

## **ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, HOJE: O DESAFIO DA TRANSIÇÃO A NÍVEL DE ENSINO SUPERIOR**

Vicente de Paulo Carvalho Madeira\*

Estas páginas sobre o desafio da administração educacional, a nível de ensino superior, são uma reflexão comprometida com a vivência quotidiana do exercício de uma pró-reitoria, em uma universidade federal. Elas refletem também os vários ensaios de análise e de crítica desenvolvidos durante o exercício da Representação Nacional de Pró-Reitores de Pesquisa e Pós-Graduação.

Aqui, o administrador descobre que mais do que as técnicas de controle, acompanhamento e avaliação da máquina administrativa, valem as perspectivas de análise que possibilitam o discernimento de novos horizontes, mesmo quando vislumbrados ao longe.

Ancorados na terra firme dos fatos que são as características da evolução do ensino superior no País e referenciados a um núcleo teórico de interpretação, tentaremos descrever o desafio da administração educacional a nível de ensino superior, neste momento histórico da transição democrática da sociedade brasileira.

### **A administração do ensino superior referência teórica e situação histórica**

A administração é a mais contextualizada, a mais "histórica" das atividades humanas. Ela se situa no aqui do espaço e no agora do tempo, ainda que sempre em função da transcendência do lugar e da construção do

\* Pró-Reitor de Pós-Graduação e Pesquisa da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

futuro. Ela decorre das condições objetivas de um determinado momento ou estágio de evolução e, ao mesmo tempo, se destina a interferir nas condições estruturais e conjunturais de uma formação social. Aqui está o duplo compromisso da administração: de uma parte, sua vinculação com o chão dos limites e com a restrição da história e, de outra, a sua obrigação de antecipação da síntese provisória que se produz pelo movimento constante de superação das contradições. De qualquer modo, não existe administração educacional senão em um contexto preciso.

Na experiência brasileira, torna-se marcante a forma como o aparelho estatal absorve a pressão social de administração da educação, de gestão do fato educacional, de gerência da rede escolar, como reprocessa esta demanda e a devolve à sociedade, em campanhas passageiras, nos programas e projetos fugazes. Como não poderia deixar de ser, o processo da administração educacional numa sociedade reproduz os mecanismos da macroestrutura social. Através dele, pode-se constituir e recuperar o perfil da sociedade nas curvas de suas tendências de evolução.

A análise crítica da administração da educação passa, pois, pela percepção das condições sociais da educação e das condições educacionais da sociedade, em um determinado momento histórico da evolução de uma formação social. As condições sociais da educação são aquelas oferecidas pelas estruturas parciais e global da sociedade à emergência do fato educacional. Daí se firma uma relação de unidade, integração e coerência entre a formação social e a educação. As condições educacionais da sociedade, tantas vezes descritas em repetidos diagnósticos, são as decorrentes características e aparências determinadas pelas causas estruturais.

Mesmo assim, não se concebe a educação como simples resultado cultural de um certo tipo de produção, dentro de um determinismo quase fatalista. A educação se beneficia, em sua relação dialética com as estrutu-

ras da sociedade, de uma certa independência ou autonomia capaz de estabelecer um confronto contraditório com estas estruturas. Esta ação reflexa de retorno da educação sobre o próprio modo de produção exprime o efeito das condições educacionais da sociedade.

Neste quadro teórico, tem-se procurado situar o objeto da administração educacional a nível superior, no Brasil. Percebe-se, então, sua profunda relação com uma sociedade de classe, em uma economia periférica.

Quando se fala, hoje, em ensino superior no Brasil, já se tem que partir do fato de que mais de 70% deste contingente estudantil está em escolas chamadas particulares (ainda que este universo seja diversificado e heterogêneo). O avanço da iniciativa privada no campo do ensino superior não se deu, porém, por acaso e por simples espontaneidade. Houve causas localizáveis na estrutura da sociedade e estímulos induzidos pelo próprio Estado e fornecidos pelo Governo.

Em seguida, vem o dado concreto de que a maioria das IES são estabelecimentos isolados, malgrado os dispositivos legais do modelo teórico da Reforma Universitária de 1968, que preconizava a universidade ou ao menos a "Fundação" como *locus* do ensino superior.

Seja nas instituições privadas como nas públicas, nas universidades como nos estabelecimentos isolados, o processo de expansão do ensino superior se concentra preferencialmente na área de ciências humanas. Mesmo se fazendo uma penetração maior da rede de escolas superiores pelo interior dos estados, esta expansão segue as linhas das desigualdades e disparidades inter-regionais e intra-regionais.

