

IGÍÑIA CAETANA FINELLI SILVA

Este exemplar corresponde à redação
final da Dissertação defendida por
IGINIA CAETANA FINELLI SILVA e
aprovada pela Comissão Julgadora em
13 de novembro de 1989.

Melavelli

ORIENTAÇÕES PARTICIPATIVAS E DESCENTRALIZADORAS
- UMA (IN)VIABILIDADE NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA
DO ENSINO DE 1º GRAU

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

- 1989 -

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

Dissertação apresentada como exigên
cia parcial para obtenção do Título
de MESTRE EM EDUCAÇÃO na Área de
Concentração: Administração e Super
visão Educacional à Comissão Julga
dora da Faculdade de Educação da
Universidade Estadual de Campinas ,
sob a orientação da Profa. Dra. Ma
ria Lúcia Rocha Duarte de Carvalho.

Comissão Julgadora

Abel Arraêdo

Hamilton

James P. Maku.

A Oswaldo, marido e
companheiro, pela ajuda
e compreensão

A Ronaldo e Oswaldo,
filhos queridos, pelo
carinho e força

In memoria:

A Affonso e Branca,
pais queridos, pelo
muito que fizeram
por mim

A Lair, sogra e amiga,
pelo apoio e confiança

Agradecimentos

A Ucha - Profa. Dra. Maria Lúcia Rocha Duarte de Carvalho - pela orientação do presente trabalho, pelo respeito à minha maneira de ser e pela amizade.

Ao Prof. Dr. Charles Richard Lindaker e ao Prof. Dr. José Camilo dos Santos Filho, pelas orientações técnicas e pelo interesse sempre demonstrado.

Ao Prof. Octávio César Borghi, Diretor Técnico da Divisão Regional de Ensino de Campinas, pelo atendimento sempre cordial e pelos espaços concedidos para a divulgação deste trabalho.

Aos Senhores Delegados de Ensino da Divisão Regional de Ensino de Campinas por permitirem a aplicação do instrumento de pesquisa.

Aos Supervisores de Ensino e Diretores de Escola da DREC, caros colegas, por aceitarem participar da pesquisa e pelos valiosos informes prestados.

Aos funcionários da Divisão Regional de Ensino de Campinas e das Delegacias de Ensino pela preciosa ajuda na elaboração, distribuição e retorno do instrumento de pesquisa.

A Sandra, companheira de pesquisa, pela amizade sincera e valiosa colaboração.

Ao Ronaldo, filho e colega de Universidade, pelas observações sempre oportunas e pela leitura atenta e crítica do manuscrito deste trabalho.

A FINEP e CAPES pelo apoio institucional.

Aos funcionários da Biblioteca e Secretaria da Faculdade de Educação pela atenção e solícito atendimento.

Ao Gilson e à Maeve, jovens promissores, pelos serviços de impressão.

Campinas, novembro de 1989.

IGÍLIA CAETANA FINELLI SILVA

"Se quereis profetizar os futuros,
consultai as entranhas dos homens sacrificados:
consultem-se as entranhas dos homens que se sacrificaram
e dos que se sacrificam;
e o que elas disserem,
isso se tenha por profecia."

PADRE VIEIRA

ÍNDICE

Introdução	i
Capítulo I. Orientações de Governo e Contexto Político	1
Introdução	1
1. Fragilidade da organização partidária brasileira	2
2. Um "presente" do passado...	3
2.1. A dança dos partidos no Brasil Imperial	3
2.2. Na República: uma descentralização formal	4
2.3. Da Revolução à ditadura	5
2.4. A redemocratização e o populismo	6
2.5. O retorno à ditadura	7
2.6. O avanço da oposição	10
3. As orientações centrais da Proposta Montoro	11
Capítulo II. Um Estudo da Realidade Empírica	14
Introdução	14
1. Um projeto de pesquisa	16
1.1. O problema central	16
1.2. As hipóteses	18
1.3. Os objetivos	19
1.4. A metodologia	20
2. Da aprovação do projeto ao início dos trabalhos de pesquisa	22
Capítulo III. Participação, Descentralização e Vivência Democrática	27
Introdução	27
1. Participação significado e natureza	28
1.1. Participação como necessidade humana	29
1.2. Participação: modalidades, graus e níveis	30

2. Descentralização: significado e abrangência	36
2.1. Descentralização: desconcentração ou devolução?	37
3. Centralização e descentralização: pólos de um mesmo contínuo	44
4. Participação, descentralização e democracia	47
 Capítulo IV. Organização Burocrática x Organização Democrática	 51
Introdução	51
1. A organização burocrática	51
1.1. Conceito de burocracia	52
1.2. Características da organização burocrática	55
1.3. Conceitos básicos da organização burocrática	59
2. A organização democrática	67
2.1. Conceito de democracia	68
2.2. Características da organização democrática	70
3. Organização burocrática ou organização democrática?	74
 Capítulo V. Normas Legais: Intenções Reais	 80
Introdução	80
1. A organização da Secretaria de Estado da Educação em 15/03/1983	81
2. Alterações estruturais procedidas entre 15/03/1983 e 15/02/1989	90
3. As orientações de Governo e as normas legais	101
4. As mudanças que não ocorreram...	110

