

Direito Educacional na formação do administrador

EDIVALDO M. BOAVENTURA
Ph. D. Professor Titular da Universidade
Federal da Bahia

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Teoria da Organização. 3. Pesquisa em Educação. 4. Direito Educacional e a estrutura legal do ensino. A proteção dos professores, alunos e da escola. Os sistemas legais e a educação. 5. Economia e políticas da educação. 6. A direção da escola. 7. Conclusão.

1. *Introdução*

Este artigo focaliza a fase da obtenção dos créditos num programa de doutorado, porém seus efeitos se prolongam nos exames e nas pesquisas. Na etapa dos cursos, as disciplinas objetivam fornecer o lastro de conhecimento teórico ou instrumental pela revisão da literatura, atualização da produção científica mais recente, aprendizagem de métodos, técnicas e processos de investigação que habilitem melhor o aluno pós-graduando como futuro pesquisador. Dessa forma, o currículo de doutorado não contém todo o programa, mas fornece uma idéia aproximada dos componentes e representa o seu núcleo. Um programa de doutorado vai muito além, podendo ser sintetizado em três etapas — cursos, exames e pesquisas.

No que concerne ainda à organização do currículo, dois tipos de disciplinas devem ser preliminarmente explicitados. Matérias que conduzem predominantemente ao conteúdo da formação profissional, como direito educacional, bem assim aquelas que levam à aprendizagem da pesquisa. A habilitação em pesquisa merece destaque pela vinculação com os exames de qualificação e sua aplicação na dissertação. A elaboração da dissertação, nas etapas finais do doutorado, funde conteúdos e métodos, por isso a tese é a síntese de todo o esforço do programa cumprido.

O trabalho se limita a alguns aspectos do currículo, focalizando-o principalmente do ponto de vista das disciplinas da área de Administração Educacional: Teoria da Organização; Pesquisa em Educação; Direito Educacional e estrutura legal do ensino, a proteção dos professores, alunos e da escola, bem assim os sistemas legais e a educação; economia e políticas da educação; direção da escola.

2. Teoria da Organização

O primeiro ponto a ressaltar é a Teoria Organizacional e Administrativa como base para a formação do administrador educacional. De início verifica-se logo a elevada posição que a teoria ocupa no programa. Tanto o curso introdutório de Administração Educacional quanto os seminários sobre o Uso da Teoria em Administração Educacional acerca das Escolas como Organizações deixam transparecer como a educação incorporou os resultados das investigações teóricas e empíricas da Teoria da Administração. As obras clássicas são seguidas e comentadas como as de Chester I. Barnard, Chris Argyris, George Homans, James G. March, Herbert A. Simon, Amitai Etzioni e muitos outros.

Além desse referencial teórico, os principais líderes do pensamento administrativo na educação desenvolvem suas teorias, constroem suas hipóteses, que vêm a constituir um corpo sólido de conhecimentos baseados nos clássicos da Teoria Organizacional e Administrativa. São bem exemplos *The Use of Theory in Educational Administration* ⁽¹⁾, de ARTHUR P. COLADARCI e JACOB W. GETZELS, os quais concluem que a unidade de base na teoria e na prática administrativa são as relações interpessoais; *The School as a Formal Organization*, de BIDWELL, que integra, não por acaso, *The Handbook of Organizations* ⁽²⁾; *Educational Administration as a Social Process* ⁽³⁾, de GETZELS, LIPHAM e CAMPBELL, esforço de construção do modelo nomotécnico — idiográfico da personalidade/papel; e muitos outros trabalhos como os de Daniel E. Griffiths, Andrew W. Halphin, Roald F. Campbell, Raymond E. Callahan, Donald Willower e Robert G. Owens.

Como enfoque das ciências do comportamento aplicado à Administração Educacional sobressaem os temas da escola como burocracia, como miniatura da sociedade, como organização, como sistema social; da teoria do

(1) ARTHUR COLADARCI e JACOB W. GETZELS, *The Use of Theory in Educational Administration*. Stanford, Stanford University Press. 1955.

