

PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL: COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE O "PENSAR" E O "AGIR"?

MARIA ESTELA DAL PAI FRANCO
Faculdade de Educação, UFRGS

Resumo

A administração e o planejamento educacional são analisados de acordo com um "rationale" comum que inclui propósitos, processos, fatores situacionais e níveis de ocorrência. É discutida a necessidade de compatibilizar o "pensar" e o "agir" considerando não somente um dado nível político-administrativo, mas os que o precedem e o sucedem.

1 INTRODUÇÃO

A administração e o planejamento na educação tem sido alvo de opiniões por vezes divergentes quanto a seus domínios, processos e precedência de tarefas.

É possível constatar, através de contatos com administradores educacionais, que ainda subsistem concepções fragmentadas sobre o planejamento. Talvez por falta ou falhas de preparação técnica, o planejamento algumas vezes tem sido concebido de forma unilateral em relação a outros processos afins, quando não desvinculado dos níveis que o antecedem e do contexto sócio-cultural que o envolve.

Por outro lado, encontram-se também planejadores educacionais cuja perspectiva de operacionalização carece de diálogo com administradores e com outros especialistas da educação e de áreas relacionadas. Provavelmente os planos que elaborarem estarão fadados a aumentar o acervo dos arquivos de uma dada agência ou, bem pior, caso lograrem aprovação no nível político-administrativo competente, caracterizar-se-ão pela inoperância.

O desenvolvimento sistemático da administração e do planejamento educacional é relativamente recente. Portanto, como áreas de conhecimento emergentes, caracterizam-se pela busca, desenvolvimento e tentativas de validação de seus modelos.

Sendo a administração e o planejamento educacional áreas de conhecimento emergentes, acredita-se que uma reflexão sobre seus contextos, processos, tarefas e mesmo desenvolvimento de concepções teóricas, por certo acrescerá elementos que podem auxiliar no equacionamento das inúmeras variáveis envolvidas e na compatibilização de divergências.

2 PERSPECTIVAS DA ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL

As concepções das ciências comportamentais aplicadas à administração e os modelos sistêmicos com raízes nas idéias de Allport (1955) e Bertalanffy (1968) permitiram o desenvolvimento de uma concepção de organização como sistema sócio-técnico, composto de elementos humanos e não humanos que interagem e determinam o funcionamento individual e organizacional (Lippitt, 1969).

Na perspectiva da organização como sistema sócio-técnico, é possível conceber-se a própria administração constituída de um conjunto de elementos que estão de alguma forma inter-relacionados e que operam de acordo com certas leis, de forma a produzir um dado efeito. Mas quais os elementos que constituem a administração educacional?

A literatura especializada permite identificar alguns elementos básicos tais como as áreas de tarefas administrativas, o comportamento do administrador e sua expressão processual — o processo administrativo-decisório — e os fatores situacionais do contexto onde ocorre a administração. Esses elementos não são mutuamente exclusivos mas concebidos na perspectiva já preconizada por Moore (1957) de que a administração educacional e as funções administrativas só podem ser definidas adequadamente em relação ao contexto onde tais funções se manifestam.

A identificação e análise dos elementos da administração e seus relacionamentos permitem a exploração de novos ângulos, o desenvolvimento de uma visão compreensiva da própria administração educacional, assentando-a em bases mais científicas.

As tarefas administrativas relacionam-se com a definição de papéis organizacionais. Têm conotação predominante normativa indicando a missão que justifica a existência da organização e conseqüentemente da própria administração educacional. As tarefas implicam em responsabilidades do administrador no provimento de condições para o adequado

funcionamento da organização tendo em vista seus propósitos (Halpin, 1966). São meios para alcançar os propósitos, ou ainda sua interpretação em dado tempo (McCleary & Hencley, 1965). Os propósitos também têm caráter normativo, expressando a responsabilidade da administração. Contudo, enquanto o caráter normativo dos propósitos assenta-se em bases predominantemente valorativas, o caráter normativo das tarefas assenta-se predominantemente no conhecimento técnico. Os propósitos, projetam em dimensão valorativa os resultados a serem alcançados pela organização e pela ação administrativa. As tarefas, projetam em dimensão de conhecimento técnico os resultados a serem alcançados. Ambos são intencionais mas os primeiros dizem mais respeito aos fins, enquanto as segundas dizem mais respeito aos meios. São expressões do que a administração educacional “deve fazer” e não “do que faz”.

Entre os estudos que identificam as tarefas da administração educacional predominaram os que utilizam o enfoque do “socialmente desejável” havendo atualmente forte tendência de defini-las a partir da observação de desempenhos de administradores em um dado contexto, relacionando a critérios de eficácia. Nota-se, portanto, que, mesmo predominando a dimensão normativa baseada no conhecimento técnico, as tarefas implicam também na dimensão valorativa, seja em função do que é “socialmente desejável” ou mesmo do que é considerado como um desempenho eficaz em um dado contexto.

Considerando as idéias de Katz & Kahn (1970, p. 77) de que a “organização é um sistema de um ou mais sistemas maiores e sua vinculação ou integração com eles afeta seu modo de operação a nível de atividades”, infere-se que a consonância dos propósitos ou fins da organização educacional e dos sistemas maiores é assegurada pelos valores. Assim, subjacentes às tarefas — como expectativas institucionalizadas de meios para consecução de fins — tem-se as próprias justificativas e aspirações que as legitimam. Parsons (1966) analisa a organização em nível cultural-institucional concebendo a institucionalização dos valores do sistema social em diferentes contextos funcionais. Contudo, mesmo aceitando a influência dos valores sociais na determinação dos fins das organizações educacionais e da própria administração, acredita-se que a organização e a administração educacional também influenciam os sistemas sociais.

Para Getzels (1958) a organização é vista como um sistema social cujos comportamentos resultam da interação de três dimensões: a idiomática, a nomotética e a cultural. A primeira é de ordem psicológica envolvendo o indivíduo, suas necessidades e disposições. A dimensão nomotética ou sociológica envolve a instituição, que define os papéis de seus membros e tem expectativas sobre seus desempenhos. A última dimensão é de ordem antropológica envolvendo os sistemas mais amplos, a cultura, os valores do sistema social, os costumes.

Da interação das três dimensões e dos conflitos que podem emergir, resultam os comportamentos na organização e os comportamentos administrativos.

Assim, os propósitos e tarefas da organização educacional não seriam determinados exclusivamente pelos valores dos sistemas sociais mais amplos (Parsons, 1966), não seriam também unicamente legitimados pelas próprias organizações que controlariam as forças sociais como não seriam resultantes unicamente do processo de valoração individual vinculado à satisfação de necessidades humanas (Hessen, 1974). O comportamento administrativo organizacional resulta das três dimensões, entretanto influencia os propósitos e tarefas. Com isso se quer salientar a necessidade de redefinição constante dos propósitos e tarefas da organização e administração educacional pois o sistema social, as organizações não existem por si só, mas resultam de um processo interativo entre homens. Os fins e valores, e logo os propósitos e tarefas, não são determinados pelo sistema social ou pelas organizações ou pelos indivíduos isoladamente, mas por um processo interativo entre homens em situações distintas e com distintos níveis de influência (Zung, 1978).