Capítulo VI. Orientações Participativas e Descentralizadoras - questionando a realidade	113
Introdução	113
1. Metodologia da pesquisa empírica	115
1.1. Área de abrangência	115
1.2. População	119
1.3. Amostra	119
1.4. Instrumento de Pesquisa	120
1.5. Aplicação do instrumento de pesquisa	125
1.6. Coleta de dados	126
1.7. Apresentação dos resultados	126
1.8. Tratamento dos dados	133
2. Discussão	173
3. Conclusão	194
 Considerações Finais e Sugestões	 199
 Resumo	 205
 Bibliografia	 206
 Anexos I, II, III, IV e V	 210

ÍNDICE DAS TABELAS

- Tabela nº 1. Especificação do total de pontos obtidos nas questões da Parte II e dos dados informados na Parte I do instrumento de pesquisa pelos sujeitos da amostra dos Diretores de Escola. 128
- Tabela nº 2. Especificação do total de pontos obtidos nas questões da Parte II e dos dados informados na Parte I do instrumento de pesquisa pelos sujeitos da amostra dos Supervisores de Ensino. 129
- Tabela nº 3. Especificação do número de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola que assinalaram, em cada questão da Parte II do instrumento de pesquisa, a alternativa de 1, 2, 3 ou 4 pontos. 130
- Tabela nº 3-A. Especificação do número de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola que assinalaram a alternativa a, b, c ou d, em cada questão da Parte II do instrumento de pesquisa que não teve pontos associados às suas respectivas alternativas. 130
- Tabela nº 4. Especificação do número de sujeitos da amostra dos Supervisores de Ensino que assinalaram, em cada questão da Parte II do instrumento de pesquisa, a alternativa de 1, 2, 3 ou 4 pontos. 131
- Tabela nº 4-A. Especificação do número de sujeitos da amostra dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa a, b, c ou d, em cada questão da Parte II do instrumento de pesquisa que não teve pontos associados às suas respectivas alternativas. 131

Tabela nº 5. Tabulação da distribuição de freqüência dos sujeitos da amostra dos Diretores de Escola, nas classes de total de pontos obtidos na Parte II do instrumento de pesquisa. 133

Tabela nº 6. Tabulação da distribuição de freqüência dos sujeitos da amostra dos Supervisores de Ensino, nas classes de total de pontos obtidos na Parte II do instrumento de pesquisa. 134

Tabela nº 7. Aplicação de χ^2 para prova de independência entre a modalidade de orientação e a distribuição de freqüência dos sujeitos da amostra dos Diretores de Escola quanto ao total de pontos obtidos na Parte II do instrumento de pesquisa. 141

Tabela nº 8. Aplicação de χ^2 para prova de independência entre a modalidade de orientação e a distribuição de freqüência dos sujeitos da amostra dos Supervisores de Ensino quanto ao total de pontos obtidos na Parte II do instrumento de pesquisa. 142

Tabela nº 9. Aplicação de χ^2 para prova de independência entre a submodalidade de orientação e a distribuição de freqüência dos sujeitos da amostra dos Diretores de Escola quanto ao total de pontos obtidos na Parte II do instrumento de pesquisa. 146

Tabela nº 10. Aplicação de χ^2 para prova de independência entre a submodalidade de orientação e a distribuição de freqüência dos sujeitos da amostra dos Supervisores de Ensino quanto ao total de pontos obtidos na Parte II do instrumento de pesquisa 147

Tabela nº 11. Especificação do número e porcentagem de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola que assinalaram, em cada questão da Parte II do instrumento de pesquisa, a alternativa de valor 1, 2, 3 ou 4 pontos.

150

Tabela nº 11-A. Especificação do número e porcentagem de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola que assinalaram a alternativa a, b, c ou d, em cada questão da Parte II do instrumento de pesquisa que não teve pontos associados às suas respectivas alternativas.

150

Tabela nº 12. Especificação do número e porcentagem de sujeitos da amostra dos Supervisores de Ensino que assinalaram, em cada questão da Parte II do instrumento de pesquisa, a alternativa de valor 1, 2, 3 ou 4 pontos.

151

Tabela nº 12-A. Especificação do número e porcentagem de sujeitos da amostra dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa a, b, c ou d, em cada questão da Parte II do instrumento de pesquisa que não teve pontos associados às suas respectivas alternativas.

151

Tabela nº 13. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 4 pontos nas questões que versavam, predominantemente, sobre orientações participativas.

153

Tabela nº 14. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 3 pontos e (+) dos que assinalaram a alternativa de 4 pontos nas questões que versavam, predominantemente, sobre orientações participativas.

154

Tabela nº 15. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 1 ponto nas questões que versavam, predominantemente, sobre orientações participativas.