(2) CHARLES E. BIDWELL. "The School as a Formal Organization" in *The Handbook of Organizations*, James G. March ed. Chicago; Rand McNally, 1965

(3) JACOB W. GETZELS, JAMES M. LIPHAM and ROALD F. CAMPBELL. *Educational Administration as a Social Process*. New York, Harper and Row, Publishers, 1968.

papel e dos seus diversos conflitos, da subcultura do professor e do aluno, da ideologia do *pupil control*, da teoria dos sistemas de educação que tem seu núcleo no sistema de instrução. Enfim, o esforço teórico a partir dos anos cinqüenta na Administração Educacional está vinculado à fase do *behavioral approach*.

Com tais fundamentos, a Administração Educacional desenvolve-se teoricamente e se diferencia bastante das noções administrativas e legais vigentes, na maioria dos cursos de graduação em Administração Escolar.

3. Pesquisa em educação

Além do suporte na Teoria da Organização, um segundo aspecto a ser enfatizado na pós-graduação em Administração Educacional é a habilitação em pesquisa. Há vários ângulos para a abordagem deste assunto. Aqui interessa, todavia, o seu pleno e direto emprego na dissertação.

A pesquisa em educação instrumenta-se desde os guias bibliográficos em pesquisa educacional, como o de DOROTHEA BERRY⁽⁴⁾, até às indicações para a feitura da proposta de dissertação, como os de EGON G. GUBA⁽⁵⁾, e o didático *The Proposal Cookbook*, de J. BRUCE FRANCIS⁽⁶⁾ *et alii*. Digna de menção é a colaboração dos expositores da matéria que muito ajudam na aprendizagem da pesquisa, como ROBERT M. TRAVERS⁽⁷⁾, DONALD ARY⁽⁸⁾ ou o renomado FRED KERLINGER⁽⁹⁾, com a sua obra *Foundation of Behavioral Research*.

Os créditos obtidos em pesquisa, certamente por mais de um curso, são submetidos ao teste nos exames de qualificação. Além dos cursos para conhecimento e habilitação em pesquisa, o professor-orientador deve ajudar na escolha da bibliografia e na discussão dos principais tópicos da investigação educacional com vistas aos exames de qualificação, onde a

(4) DOROTHEA M. BERRY. *A Bibliographic Guide of Educational Research*. Metuchen, N. Y., Scarreecrow, 1975.

(5) EGON G. GUBA. "Guides for The Writing of Proposals", in *Educational Research: New Perspectives*, Jack A. Culbertson ed. Danville, The Interstate Printers and Publishers, Inc. 1963.

(6) G. BRUCE FRANCIS et alii. *The Proposal Cookbook*. Buffalo, State University of New York, 1975.

(7) ROBERT TRAVERS. *An Introduction to Educational Research*. New York, MacMillan Publishing Co., Inc., 1978.

(8) DONALD ARY et alii. *Introduction to Research in Education*. 2 ed., New York, Holt, Rinehart and Winston, 1979.

(9) FRED N. KERLINGER. *Foundations of Behavioral Research*. 2 ed., New York, Holt, Rinehart and Winston, 1979.

exigência em pesquisa é muito forte. A exigência justifica-se por ser o Ph. D. um grau eminentemente acadêmico, e quem a ele se destina deve demonstrar não somente conhecimento discursivo no investigar, como também ser capaz e hábil para conduzir independentemente o problema da pesquisa. Toda a dissertação nasce da formulação do problema. De onde retirá-lo? Três fontes são tidas como as mais usuais. O problema da tese pode surgir da experiência profissional do autor, da aplicação de uma teoria ou da revisão da literatura (10).

Enfim, uma vez o aluno candidato ao doutorado, já uma fase dentro do programa, espera-se que seja capaz de conceituar e operacionalizar um problema de pesquisa como ponto central da dissertação, utilizando a metodologia mais apropriada.

