. Desta maneira, reforça a sua posição a favor dessa tendência.

---

<sup>27</sup> São conhecidas as críticas de autores como Maria de Fátima C. Félix (1984) e Vitor H. Paro (1987) com relação ao fato de Alonso (1976) analisar a Teoria Geral de Administração, ou Teoria de Administração Empresarial, e particularizá-la para a Administração Escolar. Recomenda-se a leitura dos seguintes livros: FÉLIX, M. F. C. *Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?* São Paulo: Cortez: Autores



Afirma que as funções da administração escolar podem variar de um sistema para outro e que de acordo com o modo como é percebida a função administrativa<sup>28</sup> haverá uma definição do papel do diretor.

A forma pela qual é percebida a função do administrador escolar varia de acordo com as concepções educacionais vigentes, as expectativas individuais e sociais relativamente à ação da escola, o papel do professor e ainda conforme a tradição, isto é, os modos comuns pelos quais aquela ação é exercida (ALONSO, 1976, p. 130).

Alonso (1976) esclarece que, mesmo não sendo possível a separação entre teoria e prática, o problema que constitui objeto de investigação em seu trabalho é o relativo à atuação do administrador escolar. “Trata-se, pois, de uma tentativa de explicar o comportamento administrativo do ponto de vista do prático, muito embora se admita a necessidade de que se fundamente na formulação teórica [...]” (ALONSO, 1976, p. 132).

A autora destaca um primeiro aspecto do trabalho administrativo que é o referente aos objetivos gerais da organização. No caso da administração escolar, os objetivos a serem desenvolvidos pela escola dependem dos objetivos educacionais que, por sua vez, são pré-definidos através de uma legislação básica coerente com as diretrizes nacionais. Afirma, ainda, que a proposição de fins gerais para a educação deve ser encarada como um ponto de referência inicial que sirva para orientar a ação do administrador. A partir daí, o administrador deve explicitar, rever e adequar os objetivos educacionais a uma situação particular.

[...] na medida em que se tenta encarar o administrador como responsável pela implementação e desenvolvimento de um processo educacional em determinada escola, ele somente poderá assumir tal função na medida em que seja capaz de perceber a importância dos objetivos propostos, sua adequação ou inadequação às reais necessidades de uma realidade próxima e, portanto, capaz de imprimir uma nova diretriz a esse programa no momento em que se mostre inadequado (ALONSO, 1976, p. 134-135).

Alonso (1976) trata sobre a introdução de novos recursos no ensino, decorrentes do desenvolvimento da tecnologia, e o uso de computadores na realização de certas tarefas administrativas. Nesse momento, utiliza o termo “análise de sistemas” como “o ponto essencial” nas “teorias dos sistemas”. Parece que a autora diferencia “sistemas abertos” de “teoria dos sistemas”, pois, após referir-se à utilização de conceitos advindos de diversas

---

Associados, 1984. ; PARO, V. H. *Administração escolar: introdução crítica*. 2. ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987.

<sup>28</sup> Alonso (1976) esclarece que ao se falar em função administrativa na escola, pode-se estar preocupado tanto com o trabalho do diretor, do supervisor como o de qualquer outro elemento da administração do sistema escolar e que, no seu trabalho, será abordado apenas a função administrativa na unidade escolar e o desempenho de um papel específico, no caso o de diretor de escola.

ciências que são aproveitados para a Administração e particularizados para a Administração Escolar, Alonso (1976, p. 137, grifos do autor) afirma:

Dentro desta concepção desenvolve-se uma tendência a encarar a estrutura e a operação da organização escolar como um complexo sistema de relações, de modo a compor um conjunto integrado numa relação homem-máquina. Nesse sentido têm-se desenvolvido as chamadas “teorias dos sistemas”, e o ponto essencial nessas teorias é exatamente a análise dos sistemas.

Nota-se, neste parágrafo, que a autora refere-se às “teorias dos sistemas” como se não tivesse tratado sobre o assunto anteriormente. Na verdade já havia tratado sobre a teoria dos sistemas abertos, mas não sobre a análise de sistemas.

Em seguida, a autora propõe que um determinado modelo de administração seja, por meio da análise de sistemas, formulado teoricamente, fazendo-se simulações de seu desempenho pelo computador através da introdução de algumas variáveis para, então, poder avaliá-lo antes de sua implantação. Aponta as vantagens e dificuldades na utilização da “abordagem sistêmica” (no sentido de análise de sistemas) na administração escolar:

[...] a maior vantagem da abordagem sistêmica é permitir o estabelecimento de relações entre todos os elementos e fases do processo desde a proposição dos objetivos até a verificação final dos resultados, possibilitando ainda correções necessárias, dada a existência de um dispositivo especial de informação, que é o “feedback”.

Entretanto, a maior dificuldade em explicar os problemas da administração escolar através da teoria dos sistemas é a impossibilidade de se conseguir apenas variáveis objetivas e mensuráveis; e ainda, o fato de a escola reagir como um sistema em relação a outro sistema maior do qual recebe “inputs” e para o qual devolve produtos ou “outputs” que por sua vez influenciam as condições exteriores. Além disso, a organização escolar mantém-se como um sistema aberto ao meio externo [...] Esta forma de encarar a organização (já desenvolvida no capítulo anterior) leva a considerar a função administrativa como algo dinâmico antes que estático [...] (ALONSO, 1976, p. 139, grifos do autor).

Nos parágrafos citados acima, nota-se melhor a diferenciação que é feita entre os termos “teoria dos sistemas” e “sistemas abertos”. Quando, no primeiro parágrafo, trata sobre as vantagens do uso da teoria dos sistemas na administração escolar, a autora parece descrever características atribuídas aos sistemas abertos, como o *feedback*. Mas, no parágrafo seguinte, a autora utiliza os dois termos, atribuindo a eles sentidos diferentes. Primeiramente, mostra que a teoria dos sistemas utiliza apenas “variáveis objetivas e mensuráveis” para explicar os problemas e funções da administração escolar. Em seguida, após registrar algumas de suas características principais, afirma que a escola mantém-se como um sistema aberto ao meio externo, o que leva a considerar a função administrativa como algo dinâmico.

A intenção aqui não é criticar ou procurar dualidades no trabalho da autora, mas esclarecer algumas dúvidas como: A autora diferencia “teoria dos sistemas” de “sistemas abertos”? Poderia ela fazer tal diferenciação? Alguns esclarecimentos são necessários para que tais questões sejam respondidas.

O aspecto mais importante do conceito de sistema é a idéia de um conjunto de elementos interligados para formar um todo. Os sistemas podem ser fechados, semi-abertos ou abertos. Sendo assim, podemos pensar em teoria dos sistemas como a teoria em si (com seus sistemas fechados, semi-abertos e abertos), e os sistemas abertos e a análise de sistemas como ramos dessa teoria.

O sistema aberto, como o próprio nome diz, mantém relações de intercâmbio com o meio ambiente no qual se insere. Com relação à análise de sistemas, pode-se dizer que a mesma se encaixa nos sistemas semi-abertos, porque, mesmo desconsiderando as variáveis externas que intervêm na organização, consegue estabelecer relações entre todos os elementos da organização.

Desta maneira, não se poderia diferenciar “teoria dos sistemas” de “sistemas abertos”. O que se poderia distinguir são os termos “análise de sistemas”, como uma tecnologia e um sistema semi-aberto, e “sistemas abertos”, como um sistema social, no caso a escola. Pode-se pensar, ainda, na análise de sistemas como uma tecnologia utilizada por um sistema aberto para analisar e obter informações sobre seu funcionamento interno.

Depreende-se, ainda, da citação feita acima, que a utilização da análise de sistemas é importante, mas não é suficiente para o bom desempenho do administrador escolar porque, além de necessitar de variáveis observáveis e objetivas – que a organização escolar nem sempre pode oferecer – para desenvolver sua função, “analisa” apenas o funcionamento interno da organização, desconsiderando as variantes externas, que muito influenciam em tal funcionamento.

Torna-se [...] imprescindível ao administrador escolar, compreender o conjunto organizacional, isto é, a escola, como uma realidade global; ser capaz de adaptá-la às novas exigências; decidir de modo racional (na medida do possível) a partir de um conjunto de informações provindas das mais variadas fontes e ordenadas convenientemente; em suma, compete-lhe a organização e direção do trabalho educativo de modo a permitir a definição de um arcabouço racional-legal adequado à realidade escolar (ALONSO, 1976, p. 140).

Nota-se, na citação feita acima, que Alonso (1976) atribui algumas funções ao administrador escolar baseada nas diferentes correntes administrativas. Quando a autora afirma que o administrador escolar precisa compreender a escola “como uma realidade

global” e “ser capaz de adaptá-la às novas exigências”, utiliza basicamente o que é defendido no enfoque sistêmico. Ao afirmar que ele deve “decidir de modo racional”, considera o administrador escolar como um “tomador de decisões”, recorrendo ao comportamentalismo, mais precisamente à teoria defendida por Simon (1971) sobre os processos decisórios nas organizações administrativas. Ao referir “arcabouço racional-legal” remete à teoria da burocracia, de Weber. No entanto, a autora defende que “[...] aquela concepção burocrática estrita não pode ser aplicada à organização escolar, nem deve orientar de modo total ou exclusivo a atividade administrativa na escola” (ALONSO, 1976, p. 142).

Alonso (1976, p. 142), de acordo com a abordagem dos sistemas abertos, considera o administrador escolar um mediador entre a escola e o sistema social maior e afirma que a função administrativa possibilita “[...] a conciliação entre os dados da realidade e a rigidez estrutural da organização resultante da aplicação da autoridade legal [...]”.

Após apresentar as várias funções da administração escolar, a autora afirma:

Reunidas todas essas formas de perceber o problema, vê-se claramente a dificuldade que surge se o administrador escolar se filiar a uma única “escola” ou “corrente administrativa”. Com efeito a administração moderna reflete evoluções das diversas posições nas quais perdem todo o significado as contribuições anteriores consideradas isoladamente (ALONSO, 1976, p. 142).

Em seguida, resume as principais funções da administração escolar:

[...] estas se agrupam num conjunto de funções específicas relativas à organização e direção do trabalho escolar, ao desenvolvimento de atividades de liderança ou estimulação e manutenção do comportamento humano produtivo, ao controle dos resultados e apreensão do seu valor social (ALONSO, 1976, p. 142)

Considerando a organização escolar como um sistema social, que é formado por um conjunto de subsistemas, Alonso (1976) distingue três sistemas diferenciados na escola: o sistema operativo, o sistema administrativo e o sistema institucional. A autora destaca a existência de interligações entre eles, as quais permitem o fluxo de informações em todos os sentidos, e a convergência de todas as atividades destes sistemas para a realização do objetivo final. Classifica a função administrativa como pertencente aos níveis gerencial e institucional que refletem, respectivamente, a preocupação administrativa com as atividades internas e as atividades externas da organização. Do ponto de vista interno

Preocupa-se em assegurar o pleno aproveitamento dos recursos existentes e em definir os sistemas que tornem disponíveis esses recursos, a fim de garantir a consecução dos objetivos propostos para o ensino e a aprendizagem. Do ponto de vista externo, as funções administrativas poderiam ser vistas em relação à legitimação dos objetivos educacionais a serem realizados pela escola, ao confronto dos resultados apresentados com

as necessidades formuladas socialmente, e ainda com relação ao desenvolvimento de um novo conceito de educação e ensino necessários numa sociedade em mudança (ALONSO, 1976, p. 146).

Alonso (1976), ao tratar sobre a função de direção, afirma que esta corresponde ao comando dentro do conjunto dos cinco elementos propostos por Fayol<sup>29</sup>. Define direção, baseada no referido autor, como um dos principais componentes do processo administrativo, o qual consiste em fazer com que os subordinados executem suas tarefas atendendo a determinações da hierarquia. Afirma que a função de direção envolve um conjunto de relações em todos os níveis da organização e tem como finalidade velar pela execução dos objetivos previstos.

Tratando especificamente do diretor de escola de 1º grau (atual ensino fundamental), Alonso (1976, p. 169, grifos do autor) o considera como “[...] o “executivo” principal do sistema escolar, aquele de quem depende o êxito das decisões e, por isso mesmo, só ele pode ser considerado como co-participante essencial do “processo de tomada de decisões””. Afirma, ainda, que o diretor de escola ocupa uma posição estratégica em relação aos diversos grupos componentes do sistema escolar (alunos, professores, pais e outras agências da comunidade), servindo de mediador entre a organização escolar e os elementos do sistema social em que está envolvida. Segundo a autora, é desta maneira que a posição ocupada pelo diretor favorece a sua condição de liderança e seus atos tornam-se importantes na determinação do trabalho escolar.

Alonso (1976) afirma que a percepção global da escola em seu funcionamento e em sua relação com o meio social deve orientar a ação do diretor quando define critérios de utilização de recursos ou quando propõe novas sistemáticas de trabalho, levando-se sempre em conta a instabilidade do meio externo e suas alterações. Do diretor depende, então, o processo de renovação do trabalho escolar.

A autora considera como elementos constituintes da direção a autoridade, a responsabilidade e o conhecimento.

O cargo de diretor de escolas representa a configuração da autoridade administrativa ao nível do microssistema. Ele se apresenta como o responsável geral pelo desenvolvimento das atividades escolares e, conseqüentemente, pelo adequado desempenho de um grupo de profissionais com relação o alcance de um objetivo estabelecido (ALONSO, 1976, p. 164).