As tarefas, por outro lado, como têm caráter normativo assentado principalmente no conhecimento técnico, e como são levadas a efeito através de seqüências comportamentais que podem ser observadas e controladas cientificamente, implicam racionalidade, esta concebida principalmente como o encadeamento entre meios e fins. (Simon, 1970). As seqüências comportamentais através das quais as tarefas são efetivadas constituem-se no que se denomina de processo administrativo.

Como a tarefa é o meio intencional para a consecução de propósitos, as seqüências comportamentais, ou seja, os processos administrativos são os meios reais para efetuar a tarefa e alcançar os propósitos.

O processo administrativo pode ser analisado em duas perspectivas. A primeira refere-se à dimensão idiográfica ou individual e a segunda à dimensão do conhecimento técnico. A análise da dimensão individual do processo administrativo pode ser assentada sobre a concepção da organização como um sistema social complexo, um sistema total de comportamentos individuais determinados pela motivação, percepção, processos interpessoais e ambiente da estrutura organizacional (Schein, 1965). Nesta linha de análise, um bom respaldo é fornecido por obras tais como as de Maslow (1970), McClelland (1961), Argyris (1957). Os estudos sobre a liderança (Hersey & Blanchard, 1974) e as relações entre liderança e tomada de decisões (Tannembaum et alii, 1972) fornecem também subsídios para análise.

Alguns paradigmas para análise do comportamento administrativo focalizam-se na interação de eventos organizacionais e de sistemas mais amplos (Shartle, 1958).

Halpin (1966) desenvolveu um paradigma sobre o comportamento do administrador como tomador de decisões e como líder do grupo, o qual é influenciado pelas tarefas definidas, pelas variáveis inerentes ao administrador, pelas variáveis intra e extra organizacionais, e pelas realizações da organização.

O referido paradigma constitui-se num instrumental de análise do comportamento do administrador e do processo administrativo, vinculando a dimensão individual à dimensão sociológica e mesmo cultural da organização e da administração. Essa abordagem de análise é importante, considerando que o processo administrativo não existe “per se” mas cujas seqüências, sob o ponto de vista técnico, são inferidas de comportamentos observáveis, direcionados para a consecução de tarefas e propósitos.

O processo administrativo na perspectiva de conhecimento técnico, ou ainda como um processo técnico, tem merecido a atenção de estudiosos há mais de meio século. Alguns de seus passos, inicialmente, foram concebidos como funções e operações administrativas, tendendo atualmente, a serem considerados como etapas do processo decisório. O QUADRO I expressa diversas modalidades do processo administrativo desenvolvidas no presente século. Observe-se que, em geral, apresentam uma sistemática seqüencial para alcançar objetivos.

Uma das primeiras tentativas de sistematização do processo administrativo é apresentada por Fayol (1916) quando, entre as operações da empresa, identificou as chamadas operações administrativas ou seja prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. A partir de Fayol, as sistematizações do processo foram acrescidas de novos elementos tais como direção e avaliação (Gulick, 1937; Sears, 1950; AASA, 1955). Entretanto foi Gregg (1957) que primeiro alertou-se do papel da tomada de decisão, considerando-a como etapa do processo administrativo.

Campbell et alii (1962), certificou-se do caráter processual da própria tomada de decisão e passa a considera-la como sub processo administrativo. Este passa, pois, a ser concebido como o processo pelo qual a organização toma e implementa decisões. Seria, pois, a ação de tomar decisões, envolvendo subsequente programação, execução e avaliação em função de objetivos.

O processo decisório como sub processo do processo administrativo, geralmente enfatiza a decisão, implicando em processos posteriores de execução e avaliação (Newman, 1972 e Simon, 1970).

Nota-se, contudo, crescente tendência de identificar o processo administrativo ao processo decisório organizacional, estabelecendo-se ver-

dadeiros sistemas racionais de tomada de decisão (Silva, 1975; Kaufman, 1972; Griffiths, 1969 e Drucker, 1967). Cumpre salientar, no entanto, que nas duas concepções o processo decisório, sob o ponto de vista técnico, constitui-se em processo aplicável principalmente a decisões não rotineira:, também chamada por alguns, estratégicas ou ainda não programadas (Campbell, et alii 1969; Drucker, 1970 e Simon, 1970).

O processo decisório identificado ao processo administrativo caracteriza-se pela dupla dimensão que atende, isto é a do decidir e a do fazer. Silva (1975) discute e analisa essas duas dimensões na perspectiva do binômio pensar-agir, sobre o qual assenta o modelo que desenvolveu e testou com administradores educacionais do Estado do Rio Grande do Sul e que denominou Sistema Racional de Tomada de Decisão (SRTD). Para a autora citada, o binômio pensar-agir expressa a tomada de decisão para desenvolver o processo administrativo e, conseqüentemente, o processo decisório da organização.

Um Sistema Racional de Tomada de Decisão "... seria uma unidade ou conjunto de passos e etapas que, dentro dos limites de uma seqüência de eventos, inter-relaciona-se de tal modo a constituir uma linha de desempenho para analisar o problema, chegar a decisão e executá-la. Tudo isso se faria objetivando a constante realimentação da ação e o conseqüente preparo para novas decisões". (Silva, 1975 p. 56).

Observa-se, portanto, que o processo administrativo identificado ao processo decisório — esse entendimento no binômio pensar-agir — assim como as tarefas administrativas, são elementos essenciais da administração educacional. Existem, contudo, outros elementos essenciais da administração educacional tais como os fatores situacionais. Comumente são identificados como fatores situacionais os de ordem social, psicológica, econômica, política, legal, demográfica, cultural, decorrentes do avanço científico (Jones et alii, 1969; Castetter, 1969; Campbell et alii, 1969; McCleary & Hencley, 1965).

Na medida que os fatores situacionais interagem com a organização educacional, passam a integrar o contexto da administração educacional.

A administração se manifesta, pois, em uma estrutura contextual complexa e os fatores que a influenciam passam a incorporar seu contexto. Nelson, Ramsey e Verner (1962) percebem os componentes, os elementos e as dimensões de uma dada estrutura incorporados a essa mesma estrutura. Numa perspectiva sistêmica pode-se dizer que, na medida em que uma série de fatores influencia os componentes e a interação entre os componentes de uma dada estrutura, esses fatores são incorporados, de certa forma, ao sistema que também os afeta.

Campbell (1957) e Ramseyer et alii (1955) identificaram o comportamento do administrador, dos indivíduos e grupos que interagem, e o próprio desempenho organizacional como alguns dos fatores que caracterizam e dimensionam o contexto da administração educacional.

Franco et alii, (1976) desenvolveram um modelo do contexto da comunidade escolar, onde se manifesta a administração educacional.

No contexto da administração educacional, a partir do modelo citado, é possível identificar unidades componentes, fatores situacionais, e processos administrativos direcionados para o alcance de objetivos e metas organizacionais (FIGURA 1).

Tendo como referência a organização educacional (escola, universidade, Secretaria de Educação e mesmo um Ministério de Educação), o contexto da Administração Educacional envolveria unidades componentes extra-organizacionais, intermediárias e intra-organizacionais que interagem.

As unidades componentes extra-organizacionais são as organizações formais com as quais uma organização educacional interage, tais como entidades públicas, agências financiadoras, empresas industriais e comerciais, associações diversas. São as organizações formais que demandam muitas das ações administrativas no sentido de prover por uma dada necessidade, como por exemplo a de mão-de-obra especializada.