155

Tabela nº 16. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 1 ponto e (+) dos que assinalaram a alternativa de 2 pontos nas questões que versavam, predominantemente, sobre orientações participativas.

156

Tabela nº 17. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 4 pontos nas questões que versavam, predominantemente, sobre orientações descentralizadoras.

157

Tabela nº 18. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 3 pontos e (+) dos que assinalaram a alternativa de 4 pontos nas questões que versavam, predominantemente, sobre orientações descentralizadoras.

158

Tabela nº 19. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 1 ponto nas questões que versavam, predominantemente, sobre orientações descentralizadoras.

159

Tabela nº 20. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 1 ponto e (+) dos que assinalaram a alternativa de 2 pontos nas questões que versavam, predominantemente, sobre orientações descentralizadoras.

160

Tabela nº 21. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 4 pontos nas questões que versavam, predominantemente, sobre uma visão crítica da realidade social.

161

Tabela nº 22. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 3 pontos e (+) dos que assinalaram a alternativa de 4 pontos nas questões que versavam, predominantemente, sobre uma visão crítica da realidade social.

162

Tabela nº 23. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 1 ponto nas questões que versavam, predominantemente, sobre uma visão crítica da realidade social.

163

Tabela nº 24. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 1 ponto e (+) dos que assinalaram a alternativa de 2 pontos nas questões que versavam, predominantemente, sobre uma visão crítica da realidade social. 164

Tabela nº 25. Comparação da média relativa percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 4 pontos e dos que assinalaram a alternativa de 3 pontos e (+) dos que assinalaram a alternativa de 4 pontos nos grupos de questões consideradas pela sua temática. 166

Tabela nº 26. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram as alternativas a, b, c ou d na questão nº 7 (essa questão não teve valores numéricos associados às suas alternativas). 167

Tabela nº 27. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram as alternativas a, b, c ou d na questão nº 10 (essa questão não teve valores numéricos associados às suas alternativas). 168

Tabela nº 28. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram as alternativas a, b, c ou d na questão nº 21 (essa questão não teve valores numéricos associados às suas alternativas). 169

ÍNDICE DOS ORGANOGRAMAS

Organograma nº 1. Estrutura básica da Secretaria de Estado da Educação (em 15/03/83).	85
Organograma nº 2. Estrutura básica da Coordenadoria de Ensino do Interior - CEI (em 15/03/83).	86
Organograma nº 3. Estrutura básica da Divisão Regional de Ensino - DRE (em 15/03/83).	87
Organograma nº 4. Estrutura básica da Delegacia de Ensino - DE (em 15/03/83).	88
Organograma nº 5. Estrutura básica da Unidade Escolar de 1º Grau - EEPG (em 15/03/83).	89
Organograma nº 6. Estrutura básica da Secretaria de Estado da Educação (em 15/02/89).	93
Organograma nº 7. Estrutura básica da Coordenadoria de Ensino do Interior - CEI (em 15/02/89).	94
Organograma nº 8. Estrutura básica da Divisão Regional de Ensino - DRE (em 15/02/89).	95
Organograma nº 9. Estrutura básica da Delegacia de Ensino - DE (em 15/02/89).	96
Organograma nº 10. Estrutura básica da Unidade Escolar de 1º Grau - EEPG (em 15/02/89)	100

ÍNDICE DAS FIGURAS

Mapa nº 1. Mapa das regiões administrativas do Estado de São Paulo	116
Mapa nº 2. Mapa da área geográfica da D.R.E. de Campinas	118
Figura nº 1. Distribuição da freqüência relativa percentual dos sujeitos da amostra dos Diretores de Escola, nas classes de total de pontos obtidos na Parte II do instrumento de pesquisa.	136
Figura nº 2. Distribuição da freqüência relativa percentual dos sujeitos da amostra dos Supervisores de Ensino, nas classes de total de pontos obtidos na Parte II do instrumento de pesquisa.	137
Figura nº 3. Comparação da distribuição da freqüência relativa percentual dos sujeitos das amostras dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino, nas classes de total de pontos obtidos na Parte II do instrumento de pesquisa (sobreposição dos polígonos de freqüência traçados nas Figuras nº 1 e nº 2).	139

ÍNDICE DOS QUADROS

Quadro nº 1. Legislação fundamental da organização da Secretaria de Estado da Educação, vigente em 15/03/1983.	84
Quadro nº 2. Alterações estruturais procedidas entre 15/03/1985 e 15/02/89.	92
Quadro nº 3. Modificações ocorridas no Estatuto do Magistério no período de 15/03/83 a 15/02/89.	99
Quadro nº 4. Significado das orientações através das normas legais (período de 15/03/1983 a 15/03/87.	103
Quadro nº 5. Operacionalização das orientações de Governo na gestão de F. Montoro.	106
Quadro nº 6. Participação e Descentralização na gestão de O. Quéroia (até 15/02/1989).	109
Quadro nº 7. Demonstrativo do valor das alternativas das questões que tiveram pontos associados às mesmas (gabarito para apuração do total de pontos de cada sujeito).	132
Quadro nº 8. Comparação do perfil das amostras pesquisadas.	171

Introdução

A nível de discurso não é difícil se fazer a apologia da democracia. As palavras podem empolgar e até levar a crer, enganosamente, que a realidade está mudando em função de uma nova visão de mundo.