---

<sup>29</sup> Fayol define cinco elementos no processo administrativo: previsão (planejamento), organização, comando (direção), coordenação e controle.

Segundo a autora, mais do que a experiência, o conhecimento sistemático, organizado e atualizado é fundamental para que o diretor possa orientar as ações do grupo por ele coordenado.

Alonso (1979) ressalta que o desempenho do papel do diretor resulta de uma proposição legal, por um lado, e de um conjunto de expectativas de papel, de outro lado. Enquanto a tendência da legislação é formular as concepções mais atuais sobre a função de direção, estabelecendo normas que devem ser cumpridas necessariamente, as expectativas do grupo de trabalho do diretor, dos pais, da comunidade e da sociedade em geral traduzem os conceitos tradicionais da função de direção, definindo o comportamento do diretor de acordo com seus próprios interesses.

Desta maneira, o diretor sofre inúmeras formas de pressões e, de acordo com a autora, ele, frequentemente, cede às exigências das expectativas de papel, ao invés de se firmar nas proposições legais. “Em suma, o diretor deve responder às mais diversas expectativas e formas de pressão exercidas sobre ele e a instituição, procurando compatibilizar todas as divergências ao definir os propósitos da escola, seu programa de trabalho, seus recursos e necessidades” (ALONSO, 1976, p. 168-169).

A autora afirma que “O que define e caracteriza o trabalho do diretor são as funções intrínsecas da administração, quais sejam, o planejamento, a organização e a própria direção e controle” (ALONSO, 1976, p. 170). Nota-se, neste parágrafo, que a autora atribui à função de direção quatro dos cinco elementos do processo administrativo definidos por Fayol, não citando apenas a “coordenação”. No entanto, em alguns momentos, a autora deixa claro que o diretor coordena o grupo escolar<sup>30</sup>. Sendo assim, atribui à função do diretor os mesmos cinco elementos definidos por Fayol.

Segundo Alonso (1976), o papel do diretor é fundamental para assegurar a unidade de propósitos e a integração de todas as funções existentes na escola, bem como a implementação de todo o programa institucional.

Como líder do corpo docente, deve estabelecer a tônica predominante no processo educacional global, transmitindo o seu entusiasmo e o interesse pelo progresso do ensino, estimulando o trabalho de equipes e assegurando as condições básicas para um desempenho efetivo das funções essenciais (ALONSO, 1976, p. 151).

Alonso (1976, p. 160, grifos do autor) interpreta o processo decisório dentro da organização como “[...] um duplo movimento de ida e volta, ou seja, “de baixo para cima” e

---

<sup>30</sup> “Ao orientar a ação do grupo organizado que coordena, o diretor deve identificar as necessidades do ambiente, traduzir essas necessidades em programas e liderar os programas desenvolvidos” (ALONSO, 1976, p. 169).

“de cima para baixo” [...]”, no qual há um fluxo de informações que permitem ao diretor obter informações de possíveis problemas, assim como sugestões que possam ajudar na tomada de decisões. “Ao administrador, ou seja, o diretor de escola, ficariam reservadas as decisões finais de modo a permitirem a compatibilização de todas as forças existentes e o controle das variáveis intervenientes na situação global” (ALONSO, 1976, p. 160).

De acordo com a autora, o diretor influi tanto dentro da organização escolar quanto nos órgãos mais altos da administração do ensino, para os quais leva a posição da sua escola, justifica as suas proposições e influenciam na tomada de decisões mais gerais, e dos quais traz as informações e decisões necessárias para a vida escolar, para interpretá-las dentro da realidade da sua escola e, então, tentar aplicá-las.

Segundo Alonso (1976), a eficiência do administrador escolar pode ser definida de acordo com sua capacidade de realizar objetivos definidos e aceitos para a organização escolar. De acordo com a autora,

Isto implica em novas capacidades por parte do administrador escolar relativas ao conhecimento da situação em que irá atuar e na adequação dos conhecimentos científicos a essas realidades, o que requer percepção clara dos problemas a partir de critérios mais racionais de decisão (ALONSO, 1976, p. 157).

Alonso (1976) apresenta quatro tipos de comportamento que são esperados do diretor para que ele consiga resultados satisfatórios na organização escolar: comunicar-se com os membros do seu grupo; tomar decisões racionais; manter o “moral alto”<sup>31</sup> do grupo; e liderar o grupo. Afirma que esses comportamentos requerem do diretor de escola conhecimentos diferenciados de Ciências Sociais e Administração, indo desde elementos de Psicologia Social, Sociologia, Dinâmica de Grupos até às Ciências Políticas e à Educação em geral.

Trata-se, portanto, de formação complexa e variada, de orientação interdisciplinar por excelência, em que nem o conhecimento especializado em si nem a formação na administração isoladamente poderão fornecer a compreensão adequada do problema a ser considerado (ALONSO, 1976, p. 158).

Percebe-se que Alonso (1976), ao tratar das principais funções atribuídas ao diretor de escola, retoma as idéias centrais das teorias administrativas por ela analisadas e que foram expostas neste capítulo: a teoria da tomada de decisões racionais; a teoria da burocracia (especialmente as críticas a essa teoria); e, principalmente, a abordagem dos sistemas abertos,

---

<sup>31</sup> Alonso (1976, p. 154) define “moral alto” como “[...] a percepção do participante de uma integração bem sucedida entre tarefas e necessidades pessoais [...]”. Segundo a autora, isso determina um grande envolvimento dos indivíduos com os objetivos da organização e com o desempenho de suas tarefas.

ao considerar a escola como um sistema social que mantém constante relação de intercâmbio com o sistema social maior no qual ela se insere, ou seja, com a sociedade.

## **2.4 – A Teoria de Sistemas na educação brasileira**

A sociedade moderna é constituída de um elevado número de organizações de diferente natureza, delimitação e objetivos. Uma das organizações diferenciadas que integra a sociedade é o *sistema educacional*, cuja natureza, delimitação e objetivos o tornam uma organização específica que requer um tratamento definido pela sua própria especificidade (SANDER, 1985, p. 33, grifos do autor).

Todas as instituições sociais organizam-se em torno da realização de objetivos que podem ou não corresponder aos anseios da sociedade geral. Por isso, para sua própria sobrevivência, fazem prescrições e estabelecem regulamentos específicos, com o intuito de desenvolver e orientar as atividades por elas realizadas para os interesses, necessidades e anseios captados no ambiente em que atuam. Os regulamentos e normas prescrevem atividades, tais como a distribuição de tarefas, o exercício da autoridade e responsabilidade, assim como a coordenação das diferentes funções entre os diferentes órgãos que compõem tal instituição. O conjunto de normas e regulamentos que são sancionados em forma de leis, decretos etc., dão forma à estrutura administrativa da instituição, constituindo o aspecto burocrático da organização (FAUSTINI, 1978).

Como instituição social, o sistema escolar tem que realizar objetivos específicos que lhe são propostos pela sociedade. Assim, ao analisarmos a estrutura administrativa desse sistema em seus aspectos formais, falamos, conseqüentemente, em burocracia<sup>32</sup>.

O sistema escolar brasileiro possui um sistema de autoridade, ou seja, há sempre uma hierarquia de autoridade e de repartições, em seus diferentes níveis, com suas funções claramente definidas. Pode-se comparar o sistema hierárquico de autoridade com a figura de uma pirâmide, onde se coloca a autoridade suprema no topo, com um número bem reduzido, e os subordinados nos diversos níveis da mesma, sendo um número cada vez maior, até atingir sua base, onde ficam as unidades escolares. Sendo assim, em cada um dos diferentes níveis existem órgãos encarregados de administrar os níveis de ensino.

---

<sup>32</sup> Neste sentido, burocracia significa um tipo hierárquico de organização formal, da maneira como foi proposta Weber. Na linguagem popular, o termo significa administração ineficiente, rotinas, entraves nas repartições públicas.



A escola, do ponto de vista formal, também se apresenta como um sistema hierárquico de relações precisamente definido, a partir das necessidades da tarefa ou função geral e, num contexto mais amplo, relativamente a funções e papéis sociais definidos institucionalmente para as várias instituições existentes. De acordo com a posição que uma pessoa ocupa, existem determinadas formas de comportamento que são esperadas dela.

Alonso (1976) afirma que os aspectos formais ganharam terreno na organização escolar, transformando-a em uma instituição burocratizada, dado o alto grau de formalização das tarefas escolares e a especialização crescente que aí se desenvolveu. Considerando que a escola é um elemento de formação e orientação do indivíduo para o desempenho de papéis sociais, a autora afirma que

[...] a simples formalização das suas atividades, no sentido de repetições mecânicas e rotineiras, não conduz à consecução deste tipo de objetivos, mas leva ao esgotamento da vitalidade própria do ser humano, fim último da educação. Essa formalização não se apresenta como medida de eficiência, mas pelo contrário, como forma de ruptura com a função essencial da escola (ALONSO, 1976, p. 99).

Ainda segundo Alonso (1976), só se obtém um enfoque dinâmico da estrutura da escola através da concepção de sistemas abertos anteriormente apresentada. Nesse enfoque foi proposto que toda e qualquer organização seja considerada como um sistema social, com unidade interna e identidade própria, embora interdependente de um sistema social maior, com o qual mantém relações constantes no duplo sentido, ou seja, ao mesmo tempo em que recebe também exerce influência sobre ele.

Seguindo esta concepção, a escola é um sistema aberto que tem por objetivo proporcionar educação, com um caráter intencional e sistemático. Em relação a ela, a sociedade é um supersistema, com seus sistemas econômicos, políticos, culturais. Vista internamente, em sua estrutura, a escola compõe-se de subsistemas ou sistemas menores, cada um com suas especificidades próprias, mas ordenados entre si, de modo a assegurar a consecução dos objetivos definidos em termos sociais. Podem ser considerados como subsistemas: os indivíduos (pais, alunos, professores etc.); os grupos de trabalho; as estruturas institucionais e os rituais pedagógicos que sustentam o processo educativo, como as leis, os currículos e os programas.

A escola pode ser constituída pelos mesmos elementos interdependentes de qualquer sistema social: existe um *fluxo de entradas* provenientes da sociedade que passam por um *processo de transformação* regulado pela *administração da educação* em função dos objetivos educacionais, resultando num *fluxo de saídas* para a sociedade (SANDER, 1985).

Sendo assim, o sistema escolar está em constante interação com o meio ambiente a que pertence, dele recebendo recursos e dispensando-lhe os resultados de seu funcionamento.

Os alunos, os recursos humanos (professores, pais etc.), os recursos materiais e as informações fornecidas ao sistema representam o *fluxo de entrada*. O *processo de transformação* identifica-se com o conjunto de atividades pedagógicas e organizacionais que ocorrem em seu interior, resultando da interação múltipla que ocorre entre seus vários componentes. A *administração* fixa e regula os parâmetros de operação do sistema educacional, visando a integrar os seus elementos individuais, grupais e institucionais e a garantir o processo de transformação das entradas em saídas em função dos objetivos educacionais. As *saídas* são os resultados do processo de transformação das entradas provenientes da sociedade: desempenho estudantil, socialização, aperfeiçoamento dos indivíduos, resultados de pesquisas (SANDER, 1985).

A escola apresenta-se como um conjunto integrado de papéis sociais, definidos institucionalmente, os quais devem ser desempenhados de acordo com as expectativas correspondentes, visando à consecução dos objetivos estabelecidos socialmente. Quando se modificam tais objetivos, as condições estruturais devem ser revistas a partir das novas exigências.

Para que o sistema sobreviva é preciso, então, que os resultados do processo educativo satisfaçam as expectativas estabelecidas pela sociedade em forma de objetivos educacionais. Sendo assim, tais objetivos representam o principal vínculo entre a educação e a sociedade, condicionando a própria estrutura interna e o funcionamento global do sistema educacional (SANDER, 1985).

Estando inserida na sociedade, a escola não deixa de refletir o grau de interdependência entre ela e seu meio ambiente. Além disso, é bastante dependente da sociedade para seus recursos e resultados e sofre, decisivamente, a influência de suas forças políticas, econômicas e culturais na formulação dos seus objetivos educacionais e na distribuição dos recursos (SANDER, 1985).

## 3 A ABORDAGEM SISTÊMICA REVISTA

### 3.1 – A década de 1990

O início da década de 1990 é marcado pelo processo de globalização que se testemunhava por todo o mundo, associado ao projeto da ideologia neoliberal que se configurou como dominante.

De acordo com Frigotto e Ciavatta (2003, p. 94), “As últimas décadas do século XX e o início do século XXI vêm marcados por profundas mudanças no campo econômico, sociocultural, ético-político, ideológico e teórico”. Essas mudanças se explicitam por uma tríplice crise: do sistema capital, ético-política e teórica.

Segundo os autores, depois de uma fase de expansão, o sistema capitalista entrou em crise em suas taxas históricas de lucro e exploração, o que gerou um novo ciclo de acumulação capitalista e a competição entre os grandes grupos econômicos que concentram a riqueza, a ciência e a tecnologia de ponta.

No plano supra-estrutural e ideológico

Destacam-se as noções de globalização, Estado mínimo, reengenharia, reestruturação produtiva, sociedade pós-industrial, sociedade pós-classista, sociedade do conhecimento, qualidade total, empregabilidade, cuja função é a de justificar a necessidade de reformas profundas no aparelho do Estado e nas relações capital/trabalho (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 95).