Essa demanda influi na definição de tarefas administrativas na perspectiva do "socialmente desejável".

As unidades componentes intermediárias são visíveis principalmente em nível de sistemas escolares de 1º e 2º grau (escolas), constituindo-se dos responsáveis pelos alunos que tem expectativas sobre o desempenho, da organização educacional e demandam ações para o atendimento dessas expectativas. Essas demandas também influenciam a definição de tarefas administrativas na perspectiva do "socialmente desejável".

Na perspectiva de uma organização educacional macro sistêmica, como uma Secretaria de Educação, essa demanda seria evidenciada principalmente por especialistas e mesmo grupos de especialistas não diretamente vinculados à organização, que sugerem políticas e ações administrativas, algumas das vezes sendo até mesmo convidados para tal fim.

As unidades componentes intra-organizacionais são as áreas de tarefas administrativas da organização educacional nas quais são agrupadas tarefas afins. As tarefas são geralmente agrupadas em áreas tais como o currículo e ensino, recursos humanos, finanças, facilidades físicas,

apoio ao educando, relações públicas, estrutura e funcionamento (Franco et alii, 1976; Campbell et alii, 1969; Castetter, 1969; Jones et alii, 1969; Fisk, 1957).

As áreas de tarefas administrativas não necessariamente são vinculadas a setores organizacionais. Estão presentes tanto numa escolinha rural como numa Universidade, tanto numa Delegacia de Educação como num Ministério de Educação. As diferenças residem na definição das tarefas de cada área que evidentemente ocorrem em função da abrangência e complexidade contextual da organização.

Nesta perspectiva, a administração educacional consiste na efetivação do processo administrativo decisório (dimensões do decidir e fazer), na organização educacional, para o cumprimento de tarefas que conduzam ao alcance de objetivos e propósitos. Logo, o administrador educacional seria o responsável pela efetivação do processo administrativo-decisório, para o cumprimento de tarefas que conduzam ao alcance de objetivos e propósitos de uma organização educacional. Assim, seriam administradores educacionais desde o administrador escolar ou diretor de uma escola até o reitor de uma universidade, desde um delegado de educação até membros de um Ministério de Educação.

As idéias aqui apresentadas constituem-se em um esquema referencial para analisar a administração educacional em seus diversos níveis de ocorrência. Indicam a necessidade de serem desenvolvidos estudos, assentados principalmente em avaliações contextuais, nos diversos níveis em que ocorre a administração educacional para identificar propósitos, tarefas, comportamentos e processos básicos inerentes a cada nível bem como os fatores básicos que contribuem para sua determinação.

Como esquema referencial, a concepção de administração apresentada implica também uma concepção de planejamento que lhe seja compatível.

3 PERSPECTIVAS DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

O Planejamento Educacional como área de estudo tomou grande impulso a partir da década de sessenta. Apresenta atualmente muitos modelos e conceitos, geralmente desenvolvidos e emitidos em função dos propósitos de um dado plano e, como diz BEEBY (1969, p. 101), em função das experiências dos especialistas envolvidos em um dado planejamento.

Observa-se, contudo, que os diversos modelos e conceitos divergem mais quanto a ênfase atribuída a variáveis e propósitos do planejamento que quanto a identidade dessas mesmas variáveis.

Na literatura especializada, principalmente decorrente dos incentivos do Instituto Internacional de Planejamento Educacional - IPE/UNESCO, o planejamento tem sido discutido em relação a modelos, conceitos, contexto e condições de êxito (Coombs, 1970; Anderson, 1970; Ruscoe, 1969; Poignant, 1970; Harbison, 1970). Tem sido também analisado em relação à administração educacional (Beeby, 1969; Paro, 1976), a custos e benefícios (Vaisey & Chesswas, 1967; Hallak, 1969; Woodhall, 1970), à educação rural (Griffiths, 1968).

Na perspectiva de planejamento educacional para o desenvolvimento, observa-se inúmeras tentativas de equacionar problemas educacionais, política e economia, sendo a educação considerada como fator decisivo para o desenvolvimento e fator estratégico do progresso (Castro, 1972; Rowley, 1971; Curle, 1969; Harbison & Myers, 1964).

Curle (1969) enfatiza o planejamento para o desenvolvimento de recursos humanos. Esse envolveria o que denomina de planejamento educacional, planejamento de ramos específicos e planejamento do potencial humano. O planejamento educacional diz respeito ao próprio sistema educacional, exigindo uma visão ampla de quem o desenvolve. O planejamento de ramos específicos, exige conhecimentos especializados, como é o caso do planejamento de currículos. O planejamento do potencial humano implica na análise e projeção de necessidades do mercado de trabalho, ou seja, relações entre pessoal qualificado e demanda.

Nesta perspectiva, o planejamento de recursos humanos está diretamente vinculado ao planejamento global de uma nação e de áreas sócio-econômicas específicas, pois como salienta Curle (1969, p. 23) estariam "interessando menos os valores da educação que os objetivos sociais e econômicos mais amplos dos planos de desenvolvimento".

Para Beeby (1969, p. 110), o "planejamento educacional é o exercício de previsão para determinar a política de prioridades e dos custos de um sistema educacional, levando em conta as realidades econômicas e políticas, o potencial de crescimento do sistema e as necessidades do país e dos alunos beneficiados pelo sistema".

Verifica-se nos posicionamentos dos autores citados a preocupação em equacionar o planejamento educacional e econômico. Verifica-se ainda, no decorrer de seus estudos, de forma explícita ou subjacente, a consideração pelo contexto global onde o planejamento educacional se manifesta, refletindo posicionamentos filosóficos-sociais que embasam e direcionam a política educacional.

Contudo, o planejamento educacional para o desenvolvimento não objetiva meramente o crescimento econômico. Seus propósitos são mais amplos que a formação de capitais, a produção, a industrialização, a

modernização, o treinamento da mão-de-obra. Implica, isto sim, na necessidade de uma reconstrução conceptual das estratégias de planejamento as quais seriam focalizadas nas necessidades humanitárias e de sobrevivência, nos problemas de distribuição, no comprometimento com o progresso, na redução progressiva do analfabetismo, do desemprego e das desigualdades, como foi destacado por Grandstaff (1973). A disponibilidade e a distribuição de oportunidades educacionais seriam indicadores de desenvolvimento expressando, conforme Grandstaff (1973), uma tendência que direciona-se do técnico para o humano.

O Planejamento Educacional, nesta perspectiva, não se assenta no pressuposto de que a educação formal aumenta a percentagem de indivíduos educados e "per-se" conduz ao desenvolvimento. A pressão de recursos, que implica crescente demanda para a educação, aumento dos índices de matrícula e evasão, indica que, por mais recursos que sejam dotados à educação, pelos países em desenvolvimento, estes sempre estarão lutando com verbas orçamentais insuficientes à demanda (Ahmed, 1975; La Belle & Verhine, 1975). A própria inadequação das estruturas educacionais vigentes para enfrentar essa problemática indica a necessidade do Planejamento Educacional para o desenvolvimento assentar-se também em outras estratégias como a educação não formal, visto que tentativas drásticas para a expansão de serviços educacionais possivelmente influiriam na qualidade do ensino.