A fluidez discursiva quase sempre deixa perder o sentido-força que se encontra embutido em certos conceitos. Estes, não raro, são tomados perifericamente, esvaziados de seu significado mais profundo. Assim é que, com freqüência, democracia é entendida como "escolha direta de governantes", participação, como "assembleísmo" e descentralização, como "repasse de encargos".

Mudanças não se fazem apenas com intensões. Antes, exigem ações e estas quase sempre resultam de decisões corajosas.

Participação e descentralização foram as orientações democráticas assumidas pelo Goverdo do Estado de São Paulo, administração política do PMDB, a partir de 1983.

No início desse Governo houve uma euforia popular que, a seguir, foi substituída por um certo desapontamento e, presentemente, por um descontentamento generalizado.

Quanto à educação, tem-se afirmado mesmo que, estruturalmente, quase nada mudou. Chega-se até a pensar que as orientações participativas e descentralizadoras não atingiram, de modo significativo, os profissionais que atuam

nas áreas da Administração e da Supervisão do ensino público estadual!

Estaria o Governo recuando em relação aos compromissos democráticos assumidos? Ou, porventura, seriam esses profissionais de ensino que não teriam condições de assumir essas orientações? Ou, ainda, estariam ambos, Governo e profissionais de ensino, carecendo de condições para assumirem tais orientações?

Somente se obteria alguma resposta para essas questões se se fizesse alguma investigação na realidade empírica, isto é, se se fizesse uma pesquisa.

Uma pesquisa é sempre um "recorte" feito na realidade, que passa a ser questionada e observada criteriosamente. As conclusões vão sugerir outras pesquisas que, por sua vez, irão dar origem a outras mais e assim se segue.

O "recorte" feito na realidade e que se apresenta na presente Dissertação de Mestrado busca algumas respostas para a segunda das indagações apresentadas anteriormente, sem deixar de se relacionar, de alguma forma, com as demais questões.

Capítulo I

Orientações de Governo e Contexto Político

Introdução

Em 15/11/82, o povo do Estado de São Paulo comparecia às urnas e escolhia para Governador o Sr. André Franco Montoro. Não obstante todas as manobras urdidas pelo Governo Federal, a facção que representava a oposição ao Movimento Militar de 1964 passava a assumir o comando de um dos principais Estados da Federação.

A estrutura autoritária, erigida ostensivamente no Brasil a partir de 1964, vinha desmoronando lentamente desde 1974 e, agora, após a vitória da oposição nos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, parecia estar prestes a ruir.

Novos ventos sopravam no País. A esperança renascia e o povo se mobilizava, como que para recuperar o tempo perdido, empolgado com a oportunidade de manifestação que agora se lhe oferecia.

O Governador eleito do Estado de São Paulo, Sr. André Franco Montoro, candidato do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), apresentava um projeto político de governo denominado Proposta Montoro, que tinha como orientações centrais: a *participação* e a *descentralização*.

Para melhor se entender o sentido dessas orientações, naquele momento histórico, tornam-se necessárias algumas considerações e uma breve digressão no tempo.

1. Fragilidade da organização partidária brasileira

Cultua-se no Brasil, até como parte de seu folclore, o antipartidarismo. Admite-se, pacificamente, a existência de agremiações políticas artificiais e sem autenticidade, que reforçam e são reforçadas pelas camadas que vêm se alternando no poder. Isso se torna um sério risco à consolidação de um sistema democrático moderno. "Embora seja certo que somente o Estado Novo varguista (1937-1945) prescindiu por completo da intermediação partidária, o que se constata é que o poder central brasileiro sempre conviveu com partidos frouxamente organizados e, mais que isto, parece ter sempre dificultado ou procurado impedir deliberadamente o fortalecimento desta instituição".⁽¹⁾

Pelo fato de os partidos políticos brasileiros freqüentemente sucumbirem mercê de golpes, Atos, pacotes, etc. a história da instituição partidária brasileira mais se assemelha a um caleidoscópio. Aquele partido que recentemente estava ali e se chamava X, hoje está aqui, aglutinado com Y, e se chama W; por sua vez em W

1 - Bolivar LAMOUNIER e Rachel MENEGUELLO, *Partidos políticos e consolidação democrática - o caso brasileiro*, pp.11-12.

encontraremos ligações com o extinto Z, que, num dado momento, foi dissolvido por um certo golpe, etc. Acrescente-se que, infelizmente, não foram poucas as vezes em que os partidos políticos tiveram como finalidade quase que exclusiva servir de abrigo legal para postulantes a cargos eletivos, ou, então, rotularam conchavos entre as facções que dividiam o poder. Daí se torna evidente (e, neste contexto, mesmo necessária...) a fragilidade da organização partidária brasileira.