Os autores afirmam que tais reformas têm um sentido inverso às políticas do Estado de bem-estar social. Ainda segundo os autores, “O documento produzido pelos representantes dos países do capitalismo central, conhecido como *Consenso de Washington*, balizou a doutrina do neoliberalismo ou neoconservadorismo que viria a orientar as reformas sociais nos anos de 1990” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 95, grifos dos autores).

Destacam que

Os protagonistas destas reformas seriam os organismos internacionais e regionais vinculados aos mecanismos de mercado e representantes encarregados, em última instância, de garantir a rentabilidade do sistema capital, das grandes corporações, das empresas transnacionais e das nações poderosas onde aquelas têm suas bases e matrizes (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 96).

Os organismos internacionais, que têm o papel de tutoriar as reformas dos Estados nacionais, sobretudo dos países do capitalismo periférico e semiperiférico são: Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de

Desenvolvimento (BID), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e, no plano jurídico-econômico, a Organização Mundial do Comércio (OMC). Os organismos regionais, criados como uma espécie de base de apoio para os organismos internacionais, destacados em termos de América Latina, são: no plano econômico, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e, no plano educacional, a Oficina Regional para a Educação na América Latina e no Caribe (OREALC).

Sendo assim, os anos de 1990 registram a presença dos organismos internacionais que entram em cena em termos organizacionais e pedagógicos, marcados por grandes eventos, assessorias técnicas e farta produção documental (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

No Brasil, esse período possui como características principais a subordinação do país à política neoliberal e o processo de reestruturação do Estado que foram iniciados durante o governo Fernando Collor de Melo (1990-1992) e intensificados a partir de 1995, com o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). As políticas públicas brasileiras foram reorientadas, principalmente, por meio da reforma do Estado que gerou alterações substantivas nos padrões de intervenção estatal, redirecionando mecanismos e formas de gestão e, conseqüentemente, as políticas públicas e as políticas educacionais em sintonia com os organismos internacionais, em especial o Banco Mundial.

A eleição de Fernando Collor, em 1989, que contou com o apoio das elites dirigentes do país, confirmou a aproximação do governo ao ideário neoliberal do Consenso de Washington. De acordo com Silva (1999, p. 168), durante esse governo “[...] as elites conservadoras reafirmaram sua subordinação e seu consentimento às políticas do Banco Mundial e Fundo Monetário, implementando medidas para atender as diretrizes dessas instituições [...]”.

Segundo a autora, as políticas de governo adotadas por Fernando Collor eram: estabilização econômica; promoção de transformações estruturais capazes de modernizar o Estado e a economia; e a redefinição do papel do Estado por meio de programas de desregulamentação e desestatização. Com relação à política macroeconômica, as propostas eram: controle de preços e de salários; confisco de contas bancárias; ajuste fiscal; privatização de empresas estatais; abertura econômica; dentre outras.

Contudo, alvo de denúncias que o incriminaram e lhe valeram um processo de *impeachment* como presidente da República, o governo de Fernando Collor durou pouco mais de um ano e a continuidade do seu mandato foi entregue ao vice-presidente Itamar Franco (1992-1994). Esse governo continuou seguindo o ideário neoliberal do Banco Mundial e do FMI e tinha a estabilização econômica como política predominante (SILVA, 1999).

Com relação ao período do governo Fernando Henrique Cardoso, Frigotto e Ciavatta (2003) afirmam que as análises críticas convergem no sentido de que se trata de um governo que conduziu as diferentes políticas de forma associada e subordinada aos organismos internacionais, “[...] gestores da mundialização do capital e dentro da ortodoxia da cartilha do credo neoliberal, cujo núcleo central é a idéia do livre mercado e da irreversibilidade de suas leis” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 103).

Durante esse governo, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) n.º 9.394, em 20 de dezembro de 1996, após oito anos de estudos e debates iniciados com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que reafirmava a competência privativa da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (Art. 22, inciso XXIV).

A atual LDB é fruto dos embates travados no âmbito do Estado e dos desdobramentos por ele assumidos no reordenamento das relações sociais e das mudanças tecnológicas sob a ideologia da globalização da economia. Por ter sido promulgada sob a égide da Constituição Federal de 1988, traz consigo um conjunto de dispositivos do capítulo da educação (artigos 205 a 214 da Constituição), destacando-se a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e a gestão democrática da escola pública (CF. Art. 206).

A finalidade da educação, definida pela Lei n.º 9.394, é “[...] o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Art. 2º). Em seu artigo 21, a Lei define a composição da educação escolar em educação básica (formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e educação superior.

O Título IV da LDBEN trata “Da organização da educação nacional”. Em seu artigo 8º, estipula as responsabilidades da União, do Distrito Federal, dos Estados e Municípios pela organização dos sistemas de ensino, definindo que esta será feita em regime de colaboração.

Do artigo 9º ao 11 são definidas as incumbências das diversas instâncias de governo (União, Estados e Distrito Federal e Municípios, respectivamente). Na distribuição destas atribuições, cabe à União prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecer diretrizes curriculares e realizar a avaliação do rendimento escolar de todos os graus de ensino, além de manter as instituições de ensino que compõem o sistema federal de ensino; aos Estados cabe colaborar com os Municípios na oferta de ensino fundamental e manter, com prioridade, o ensino médio; e aos municípios cabe a manutenção da educação infantil garantindo, com prioridade, o ensino fundamental.

A Lei n.º 9.394 é considerada uma lei minimalista, flexível e contraditória principalmente por possuir duas tendências distintas e oscilar entre elas. Por um lado, há uma tendência flexível e descentralizadora e, por outro lado, uma tendência centralizadora, caracterizada pelas novas formas de controle e padronização por meio dos processos avaliativos estandardizados.

Segundo Frigotto e Ciavatta (2003), o projeto educativo do Governo Cardoso, em seu conjunto, encontra compreensão e coerência lógica quando articulado com o projeto de ajuste da sociedade brasileira às demandas do grande capital.

Após destacar a ligação existente entre Paulo Renato Souza (ministro de educação de FHC nos dois mandatos) e os organismos internacionais, Frigotto e Ciavatta (2003, p. 108) afirmam que a dimensão de conseqüências mais graves na política educacional desse período

[...] situa-se no fato de que o Governo Fernando H. Cardoso, por intermédio do Ministério da Educação, adotou o pensamento pedagógico empresarial e as diretrizes dos organismos e das agências internacionais e regionais, predominantemente a serviço desse pensamento como diretriz e concepção educacional do Estado.

Um exemplo interessante citado pelos autores refere-se aos mecanismos de avaliação da educação nacional, destacando que “[...] as competências que devem ser avaliadas são aquelas que os empresários indicam como desejáveis” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 108).

Para Lima (2002), presencia-se no sistema educacional, na década de 1990, um modelo de administração que concebe a educação como uma mercadoria e cujo foco central é o cliente e não mais a escola. De acordo com a autora, está presente nesse modelo o discurso da qualidade, entendida esta como “[...] conseguir o máximo resultado com o mínimo custo” (ENQUITA *apud* LIMA, 2002, p. 61).

Segundo a autora, a política de fazer mais com menos custo possível retrata bem o eixo economicista que se propagou na política educacional do Brasil, no fim do século passado e no início deste. A autora cita como exemplo desse modelo de administração a “Qualidade Total”, que será abordado neste capítulo.

### **3.2 – Teoria da Administração Escolar no Brasil hoje: críticas e propostas**

Como foi visto no capítulo anterior, Alonso (1976), assim como outros teóricos que publicaram seus estudos até a década de 1980, utiliza concepções desenvolvidas pela

Teoria Geral da Administração, provenientes de contribuições de diversos campos de conhecimento e que são utilizadas principalmente em empresas, para realizar sua análise sobre o papel do diretor na Administração Escolar.

Segundo Russo (2005), que trata sobre a transição paradigmática, em curso, na fundamentação da teoria da Administração Escolar, o paradigma da Administração Empresarial, que era dominante até a década de 1980, passou a competir com a idéia de que a teoria da Administração Escolar deve ser construída levando em conta a natureza do processo de produção pedagógico.

Utilizando como suporte teórico estudos como os de Félix e de Paro, o autor afirma que, no Brasil, a Administração Escolar baseia-se, teórica e praticamente, no paradigma da Administração de Empresas “[...] que encontra na Teoria Geral de Administração a expressão do seu pensamento e a formulação das suas práticas” (RUSSO, 2005, p. 27), citando, como exemplo, os estudos de Alonso, Carneiro Leão, Lourenço Filho e Querino Ribeiro.

Russo (2005) destaca que é atribuído, pelos autores citados acima, o caráter de universalidade aos princípios da Teoria Geral da Administração, como se estes pudessem ser aplicados a qualquer tipo de organização, assim como um caráter de neutralidade, como se fosse construída de modo desinteressado e sem nenhuma relação com os conflitos que se manifestam nas organizações. De acordo com o autor, encontra-se nesses estudos o pressuposto de que “[...] administrar uma escola é tarefa equivalente à administração de uma empresa qualquer” (RUSSO, 2005, p. 28), diferenciando apenas a sua “matéria-prima” – o aluno.

Silva Júnior (2002) também faz referência a Paro e Félix como os autores que na década de 1980 apontaram a “[...] contaminação ideológica e a inadequação técnica do tratamento da administração escolar como um “caso”, entre outros, da pretendida “ciência geral da administração”” (SILVA JÚNIOR, 2002, p. 207, grifos do autor). Segundo o autor, seus trabalhos e de outros autores que os seguiram esclarecem a impropriedade da aplicação dos princípios teóricos da Administração “genérico-empresarial” no campo da Administração Escolar.

É importante ressaltar que tanto Félix quanto Paro criticam o livro de Alonso pelo fato de partir da Teoria Geral de Administração para analisar a Administração Escolar. O que difere um do outro é que Félix critica o livro de Alonso diretamente enquanto Paro cita algumas passagens do livro da referida autora como exemplo para suas afirmações, portanto de forma indireta, baseando-se, inclusive, nas críticas feitas anteriormente por Félix. Outra

diferença entre os dois é que Félix analisa criticamente a situação da teoria da Administração Escolar no Brasil e Paro, além de analisar, propõe a elaboração de uma teoria que tenha como base a especificidade da escola.

Félix (1984, p. 71), ao tratar sobre a relação entre a Administração de Empresa e a Administração Escolar, afirma que

[...] a Administração Escolar não construiu um corpo teórico próprio e no seu conteúdo podem ser identificadas as diferentes escolas de Administração de Empresa o que significa uma aplicação dessas teorias a uma atividade específica, neste caso, à educação.

De acordo com a autora, os estudos de Administração Escolar no Brasil baseiam-se nas teorias de Administração de Empresas para sistematizar seus princípios e aplicá-los no processo educacional. Um dos livros utilizados por Félix (1984) para indicar tal fato é *O papel do diretor na administração escolar*, de Myrtes Alonso, por ele estar indicado na bibliografia de todos os planos de curso da disciplina Administração Escolar, conforme levantamento realizado em 1980.

Félix (1984), citando Alonso (1976)<sup>33</sup>, afirma que os teóricos de Administração de Empresa se empenham em elaborar uma teoria que se aplique à situação de administração de todas as organizações, garantindo sua generalização, ao mesmo tempo em que o desenvolvimento dos estudos teóricos de Administração Escolar partem das teorias de Administração de Empresa para nortear a prática administrativa na organização escolar. Afirma, ainda, que

[...] alguns teóricos da Administração Escolar no Brasil [...], ao assimilarem a perspectiva da administração empresarial, cujo aperfeiçoamento de métodos e técnicas resultam do imperativo do desenvolvimento do capitalismo, reforçam e legitimam a relação entre a Administração Escolar e a Administração de Empresas, relação esta que não é apenas teórica, pois que resulta de situação historicamente determinada, em que o modo de produção capitalista determina as relações sociais de produção, e a organização das instituições jurídico-políticas e culturais da sociedade de classe (FÉLIX, 1984, p. 81)

Segundo a autora, a prática da administração escolar é tratada do ponto de vista puramente técnico e, na medida em que isto ocorre, são omitidas as suas articulações com as estruturas econômica, política e social, obscurecendo a análise dos condicionantes da educação.

---

<sup>33</sup> “Para ser útil e assim universalmente válida, a teoria deve ser generalizável e, portanto, servir-se de todo o conhecimento existente sobre administração, seja ele empresarial, escolar, militar ; além do mais, ela não pode ser limitada ao tempo e ao espaço” (ALONSO, 1976, p. 30)



No mesmo sentido, Paro (1987) afirma que na teoria da Administração Escolar, a administração é encarada como um problema puramente técnico, desvinculado de seus determinantes econômicos e sociais. Afirma, ainda, que está presente nos trabalhos teóricos de Administração Escolar uma postura acrítica, porque existe uma preocupação em conseguir nas escolas os mesmos resultados satisfatórios conseguidos nas empresas capitalistas, através da aplicação das normas técnico-administrativas oriundas das mesmas, nunca se aprofundando na análise das implicações políticas de tais medidas.

Segundo o autor, mesmo adotando o pressuposto básico de que na escola devem ser aplicados os mesmos princípios administrativos adotados na empresa capitalista, a maioria dos teóricos da Administração Escolar não vê uma identidade absoluta entre empresa e escola. Afirma que tais teóricos consideram que, diferentemente das empresas em geral, a escola visa a fins de difícil identificação e mensuração e que destacam, também, o caráter da escola como instituição prestadora de serviços que lida diretamente com o elemento humano<sup>34</sup>, sendo o aluno, ao mesmo tempo, beneficiário e participante dos serviços prestados.