A educação e, conseqüentemente o planejamento educacional para o desenvolvimento não podem, pois, serem equacionados somente em função dos anos de escolarização. Existem evidências de que a atuação na escola e posterior nível de renda do indivíduo é em grande parte relacionada ao "background" sócio-econômico da família (Castro, 1972). As evidências disponíveis falham em mostrar como os recursos da escola afetam os produtos educacionais, mas indicam que o status, a renda, a ocupação da família parecem relacionar-se a este produto (La Belle & Verhine, 1975).

Considerando esses aspectos, a educação e o planejamento educacional não podem ser equacionados somente em função dos anos de escolarização mas em função de alternativas educacionais diversificadas como é a educação não formal, isto é, como dizem Coombs & Ahmed (1974), uma educação que envolve atividades educacionais sistemáticas e organizadas, porém fora do sistema formal, objetivando prover tipos de aprendizagem para grupos determinados da população.

Os aspectos até aqui levantados dizem respeito principalmente aos propósitos do planejamento educacional indicando estratégias amplas para sua consecução.

Sob o ponto de vista técnico, observa-se, contudo, uma tendência crescente de conceber o planejamento educacional na perspectiva de seqüências processuais e contínuas de eventos para selecionar as melhores alternativas na consecução de objetivos, levando em conta os planos globais de uma nação. Constitui-se, nesta perspectiva, em uma previsão orientada para a consecução de objetivos e cujas etapas devem prever mecanismos de solução de problemas. Implica definição e medição de objetivos e compatibilização de meios e fins.

Schiefelbein (1974, p. 23)) concebe o planejamento como o "conjunto de procedimentos que vão desde a definição de metas, passando pela racionalização entre metas e meios, até a execução ou realização". Em seu "Modelo Análogo do Processo de Planejamento" são previstas etapas que implicam medidas e estimativas prognósticas a partir de dados disponíveis do sistema de valores e da situação ambiental.

Observa-se, também, tentativas de identificar os papéis e as tarefas do planejador educacional. Para Curle (1969 a, p. 73), o planejador ajuda a planejar a afluência de informações, realiza ou provê por investigações, estuda formas de levar à prática um plano, procura atualização constante, procura captar recursos, corrige constantemente suas estimativas e projetos de acordo com alterações da situação econômica e mudanças governamentais.

Retomando os aspectos levantados, evidencia-se, pois, que o planejamento educacional para o desenvolvimento implica necessariamente posições valorativas de uma dada cultura que influenciam a determinação dos propósitos do próprio planejamento em face do contexto situacional. Evidenciam-se também diferentes papéis e tarefas envolvidas no planejamento, que implicam conhecimentos técnicos, bem como, em nível operativo, sistemáticas técnico-processuais para efetivá-lo.

Assim como a administração, o planejamento educacional ocorre em um contexto, com propósitos, fatores situacionais, tarefas, comportamentos e seqüências processuais.

4 ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL COMO AÇÃO COMPATIBILIZADA

Percebendo-se o planejamento como previsão orientada para propósitos e consecução de objetivos e cuja operacionalização pressupõem ações administrativo-gerenciais, é viável acreditar-se que exista similaridade entre os propósitos, tarefas, processos do planejamento e da administração educacional e das situações onde ocorrem. As diferenças residiriam mais na dimensão em que as responsabilidades se manifestam do que em suas essências.

Assim, as tarefas da administração educacional estariam presentes em organizações ou sistemas educacionais de qualquer nível político-administrativo, emanando de diretrizes legais e de planos e estratégias comuns, mas adequando-se a peculiaridades regionais e sendo influenciadas por grupos e indivíduos. Esses aspectos caracterizam um sistema educacional descentralizado porém articulado.

As tarefas do planejamento educacional seguiriam também essa dependência seqüencial, de expressão e operacionalização, sem contudo sobrepor-se à administração, visto suas ações em função de um mesmo propósito, objetivo ou problema, ocorrerem em diferentes dimensões. Nesta perspectiva observa-se que tanto o planejamento como a administração educacional teriam expressões nos diferentes níveis do "continuum" macro-micro sistema educacional.

Assim, em um dado nível político-administrativo do sistema educacional-escola, delegacia de educação, departamento de Secretaria de Educação — as unidades componentes extra-organizacionais, intra-organizacionais ou intermediárias seriam da mesma ordem para a administração e para o planejamento (ver FIGURA 1), diferindo a dimensão de responsabilidade. Essa concepção coaduna-se com a alegação de Beeby (1969) de que um plano educacional só é aplicável na medida em que é delimitado pelos planejadores que o elaboram, pelos políticos que o criticam e aprovam e pelos administradores que o executam. Assim como as unidades componentes da administração e do planejamento educacional são similares, também o são as tarefas e os fatores que os influenciam. Tal abordagem não aceita o planejamento isolado da administração mas interdependente. O que pode ocorrer são variações no grau em que um mesmo fator afeta a administração ou o planejamento. Isto implica na necessidade de administradores e planejadores desenvolverem ações compatibilizadas através, principalmente, de comunicação profissional efetiva e das tarefas e processos que cada um envolve.

Sob o ponto de vista do processo técnico, ou seja, seqüências processuais que conduzem a efetivação das tarefas, ambos os processos, da administração e do planejamento apresentam similaridades.

Kaufman (1972) considera o planejamento como processo para determinar "onde ir" e estabelecer os requisitos para chegar a esse ponto da maneira mais eficiente e eficaz possível. Ao analisar seu modelo de planejamento verifica-se uma seqüência processual que inicia-se com a identificação e documentação de necessidades e chega a determinação de possíveis alternativas de estratégias e instrumentos.

O "Modelo Análogo do Processo de Planejamento" desenvolvido por Schiefelbein (1974) permite identificar uma linha comum com a seqüência,

processual acima mencionada; o mesmo acontece ao examinar-se seqüências processuais como as indicadas para programas como PPBS (Hartley, 1968), ou as de outros modelos que envolvam a análise de sistemas (Banghart, 1969).

Observa-se grande similaridade entre as etapas processuais da administração e do planejamento. Esta similaridade aflora na análise dos vários modelos de processo administrativo (QUADRO 1) destacando-se os que focalizam a tomada de decisão.

Partindo do "Sistema Racional de Tomada de Decisão" desenvolvido por Silva (1975) que considera-o uma expressão do processo administrativo, tentar-se-á salientar a similaridade de ambos os processos (FIGURA 2)

É indicado no próprio modelo que algumas etapas são mais relacionadas ao planejamento e outras dizem mais respeito à administração. Os modelos de planejamento geralmente são desenvolvidos até a etapa que prevê pela determinação de alternativas de estratégias e instrumentos. Analisados na perspectiva do binômio pensar-agir, ou ainda, decidir-fazer, geralmente atendem a dimensão do "pensar", cabendo à administração atender a dimensão do "agir". Entretanto Kaufamn (1972), ao analisar o processo de planejamento e o processo administrativo, conduz o primeiro até a determinação de alternativas e estratégias, mas não exclui no segundo as seqüências processuais da identificação do problema, seguidas das relativas a solução.