Malgrado a chamada "expansão" dos efetivos do ensino superior, ele permanece incapaz de absorver a demanda demográfica que recebe, seja atual, seja potencial. Mesmo se considerarmos mais especificamente a simples demanda gerada pelos níveis anteriores de escolaridade, perceberemos a insuficiência da capacidade de atendimento do ensino superior. Chega-se até à não-absorção de parte dos "classificados" no vestibular, não por falta de vagas, mas pelas condições da clientela.

Em relação a seu "produto", pode-se constatar as taxas insatisfatórias na

relação da PNS (população de nível superior) com a PEA (população economicamente ativa) e sua distribuição marcada de distorções por áreas de conhecimento, bem como por regiões geográficas e setores de atividades.

Por sua vez, o Estado, voltado para outras prioridades que lhe são consignadas pelo processo econômico e político, diminui sua participação efetiva no financiamento da educação. A transferência desta responsabilidade se faz progressivamente do governo federal para o estadual, para o municipal, para a iniciativa particular, na direção da "privatização" constatada. A sociedade civil paga um alto preço pela queda do nível do ensino que se reveste de um custo real que passa a ter função discriminatória entre os grupos sociais, servindo para a distinção e a promoção de *status*. Se, de um lado pode-se dizer que nunca foi gasto tanto em ensino superior, de outro, pode-se afirmar que nunca foi tão necessário incrementar o investimento neste nível de ensino. Se, de um lado, é verdadeira que a prioridade social maior estaria no fortalecimento da base da pirâmide do ensino fundamental, de outro, não se pode criar uma falsa oposição entre o atendimento das necessidades do ensino superior e o atendimento das necessidades do ensino de 1º grau.

A democratização do ensino superior, ensaiada na maior participação social no acesso à universidade, mostra-se impedida pelo seu caráter seletivo e elitista, determinado pelo nível de renda e poder aquisitivo dos indivíduos e dos grupos. Além disto, no interior do próprio sistema de ensino criam-se certos mecanismos que intervêm para assegurar a seletividade e o eletismo. Deste modo, aparecem a diferenciação real dos tipos de escolas e cursos de "curta duração", e a própria "pós-graduação" é vista como maneira de elevar os requisitos da excelência acadêmica.

De qualquer modo, porém, não se pode negar o fato estatístico da expansão quantitativa do ensino superior no Brasil. Cresceu igualmente a consciência da distinção entre a função social, a função técnica e a função política do ensino superior. Aliás, só com estas categorias de análise se explica a expansão verificada.

O administrador educacional, hoje, é herdeiro de uma complexa situação, fruto de um aparente caos, mas que de fato procede de uma direção

muito clara e nítida, profundamente coerente com a política global de sociedade. Ele tem de responder a um grande desafio em tríplice dimensão: a política, a técnica e a social.

### **O desafio da transição: a democratização**

A história administrativa do Brasil é dominada por um movimento pendular que oscila dos mais altos níveis de concentração e centralização a maiores esforços de desconcentração e descentralização. Há momentos em que a tendência dominante acredita que todos os problemas do País serão mais facilmente resolvidos se forem enfrentados por uma única força: a "União", a "federação". Há momentos em que a tendência dominante acredita que mais valeria a pena enfrentar cada problema local e setorialmente, dando força a uma instância específica. Dir-se-ia que o tal balanço de pêndulo tem a ver com a "sístole e diástole" do teórico da segurança nacional, na confrontação constante entre o autoritário e o democrático, entre a repressão e a abertura. O problema está em se perceber os mecanismos estruturais que determinam o tal movimento pendular, a que interesses correspondem e a que controles obedecem.

Na administração da educação superior, no Brasil, hoje, o pêndulo passou do extremo de concentração para a faixa de desconcentração e descentralização. Neste sentido, a primeira redescoberta se fez na valorização do processo eleitoral da escolha dos dirigentes.

Administradores educacionais de todo o mundo se surpreendem com as formas arrojadas de eleição por sufrágio universal (que entre nós recebeu o adjetivo "direto", bem histórico e circunstancial) para os mais variados cargos e funções, por vezes essencialmente técnicos. Nada mais natural no contexto de uma sociedade de população jovem, a quem fora negada a experiência política básica de participação real no processo de escolha de seus dirigentes.

Por algum tempo ocorreu a impressão da magia da eleição como processo recuperador da democrática participação de todos na gestão dos interesses comuns. Como faltava à sociedade a liberdade para esta prática, procurou-se fazer tal ensaio na universidade.