Paro (1987, p. 127) afirma que essas observações a respeito da peculiaridade da organização escolar aparecem, em sua grande maioria, “[...] não como justificativa para se negar a aplicação da administração empresarial na escola, mas, ao contrário, como um dos passos no processo dessa aplicação”.

De acordo com o autor, a teoria da Administração Escolar, ao favorecer a irradiação para a escola das mesmas regras que na empresa atendem aos interesses do capital, funciona como fator de homogeneização do comando exercido pela classe burguesa em nossa sociedade. Desta maneira, a administração na escola serve aos propósitos da classe hegemônica, os quais são a favor da manutenção do *status quo*.

Assim, com seu pressuposto básico de aplicar na escola as normas e métodos administrativos que são específicos da empresa capitalista, a maioria dos trabalhos teóricos de Administração Escolar publicados entre nós revela também sua natureza eminentemente conservadora da ordem social vigente (PARO, 1987, p. 129).

Félix (1984) reconhece que alguns estudos na Administração Escolar no Brasil, a partir de uma perspectiva sistêmica, introduziram uma análise que propõe que a administração

---

<sup>34</sup> Paro (1987), cita Alonso (1976) como exemplo para tal afirmação: “Nas demais organizações, o objeto de elaboração constitui a matéria-prima que sofrerá um processo de transformação, a fim de se tornar produto elaborado e, assim, possa ser oferecido ao mercado consumidor um ‘bem’. No caso das organizações não-utilitárias, isto é, que prestam serviços, a matéria-prima assume características peculiares, uma vez que se opera sempre sobre elementos humanos. É o caso da escola cuja matéria-prima, o aluno, assume características específicas e variadas exigindo tratamento especial, adequado “as suas condições próprias”” (ALONSO, 1976, p. 112-113).

escolar tenha como principal função o ajustamento dos fatores internos e externos do sistema escolar, apontando as ligações existentes entre o sistema escolar e a sociedade<sup>35</sup>.

A autora afirma que a influência da escola sistêmica na área de Administração Escolar pode ser identificada como suporte teórico de algumas análises, dando como exemplo a feita por Myrtes Alonso.

Com relação ao trabalho de Alonso (1976), a autora afirma que apesar de utilizar um referencial teórico atualizado, o mesmo “[...] não é suficiente para que se proceda a uma análise concreta do sistema escolar” (FÉLIX, 1984, p. 85). Considera que a análise feita por Alonso (1976) sofre as conseqüências de uma perspectiva “sistêmico-reducionista”, porque desconsidera os condicionantes econômicos e sociais que envolvem a relação entre Administração Escolar e Administração de Empresa, restringindo-se às questões de integração interna e externa do sistema.

O que se quer destacar é a insuficiência dessa abordagem sistêmica para proceder a uma análise da realidade educacional, uma vez que, ao apresentar as relações entre o sistema escolar e o “sistema social”, não ultrapassa o aspecto formal dessa relação, reduzindo a compreensão da articulação real entre essas instâncias à adequação dos objetivos do primeiro às exigências do segundo (FÉLIX, 1984, p. 87, grifos do autor).

Félix (1984) destaca uma incoerência existente na concepção de sistemas abertos: ao mesmo tempo em que possui como características predominantes a flexibilidade, a dinamicidade e a tendência para a inovação, está subjacente a essa concepção a idéia de manutenção do *status quo*. “Enquanto o imperativo do cumprimento da sua função social deve provocar mudanças internas na estrutura do sistema escolar, o seu parâmetro externo deve ser o equilíbrio e a estabilidade” (FÉLIX, 1984, p. 89).

A autora aponta uma contradição no livro de Alonso (1976): ao mesmo tempo em que critica a estrutura burocrática das organizações, reforça a adequação do sistema escolar a esse modelo de organização. A autora cita duas passagens do livro de Alonso (1976) para demonstrar tal contradição:

Poder-se-ia dizer que um processo de burocratização da escola se desencadeou e os aspectos formais ganharam terreno, transformando-se a escola em uma instituição burocratizada por excelência. [...] Isto significa que com a formalização houve uma especialização de funções, uma atomização do trabalho especializado dentro da escola e o caráter integrador do processo educativo foi-se perdendo; a relação estreita entre o aprendiz e o

---

<sup>35</sup> Félix (1984) cita Alonso (1976, p. 40): “[...] como decorrência, sobretudo, da aplicação de conceitos extraídos das Ciências Sociais e do comportamento, a função administrativa sofreu uma reconceptualização, sendo então definida como um processo complexo no qual intervém variáveis sociais, políticas, econômicas e psicológicas. Tais conclusões refutaram integralmente a tese anteriormente aceita que reduzia a Administração Escolar a um conjunto de técnicas eficientes norteadoras da ação”.

educador deixou de existir, tornando-se mais e mais reduzida a preocupação com os resultados efetivos do processo (ALONSO, 1976, p. 98).

[...] Resumindo, pois, as principais funções apontadas para a administração escolar, verifica-se que estas se agrupam num conjunto de funções específicas relativas à organização e direção do trabalho escolar, ao desenvolvimento de atividades de liderança ou estimulação e manutenção do comportamento humano produtivo, ao controle dos resultados e apreensão do seu valor social (ALONSO, 1976, p. 142).

Félix (1984) afirma que Alonso (1976), ao citar autores como Victor Thompson e Blau e Scott, faz algumas críticas à burocracia, mas acaba reforçando a adequação da escola a esse modelo de organização ao considerar como principais funções da administração escolar a organização e direção do trabalho escolar, a liderança ou estimulação e manutenção do comportamento humano produtivo, e o controle dos resultados. Afirma, ainda, que Alonso (1976), ao conceber o diretor de escola como o principal executivo do sistema escolar, privilegia a hierarquia e a aceitação do princípio da autoridade legal que são as características principais da estrutura burocrática.

Como foi visto anteriormente, Alonso (1976) analisa três posições teóricas – o behaviorismo (comportamentalismo), o estruturalismo e o sistema aberto –, destacando suas principais características e atribui algumas funções ao administrador escolar baseada nas três correntes administrativas. Destas correntes, a autora considera a teoria dos sistemas abertos como a mais adequada à análise da função administrativa na escola, mas não desconsidera a existência de elementos do comportamentalismo nem características burocráticas. Pelo contrário, destaca que surgem dificuldades se o administrador se filiar a uma única corrente administrativa. Sendo assim, para Alonso (1976), a escola terá elementos da burocracia, sim, mas estes não devem prevalecer sobre os outros.

A função administrativa não pode [...] continuar a ser vista como algo estático, relativo estritamente aos aspectos rotineiros da vida de uma organização, mas sim como o instrumento fundamental do seu dinamismo e isto na medida em que possibilite a conciliação resultante da aplicação dos princípios de autoridade legal, fundados na burocracia. Consequentemente, aquela concepção burocrática estrita não pode ser aplicada à organização escolar, nem deve orientar de modo total ou exclusivo a atividade administrativa na escola (ALONSO, 1976, p. 141-142).

Segundo Russo (2005), a proposta de superação do paradigma da Administração Empresarial como fundamento da Administração Escolar tem por hipótese a incompatibilidade entre o fundamento capitalista da Teoria Geral da Administração e a natureza específica do processo pedagógico de produção escolar.

Cumprе ressaltar que, já na década de 1960, Anísio Teixeira (1968) colocava-se contra a aplicação dos princípios da Administração de Empresas na escola, defendendo que a

Administração Escolar apresenta uma especificidade e particularidade que devem ser mantidas. Em seu texto “*Natureza e função da administração escolar*”, o autor faz uma comparação entre a Administração médica e a Administração Escolar, enfatizando o caráter e a natureza da Administração Escolar como função que somente pode ser exercida por educadores, assim como a Administração médica pode ser exercida somente por médicos.

Segundo o autor, ainda que o administrador escolar possa aprender alguma coisa advinda da TGA, a Administração Escolar jamais poderá ser equiparada à Administração de empresas porque os dois tipos de administração são polarmente opostos. “Em educação, o alvo supremo é o educando a que tudo mais está subordinado; na empresa, o alvo supremo é o produto material, a que tudo mais está subordinado” (TEIXEIRA, 1968, p. 15).

De acordo com Paro (1987), enquanto a administração da empresa capitalista serve aos interesses das classes dominantes, a Administração Escolar deve servir aos interesses das classes dominadas, contribuindo, assim, para a transformação social. Para tanto, ela deve alcançar seus fins especificamente educacionais. Para que estes fins sejam atingidos, a Administração Escolar precisa saber buscar os princípios, métodos e técnicas relacionados com a natureza e os objetivos da educação.

[...] a busca de uma especificidade para a Administração Escolar coincide com a busca de uma nova Administração Escolar, que se fundamente em objetivos educacionais representativos dos interesses das amplas camadas dominadas da população e que leve em conta a especificidade do processo pedagógico escolar, processo este determinado por esses mesmos objetivos (PARO, 1987, p. 152).

Assim como Paro (1987), Russo (2005) propõe a construção de uma teoria da Administração Escolar que, tendo como fundamento a especificidade do processo pedagógico da escola, produza conhecimento sobre o trabalho pedagógico escolar e sua organização. Defende a elaboração de uma teoria que reconheça a realidade particular de cada organização e o processo de transformação dinâmica dessa realidade. “Assim, uma teoria que considere tais características terá um núcleo de idéias que agregue os elementos próprios e comuns da escola como instituição social e uma parte que se ajusta à singularidade de cada escola como organização” (RUSSO, 2005, p. 30).

Segundo Russo (2005), o fundamento das críticas feitas com relação à aplicação dos princípios da Administração de Empresas na Administração Escolar centra-se no caráter ideológico da teoria organizacional produzida como universal e neutra, sob os determinantes de uma sociedade capitalista. Ainda de acordo com o autor,

As restrições à adoção da TGA como paradigma da teoria da administração escolar não significa deixar de reconhecer que aquela teoria avançou

tecnicamente e desenvolveu formas de operacionalizar seus propósitos que podem, quando despidos do seu caráter ideológico, contribuir para a gestão escolar, levando a escola à realização dos fins da educação transformadora (RUSSO, 2005, p. 32).

Sendo assim, as críticas feitas não se referem exclusivamente ao uso dos princípios da TGA pela Administração Escolar, mas ao fato de se omitir que esses princípios foram desenvolvidos para serem aplicados em empresas capitalistas.

Ao defender a construção de uma teoria da Administração Escolar que tenha como fundamento a especificidade do processo pedagógico da escola e que reconheça a realidade particular de cada organização, Russo (2005) critica os estudos que partem das abordagens teóricas para explicar o processo administrativo na escola. De acordo com o autor, não pode haver uma subordinação da prática à teoria, como se a segunda fosse a detentora da verdade à qual deve ajustar-se a primeira, mas, sim, uma relação dialética de interferência mútua entre as duas, ou seja,

[...] a teoria, ao mesmo tempo que reflete a realidade, da qual se nutre para isso, tem de servir de guia orientador das ações que se realizam na prática com vistas ao seu aperfeiçoamento, segundo uma opção axiologicamente determinada. Essas transformações que, orientadas pela teoria, introduzirão mudanças na realidade, precisam ser reincorporadas por ela para que possa continuar refletindo a nova realidade daí resultante. Por sua vez, a teoria modificada orientará novas etapas sucessivas, de idas e vindas entre teoria e prática que, combinado com o movimento permanente da transformação qualitativa de ambos, resultará num movimento espiral (RUSSO, 2005, p. 34).

Russo (2005, p. 34) ressalta a importância dos estudos microssociológicos com foco na esfera cotidiana da escola em detrimento das teorias clássicas macrosociológicas, “[...] cujas categorias teóricas não conseguem dar conta das especificidades da escola e dos seus condicionantes imediatos”. Dentre os estudos voltados ao conhecimento da prática concreta, realizados principalmente a partir do início da década de 1990, o autor destaca alguns temas que compõem o campo da organização do trabalho na escola, tais como mecanismos de gestão colegiada (Conselho de Escola, Conselho de Classe, Associação de Pais e Mestres), autonomia da escola, projeto político-pedagógico, democratização da gestão escolar.

De acordo com Silva Júnior (2002), duas questões concentram o movimento da Administração Educacional no Brasil hoje: o predomínio da noção de gestão sobre a de administração; e a obrigatoriedade prática do processo de municipalização e sua repercussão nas questões da autonomia da escola, do projeto político-pedagógico e do trabalho coletivo.

Com relação ao predomínio da noção de gestão sobre a de administração, o autor afirma que este induz ao significado de gestão como gestão empresarial, assentada na lógica do mercado.

Identificando gestão com gestão empresarial, observa-se a crescente mercadorização dos critérios de gestão educacional, com a prevalência da lógica do mercado educacional sobre a lógica do direito à educação. Prevalecendo a lógica do mercado educacional, o que se constata é a estagnação teórica da administração educacional como campo de conhecimento e de investigação (SILVA JÚNIOR, 2002, p. 199).

É interessante notar que na década de 1980 houve várias críticas com relação à adoção dos princípios da Teoria Geral da Administração pela Administração Escolar, afirmando-se que, com isso, estar-se-ia colocando a escola a serviço do capitalismo. Atualmente, de acordo com o pensamento de Silva Júnior (2002), ao substituir o termo “administração” pelo termo “gestão” estar-se-ia, também colocando a escola a serviço do capital, já que o segundo termo induz ao significado de gestão empresarial. Autores de críticas da década de 1980 utilizam, hoje, o termo gestão sem fazer uma análise mais aprofundada sobre o termo, considerando, inclusive, inútil a discussão sobre o assunto.