2. Um "presente" do passado...

A partir da Proclamação da Independência, o quadro político institucional brasileiro apresenta uma configuração que se caracteriza, predominantemente, pela descontinuidade que marca a existência das formações partidárias.

2.1. A dança dos partidos no Brasil Imperial

No Brasil Imperial não se toleravam partidos políticos com propostas doutrinárias definidas. Tais agremiações eram vistas como ameaças ao regime, justificando-se até o emprego da violência para eliminá-las.<2> Estrategicamente, o poder central se mantinha graças à manipulação dos "partidos" liberal e conservador, representantes da elite nacional, alternando-os na Corte e

2 - Vamireh CHACON, *História dos Partidos Brasileiros*, pp.45-47.

impedindo que se tornassem rigidamente antagônicos. Desta forma, as disputas clânicas, que aconteciam nas diferentes províncias, não encontravam uma forma de representação política face à quase impossibilidade de se articularem com um dos segmentos da camada dominante. "A reivindicação de maior autonomia provincial tinha raízes profundas na sociedade brasileira e se tornava mais acerba toda vez que o 'arbitrio monárquico', representado pelo Poder Moderador, orquestrava a dança dos partidos no poder, desarticulando, em todos os níveis, as vastas clientelas associadas a cada clã partidário." (3)

2.2. Na República: uma descentralização formal

A não aceitação de oposições políticas polarizadas e a busca de convergência para o *centro*, e a partir dele governar o País, marcaram também o regime Republicano implantado em 1889. Aqui, a descentralização federativa preconizada não ultrapassaria os aspectos formais. Na prática, o que vigoraria, na Primeira República, seria a "política dos governadores", onde... o presidente da República apoiaria somente os acordos políticos que tivessem o respaldo dos governos estaduais - vale dizer, do esquema dominante em cada estado. As oposições eram assim forçadas a

3 - João Quartim de MORAES, Wilma Peres COSTA e Eliézer Rizzo de OLIVEIRA, *A tutela militar*, p.22.

uma acomodação dentro do partido dominante em cada estado (sempre designado com o nome de partido republicano)".⁽⁴⁾

2.3. Da Revolução à ditadura

A Revolução de 1930, que marca o início da Era Vargas, representa um momento de grande mobilização social, conseguindo, a princípio, unificar interesses de algumas dissidências oligárquicas, setores das classes médias urbanas, intelectuais e um grupo de jovens oficiais - os "tenentes". Em comum entre eles havia o desejo de mudar a situação, de se efetuarem reformas. O voto secreto, o final da fraude e a moralização do processo eleitoral haviam sido algumas das bandeiras daqueles que aderiram à Revolução de 1930.

Passados dois anos, em 1932, face à perspectiva da instauração de uma ditadura republicana por parte dos "tenentes", eclode em São Paulo uma rebelião contra o poder central, exigindo a volta do país à constitucionalidade, o que ocorreu em 1934.

Nesse momento, os movimentos de massa, caracterizados por posições políticas extremas, começam a crescer: de um lado (à esquerda) estavam os comunistas e de outro lado (à direita), os integralistas, que se inspiravam no fascismo. Contudo, a intolerância do poder central não se

4 - Bolívar LAMOUNIER e Rachel MENEGUELLO, *Partidos políticos e consolidação democrática - o caso brasileiro*, pp.28-29.

fêz esperar. Em 1937, através de um novo golpe, se instala o Estado Novo, extinguindo as instituições partidárias. "O que importa ressaltar é que a descontinuidade da evolução partidária seria mais uma vez imposta, de cima para baixo, como um objetivo sistemático do poder central".(5)

Regime desmobilizante e sem partidos, o Estado Novo passa a exercer uma ferrenha centralização de poder, com sequelas cujos efeitos perdurarão no período subsequente, a partir de 1945, quando o País busca o retorno à vivência democrática.

2.4. A redemocratização e o populismo

No período compreendido entre 1945 e 1964 há, inegavelmente, um avanço na vida partidária brasileira. Contudo, três partidos: o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), o PSD (Partido Social Democrático) e a UDN (União Democrática Nacional), se sobressaem e polarizam o confronto de dois amplos segmentos: os conservadores (representados pela UDN e PSD) e os progressistas (representados pelo PTB e partidos de esquerda não-legalizados). É interessante notar que, embora o PTB e o PSD se apresentassem em posições antagônicas, tinham sua origem assinalada pelo mesmo vértice: o *Estado Novo*. O PTB era uma criação de Getúlio Vargas e o PSD representava "um prolongamento partidário, com extensa base eleitoral, do

5 - *Ibid.*, p.33.

Estado Novo getulista."(6) Partido nitidamente de centro, sempre buscando o equilíbrio, o PSD se torna representante dos moderados (e... moderadores).