A habilitação em Pesquisa Educacional adentra para o preparo da proposta de tese que deve enfatizar principalmente os quatro requisitos básicos:

- 1) definição do problema de pesquisa a ser apresentado por escrito e discutido em seminário;
- 2) revisão da literatura com a apresentação de referências também expostas em seminários;
- 3) estrutura e planejamento da pesquisa com apresentação de hipóteses e variáveis;
- 4) metodologia, isto é, emprego do método experimental, *ex post factum*, *survey*, trabalho no campo, observação participante ou ainda o método histórico.

Todos esses passos são sucessivamente apresentados, discutidos e reformulados para conduzir à elaboração da proposta. No particular, são úteis os manuais destinados à feitura do projeto de tese, como os de GEORGE R. ALLEN (11) e PAUL LEEDY (12). Uma vez pronta a proposta, é discutida no seminário sobre Pesquisa de Tese para ser apresentada ao comitê e aprovada pelo exame de defesa da proposta.

Aprovada a proposta, é iniciada a análise dos dados. Terminadas análise e redação, permanentemente trabalhadas com o orientador, a tese é entregue ao comitê. É o exame oral-final para a defesa da tese. O último dos

(10) DONALD ARY et alii. *Op. cit.*, p. 42.

(11) GEORGE R. ALLEN. *The Graduate Student's Guide to Theses and Dissertations*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1979.

(12) PAUL D. LEEDY. *Practical Research: Planning and Design*. New York, MacMillan Publishing, Co., Inc., 1974.

exames. Aprovada a tese, falta apenas a aceitação. Retificada formalmente, é definitivamente entregue e depois colocada na biblioteca.

A tese é, assim, o resultado último do processo de doutorado. É o produto final da pós-graduação; materialmente, é o relatório de pesquisa; intelectualmente, é a contribuição do pesquisador para o acervo comum do conhecimento humano, podendo ser ainda a sistematização metódica de um tema. A tese não surge *ex abrupto*, vai fluindo, germinando, apontando no correr dos cursos, dos seminários, das leituras, das conversas com professores e colegas. Na seqüência desse tipo de doutorado, o candidato geralmente só começa a se envolver com a tese após a obtenção dos créditos e dos exames de qualificação (13).

Além do lado instrumental, o problema da aprendizagem da pesquisa envolve outro de ordem moral. É a proteção dos direitos humanos, da mente e do corpo, para a qual a Universidade deve ter normas e procedimentos próprios. Trata-se, pois, de um problema ético.

Em conclusão, a aprendizagem em pesquisa deve habilitar para sua aplicação na proposta de tese e, sobretudo, para a sua execução.

4. *Direito Educacional e a estrutura legal do ensino. A proteção dos professores, alunos e da escola. Os sistemas legais e a educação*

O Direito Educacional, mesmo no nível fragmentário em que se encontra entre nós, é fundamental como base legal da administração e como proteção às partes integrantes do processo ensino-aprendizagem.

Não obstante ter o Brasil uma longa tradição jurídica, o Direito Educacional carece de espaço no currículo da Administração da Educação. A terminologia "Legislação de Ensino" demonstra o estágio em que se encontra. Em sendo tão-somente uma legislação e não um ramo da Ciência Jurídica, não chega a formar um corpo doutrinário de princípios. A situação assemelha-se historicamente à Legislação Trabalhista de quarenta ou cinquenta anos atrás. Além do mais, o Direito da Educação, academicamente falando, não tem posição definida no ordenamento jurídico, como o Direito do Trabalho ou mesmo o Direito Agrário, novos ramos da Ciência do Direito. Muito pelo contrário, a legislação de ensino é ainda um conjunto disperso de leis, decretos, resoluções, pareceres e portarias que não chegam a formar uma disciplina jurídica. É provável que uma parte se localize no Direito Administrativo, principalmente os institutos da educação pública, mas há outra que é essencialmente educacional e não se ajusta às suas características.