O que se pretende mostrar é a similaridade processual em nível técnico salientando que a administração e o planejamento não são processos dicotômicos mas sim compatíveis. '

Ao analisar-se as etapas da FIGURA 2 na perspectiva do Planejamento, verifica-se que esse envolve principalmente as primeiras etapas e gradativamente vai cedendo lugar à administração, contudo, abrange não somente a dimensão do "pensar" mas também do "fazer". Isto não significa que o planejador execute um plano mas tenha em mente sua operacionalização, dialogue com administradores e preveja mecanismos para que no decorrer da execução possa colaborar no reajuste de ações estratégicas.

Em dependência do nível político administrativo de ocorrência e da situação específica, ambos os processos podem até mesmo confundir-se. É o caso de um diretor de escola que desenvolve o processo de planejamento e o processo administrativo-decisório na mesma seqüência processual, tendo neste caso ambas as dimensões de responsabilidade fundidas em um único processo mas não superpostas no sentido de duplicação de meios. Daí decorre a necessidade do administrador conhecer modelos e técnicas de planejamento, a qual está presente também quando a responsabilidade é partilhada com planejadores em face da necessidade de comunicação.

Parece de suma importância que planejadores e administradores tenham presentes, além de compatibilização em um dado nível, a compatibilização com os demais níveis tanto precedentes como subseqüentes.

Essa interpretação tem como pressuposto o caráter seqüencial e contínuo que deveria refletir-se no planejamento e na administração em seus diversos níveis de ocorrência. Esses níveis podem apresentar a seguinte configuração:

Nível Nacional — Global — onde ocorrem processos cujos produtos são expressos em diretrizes político-legais e/ou planos e estratégias globais como PND.

Nível Setorial — onde ocorrem processos cujos produtos são expressos em diretrizes político-legais e/ou planos ou estratégias para setores específicos tal como o Plano Setorial de Educação e Cultura. É o nível de ação do Conselho Federal de Educação, e do MEC, responsável inclusive pela operacionalização administrativa.

Nível Regional — onde ocorrem processos cujos produtos são expressos em diretrizes político-legais e/ou planos e estratégias para um dado Estado ou região. É o nível de ação dos Conselhos Estaduais, das Secretarias de Educação e de outros organismos e/ou agências cuja ação é de âmbito Estadual e/ou regional como por exemplo a Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL).

Nível Micro-Regional — onde ocorrem processos cujos produtos são expressos em diretrizes político-administrativas objetivando principalmente a operacionalização de decisões dos níveis superiores adaptadas a peculiaridades micro-regionais. É o nível de ação dos Distritos Geo-Educacionais e das Delegacias de Educação.

Nível Institucional Local — onde ocorrem processos cujos produtos são expressos em diretrizes político-administrativas voltadas para a ação operativa de uma organização educacional. Essas ações seriam compatibilizadas com as decisões dos níveis precedentes.

A expressão gráfica (FIGURA 3) indica os diferentes níveis onde ocorrem o planejamento, a administração e os processos que lhes são relacionados.

Certos níveis podem ser omitidos na dependência do problema focalizado. Essa situação é configurada, a título de ilustração, no Programa de Pós-Graduação em Educação — Linhas Operacionais. (MEC/DAU/CAPES, 1975) em nível setorial, que desencadeou a ação administrativa em nível institucional-local.

A efetivação do planejamento, envolve, contudo, mais de uma ordem processual a ser considerada. O planejamento envolve um processo técnico, um processo interpretativo e um processo político. Entende-se por processo técnico a seqüência metodológica que expressa a tecnologia adotada para o diagnóstico da realidade, a previsão de necessidades futuras e a determinação de ações e meios para satisfazer essas necessidades. Seria um processo similar ao indicado na FIGURA 2. Já o processo interpretativo constitui-se de ações compatibilizadoras entre as diretrizes político-legais superiores e as determinações operacionais. Deveria, pois, configurar-se em todas as etapas do processo técnico e em seu produto. O processo político envolve não só a seqüência de ações para o estabelecimento de diretrizes legais mas também as ações orientadas para a aprovação de planos e estratégias em um dado nível. Se o primeiro foco interessa ao planejamento na perspectiva do processo interpretativo, o segundo implica aprovação política em dado nível, em dependência da qual está a concretização de um plano através do processo administrativo que se desencadeia no nível subsequente.

As relações estabelecidas e os níveis identificados não esgotam o assunto, mas permitem uma sistemática de análise que possivelmente levaria à identificação de níveis processuais intermediários e novas relações.

Acredita-se, contudo, que esta interpretação poderia dirimir os chamados embaraços do planejamento educacional (RUSCOE, 1969) expressos principalmente pela ausência de distinção entre as decisões políticas, técnicas e administrativas.

Em situações contextuais onde papéis e tarefas envolvem problemas comuns e onde os processos são similares, não é possível conceber-se o planejamento e a administração como isolados mas como ações que devem ser compatibilizadas no pensar e no agir:

FIGURA 1 — O contexto da administração educacional.

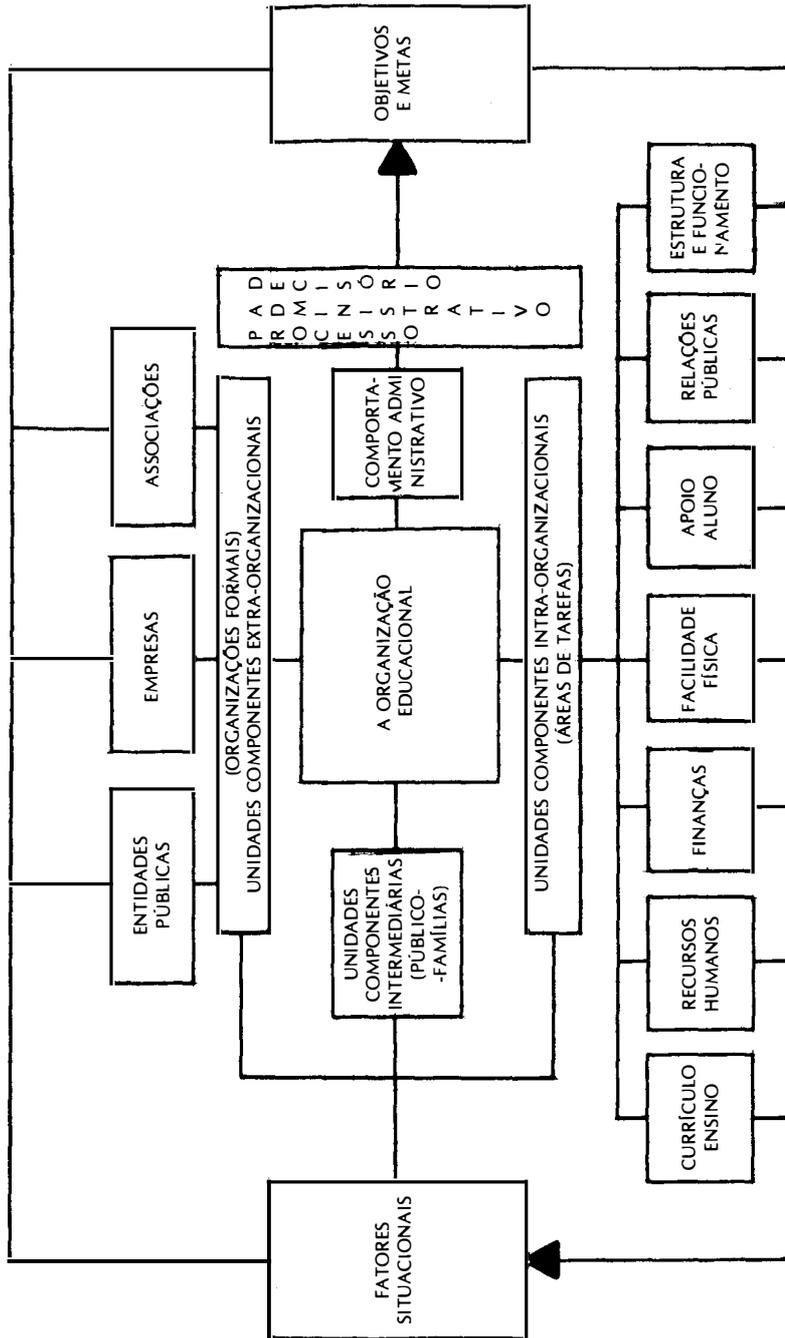


FIGURA 2 — Modelo de processo administrativo e de planejamento — perspectiva técnica.