A redemocratização política, iniciada em 1946, enseja o aparecimento de vários partidos urbanos com ideologias pouco diferenciadas e características personalistas. Pode-se mesmo dizer que o "amorfismo" partidário passou a exigir, por parte dos políticos, um esforço individual de convencimento. Surgem os "caciques populistas", dos quais: Jânio Quadros, Juscelino Kubitschek de Oliveira e Jango Goulart são bons exemplos.

2.5. O retorno à ditadura

Em 1964, graças a um golpe militar, as Forças Armadas assumem o Governo. O pluripartidarismo polarizado é visto por elas como característica de uma situação "pré-revolucionária" e, como tal, é reprimido. Prega-se o pavor dos corruptos (que não eram poucos!), do populismo e... das esquerdas! É a época em que a cúpula militar se impõe através dos Atos Institucionais, das cassações, das suspensões dos direitos políticos e de outras arbitrariedades. Os partidos são extintos e no lugar deles são permitidas duas organizações funcionando, provisoriamente, como partidos: a ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro). A

6 - *Ibid.*, p.44.

ARENA representa a facção mais próxima da cúpula governamental e o MDB, a oposição dentro dos limites consentidos.

A cada eleição que se sucede, sempre mais aumenta a opção popular pelo partido da "oposição" - o MDB, diminuindo a votação no partido da "situação" - a ARENA. O crescimento do MDB é preocupante. É preciso tentar fragmentar a oposição para enfraquecê-la.

Essa é a principal razão que leva o processo de abertura gradual a permitir, em 1979, o retorno do pluripartidarismo à cena política brasileira. Nesse momento, o MDB transforma-se em PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e a ARENA, em PDS (Partido Democrático Social). Surgem mais alguns partidos como: o PT (Partido dos Trabalhadores), o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), o PDT (Partido Democrático Trabalhista) e PP (Partido Popular). O PC (Partido Comunista) sofre restrições e vive na clandestinidade "... a reforma partidária de dezembro desse ano [1979] pode ser vista como um novo capítulo na estratégia de liberalização controlada dos ministros Golbery do Couto e Silva (do Gabinete Civil) e Petrônio Portella (da Justiça). Seu objetivo explícito era fragmentar a oposição." (7)

A tentativa de esfacelamento da frente oposicionista é levada ao extremo pelo Governo através de um projeto de reforma eleitoral denominado "pacote de

7 - *Ibid.*, p.74.

novembro", pelo fato de sua tramitação ter sido iniciada em novembro de 1981. "No que diz respeito ao projeto, em si mesmo, seu principal objetivo foi impor a vinculação dos votos, em todos os níveis, tornando nulos os votos dados a candidatos de partidos diferentes. Com essa medida, todos os partidos, inclusive os pequenos, eram pressionados a apresentar candidatos a todos os cargos, inclusive o de governador..."(8) O que o Governo realmente procurava garantir era a maioria conservadora (ou situacionista) no Colégio Eleitoral que iria eleger, em janeiro de 1985 e indiretamente, o futuro presidente da República.

Premidos pelas circunstâncias, os partidos menores reincorporaram-se aos maiores (por exemplo: o Partido Popular, comandado por Tancredo Neves, se integra ao PMDB). Com as composições feitas, a configuração do quadro político se aproxima do bipartidarismo polarizado, situação de confronto que a reforma partidária de 1979 tentara evitar. As eleições diretas para os governos estaduais, em 1982, traduzem o antagonismo das forças: situação (PDS-ARENA) X oposição (PMDB-MDB).

8 - *Ibid.*, pp.77-78.

2.6. O avanço da oposição

O resultado das eleições de 1982 faz surgir uma nova situação político-institucional no país. A oposição consegue conquistar o governo de Estados de grande importância, como Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo.

O partido do governo (PDS) ainda tem a maioria no Congresso Nacional. Assim, se a sucessão presidencial, prevista para janeiro de 1985, ocorresse na forma de eleições indiretas, o partido da situação (PDS) estaria com a vitória praticamente assegurada. Tal quadro somente seria revertido se algum parlamentar apresentasse uma emenda propondo eleições diretas e se a mesma fosse aprovada por dois terços dos componentes do Senado e da Câmara Federal. Mas isso seria muito difícil, pois, no Senado, o PDS mantinha o controle da situação graças aos senadores biônicos,⁽⁹⁾ cujo mandato ia até 1986.

Porém, pressionado por uma intensa mobilização popular, o Congresso Nacional poderia ceder... Era essa a esperança da frente oposicionista. Para tal o povo precisava ser mobilizado e deveria atender ao apelo de *participação política*. Além disso, os governadores eleitos pela oposição estavam cientes das dificuldades que seriam por eles enfrentadas, face à excessiva concentração de recursos tributários nas mãos do Governo Federal. A luta pela

9 - Eram senadores, compondo 1/3 do Senado, eleitos indiretamente pelas Assembléias Legislativas estaduais.

descentralização de decisões (e de recursos) se tornava uma condição para a governabilidade.