Constatado o abandono do conceito de administração escolar em favor do conceito de gestão escolar, Silva Júnior (2002) afirma que até mesmo o reconhecimento da Administração Escolar como disciplina acadêmica encontra-se em fase preliminar de elaboração, o que acarretou um regresso no ensino da disciplina nos níveis de graduação e pós-graduação e uma diminuição no número de projetos de pesquisa abordando o tema.

O autor afirma que ao conceito de gestão quase sempre se acrescenta o adjetivo “democrática”, sendo este interpretado como “participativa”, sem a preocupação em se discutir os mecanismos que possam assegurar o caráter democrático ou participativo dessa gestão. Silva Júnior (2002) aborda os adjetivos “público” e “privado”, identificando uma ausência de distinção entre eles, tanto no campo da Teoria Geral de Administração, quanto no campo específico da Administração Escolar. Segundo o autor, a teoria administrativa foi construída tendo como referência empírica as situações das organizações privadas. Sendo assim, as práticas da administração privada sempre servirão como base para a prática da administração pública.

Evidentemente, práticas correspondem a valores de suporte. A importação para ambientes de administração pública de práticas da administração privada viabiliza a circulação no espaço público dos critérios, valores e interesses a que essas práticas se reportam. Com isso diluem-se as fronteiras entre o sentido do público e o sentido do privado, em favor deste e em detrimento daquele (SILVA JÚNIOR, 2002, p. 202).

Ao tratar sobre o cenário educacional atual, Russo (2005) destaca o surgimento de um panorama mundial de hegemonia capitalista, respaldada na doutrina neoliberal e na globalização dos mercados, ao qual o Brasil precisou se adequar através de reformas do Estado, realizadas pelos últimos governos, o que exigiu a conseqüente reforma da educação para ajustá-la ao novo momento. Segundo o autor, “O que temos hoje, no país, é uma política educacional que visa subordinar integralmente a educação aos interesses ideológicos e econômicos do capital, ainda que contraditoriamente ao discurso oficial do governo” (RUSSO, 2005, p. 38).

Russo (2005) afirma que, nos últimos anos, houve uma expansão educacional promovida pelo neoliberalismo e um maior deslocamento de capital para o setor da educação. De acordo com o autor, essa transformação ocorreu devido a dois movimentos simultâneos:

a) a necessidade de melhorar a produtividade do setor educacional público diante das novas demandas dos setores produtivos, das exigências das agências internacionais de financiamento e da diminuição de recursos disponíveis em decorrência da crise fiscal do Estado; b) a introdução, no setor educacional privado, da lógica da produção capitalista com sua permanente busca de aumento da produtividade do trabalho [...] (RUSSO, 2005, p. 38).

Para Russo (2005), o empreendimento privado passou de um período em que se constituía predominantemente em empresa do tipo familiar para um momento em que se transformou em empreendimento de atração de capitais. Segundo o autor, o capital “[...] migrou para a educação porque percebeu que poderia, com a introdução de formas de organização do trabalho e de gerência empresarial, aumentar ainda mais a lucratividade do setor” (RUSSO, 2005, p. 38).

Russo (2005) afirma que a gestão educacional passou a receber uma atenção que não tinha antes devido, principalmente, aos dois movimentos citados acima. Segundo o autor, isso justifica “[...] o renascimento das vertentes da administração escolar que têm na TGA a fonte de sua orientação teórica. Estas apresentam velhos princípios dos movimentos da Administração Geral agora travestidos em novas denominações como a da qualidade total” (RUSSO, 2005, p. 38).

Resumindo: até a década de 1980 a maioria dos estudos teóricos de Administração Escolar baseavam-se na Teoria Geral de Administração para desenvolver seus princípios. Nessa mesma década, autores como Félix (1984) e Paro (1987) criticaram tais estudos, utilizando como referência para tanto o livro de Alonso (1976). A partir de então, surgiu a proposta de construção de uma teoria da Administração Escolar que tivesse como fundamento a especificidade do processo pedagógico da escola. Contudo, hoje, depois de críticas e de

propostas, nota-se que ainda são adotados os princípios da Teoria Geral da Administração como base para a elaboração da teoria da Administração Escolar, mas, ao que parece, ainda mais vinculados à lógica da produção capitalista, como a teoria da Qualidade Total, que será analisada em seguida.

### **3.3 – Dois momentos, duas sínteses teóricas: Sistemas Abertos e Qualidade Total**

O enfoque dos sistemas abertos, como foi afirmado anteriormente, não é considerado uma nova teoria, mas, sim, uma nova abordagem, na medida em que reúne, de um modo sistemático e coerente, diferentes contribuições de teorias administrativas anteriores, ou seja, ele tenta combinar elementos do comportamentalismo, do estruturalismo e das teorias clássicas de uma forma coesa. Desta maneira, pode-se considerar a abordagem dos sistemas abertos como uma síntese teórica.

De acordo com Barbosa (1995), a Gestão da Qualidade Total (GQT) contém elementos de várias teorias administrativas: alguns princípios de Administração Científica de Frederick W. Taylor; controle estatístico do processo, de W. A. Shewhart; conceitos sobre o comportamento humano adotados por Abraham H. Maslow; e os princípios da qualidade e o conceito de sistema desenvolvidos por W. E. Deming. Sendo assim, a teoria da Qualidade Total pode ser considerada como uma nova síntese teórica.

Nesse mesmo sentido, Drügg e Ortiz (1994, p. 1) afirmam que “A Qualidade Total não surgiu como uma teoria pronta e acabada, mas, como toda filosofia, foi construída paulatinamente com a soma e transformação de várias outras teorias”.

A preocupação com a qualidade, no sentido mais amplo da palavra, começou com Shewhart, estatístico norte-americano que, já na década de 1920, tinha um grande questionamento com a qualidade e com a variabilidade encontrada na produção de bens e serviços. Shewhart desenvolveu um sistema de mensuração dessas variabilidades que ficou conhecido como Controle Estatístico de Processo (CEP). Criou também o Ciclo PDCA (*Plan, Do, Check e Action*), método essencial da gestão da qualidade, que ficou conhecido como Ciclo Deming da Qualidade (DRÜGG; ORTIZ, 1994).

A GQT é um sistema desenvolvido e aplicado especialmente no Japão, a partir da década de 1950. Este modelo gerencial baseia-se em conceitos, métodos e técnicas de origem norte-americana. Logo após a Segunda Guerra Mundial, o Japão apresentou-se ao mundo



destruído e precisando iniciar seu processo de reconstrução. Deming foi convidado pela *Japanese Union of Scientists and Engineers* (JUSE - União Japonesa de Cientistas e Engenheiros) para proferir palestras e treinar empresários e industriais sobre controle estatístico de processo e sobre gestão da qualidade.

De acordo com Barbosa (1995), os produtos industriais do Japão, nessa época, eram considerados como “lixo” no exterior, sendo ruins e baratos. Hoje, é visto como uma das potências econômicas mundiais, devido, segundo o autor, à GQT, “[...] pois foi com esse modelo administrativo que o Japão conseguiu reverter o quadro de graves dificuldades em que se encontrava e transformou-se em um país cujos produtos são altamente valorizados pela sua qualidade e avançada tecnologia” (BARBOSA, 1995, p. 5).

Segundo o autor, a Gestão da Qualidade Total estabelece condições para que todos os membros da organização sejam capazes de planejar e gerenciar seu próprio trabalho. Desta maneira, a implantação da GQT dissemina a idéia de que cada membro de uma organização é responsável pelo resultado do seu próprio trabalho e que, portanto, o resultado final do trabalho da organização depende da qualidade do trabalho de cada um dos seus membros. Para tanto, cada pessoa recebe um treinamento específico para resolver os problemas que dificultam ou impedem que a instituição atinja os objetivos previstos.

Barbosa (1995, p. 6) resume o que é GQT de uma organização:

[...] a gerência exercida por todas as pessoas, de todos os níveis hierárquicos e de todos os setores da mesma, visando o atendimento das necessidades de todas as pessoas envolvidas, de dentro e de fora dela, especialmente daquelas a quem se destinam os resultados do seu trabalho, ou seja, os seus clientes finais.

Drügg e Ortiz (1994, p. 1, grifos) definem o termo Qualidade Total, baseadas em A. V. Feigenbaum (teórico da Qualidade), como “[...] mobilização total dos recursos humanos para a Qualidade [...]”. As autoras baseiam-se, também, em K. Ishikawa para definir o termo Qualidade:

A qualidade significa qualidade de trabalho, qualidade de serviço, qualidade de informação, qualidade de processo, qualidade de divisão, qualidade de pessoal, incluindo operários, engenheiros, gerentes e executivos, qualidade de sistema, qualidade de empresa, qualidade de objetivos [...] É a qualidade em todas as suas manifestações (*apud* DRÜGG; ORTIZ, 1994, p. 5).

A GQT tem como pontos básicos: foco no cliente; trabalho em equipe permeando toda a organização; decisões baseadas em fatos e dados; e a busca constante da solução de problemas e da diminuição de erros.

A Qualidade Total implica, assim, um esforço corporativo, compromisso de todos e em todos os níveis para alcançar os resultados previstos. Supõe que a organização tenha: uma missão bem definida, uma vez que a gestão da qualidade total pressupõe que os objetivos estejam bem definidos para todos que estão envolvidos no processo; uma visão de futuro que esteja intimamente ligada à definição dos objetivos, ou seja, saber o que se quer alcançar com determinado procedimento; um planejamento estratégico, já que para que os objetivos sejam alcançados é necessário um plano de metas e condutas que esteja fortemente ligado ao objetivo final; e, finalmente, uma gerência bem constituída que consiga coordenar todos os requisitos acima.

Os princípios que conduzem a teoria da Qualidade Total prevêm eliminação de desperdícios, eliminação do sobretabalho, fortalecimento das pessoas, esforço e compromisso total, mudança na cultura organizacional da empresa e avaliação dos resultados para eliminação da não qualidade. Funciona tendo como foco o cliente e sua total satisfação. Para isso, pesquisa as necessidades deste, o que ele quer e trabalha para alcançá-las, através do estabelecimento de metas, do planejamento do atendimento e do gerenciamento para que o atendimento seja cada vez melhor. Diz-se um modelo flexível no qual cada pessoa gerencia seu trabalho, porém, deve cumprir metas estabelecidas.

O termo qualidade total tem inserido em seu conceito algumas dimensões básicas: qualidade intrínseca, custo, atendimento, moral e segurança. Por qualidade intrínseca entende-se a capacidade do produto ou serviço de cumprir o objetivo ao qual se destina. A dimensão custo tem, em si, dois focos: custo para a organização do serviço prestado e o seu preço para o cliente. Portanto, não é suficiente ter o produto mais barato, mas sim ter o maior valor pelo preço justo.

Atendimento é uma dimensão que contém três parâmetros: local, prazo e quantidade, que por si só demonstram a sua importância na produção de bens e na prestação de serviços de excelência. Moral e segurança dos clientes internos de uma organização (funcionários) são fatores decisivos na prestação de serviços de excelência: funcionários desmotivados, mal-treinados, inconscientes da importância de seus papéis na organização não conseguem produzir adequadamente. A segurança dos clientes externos de qualquer organização, em um sentido restrito, tem a ver com a segurança física desses clientes e, em um sentido mais amplo, com o impacto do serviço prestado ou da sua provisão no meio ambiente.

A teoria da Qualidade Total utiliza, também, alguns conceitos básicos como fornecedor, processo, produto e cliente. O fornecedor contribui com a organização com

materiais, dados, informações. O processo compõe-se de um conjunto de tarefas interligadas, visando um resultado específico, com base nas informações recebidas do seu fornecedor. Cada processo gera um ou mais produtos (ou serviços) que serão fornecidos aos seus clientes<sup>36</sup> (BARBOSA, 1995). Estes termos levam à compreensão da organização como um sistema, que recebe do seu ambiente as informações básicas (entrada ou *input*) para definir e rever seus objetivos, as transforma dentro dos padrões desejados e as devolve em forma de produtos ou realizações finais características do sistema (saída ou *output*), que serão utilizados por seus clientes e podem servir de *inputs* para outra espécie de organização.

### **3.4 – Ranços das teorias administrativas na Qualidade Total**

Como foi afirmado anteriormente, a GQT contém elementos de várias teorias administrativas. Serão expostos, aqui, alguns aspectos das teorias desenvolvidas por Taylor, Maslow e Deming, respectivamente.

As teorias de Taylor e de Maslow foram selecionadas por serem as mais utilizadas por Barbosa (1995) para abordar os conceitos básicos da Qualidade Total. O autor analisa alguns aspectos ligados aos princípios da Administração Científica adotados pela GQT, afirmando, em seguida, que a estes faltava a base humana e que, por isso, “[...] foram adotados também alguns aspectos da filosofia do crescimento humano de Maslow [...]” (BARBOSA, 1995, p. 26).

Os princípios administrativos de Deming foram selecionados pelo fato de o autor ser apontado como um dos fundadores e divulgadores do movimento pela Qualidade Total e, principalmente, por ele ser citado em todos os livros que tratam sobre a GQT consultados para a elaboração da presente pesquisa.