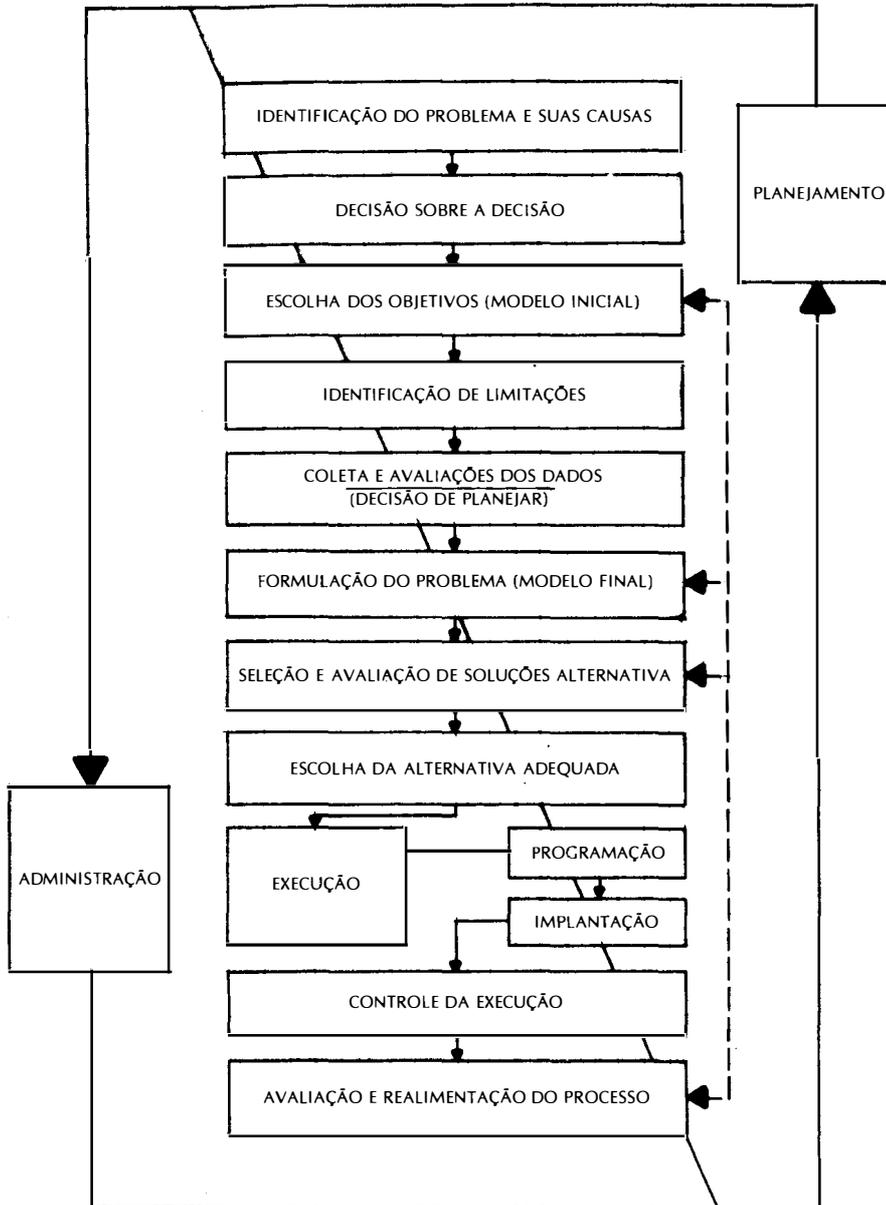
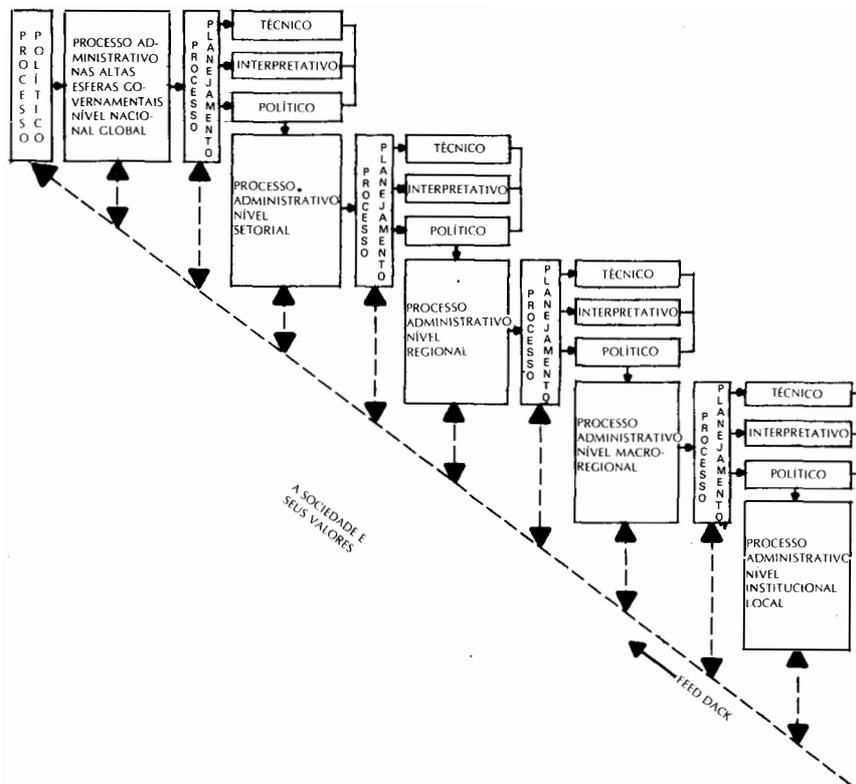


FIGURA 3 – A ocorrência do processo administrativo e de planejamento nos diversos níveis político-administrativo.



QUADRO I — O desenvolvimento do processo administrativo.