Além de fornecer a estrutura legal da educação, isto é, dos organismos, dos direitos e deveres do Estado e da família, o Direito Educacional esta-

(13) EDIVALDO M. BOAVENTURA. *Universidade e Multiversidade*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1986. Capítulo 7, Etapas do Doutorado.

belece o conjunto de relações entre os poderes públicos, escola, igreja, direitos do aluno, do professor e do servidor, apuração do ilícito estudantil e da fraude escolar. As fontes tanto podem ser legislativas como administrativas, dispondo sobre as diversas normas educacionais constitucionais, como a obrigação da prestação de educar pelo Estado; legislativas federais, como as diretrizes e bases da educação nacional; e legislativas estaduais, como as que disciplinam as Secretarias e Conselhos Estaduais de Educação. Em poucas palavras, o Direito Educacional não apenas trata dos dispositivos da organização escolar, mas também da definição de direitos e deveres das partes presentes no ensino. Por isto é definido como o conjunto de normas que trata dos alunos, professores e administradores enquanto envolvidos no processo ensino-aprendizagem. É a concepção de RENATO DI DIO⁽¹⁴⁾.

A sua ausência no currículo da Administração Educacional tem sido prejudicial aos currículos de pós-graduação, na altura em que eles se encontram, ou então, deficiente é a sua presença como legislação na graduação⁽¹⁵⁾.

A experiência estrangeira é significativa no particular pelo elevado padrão de sistematização a que chegou o Direito Educacional (*School Law, Educational Law* ou *Education Law*). Tem-se manifestado em várias fontes legais e jurisprudenciais, em especial estas últimas, dada à natureza do sistema jurídico da *common law* do Direito norte-americano⁽¹⁶⁾.

A existência dessas e de outras fontes permitiu a ARVAL A. MORRIS escrever uma substancial obra sobre *The Constitution and American Education*⁽¹⁷⁾, num país onde a Constituição Federal não fala uma vez sequer em educação. Assim, é importante o cotejo dos dois sistemas legais, brasileiro e norte-americano, no que concerne à educação.

5. Economia e políticas da educação

As ciências sociais aplicadas à educação, além da Administração e do Direito, não estariam completas se não contassem com a participação da Economia e das políticas de educação. Entre a Economia e as políticas se coloca o problema do Planejamento Educacional.

(14) RENATO A. T. DI DIO. *Contribuição à Sistematização do Direito Educacional*. Taubaté, Universidade de Taubaté, 1982.

(15) BENO SANDER. "The Training of Educational Administration in Brazil". Paper presented at the IXth Annual Meeting of AERA, San Francisco, 1979.

(16) EDIVALDO M. BOAVENTURA. Os Sistemas Legais e sua Influência no Direito Educacional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, 84:215-220, out./dez., 1984.

(17) ARVAL A. MORRIS. *The Constitution and American Education*. St. Paul, Min., West Publishing Co., 1974.

O Planejamento da Educação recebeu, nas décadas de sessenta e setenta, certa ênfase por influência dos organismos internacionais, especialmente da UNESCO, sem a atenção equivalente da Administração, que certamente teria mais condições em acioná-lo. A função de planejar foi hipertrofiada, enquanto a administração, da qual o planejamento é parte, ficou quase sem ser lembrada nas programações da educação. O desenvolvimento da pós-graduação em educação no Brasil e a troca de informações entre os muitos professores que fazem os programas de Ph. D., nos USA, têm permitido a discussão do planejamento em face da administração.

O Planejamento Educacional trouxe, inegavelmente, à discussão muitas das questões da Economia da Educação e dos Recursos Humanos, em particular as contribuições de THEODORE W. SHULTZ⁽¹⁸⁾ e outros sobre educação como investimento, taxa de retorno, financiamento, custos e despesas com o ensino.