3. As orientações centrais da Proposta Montoro

As eleições de 15 de novembro de 1982 conduziram o Sr. André Franco Montoro ao governo do Estado de São Paulo. Eleito pela frente oposicionista, representada pelo PMDB, e muito ligado a um grupo de intelectuais notáveis, o governador Montoro teve a sua plataforma de campanha eleitoral baseada em estudos político-teóricos abrangendo todas as áreas de alcance social. Esses estudos deram a fundamentação ao seu programa de governo.

O resultado desses estudos recebeu o nome de Proposta Montoro e tinha como orientações centrais: a participação popular e a descentralização do processo decisório.

Já mencionamos, precedentemente, o significado político dessas orientações. Melhor do que nós, falam as próprias palavras do Governador Montoro, no dia de sua posse:

"A eleição direta dos governantes, em todos os níveis, do prefeito municipal ao Presidente da República é o anseio que a nação deseja agora ver realizado como próximo passo dessa longa caminhada... O modelo centralizador e autoritário demonstrou-se incapaz de resolver os problemas do país... Renovo, ao chegar ao

Governo, por força da vontade manifestada nas urnas, o compromisso assumido. Compromisso com a democratização da prática e das decisões da administração pública. Compromisso de promover a descentralização do processo decisório e estimular a participação de todos os setores nas questões de interesse coletivo."(10)

Sem dúvida, o governo Montoro se propunha, a partir do Estado de São Paulo, a encetar um movimento que revertisse todo o quadro político instituído pelo golpe de 1964. Era um governo de inspiração nitidamente democrática, ou melhor, era um governador com discurso de inspiração democrática. Sim, pois não se pode afirmar que a Proposta Montoro era a proposta do PMDB. A rigor, o PMDB não tinha uma proposta consistente, pois não era propriamente um partido político, mas uma frente oposicionista que abrigava aqueles que, por uma razão ou outra, não se afinavam com o Governo Federal.

Quem sabe tenha sido mesmo essa debilidade institucional uma das causas do distanciamento ocorrido entre aquilo que o Governador Montoro se propôs a fazer e o que efetivamente conseguiu realizar. Em verdade "a fraqueza do sistema partidário é ela mesma sintoma da não institucionalização da participação política no Brasil"(11) e é essa falta de institucionalização que dificulta o estabelecimento dos exatos contornos das orientações

10 - *Folha de S. Paulo*, 16/03/84, p.4.

11 - Maria do Carmo Campello de SOUZA, *Estado e partidos políticos no Brasil*, p.32.

centrais da Proposta Montoro. Participação e descentralização se refeririam, prioritariamente, às aspirações de uma vivência autenticamente democrática ou às estratégias voltadas para a consecução de objetivos de natureza político-administrativa?

Capítulo II

Um Estudo da Realidade Empírica

Introdução

A partir de 1983, com a posse do Governador André Franco Montoro, eleito pelo voto livre e direto, nas eleições de 15 de novembro de 1982, o Estado de São Paulo passava a ser governado pelo PMDB, partido político que representava uma frente de oposição ao Governo Militar instaurado no Brasil, a partir de 1964.

Em seu discurso de posse, o Governador Montoro reafirmava, categoricamente, o compromisso de cumprir as orientações políticas que eram o cerne do seu programa de governo: a participação e a descentralização.

"Renovo... o compromisso assumido.... Compromisso de promover a descentralização do processo decisório e estimular a participação de todos os setores nas questões de interesse coletivo."(1)

As orientações de governo deveriam se tornar os princípios norteadores das atividades a serem desenvolvidas pelas diversas Secretarias de Estado. Cada uma dessas, em seu setor específico de atuação, teria a incumbência de desencadear uma série de ações que concretizariam, a nível da realidade empírica, as orientações governamentais.

1 - *Folha de São Paulo*, 16/03/89, p.4.

No início da gestão de Franco Montoro houve, realmente, um grande envolvimento popular. Na Secretaria de Estado da Educação, por exemplo, as unidades escolares da rede estadual se abriram à comunidade para que se fizesse uma apreciação crítica do ensino. Instituiu-se o Forum de Educação do Estado de São Paulo, com a finalidade de se promover um amplo e permanente debate, a respeito de questões educacionais, com toda a sociedade.

Todos os segmentos sociais estavam convidados a participar dessas discussões. Havia uma febre, um delírio de participação!

Passado o primeiro momento de empolgação, ocorreu uma acomodação geral. Falava-se ainda em participação, mas não de forma tão enfática. O que teria ocorrido?

Tinha-se a impressão de que tanto o Governo do Estado como a própria população se exauriam devido à falta de condições para levar adiante as orientações democráticas de participação e descentralização proclamadas, inicialmente, com tanto vigor.

----- //

Pelo fato de trabalharmos em educação há mais de duas décadas e, em nossa carreira profissional, havermos passado por vários cargos do Quadro do Magistério, as orientações democráticas do Governo Montoro nos fascinavam, mas também preocupavam. Como Supervisores de Ensino que éramos (e ainda somos) questionávamos: seriam essas orientações propostas de ações efetivas ou somente discursos

de palanque? Que procedimentos seriam adotados para se enfrentar uma estrutura tão rígida e complexa como aquela da Secretaria de Estado da Educação? E os Diretores de Escola e os Supervisores de Ensino como reagiriam? Teriam eles condições de adotar essas orientações?