AUTOR ANO	HENRY FAYOL 1916	LUTHER GULICK 1937	JESSES SEARS 1950	AMERICAN ASS. OF SCHOOL ADM 1955	TOWARD H. LITCHFIELD 1956
OBRA	Administração industrial e geral	Notes on the theory of organization	The nature of administrative process	Staff relations in school administration	Notes on a general theory of administration.
O	Previsão — decidir o que, como e quando	Planejar — o que precisa ser feito	Planejamento — preparo de ação	Planejamento — controlar o futuro em direção a objetivos desejados.	Proposição maior — O processo administrativo é um círculo de ação que inclui
P	Organização — munir do necessário	Organizar — estruturar	Organização — o que faz a cooperação possível	Localização — procurar e distribuir recursos humanos e materiais.	— Tomada de decisão
R	Comando — supervisionar, guiar	Selecionar Pessoal — e treinar, educar.	Direção — autoridade de tomar decisões	Estímulo — motivar para resultados desejados.	— Programar
O	Coordenação — unir harmonizar.	Dirigir — orientar, conduzir	Coordenação — relação harmoniosa envolve diagnóstico, previsão e execução	Coordenação — integrar grupos de operação.	— Comunicar
P	Controle — verificar se tudo ocorre de acordo	Coordenar — inter-relacionar	Controle — exercício do poder, base para avaliar o mérito.	Avaliação — examinar continuamente resultados e processos.	— Avaliar
O		Relatar — informar.			1ª Proposição — A tomada de decisão envolve
C		"Budgeting" — conferir.			2ª Proposição — Decisões são guiadas para ação.
E					3ª Proposição — Dependem da comunicação entre os responsáveis.
S					4ª Proposição — Padrões de execução asseguram a ação requerida por decisão programada e comunicada.
S					— Definir do Programa
O					— Análise da situação
					— Cálculo de alternativas
					— Deliberação
					— Escolha
					PETER DRUCKER 1967
AUTOR ANO	RUSSEL GREGG 1957	RONALD CAMPBELL ET ALII 1962	W. R. DILL 1964	KEPNER & TRECIOE 1965	
OBRA	The administrative process	Introduction to school administration	Decision making.	The Rational manager	The effective executive
O	Tomada de Decisão	Tomada de decisão: Decisões racionais atendem:	Processo Administrativo é processo decisório e envolve:	Estabelecer objetivos da decisão	Definição do Problema
P	Planejamento	• Definir o problema	Fase de atividade intelectual	— Classificar objetivos quanto à importância	— Análise do problema
R	Organização	• Coletar dados	Fase de atividade de escolha	— Desenvolver alternativas	— Criação de soluções alternativas
O	Comunicação	• Analisar a situação	Fase de implementação	— Avaliar alternativas	— Decisão s/a melhor decisão
C	Influência	• Interpretar dados	Fase de avaliação	— Escolher alternativas	— Conversão da decisão em ação efetiva
E	Coordenação	• Levantar alternativas		— Examinar a decisão experimental em termo de consequências	
S	Avaliação	• Prever consequências		— Controlar efeitos da decisão através de ações.	
S		Programar: decisões para implantação e organização de recursos.			
O		Estimular: envolver as pessoas no processo.			
		Coordenação — manter relação apropriada entre pessoas e elementos.			
		Avaliação: contínua, considerando			
		• alcance de objetivos			
		• manutenção de organização			

QUADRO I — O Desenvolvimento do Processo Administrativo. (continuação do QUADRO I)

AUTOR	V. L. GRIFFITHS	ROGER KAUFMAN	ELIANE L. DA SILVA
ANO	1969	1972	1975
OBRA	Administrative theory	Educational system planning	O Desenvolvimento da Habilidade de Tomar Decisões como Requisito Básico para Formação do Administrador Escolar
O P R O C E S S O	<ul style="list-style-type: none"> — Identificar definir e estabelecer os limites do problema. — Analisar e avaliar o problema — Estabelecer critérios de avaliação dos resultados — Coletar dados — Formular alternativas testá-las, escolher a(s) preferida(s). — Executar <ul style="list-style-type: none"> • Programar a solução • Controlar as atividades do programa. • Avaliar os resultados do processo. 	<ul style="list-style-type: none"> — Identificar o problema — Determinar requisitos de solução e suas alternativas. — Selecionar estratégias de solução. — Implantar estratégias escolhidas. — Determinar a eficiência da realização. — Revisar, quando necessário, qualquer das etapas do processo. <p>É um processo que envolve identificação e solução de problemas.</p>	<p>Etapa 1: Preparo para a Tomada de Decisão</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificação do problema e sua causa. • Decisão sobre a decisão. <p>Etapa 2: Tomada de Decisão</p> <ul style="list-style-type: none"> * Escolha de objetivos • Identificação das limitações. • Coleta e avaliação de dados. • Formulação do problema. • Seleção e avaliação de soluções alternativas. • Escolha de solução alternativa adequada. <p>Etapa 3: Avaliação da Tomada de Decisão.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Controle da Execução. • Avaliação e Realimentação do Processo.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AHMED, Manzoor. **The economics of non-formal education**; resources, cost and benefits. New York, Praeger, 1975.
2. ALLPORT, F. H. **Theories of perception and the concept of structure**. New York, J. Wiley, 1955.
3. AMERICAN ASSOCIATION OF SCHOOL ADMINISTRATION. **Staff relations in school administration**. Washington, 1955.
4. ANDERSON, C. A. Contexto social do planejamento educacional. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (8):11-29, set. 1973. Edição original: 1970.
5. ARGYRUS, Chris. **Personalidade e organização**. Rio de Janeiro, Renes, 1969. Edição original: 1957.
6. BANGHART, Frank W. **Educational systems analysis**. London, Collier Macmillan, 1969.
7. BEEBY, C. E. El planeamiento y el administrador educacional. In: BEEBY, C. E & CURLE, A. **Planeamiento educacional: los roles del planificador y del administrador**. Buenos Aires, Paidós, 1969. p. 101-48.
8. BERTALANFFY, L. von. **Teoria geral dos sistemas**. 2. ed. Petrópolis, Vozes, 1975. Edição original: 1968.
9. BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Departamento de Assuntos Universitários. CAPES. **Programa de pós-graduação em educação**; linhas operacionais. Brasília, 1975.
10. CAMPBELL, R. F. Situational factors in educational administration. In: CAMPBELL, R. F. & GREGG, R. T., ed. **Administrative behavior in education**. New York, Harper and Row, 1957. p.228-68.
11. CAMPBELL, R. F.; CORBALLY, John E.; RAMSEYER, J. A. **Introduction to educational administration**. Boston, Allyn and Bacon, 1962.
12. CASTETTER, W.B. **Administering the school personel program**. 7. ed. New York, Macmillan, University of Pennsylvania, 1969. Edição original: 1962.
13. CASTRO, Cláudio de Moura. **Desenvolvimento econômico, educação e educabilidade**. Rio de Janeiro, Edições Tempo Brasileiro, 1972.
14. COOMBS, Philip H. O que é planejamento educacional? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (4):53-91, out. 1972. Edição original: 1970.
15. COOMBS, Philip H. & AHMED, Manzoor. **La lucha contra la pobreza rural**. Madrid, Banco Mundial, 1974.
16. CURLE, Adam. La identidad profesional del planificador educacional. In: BEEBE, C. E. & CURLE, A. **Planeamiento educacional: los roles del planificador y del administrador**. Buenos Aires, Paidós, 1969a. p. 7-65.
17. CURLE, Adam. El rol del asesor de planeamiento educacional. In: BEEBY, D. E. & CURLE, A. **Planeamiento educacional: los roles del planificador y del administrador**. Buenos Aires, Paidós, 1969b. p. 67-99.
18. DILL, W.R. Decision making. In: NATIONAL SOCIETY FOR THE STUDY OF EDUCATION. **Behavioral science and educational administration**. Chicago, University of Chicago Press, 1964. (Yearbook of the NSSE, 63, part 2).
19. DRUCKER, Peter. **The effective executive**. London, Heinemann, 1967.
20. ———. **Prática de administração de empresas**. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1970. v. 2.
21. FAYOL, Henry. **Administração industrial e geral**. 8. ed. São Paulo, Atlas, 1970. Edição original francesa: 1916.
22. FISK, R. The task of educational administration. In: CAMPBELL, R. F. & GREGG, R. T., ed. **Administrative behavior in education**. New York, Harper and Row, 1957. p. 201-27.
23. FRANCO, Maria Estela Dal Pai et alii. **Modelo de integração da comunidade escolar: a**