Apesar da crítica à teoria do capital humano, a análise da função de produção em educação continua presente e útil, desde quando o serviço da educação atua sempre a custos crescentes. Além das relações de renda e educação, como resultado das diferenças étnicas, segundo ERIC A. HANUSHEC⁽¹⁹⁾, o enfoque econômico da administração aplicado à análise de sistema, à análise de custo, à alocação de recursos no processo da tomada de decisões é outro aspecto útil da abordagem econômica da educação como a de J. ALAN THOMAS⁽²⁰⁾.

Com referência às políticas da educação, não poderia faltar na capacitação do administrador educacional o estudo do relacionamento entre poder e escola. LUTZ e IANNACONE⁽²¹⁾, por exemplo, estudam a participação das forças locais nas decisões educacionais. LUTZ, em particular, analisa os modelos e os sistemas aplicados à educação, aprofundando-se nos métodos e nas conceituações do poder político na educação. No caso brasileiro, as relações federais *versus* estaduais, estaduais *versus* municipais, urbanas *versus* rurais ou periféricas merecem estudos mais minuciosos com vistas à assistência técnica e financeira da União para os Estados e destes para os Municípios.

Em resumo, importa para a Administração Educacional que o Planejamento seja acionado juntamente com a programação, como uma das funções da administração. Enquanto a Economia colabora mais para a análise

(18) THEODORE W. SCHULTZ. *O Capital Humano*. Trad. Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1973.

(19) ERIC A. HANUSHEK. *Education and Race*. Toronto, Lexington Books, 1973.

(20) J. ALAN THOMAS, *The Productive School*. John Willey & Sons, Inc., 1971.

(21) FRANZ LUTZ and LAWRENCE IANNACONE. *Public Participations in Local School Districts*. Toronto, Lexington Books, 1978.

do fenômeno educativo, as Finanças, especialmente as técnicas de elaboração e execução do orçamento, contribuem diretamente para a ação administrativa.

6. A direção da escola

Um bloco de matérias de natureza nitidamente gerencial e instrumental compõe ainda o currículo, tais como Gerência de Pessoal e Negociações, Direção Escolar e Supervisão.

A Gerência de Pessoal encara a escola como uma unidade decisória. Com base nos estudos de DOUGLAS MCGREGOR, ABRAHAM H. MASLOW, CHRIS ARGYRIS, FREDERICK HERZBERG, RENSIS LIKERT, procura-se conhecer o comportamento do pessoal, suas motivações e interesses para melhor conduzi-lo segundo os objetivos da administração. Bem assim é o estudo das negociações, seus procedimentos e suas etapas, arbitragem e resolução das reclamações, em termos de administração dos conflitos e das emergências.

Destaque à parte merece a Direção Escolar ⁽²²⁾ (*Principalship*), que objetiva diretamente o diretor da escola, suas funções e papéis, sendo os principais o seu relacionamento com o programa de instrução, com o pessoal de direção e os estudantes, com os recursos financeiros e físicos, sem esquecer sua liderança na comunidade, inclusive com a Associação de Pais e Mestres e com outras unidades do sistema educacional. No conjunto das funções do diretor, está também a supervisão que ele exerce no relacionamento da escola, daí a colocação da Supervisão como disciplina.

Enquanto as demais áreas focalizam a Administração Educacional do seu ângulo específico, seja jurídico ou econômico, neste último bloco o ponto central é instrumentalizar a Direção Escolar para que possa liderar e agir.

7. Conclusão

Finalmente, para que a Administração Educacional possa realmente funcionar com essas bases, requisitos e esquemas curriculares de formação, torna-se necessária uma crescente descentralização dos sistemas estaduais de educação e o aumento da autonomia da direção das escolas. Num regime centralizado, não há por que se cogitar da tomada de decisões por parte do diretor de escola, que tão bem personifica a figura do administrador educacional.

(22) JAMES M. LIPHAM and JAMES A. HOEH JR. *The Principalship*. New York, Harper and Row, Publishers, 1974.