#### **3.4.1 – Taylorismo**

Em 1903 foi publicado nos Estados Unidos o livro *Shop Management (Administração de oficinas)*, de Frederick W. Taylor, um engenheiro que teve como primeira atividade profissional a de mestre em uma fábrica. Era um técnico que passou a se ocupar com experiências destinadas a aumentar a eficiência no trabalho desde que atingiu a posição de mecânico-chefe da Midvale Steel (MOTTA, 1976).

---

<sup>36</sup> Na teoria da Qualidade Total há uma distinção entre cliente interno e cliente externo de uma organização. Os clientes internos pertencem à organização. Os clientes externos são pessoas que não fazem parte da organização, bem como outras organizações que recebem seus serviços (BARBOSA, 1995).

Taylor desenvolveu um sistema que se constituiu na base dos estudos de tempos e movimentos com a decorrente aplicação de salários com incentivos aos funcionários de uma fábrica. Em 1911 foi publicado seu mais conhecido livro: *The principle of scientific management (Princípios de administração científica)*, no qual tentou resumir as experiências do sistema por ele desenvolvido e traduzi-las em princípios que poderiam ser utilizados por administradores (MOTTA, 1976).

Seus princípios podem ser assim resumidos:

- atribuir tarefas a cada indivíduo, de acordo com suas aptidões, selecionando cientificamente o melhor trabalhador para cada serviço;
- solicitar, a cada operário, o máximo de produção que se puder esperar de um trabalhador hábil de sua categoria, estudando e cronometrando os movimentos dos mesmos e eliminando os movimentos inúteis;
- busca do aumento da produção através da melhoria de métodos e técnicas;
- fragmentação das tarefas complexas em tarefas mais simples, facilitando sua execução;
- treinamento do trabalhador para assimilação dos métodos e técnicas de execução da tarefa;
- remuneração de acordo com o nível de produção de cada indivíduo.

O autor defendia a separação entre trabalho intelectual e trabalho manual, ou seja, divisão de responsabilidades entre direção e trabalhadores, afirmando que

[...] a ciência que estuda a ação dos trabalhadores é tão vasta que o operário [...] é incapaz de compreender esta ciência, sem a orientação e auxílio de colaboradores e chefes, quer por falta de instrução, quer por capacidade mental insuficiente. A fim de que o trabalho possa ser feito de acordo com leis científicas, é necessário melhor divisão de responsabilidade entre a direção e o trabalhador [...] (TAYLOR, 1990, p. 34).

De acordo com Kwasnicka (1987), Taylor introduziu, através de alguns princípios administrativos fundamentais, quatro processos administrativos: planejamento, organização, execução e controle. Esses princípios são relacionados pela autora:

- 1- Administradores deveriam desenvolver um método científico para cada elemento do trabalho de um homem a fim de substituir as velhas regras, ou seja, planejar o trabalho do operário.
- 2- Administradores deveriam selecionar cientificamente, treinando posteriormente os trabalhadores, ou seja, formar a mão-de-obra.
- 3- Administradores deveriam cooperar com os trabalhadores para garantir que as tarefas fossem executadas de acordo com os métodos científicos desenvolvidos, ou seja, controlar o trabalho.
- 4- Deveria haver igual divisão de tarefas e responsabilidades entre administradores e operários. Administradores deveriam executar tarefas para

as quais são mais indicados, tais como planejar a execução das tarefas (KWASNICKA, 1987, p. 26).

Taylor se dedicou principalmente às atividades de fabricação e considerava os empregados como entes racionais e desejosos de obter o máximo de dinheiro em troca do menor esforço possível, no entanto não se preocupava com os aspectos humanos desses trabalhadores.

### **3.4.2 – A teoria da motivação de Maslow**

Surge a partir da década de 1930, nos Estados Unidos, a Escola de Relações Humanas que transferiu a ênfase que era dada pela Escola de Administração Científica à execução de tarefas em uma organização para a ênfase nas pessoas que trabalham ou participam nas organizações. Passou-se, então, a tratar, dentre outros assuntos, sobre a motivação humana.

Nessa escola, começou-se a demonstrar que o pagamento ou recompensa salarial não era o único fator decisivo na satisfação do trabalhador dentro de uma situação de trabalho, mas havia certas necessidades humanas fundamentais. O homem passou a ser considerado como um animal complexo, dotado de necessidades complexas e diferenciadas que orientam o comportamento humano em direção a certos objetivos pessoais.

Na década de 1940, surge a Teoria Comportamental da Administração que estuda, basicamente, o comportamento individual das pessoas nas organizações. Um dos temas tratados nessa teoria é a motivação humana.

Um dos principais autores que estudaram a motivação humana é Abraham H. Maslow, psicólogo e consultor norte-americano que apresentou uma teoria na qual as necessidades humanas estão organizadas e dispostas em níveis, em uma hierarquia de importância e de influência, numa pirâmide em cuja base estão as necessidades mais baixas (necessidades fisiológicas) e no topo as necessidades mais elevadas (as necessidades de auto-realização).

Maslow (*apud* CHIAVENATO, 1999) apresenta cinco tipos de necessidades: fisiológicas; de segurança; sociais; de estima; e de auto-realização.

1- As necessidades fisiológicas constituem o nível mais baixo da hierarquia das necessidades humanas, mas de vital importância. Estas necessidades estão relacionadas com a sobrevivência do indivíduo e a preservação da espécie: alimentação, sono, repouso, abrigo,

2- As necessidades de segurança estão situadas no segundo nível das necessidades humanas e constituem a busca de proteção contra a ameaça ou privação, a fuga e o perigo.

3- As necessidades sociais incluem a necessidade de associação, de participação, de aceitação por parte dos companheiros, de troca de amizade, de afeto e amor.

4- As necessidades de estima envolvem a auto-apreciação, a autoconfiança, a necessidade de aprovação social e de respeito, de status, prestígio e consideração, além de desejo de força e de adequação, de confiança perante o mundo, independência e autonomia.

5- As necessidades de auto-realização são as mais elevadas e estão no topo da hierarquia. São as necessidades de cada pessoa realizar o seu próprio potencial e de auto desenvolver-se continuamente.

As necessidades de nível mais baixo devem ser satisfeitas antes das necessidades de nível mais alto. No momento em que o indivíduo realiza uma necessidade, surge outra em seu lugar, exigindo sempre que as pessoas busquem meios para satisfazê-la.

Para Maslow (*apud* BARBOSA, 1995), o estado natural das pessoas é de insatisfação. Sendo assim, elas podem ficar satisfeitas em um determinado momento, mas tendem a retornar ao seu estado natural de insatisfação, surgindo uma nova necessidade para ser realizada.

As necessidades tomam formas e expressões que variam de pessoa para pessoa. Por isso, cada indivíduo tem que “escalar” uma hierarquia de necessidades para atingir a sua auto-realização.

### **3.4.3 – Os princípios de Deming**

Nascido nos Estados Unidos, W. Edwards Deming “[...] quis mostrar à indústria americana seus métodos de melhoria da qualidade e da produtividade durante três décadas” (MANN, 1992, p. XIV). No entanto, seus trabalhos foram reconhecidos inicialmente no Japão quando, a partir de 1950, foi convidado pela JUSE para fazer diversas conferências sobre controle de qualidade no país.

Deming (1990) aborda, em seu livro “*Qualidade: a revolução da administração*”, o conceito de sistema. O autor desenvolve, ainda, 14 (quatorze) princípios básicos que se constituem na essência do seu pensamento, para serem aplicados em qualquer organização humana, independentemente de seu caráter, tamanho

O autor define sistema como “[...] uma série de funções ou atividades (subprocessos, estágios etc., aqui chamados componentes) em um organismo que trabalham em conjunto em prol de um objetivo do organismo” (DEMING, 1990, p. XVIII).

Em seguida, descreve algumas características de um sistema: a) existe, em qualquer sistema, interdependência entre seus vários componentes e se o objetivo, tamanho ou fronteira desse sistema mudam, seus componentes também irão mudar; b) todas as pessoas que trabalham nele podem contribuir para melhorá-lo; c) o gerenciamento de um sistema exige o conhecimento das inter-relações entre os seus diversos componentes e as pessoas que trabalham nele; d) o desempenho de cada componente do sistema deve ser avaliado em termos de sua contribuição para o objetivo do sistema e não para a produção ou lucro pessoal nem qualquer competição entre as partes; e) todas as atividades devem ser coordenadas para otimizar o sistema como um todo.

De acordo com o autor, o sistema não existe sem um objetivo e é papel do administrador estabelecê-lo. Deming (1990) afirma, ainda, que os componentes de um sistema são necessários para o funcionamento do mesmo, mas não são suficientes por si mesmos para realizar os objetivos previstos e, por isso, precisam ser administrados.

Os 14 princípios de Deming (1990) podem ser assim resumidos:

1- Estabeleça constância de propósitos no sentido da melhoria de produtos e serviços com a finalidade de tornar a empresa competitiva e mantê-la em atividade, bem como criar empregos.

2- Adote a nova filosofia da qualidade. A transformação faz-se necessária e implica na adoção dos 14 princípios.

3- Deixe de depender da inspeção para atingir a qualidade. A qualidade não depende da inspeção e sim da melhoria do processo produtivo.

4- Cesse a prática de aprovar orçamentos com base no preço. Em vez disso, minimize o custo total. Mude para um único fornecedor para um certo item, em uma relação de lealdade e confiança no longo prazo.

5- Melhore constantemente o sistema de produção e de prestação de serviços, para melhorar a qualidade e a produtividade e, dessa forma, diminuir constantemente os custos.

6- Institua treinamento no local de trabalho.

7- Institua liderança. A meta da liderança deve ser ajudar as pessoas, máquinas e equipamentos a realizarem um trabalho melhor.

8- Elimine o medo, de forma que todos possam trabalhar efetivamente para a empresa.

9- Elimine as barreiras entre os departamentos. O pessoal da área de pesquisa, projeto, vendas e produção deve trabalhar como uma equipe, para prever problemas de produção e na aplicação que pode ser prevista para o produto ou serviço.

10- Elimine lemas, exortações e metas para a mão-de-obra que exijam nível zero de falhas e estabeleçam novos níveis de produtividade.

11a- Elimine quotas de trabalho na linha de produção, substituindo-as por liderança.

b- Elimine o processo de administração por objetivos.

12a- Remova as barreiras que privam o operário horista de seu direito de orgulhar-se de seu desempenho.

b- Remova as barreiras que privam as pessoas da administração e da engenharia de seu direito de orgulharem-se de seu desempenho.

13- Institua um forte programa de educação e auto-aprimoramento.

14- Engaje todos da empresa a trabalharem pela transformação. A transformação é tarefa de todos.

Segundo Mann (1992), Deming traduz em seus 14 princípios uma filosofia básica de melhoria da qualidade e da produtividade com base em sua experiência no Japão. De acordo com o autor, existem duas idéias fundamentais que sustentam tal filosofia: a) a administração deve esforçar-se para desenvolver o negócio a longo prazo, não bastando conseguir um lucro rápido hoje, e; b) esta meta só pode ser alcançada através da entrega de produtos e/ou serviços de confiança e com alta qualidade.

### **3.5 – A Qualidade Total na educação brasileira**

A aplicação da teoria da Qualidade Total na educação brasileira teve início em 1991, com a parceria entre a Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais e a Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais (Fundação Christiano Ottoni).

A GQT surgiu na escola pública como uma tentativa de garantir aos sistemas de ensino do Estado de Minas Gerais, um padrão de qualidade superior que supostamente garantiria um lugar na produção, no chamado mercado de trabalho. Pressupondo que o trabalho da gestão escolar é central, a proposta consiste na adaptação de elementos do modelo japonês à administração das instituições educacionais através de um enfoque gerencial nas



suas atividades, inclusive pedagógicas, visando o aperfeiçoamento da qualidade do processo educativo (CUNHA, 1994).

Cosete Ramos<sup>37</sup> desenvolveu no Brasil o programa “Escola de Qualidade Total”, o qual se evidenciou, de acordo com Gentili (1995, p. 143), “[...] como uma tentativa de aplicar os princípios empresariais de controle da qualidade no campo pedagógico”. Segundo o autor, o referido programa consiste, basicamente, na aplicação do Método Deming de Administração na gestão das unidades escolares.

Ramos (1992) afirma que o Método Deming, inicialmente utilizado em empresas privadas, pode ser aplicado em qualquer tipo de organização humana, inclusive na escola, já que esta, apesar de sua natureza diferenciada e missão específica, é uma organização humana na qual estão presentes os mesmos elementos encontrados em qualquer instituição.

A autora apresenta os 14 (quatorze) pontos de Deming, procurando adequá-los para a escola. Baseada nesses pontos, algumas funções são atribuídas ao diretor de escola, sendo que a principal é a de líder da comunidade escolar. Afirma que o diretor consegue resultados através de pessoas e, por isso, é fundamental que ele desenvolva uma característica essencial para o sucesso de sua atividade: a liderança. O conceito de liderança, segundo Ramos (1992), supõe dinamismo e reciprocidade.

Para a autora, o líder deve buscar a cooperação da comunidade escolar, preocupando-se em tornar as atividades interessantes e oferecendo as melhores condições possíveis de trabalho. Defende uma atuação compartilhada entre o líder e seus companheiros de trabalho, afirmando que esta atuação cria laços de confiança e respeito que permitem o alcance dos propósitos previstos.