- influência do diagnóstico nas atividades administrativas integradoras. Porto Alegre, PUCRS, 1976.
24. GETZELS, J. W. Administration as a social process. In: HALPIN, A., ed. **Administrative theory in education**. Chicago, Midwest Administration Center; New York, Macmillan, 1958.
 25. GRANDSTAFF, Marvin. **Non formal education and expanded conception of development**. East Lansing, Michigan State University, 1973. (Program of studies in non formal education discussion papers)
 26. GREGG, Russel T. The administrative process. In: CAMPBELL, R. F. & GREGG, R. T. ed. **Administrative behavior in education**. New York, Harper and Row, 1957. p. 269-317.
 27. GRIFFITHS, Daniel. **Administrative theory**. New York, Appleton Century Crofts, 1969.
 28. GRIFFITHS, V. L. Problemas de educação rural. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (10):41-55, ago. 1974. Edição original: 1968.
 29. GULICK, Luther. Notes on the theory of organization. In: GULICK, L. & URWICK, L. **Papers on the science of administration**. New York, Institute of Public Administration, 1937.
 30. HALLAK, J. Custos e despesas em educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (12):65-102, mar. 1975. Edição original: 1969.
 31. HALPIN, Andrew W. **Theory and research in administration**. New York, Macmillan, 1966.
 32. HARBISON, Frederick. Planejamento educacional e o desenvolvimento de recursos humanos. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (6):85-104, dez. 1972. Edição original: 1970.
 33. HARBISON, Frederick & MYERS, Charles A. **Education, manpower and economic growth; strategies of human resource development**. New York, McGraw-Hill, 1964.
 34. HARDWICK, C. & LANDUYT, B. F. **Administrative strategy and decision making**. 2. ed. Ohio, South-Western Publ., 1966.
 35. HARTLEY, Harry J. **Educational planning — programming — budgeting**. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1968.
 36. HERSEY, Paul & BLANCHARD, Kenneth H. **Psicologia para administradores de empresas**. São Paulo, EPU, EDUSP, 1974.
 37. HESSEN, Johannes. **Filosofia dos valores**. Coimbra, Armenio Amado, 1974.
 38. JONES, James et alii. **Secondary school administration**. New York, McGraw-Hill, 1969.
 39. KATZ, Daniel & KAHN, R. L. **Psicologia social das organizações**. São Paulo, Atlas, 1970.
 40. KAUFMAN, Roger A. **Educational system planning**. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1972.
 41. KEPNER, Charles H. & TREGOE, Benjamin B. **The rational manager**. New York, McGraw-Hill, 1965.
 42. KOONTZ, H. & O'DONNELL, C. **Principles of management**. New York, McGraw-Hill, 1969.
 43. LA BELLE, T. J. & VERHINE, R. E. Non formal education and occupational stratification: implication for Latin American. **Harvard Educational Review**, Cambridge, 45(2):160-90, 1975.
 44. LIPPIT, Gordon L. **Organization renewal**. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1969.
 45. LITCHFIELD, Edward H. Notes on a general theory of administration. **Administrative Science Quarterly**, 1(1):3-29, June 1956.
 46. McCLEARY, Lloyd E. & HENCLEY, S. P. **Secondary school administration**. New York, Dodd Mead, 1965.
 47. McCLELLAND, D. C. **A sociedade competitiva**. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1972. Edição original: 1961.

48. MASLOW, A. H. **Motivation and personality**. 2. ed. New York, Harper and Row, 1970
49. MOORE, Mollis A. **Studies in school administration**. Washington, American Association of School Administration, 1957.
50. NELSON, L.; RAMSEY, C. E.; VERNER, C. **Community structure and change**. 2. ed. New York, Macmillan, 1962.
51. NEWMAN, W. H. **Ação administrativa**. 3. ed. São Paulo, Atlas, 1972.
52. PARO, Vitor H. Conceito, justificativa e fases do planejamento educacional **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (18):63-73, set. 1976.
53. PARSONS, Talcott. **Estrutura y proceso en las sociedades modernas**. Madrid, Instituto de Estudios Politicos, 1966.
54. POIGNANT, R. Os planos de desenvolvimento da educação e o planejamento econômico e social. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (5):77-104, nov. 1973. Edição original: 1970.
55. RAMSEYER, John et alii. **Factors affecting educational administration**. Columbus, Ohio State University Press, 1955. (SCDMS, 2)
56. ROWLEY, C. D. Política de planejamento educacional nos países em desenvolvimento. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (18):36-61, set. 1976. Edição original: 1971
57. RUSCOE, G. C. Condições para o êxito no planejamento educacional **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (14):111-29, set. 1975. Edição original: 1969.
58. SCHEIN, E. H. **Psicología de la organización**. Madrid, Prentice-Hall Internacional, 1972. Edição original em inglês: 1965
59. SCHIEFELBEIN, Ernesto. **Teoría, técnicas, procesos y casos en el planeamiento de la educación**. Buenos Aires, El Ateneo, 1974
60. SEARS, Jesse. **The nature of the administrative process**. New York, McGraw-Hill, 1950
61. SHARTLE, Carroll L. A theoretical framework for the study of behavior in organizations. In: HALPIN, A. **Administrative theory in education**. New York, Macmillan, 1958.
62. SILVA, Eliane Lautert Lopes da. **A habilidade de tomar decisões como requisito básico para formação do administrador escolar**. Porto Alegre, 1975. Dissertação de mestrado, Curso de Pós-Graduação em Educação, PUCRS.
63. SIMON, Herbert A. **Comportamento administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1970
64. SOUTHER STATES COOPERATIVE PROGRAM IN EDUCATIONAL ADMINISTRATION. **Better teaching in school administration**. Nashville, George Peabody College for Teachers, 1955
65. TANNENBAUM, R. et alii. **Liderança e organização**: São Paulo, Atlas, 1972.
66. VÁIZEY, J. & CHESSWAS, J. D. Custos dos planos educacionais. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo (9):41-71, mar. 1974. Edição original: 1967.
67. WOODHALL, Maureen. Análise de custo-benefício no planejamento educacional. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (16):19-113, mar. 1976.
68. ZUNG, Acácia Z. Kuenzer. **A racionalidade nas organizações: uma questão de valores**. Porto Alegre, PUCRS, Curso de Pós-Graduação em Educação, 1978. Não publicado.

Abstract

Administration and educational planning are analysed following a common rationale that includes purposes, processes, circumstantial factors and levels of occurrence. The need to make compatible "thinking" and "acting" is discussed considering not only a given political-administrative level, but also the levels that precede and follow it.