Hoje, pouco a pouco, são avaliados e percebidos os limites do instrumento eleitoral como parte de um todo mais complexo que é o processo de democratização da gestão institucional do ensino, em qualquer nível. A maturidade democrática se vai construindo por estes caminhos. A eleição é parte integrante de uma totalidade de instrumentos, mecanismos e processos históricos que asseguram a democratização. E, numa sociedade onde isto existir, torna-se até mais fácil de se perceber a especificidade de uma eleição para a prefeitura de um município e para a reitoria de uma universidade.

Como mediação histórica possível, e até necessária, a comunidade acadêmica do Brasil viu nas eleições a possibilidade de intervir sobre os destinos da gestão das instituições de ensino. Ao poder superconcentrado de simples indicação por conselhos superiores, corresponderia o direito participado por todos de eleição.

É muito cedo para uma avaliação do fenômeno que ainda está acontecendo. Cada IES, no País, tem uma história a contar sobre a escolha de seus administradores. Há sinais, porém, de que muito já se evoluiu. E se os espaços continuarem a se abrir, ao nível da sociedade política, certamente eles absorverão tensões que se concentravam nos *campi* na tentativa de se fazer, na universidade, a revolução para a qual a sociedade ainda não teve as condições objetivas.

O processo eleitoral não esgota, nem exaure, a rica e complexa substância do processo de democratização. Ele supõe, até para ser realmente democrático, certas condições prévias e posteriores. Em certos casos, o processo eleitoral pode até ser usado antidemocraticamente, mesmo para impedir ou dificultar a consolidação de frágeis condições de transição democrática, seja como forma de manipulação para garantir a "permanência" de grupos, seja como forma de desestabilização institucional.

A análise do processo eleitoral em várias instituições revelou como se reproduz nas universidades aquilo que se verifica na sociedade como um todo, em termos de eleitoralismo clientelista, incompatível com o verdadeiro espírito democrático. Mas, de qualquer maneira, um grande saldo positivo se verifica. O administrador educacional nas IES recebe uma legitimidade

nova e assume um comprometimento diferente com a comunidade que representa.

Em muitos casos, a adolescência democrática fez com que fosse esquecido também o compromisso da comunidade eleitora com o eleito para a realização de um projeto educacional referenciado a uma proposta política. Paternalisticamente, reproduzindo as características políticas da sociedade, se transfere ao dirigente toda a responsabilidade, mérito e culpa, eximindo os outros inclusive das tarefas de vigilância e de participação efetiva.

O administrador educacional do ensino superior no Brasil de hoje está posto face ao desafio de assumir o significado profundo do fato eleitoral, sem capitular ao eleitorismo. É preciso situar o instrumento eleitoral no mecanismo de participação do processo democrático. Urge nutrir o processo eleitoral com a substância da identidade específica da instituição acadêmica como instância crítica de geração, produção e transmissão do conhecimento e do saber, sem confundí-la com outras organizações e formas de luta sindical ou partidária. O desenvolvimento da democracia requer uma universidade autêntica, fiel à sua identidade institucional e consistente na sua organização funcional. Se o processo eleitoral prejudicasse este princípio, estaria sendo mais nefasto do que proveitoso, seria antidemocrático por substância, ainda que não o aparentasse. Cumpre ao administrador educacional responder ao desafio pedagógico do momento: acolher o dinamismo do despertar de novas políticas na sociedade e assegurar as condições de liberdade para que se construa a consciência democrática do povo, também através da gestão da universidade.

O fato eleitoral é de grande importância, como uma fase ou etapa do compromisso da comunidade que se engaja em uma participação responsável em todos os níveis e instâncias da estrutura da instituição. A partir disto, redefine-se o processo decisório pelos mecanismos de participação, desenvolvidos a partir dos colegiados de cursos, assembleias departamentais, conselhos de unidades, até aos órgãos deliberativos superiores. Trata-se de recriar em bases participativas a própria estrutura de poder da instituição.

Acontece, porém, que este aprendizado democrático não é fácil. De um

lado, os dirigentes não estão acostumados a esta convivência, de outro, a instituição e a comunidade estão em processo de maturação política. O desafio para todas as partes se concretiza na exigência de uma atitude política de consciência histórica e de confiança numa evolução que se está produzindo. Nada mais natural que a liberação de tantas forças e dinamismos, anteriormente reprimidos se faça com impulsos até mesmo desordenados.