Ramos (1992) complementa os pontos de Deming com os princípios do difusor de suas idéias na área educacional, Willian Glasser. Os 7 (sete) pontos de Glasser são:

- 1- Gestão democrática ou por liderança da escola e das salas de aula;
- 2- O diretor como líder da comunidade escolar;
- 3- O professor como líder dos alunos;
- 4- A escola como ambiente de satisfação das necessidades de seus membros;
- 5- O ensino baseado na aprendizagem cooperativa;
- 6- A participação do aluno na avaliação do seu próprio trabalho;

---

<sup>37</sup> Cosete Ramos é autora de três livros que se complementam e que, segundo ela, “[...] compõem uma “*Trilogia da Educação de Qualidade Total*”” (RAMOS, 1995, p. xiii, grifos do autor). São eles: RAMOS, C. *Excelência na educação: a escola de qualidade total*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992. \_\_\_\_\_ . *Pedagogia da qualidade total*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1994. \_\_\_\_\_ . *Sala de aula de qualidade total*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1995.

7- O trabalho escolar de alta qualidade como produto de uma escola de qualidade.

Os pontos 1 e 2 referem-se ao diretor em sua posição de líder na escola. Ao expor o primeiro ponto, Ramos (1992, p. 45) afirma que as instituições educacionais são administradas por meio de uma gestão por dominação ou autocrática e que esta precisa mudar para uma gestão por liderança ou democrática, “[...] na qual os esforços de todos os integrantes da comunidade escolar convergem para o mesmo propósito: o trabalho de Qualidade dos estudantes”.

No segundo ponto, afirma que é esperado do diretor que ele inicie a mudança e implante a gestão democrática na escola. Atribui ao diretor, como administrador democrático, as seguintes funções: a) liderar docentes e alunos; b) incentivar o pessoal da escola; c) visitar as salas de aula; d) elogiar professores e alunos por trabalhos de qualidade realizados e; e) promover a satisfação de toda comunidade escolar.

Ramos (1994) traz em seu livro a visão sistêmica apresentada por Deming, afirmando que tais idéias podem ser aplicadas em um estabelecimento de ensino. De acordo com a autora,

[...] a Escola, como organização humana e sistema, a partir de alianças com fornecedores e clientes, irá desenvolver todas as suas atividades visando atender às necessidades, interesses e expectativas dos seus diversos clientes, aperfeiçoando permanentemente os serviços educacionais que presta, para oferecer melhores resultados à comunidade na qual está inserida (RAMOS, 1994, p. 66).

De acordo com Ramos (1995), a escola de qualidade total precisa apresentar três características:

- ser vista como um sistema onde cada um dos seus componentes tem de funcionar bem e, além disso, todos os componentes precisam trabalhar juntos, de forma harmoniosa, para que o alvo do sistema seja atingido. O pensamento sistêmico nos leva a reconhecer que, como cada componente afeta o desempenho do outro, torna-se indispensável a existência de um inter-relacionamento positivo e dinâmico, todos procurando a melhoria do conjunto. O que se busca é a otimização do sistema escolar como um todo. Logo, todas as atividades da organização, sejam elas administrativas, técnicas, de apoio e manutenção pedagógica ou de ensino, precisam funcionar de forma integrada, como verdadeiras funções complementares que se apóiam mutuamente, para que o alvo da instituição – a aprendizagem dos alunos – seja efetivamente alcançado;

- ser vista como um centro de aprendizagem onde todos aprendem: estudantes, pais, professores, dirigentes, serventes e demais profissionais, uma instituição na qual se fomenta o processo-fim de aprender, estimulando o crescimento e o desenvolvimento permanentes das pessoas;

- ser vista como organismo vivo, que se encontra dentro de outro organismo vivo maior – a sociedade. Assim, a instituição de ensino é vista como uma parte integrante do contexto global (e não como algo isolado), devendo participar de uma rede integrada de relacionamentos, com os demais elementos constitutivos da comunidade mais ampla, com os quais deve manter sintonia perfeita e integração contínua.

Ainda de acordo com Ramos (1995), a construção de uma instituição com estas três características envolve um processo de reinventar a escola, começando com a substituição de velhos paradigmas: a) do autoritarismo para a democracia; b) da competição para a cooperação; c) do fracasso para o sucesso e; c) do foco na escola para o foco no cliente.

No primeiro caso, a proposta da qualidade total substitui a dominação das pessoas pela liderança das pessoas, sendo a figura símbolo do novo modelo um ou uma líder, que acredita e confia nas pessoas com quem trabalha, pois sabe que somente com a participação efetiva delas é possível promover a transformação desejada.

No segundo, a transformação ocorre tanto através da promoção de parcerias internas, entre líderes e liderados, entre pessoas de diferentes departamentos, entre professores de disciplinas e áreas afins, através da participação em comitês, equipes ou times de qualidade, como também através da efetivação de parcerias externas que se estabelecem entre a escola e organizações (públicas e privadas) da comunidade.

Quanto ao terceiro caso, eliminar o fracasso não significa eliminar padrões, nem eliminar exigências e muito menos eliminar rigor. Numa escola de qualidade, continua-se a dizer que isto não é aceitável, de acordo com seus critérios, porém, trabalha-se no sentido de gradativamente levar todos os alunos a alcançarem os padrões definidos.

Já no quarto caso, o foco da escola de qualidade total está permanentemente direcionado no sentido de atender às necessidades, aos interesses e às expectativas de seus clientes – alunos, famílias, empresas, sociedade.

De acordo com Gentili (1995, p. 147), a experiência da Qualidade Total nas instituições escolares “[...] constitui o intento mais sistemático para transformar a escola em uma instituição produtiva à imagem e semelhança das empresas. Daí que nela se façam referência aos alunos sempre em sua condição de “clientes-alunos” [...]”.

Gentili (1995) afirma que a idéia principal do programa “Escola de Qualidade Total”, citado anteriormente, era que a instituição de ensino mudasse e suas práticas dominantes se transformassem, através de uma série de estratégias de tipo participativo que traduzem no cotidiano escolar a “filosofia da qualidade”. Segundo o autor, tais estratégias participativas não são muito diferentes dos Círculos de Qualidade nos meios empresariais, denominados Comitês de Qualidade. Afirma, ainda, que o programa desconsidera e ignora qualquer tipo de referência ao contexto político.

Tudo se resume na boa vontade dos “atores” (estudantes, professores e diretores) para instalar, criar e reproduzir as condições institucionais da qualidade em suas próprias escolas. [...] Desta forma: o diretor decide aplicar os princípios da qualidade (o Método Deming) em sua escola; os professores e os alunos o aceitam e decide aplicá-lo em sua prática diária, todos se encontram no Comitê da Qualidade e, magicamente, a escola se transforma (GENTILI, 1995, p. 145-146, grifos do autor).

Segundo Cunha (1994), a Gestão de Qualidade Total reduz a escola a uma visão empresarial ao limitar, condicionar e circunscrever a ação pedagógica às paredes escolares, utilizando-se de velhos mecanismos de alienação do trabalho. Além disso, tira o foco do político e o coloca no moral dos funcionários, utiliza a mesma instrumentalidade de outros tempos (tecnicismo) para medir e controlar os resultados da produtividade escolar. Encara a escola como um sistema que pode ser controlado, através de seus subsistemas, pelos insumos, pelo processamento e pelos produtos resultantes deste processo e serve aos mesmos interesses ideológicos que, no passado, tentaram dar à escola a função de espaço criador de mão-de-obra para o mercado.

Como foi dito anteriormente, assim como a teoria dos sistemas abertos, a teoria da Qualidade Total pode ser considerada como uma síntese teórica, porque contém elementos de várias correntes administrativas. Do mesmo modo como foi feito no livro de Alonso (1976) e na teoria dos sistemas abertos, a Qualidade Total retoma diversas teorias administrativas para aplicá-las na escola. Esta última retoma, inclusive, a noção de sistema analisada na década de 1970.

Desta maneira, a GQT acaba seguindo o pensamento administrativo vigente até a década de 1980, de que se pode elaborar uma Teoria da Administração Escolar partindo dos princípios da Teoria Geral da Administração, contrariando as propostas atuais de se elaborar tal teoria levando em conta a natureza do processo de produção pedagógico. Sendo assim, a GQT aparece como uma nova teoria quando, na verdade, apenas utiliza uma nova roupagem para aplicar na escola os princípios da Administração Empresarial, agora ainda mais subordinados à lógica do mercado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para identificar e analisar o papel atribuído ao diretor de escola na década de 1970 e na atualidade, esta pesquisa teve como ponto de partida o livro *O papel do diretor na administração escolar*, 1976, de Myrtes Alonso.

O livro foi elaborado, como tese de doutorado, numa época marcada por uma crescente acumulação capitalista, modernização tecnológica, baixos investimentos em educação, saúde etc., e forte repressão da sociedade, iniciada com o golpe militar de 31 de março de 1964.

Nesse período, várias universidades sofreram um processo de intervenção militar: muitos professores tiveram seus direitos políticos suspensos e o movimento estudantil, levado a cabo pela UNE, foi posto na ilegalidade.

Com o avanço e o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, a necessidade de mão-de-obra qualificada ampliou-se juntamente com a necessidade de expansão da educação escolar, especialmente a superior. O aumento da procura pelo ensino superior acabou gerando a “crise dos excedentes”, na qual os alunos eram aprovados por notas nos exames vestibulares, mas não podiam se matricular nas faculdades por falta de vagas.

Isso acabou aprofundando a crise do sistema educacional brasileiro, fato que acabou favorecendo os acordos MEC/USAID. Era necessária a realização de reformas institucionais relativas à escolarização/qualificação da força de trabalho, tendo como meta transformar o Brasil em potência mundial, sendo a educação vista como fator de desenvolvimento.

Foram realizadas, então, as reformas do ensino superior, Lei n.º 5.540 de 1968, e do ensino de 1º e 2º graus, Lei n.º 5.692 de 1971, visando, dentre outros, solucionar a crise dos excedentes no ensino superior, ao criar cursos profissionalizantes obrigatórios no ensino médio, e formar mão-de-obra qualificada para o desenvolvimento econômico do país.

No entanto, tanto o modelo educacional quanto o regime político não deram certo. A profissionalização compulsória foi extinta em 1982, com a Lei n.º 7.044, e o regime militar foi substituído pelo democrático em 1985.

Alonso (1976) aborda alguns pontos que dizem respeito às reformas na educação, enfatizando o papel do diretor de escola. Afirma que as reformas não ocorrem por causa de uma lei do ensino, mas sim, quando a mudança é percebida como necessária pelos membros das organizações escolares. O papel do diretor, nesse caso, é o de preparar as condições,

organizar e estimular a mudança, ao invés de executar medidas e decisões referentes à reforma.

Alonso (1976) desenvolveu seu livro utilizando um referencial teórico bastante amplo para analisar a função administrativa em seus aspectos essenciais, comuns a todas as organizações, para, posteriormente, compreender a administração escolar e, mais especificamente, a função do diretor de escola.

A autora considera a Administração Escolar como um ramo da Teoria Geral de Administração que utiliza as formulações gerais desenvolvidas por essa área de conhecimento, para aplicá-las à situação específica da escola. Considerando a natureza genérica da função administrativa que, ao mesmo tempo, é comum a todas as organizações e se apresenta com características próprias em cada uma delas devido à natureza de seus objetivos, Alonso atribui à administração a função de integração, coordenação, manutenção e, também, revitalização da organização. Quanto à administração escolar, a autora afirma que esta pode ser compreendida como a função que atende aos objetivos da ação administrativa, como o instrumento de realização dos objetivos educacionais propostos para a escola em geral e, para determinada escola em particular.

Alonso (1976) defende que o estudo da teoria da Administração implica, necessariamente, o conhecimento das organizações. Sendo assim, a autora analisa três posições teóricas: o behaviorismo (comportamentalismo), o estruturalismo e o sistema aberto.

Na presente pesquisa foram retomadas tais posições, enfocando:

- a) no estruturalismo: as principais idéias de Max Weber e alguns de seus críticos;
- b) no behaviorismo: as principais idéias de Chester Barnard e Herbert A. Simon;
- c) no enfoque dos sistemas abertos: as principais idéias de Daniel Katz e Robert

L. Kahn.

Mesmo utilizando as idéias de autores das três posições teóricas para analisar o papel do diretor de escola, Alonso (1976) considera o terceiro enfoque o mais apropriado para o estudo das organizações escolares, principalmente porque concebe a escola como um sistema social aberto, que mantém relações constantes de interdependência com o seu ambiente externo, ou seja, o sistema social maior que a envolve: a sociedade. O enfoque sistêmico é considerado não como uma teoria, mas uma abordagem ou uma síntese teórica, por retomar as idéias de teorias administrativas anteriores e sistematizá-las, permitindo uma explicação ampliada do processo administrativo dentro dos problemas organizacionais.

O livro *O papel do diretor na administração escolar* sofreu muitas críticas logo após sua publicação, sendo visto como tecnicista, questionado por utilizar material norte-

americano e, principalmente, por analisar a Teoria Geral de Administração – ou Teoria de Administração de Empresas – e particularizá-la para a Administração Escolar.

Paro (1987) e Félix (1984), citando Alonso (1976), afirmam que, ao aplicar a Teoria de Administração de Empresas na Administração Escolar, a administração passa a ser tratada somente em seus aspectos técnicos, desvinculados de seus determinantes políticos, econômicos e sociais, obscurecendo a análise dos condicionantes da educação. Afirmam, ainda, que existe uma preocupação em conseguir nas escolas os mesmos resultados satisfatórios conseguidos nas empresas capitalistas.