No caso específico para o administrador, o desafio assume também o aspecto de coragem. O mais fácil para ele seria não se expor, ou mais ainda, não se contrapor. É o comportamento daqueles que não imprimem uma orientação ou direção à instituição, mesmo tendo sido eleitos para isto. Falta-lhes a coragem de dizer não ou de dizer sim. É a atitude dos que procuram descobrir o sentido da vazão das águas sem nunca ter feito nada pela regulação do leito do rio.

Na recriação da estrutura de poder da universidade, não raro acontece que se contrapõem o setorial e o central num conflito que mais enfraquece do que fortalece a frágil instituição acadêmica. Um certo maniqueísmo *pervade* as relações tensas. A suspeita passa a ser norma de conduta administrativa. De um lado, sempre se exige do outro a perfeição de que não se é, não se foi ou não se será capaz; do outro, sempre se pressupõe a desconfiança e até a deslealdade.

Antes, o poder se exercia autoritariamente pela imposição de uma administração centralizadora; só havia um lado. O outro tinha que aceitar, como "vítima". Hoje se impõe o confronto que vai do hostil e conflituoso ao harmônico e dialogal. Nisto, a administração educacional cresce numa perspectiva de conteúdo político que talvez nunca tenha tido antes na história da educação do País. Hoje o Conselho de Reitores é, frequentemente, membro da mesma mesa de negociações, juntamente com órgãos sindicais da comunidade.

Mesmo assim, na comunidade continua a verificar-se um processo de confrontação com o poder, de natureza administrativa e política, mas também psico-social e até psico-analítica. Escolhe-se o "eleito" que a partir de então passa a representar o "outro lado", quase o "adversário".

Um conflito subsiste nas relações instituição e comunidade; em referência àquele, estariam os administradores; em referência a esta, ficariam os movimentos, a "oposição". Aqueles seriam os "patrões" e estes os operários. Aqueles falam pelo Estado e pelo Governo, estes, pelo povo e pela Nação. Assim, se pretende reproduzir simplisticamente nas universidades a contradição fundamental da sociedade, sem se perceber a complexidade histórica da situação, perdendo-se inclusive o senso das mediações possíveis nas alianças e conflitos antagônicos e não antagônicos.

### **Conclusão**

O desafio da transição democrática do País se traduz e se reflete em todas as áreas e setores da vida nacional. A sociedade mudou e a administração educacional não pode deixar de perceber esta realidade. A questão que se coloca é qual seja o papel da administração nesse processo.

Com efeito, democracia conota maturidade e competência política. Por isto, exige-se do administrador, antes de tudo, serenidade e segurança no confronto com as situações. Esta naturalidade desarma a artificialidade de certos conflitos e tensões.

A dimensão histórica não é uma simples contagem do tempo. É, sobretudo, o sentido dos fatos na linha da evolução da sociedade. Em administração, somos tentados a nos envolver emocionalmente no acontecimento, como se ele esgotasse seu significado naquele instante e não tivesse seu maior efeito na síntese progressiva da história. É este resultado que conta, como se cada fato fosse um passo em uma direção da su-

peração dos atuais conflitos e contradições para a construção de uma síntese nova. Democracia é processo. A democratização é uma construção permanente. Mas, a democracia não se exerce em um vazio institucional. A democratização firmada sobre uma desestabilização ou descaracterização institucional é paradoxal. A universidade precisa recuperar sua identidade, sua função na sociedade e fortalecer-se como instituição, como organização complexa, numa globalidade. Aí então sua democratização ganhará em substância e conteúdo, revertendo sobre a totalidade social.

A administração educacional não pode omitir-se da função de garantir a especificidade política, social e técnica do ensino superior. A sociedade não espera da universidade o confundir-se com outras instâncias, instituições e organizações. É a partir de sua contribuição própria, que a universidade se credencia na sociedade pela relevância histórica e social da sua função, da qual não se pode separar jamais a dimensão política que, por sua vez, não poderia autonomizar-se ou sobrepor-se a outras.

O grande desafio do momento da transição é a construção da universidade democrática. Ela jamais existirá, porém, sem sua especificidade institucional, sem sua identidade organizacional, funcional e estrutural. A nova geração dos administradores não pode identificar-se menos com o processo de democratização do que com o processo de consolidação institucional da universidade, como se fossem os homens da organização e da estrutura em falso confronto com os da mobilização política. Se houver dois lados, se houver dois mundos, o administrador mais do que ninguém será cidadão destas duas cidades, carregando em si mesmo a bipolaridade destas forças. A administração educacional assume o caráter de síntese do processo institucional e político.