Atualmente é aplicada a Gestão da Qualidade Total em alguns sistemas educativos, especialmente no Estado de Minas Gerais. A GQT retoma algumas idéias desenvolvidas em várias teorias administrativas: o taylorismo; a teoria da motivação adotada por Maslow; e, principalmente, os princípios da qualidade e o conceito de sistema desenvolvidos por Deming. Desta maneira, a teoria da Qualidade Total pode ser considerada como uma nova síntese teórica.

O Método Deming, inicialmente utilizado em empresas privadas, está sendo utilizado nas escolas que adotaram a Qualidade Total como modelo de gestão. Ramos (1992), afirma que tal método pode ser aplicado em qualquer tipo de organização humana, inclusive na escola, porque nela estão presentes os mesmos elementos encontrados em qualquer instituição. A GQT considera, também, a escola como um sistema constituído por fornecedores (entrada ou *input*), processos, produtos (saída ou *output*) e clientes, que estão em constante intercâmbio.

Pode-se dizer, então, que críticas parecidas com as que o livro de Alonso (1976) recebeu podem ser feitas com relação à GQT.

Gentili (1995), por exemplo, afirma que a experiência da Qualidade Total nas instituições escolares pretende transformar a escola em uma instituição produtiva como as empresas privadas, citando, como exemplo, o fato de se fazer referência aos alunos sempre em sua condição de “clientes-alunos”. Afirmam, ainda, que ela ignora qualquer tipo de referência ao contexto político.

Cunha (1994) também afirma que a GQT reduz a escola a uma visão empresarial e que utiliza a mesma instrumentalidade de outros tempos – o tecnicismo – para medir e controlar os resultados da produtividade escolar.

A proposta inicial deste trabalho era identificar o papel atribuído ao diretor de escola na década de 1970 e hoje, através da análise do livro de Alonso (1976) e de textos que

tratam atualmente sobre a Administração Escolar, enfocando a Gestão da Qualidade Total. Vejamos os papéis identificados.

Alonso (1976) considera o diretor como o principal executivo do sistema escolar e o co-participante essencial do processo de tomada de decisões, dele dependendo o êxito das decisões. Considera, assim, a divisão hierárquica das decisões na escola, sendo o diretor o ocupante da posição mais alta nesta hierarquia. Afirma que o diretor de escola ocupa uma posição estratégica em relação aos diversos grupos componentes do sistema escolar, servindo de mediador entre a organização escolar e os elementos do sistema social em que está envolvida. Segundo a autora, é desta maneira que a posição ocupada pelo diretor favorece a sua condição de liderança e seus atos tornam-se importantes na determinação do trabalho escolar.

Afirma que, como líder do corpo docente, o diretor precisa estabelecer a tônica do processo educacional global, transmitir o seu entusiasmo e o seu interesse pelo progresso do ensino, estimulando o trabalho de equipes e assegurando as condições básicas para o desempenho efetivo das funções essenciais da organização escolar. Desta maneira, o papel do diretor é fundamental para assegurar a unidade de propósitos e a integração de todas as funções existentes na escola, bem como a implementação de todo o programa institucional.

Na Gestão da Qualidade Total, a principal função atribuída ao diretor é a de líder da comunidade escolar, o qual deve buscar a cooperação desta comunidade, preocupando-se em tornar as atividades interessantes e oferecendo as melhores condições possíveis de trabalho. É defendida uma atuação compartilhada entre o líder e seus companheiros de trabalho, considerando que esta atuação cria laços de confiança e respeito que permitem o alcance dos objetivos educacionais.

Ramos (1992) afirma que as instituições educacionais são administradas por meio de uma gestão por dominação e que esta precisa mudar para uma gestão por liderança ou democrática. Espera-se do diretor que ele inicie tal mudança e implante a gestão democrática na escola. Como administrador democrático, são atribuídas ao diretor as seguintes funções: liderar docentes e alunos; incentivar o pessoal da escola; visitar as salas de aula; elogiar professores e alunos por trabalhos de qualidade realizados e; promover a satisfação de toda comunidade escolar.

Pergunta-se: na década de 1970 encontra-se uma obra que enfocou o papel do diretor de escola, em que medida esse padrão vige até o momento? Houve mudanças nesse padrão, perceptíveis no momento atual?



Com base no estudo realizado, responde-se: se houve mudanças, foram poucas, porque se continua partindo de várias teorias administrativas – teorias de Administração de Empresas – e particularizando-as para o caso específico da educação. Assim como foi feito no livro de Alonso (1976) e na teoria dos sistemas abertos, a Qualidade Total retoma diversas teorias administrativas para aplicá-las na escola. Quanto ao papel do diretor de escola, teoricamente pode-se perceber algumas mudanças, como o de principal executivo e tomador de decisões da organização escolar, ocupando posição mais alta na hierarquia da escola (na década de 1970), para um gestor democrático que compartilha sua função de líder com seus companheiros de trabalho (atualmente). No entanto, mesmo considerando a posição hierárquica, Alonso (1976) fazia referências ao diretor de escola como líder do corpo docente, aquele que deveria transmitir seu entusiasmo, estimular mudanças. Hoje se fala no diretor como líder da comunidade escolar, mas ele continua ocupando a posição mais alta na hierarquia da escola – mesmo não se falando mais em hierarquia na escola –, aquele que deve iniciar o processo de mudança, “tomando a direção do barco”

Fica uma pergunta para se pensar: será que essa mudança não é apenas teórica?

## REFERÊNCIAS

ALONSO, M. *O papel do diretor na administração escolar*. São Paulo: EDUC, DIFEL, 1976.

\_\_\_\_\_. *Reconceptualização do papel do diretor: um esquema teórico de análise*. 1974. 194f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1974.

ALVES, A. J. O planejamento de pesquisas qualitativas em educação. *Cadernos de Pesquisa*; v. 77, maio, 1991.

BARBOSA, E. F. et al. *Implantação da qualidade na educação*. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, 1995.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARNARD, C. *As funções do executivo*. São Paulo: Atlas, 1971.

BLAU, P. M.; SCOTT, W. R. *Organizações formais: uma abordagem comparativa*. São Paulo: Atlas, 1970, 1977 reimpressão.

BRANDÃO, Z. O ensino do 2º grau e a profissionalização. In: GARCIA, W. E. (Org.) *Educação brasileira contemporânea: organização e funcionamento*. São Paulo: Mc Graw-Hill do Brasil, 1976.

BRASIL. Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961. *Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968. *Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior*.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei n.º 464, de 11 de fevereiro de 1969. *Estabelece normas complementares à Lei n.º 5.540*.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971. *Fixa Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus*.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*.

CHIAVENATO, I. *Teoria geral da administração*. 6. ed. vol. 2. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CORADI, C. *Teorias da administração de empresas*. São Paulo: Perspectiva, 1978.

CUNHA, D. M. Intervenção estatal na gestão escolar pelo controle da qualidade total. In: FIDALGO, F. S.; MACHADO, L. R. S. (Org.). *Controle da qualidade total: uma nova pedagogia do capital*. Belo Horizonte: Movimento de Cultura Marxista, 1994.

CUNHA, L. A. C. R. *A universidade crítica: o ensino superior na república populista*. 1980. 227f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1980.

CUNHA, L. A. *A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988. (Coleção educação em questão)

DEMING, W. E. *Qualidade: a revolução da administração*. Rio de Janeiro: Marques- Saraiva, 1990.

DRÜGG, K. I.; ORTIZ, D. D. *O desafio da educação: a qualidade total*. São Paulo: Makron Books, 1994.

ETZIONI, A. *Organizações modernas*. São Paulo: Pioneira, 1967.

ETZIONI, A. *Organizações complexas: um estudo das organizações em face dos problemas sociais*. São Paulo: Atlas, 1973.

FAUSTINI, L. A. A estrutura administrativa do ensino de 1º e 2º graus. In: BREJON, M. (Org.). *Estrutura e funcionamento do ensino de 1º e 2º graus: leituras*. 11. ed. São Paulo: Pioneira, 1978.

FAZENDA, I. C. A. *Educação no Brasil anos 60: o pacto do silêncio*. São Paulo: Edições Loyola, 1985.

FÉLIX, M. F. C. *Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?* São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1984.

GENTILI, P. A. A. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, P. A. A.; SILVA, T. T. (Org.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

GERTH, H. H.; MILLS, C. W. (Org.). *Max Weber: ensaios de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963.

INEP. *A profissionalização do ensino na Lei n.º 5.692/71*. Brasília, 1982.

KATZ, D.; KAHN, R. L. *Psicologia social das organizações*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1974.

KUENZER, A. *Ensino de 2º grau: o trabalho como princípio educativo*. São Paulo: Cortez, 1988.

KWASNICKA, E. L. *Introdução à administração*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

LIMA, L. C. (E-mail enviado em resposta a uma solicitação de informações sobre o livro de Myrtes Alonso). 30/06/2003.

LODI, J. B. *História da administração*. São Paulo: Pioneira, 1971.

MACIEL, O. O. Trabalhando a luta, construindo (a) história I. *Universidade e Sociedade*. Ano I, n. 1, fev., 1991.

MANN, N. R. *Deming: as chaves da excelência*. São Paulo: Makron, McGraw-Hill, 1992.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. *Teoria das organizações*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967.

MOTTA, F. C. P. *Teoria das organizações: evolução e crítica*. São Paulo: Pioneira, 1986.

OLIVEIRA, F. B. *Pós-graduação: educação e mercado de trabalho*. Campinas, SP: Papirus, 1995. (Coleção magistério: Formação e trabalho pedagógico)

PARO, V. H. *Administração escolar: introdução crítica*. 2. ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987.

PARSONS, T. Sugestões para um tratado sociológico da teoria de organização. In: ETZIONI, A. *Organizações complexas: um estudo das organizações em face dos problemas sociais*. São Paulo: Atlas, 1973.

PILETTI, N. *Ensino de 2º grau: educação geral ou profissionalização?* São Paulo: EPU: EDUSP, 1988. (Temas básicos de educação e ensino)

\_\_\_\_\_. *Estrutura e funcionamento do ensino de 1º grau*. 10. ed. São Paulo: Editora Ática, 1989.

RAMA, L. M. J. S. *Legislação do ensino: uma introdução ao seu estudo*. São Paulo: EPU: EDUSP, 1987. (Temas básicos de educação e ensino)

RAMOS, C. *Excelência na educação: a escola de qualidade total*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.

\_\_\_\_\_. *Pedagogia da qualidade total*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1994.

\_\_\_\_\_. *Sala de aula de qualidade total*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1995.

RIBEIRO, D.S. *Para uma teoria da administração escolar no Brasil: existe um modelo teórico?* 2001. 196f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, SP, 2001.

ROMANELLI, O. O. *História da educação no Brasil (1930/1973)*. 24. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

RUSSO, M. H. Escola e paradigmas de gestão. *Eccos*, São Paulo, v. 6, n. 1, 2005.

SANDER, B. *Educação brasileira: valores formais e valores reais*. São Paulo: Pioneira: Fundação Biblioteca Patrícia Bildner; Rio de Janeiro: Fundação Nacional de Material Escolar, 1977.

\_\_\_\_\_. *Sistemas na educação brasileira: solução ou falácia?* São Paulo: Saraiva; Niterói, RJ: Universidade Federal Fluminense, 1985.

\_\_\_\_\_. A ANPAE e o Compromisso com a Administração da Educação no Brasil. In: *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Porto Alegre, v. 4, nº 1, jan/jun 1986.

\_\_\_\_\_. *Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento*. Campinas, SP: Autores Associados, 1995. (Coleção educação contemporânea).

SANTOS, C. R. *O gestor educacional de uma escola em mudança*. São Paulo: Pioneira, Thomson Learning, 2002.

SAVIANI, D. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. (Coleção educação contemporânea)

\_\_\_\_\_. *Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino*. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

\_\_\_\_\_. Análise crítica da organização escolar brasileira através das leis 5.540/68 e 5.692/71. In: GARCIA, W. E. (Org.) *Educação brasileira contemporânea: organização e funcionamento*. São Paulo: Mc Graw-Hill do Brasil, 1978.

SILVA, C. S. B.; MACHADO, L. M. (Org.). *Nova LDB: trajetória para a cidadania?* São Paulo: Arte & Ciência, 1998.

SILVA JÚNIOR, C. A. O espaço da administração no tempo da gestão. In: MACHADO, L. M.; FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Política e gestão da educação: dois olhares*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVA, M.A. *Políticas para a educação pública: a intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional*. 1999. 327f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

SIMON, H. A. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

SOUZA, M. I. S. *Os empresários e a educação: o IPES e a política educacional após 1964*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1981.

TAYLOR, F. W. *Princípios de administração científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

TEIXEIRA, A. S. Natureza e função da administração escolar. In: \_\_\_\_\_. et al. *Administração Escolar*. Salvador: ANPAE, 1968. (Edição comemorativa do I Simpósio Interamericano de Administração Escolar).

XAVIER, M. E.; RIBEIRO, M. L.; NORONHA, O. M. *História da educação: a escola no Brasil*. São Paulo: FTD, 1994. (Coleção Aprender & Ensinar).

WAHRLICH, B. M. S. *Uma análise das teorias de organização*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1986.

WEBER, M. Os três aspectos da autoridade legítima. In: ETZIONI, A. *Organizações complexas: um estudo das organizações em face dos problemas sociais*. São Paulo: Atlas, 1973.

WITTMANN, L.C.; GRACINDO, R. V. (Coords.) *O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997*. Brasília: ANPAE, 1999. (Série estudos e pesquisas da ANPAE, 6).