Qualquer afirmação mais categórica que se pretenda fazer, no campo das ciências sociais, para ter credibilidade deve decorrer de um estudo criterioso da realidade empírica, isto é, deve ser fruto de uma pesquisa. Como diz Pedro Demo:

"E se atribuirmos à universidade um compromisso com a comunidade em que está inserida, para que não fique apenas na teoria, mas consiga descer à prática, isto se consegue melhor da melhor maneira possível, se a intervenção na realidade estiver baseada em pesquisa prévia, porque não se pode influenciar o que não se conhece." (2)

1. Um projeto de pesquisa

1.1. O problema central

Em 1986, quando cursávamos o Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, elaboramos e tivemos aprovado um projeto de pesquisa, cujo *problema central* traduzia a nossa preocupação:

2 - Pedro DEMO, *Metodologia Científica em Ciências Sociais*, p.7.

"Teriam os Diretores de Escola e os Supervisores de Ensino que atuam numa Divisão Regional de Ensino condições de adotar, de imediato, as orientações descentralizadoras e participativas, proclamadas nas propostas do Governo Estadual?"

Sabíamos que a pesquisa enfocaria a questão mais da parte daqueles que estavam em exercício na rede estadual de ensino. As ações políticas do Governo, na área da Educação seriam apreciadas, mas de forma complementar. O trabalho destacaria apenas duas categorias profissionais para serem apreciadas: os Diretores de Escola e os Supervisores de Ensino. Abrangeria somente escolas estaduais de primeiro grau (EEPGs). Sua área de atuação alcançaria apenas a Divisão Regional de Ensino de Campinas (DRE/Campinas), que era uma das dezoito DREs do Estado de São Paulo, selecionada de forma deliberada e não casual.

Ao elaborarmos o nosso projeto de pesquisa, estávamos cientes de todas essas restrições. Em verdade, as nossas pretensões eram modestas. O que realmente nos interessava, prioritariamente, era um conhecimento mais seguro da realidade empírica em que atuávamos, pois, era ali que teríamos alguma oportunidade de intervir. Tínhamos, também, que fazer opções e tomar decisões levando em conta a necessidade de manter sob controle algumas variáveis independentes, a viabilidade de acesso a informações e a disponibilidade de recursos materiais.

Ademais, este seria um primeiro trabalho, a partir do qual outros poderiam ser efetuados.

1.2. As hipóteses

A nossa experiência junto à rede estadual de ensino, onde já havíamos sido Professor, Assistente de Diretor e Diretor de Escola e onde atuávamos como Supervisor de Ensino, nos levava a crer que tanto Supervisores de Ensino como Diretores de Escola se encontravam despreparados para assumirem as orientações democráticas proclamadas pelo Governo Montoro.

Dai, a *hipótese principal* (HP) da pesquisa ter sido a seguinte:

HP

"A mentalidade burocrática e a submissão à centralização de decisões se arraigaram de tal forma entre aqueles que respondem pelos órgãos administrativos do ensino de 1º grau que eles, em princípio, rejeitam as orientações que levam à participação e à descentralização na tomada de decisões."

A partir da hipótese principal e, até certo ponto, tentando explicá-la, fluíram as seguintes *hipóteses derivadas* (HD):

HDI

"A rejeição é tanto mais acentuada quanto maior o tempo de permanência desses profissionais em atividades exclusivamente administrativas."

HDII

"A formação acadêmica desses profissionais, de qualidade questionável, gera neles insegurança e esta, procedimentos estereotipados, autoritários e centralizadores."

HDIII

"Os dispositivos legais existentes e as relações de poder estabelecidas entre os diversos órgãos da estrutura administrativa do ensino inviabilizam a adoção de um modelo de organização participativo e descentralizante."

1.3. Os objetivos

O que buscávamos com a pesquisa era constatar, com alguma segurança, qual a viabilidade de se adotarem as orientações descentralizantes e participativas, propostas pelo Governo Estadual, nos órgãos da estrutura administrativa do ensino estadual de 1º grau. Esse era o nosso objetivo principal.

Preliminarmente, haveria que se conceituar e definir operacionalmente, os termos: *participação* e *descentralização* e proceder à caracterização de uma *organização democrática*, pois que a efetivação das propostas

governamentais deixava implícita a necessidade de se passar de um *modelo organizacional burocrático*, até então predominante, para um *modelo organizacional democrático*.

Complementarmente, deveriam ser identificados os textos legais que davam suporte à organização vigente, de tipo burocrático, pois que seriam considerados fatores dificultadores de uma mudança organizacional.

Com base no referencial teórico estabelecido, se elaboraria o instrumento de pesquisa para a coleta de dados da realidade empírica. Esses dados seriam, então, analisados e comparados com o referencial teórico, no qual se embasara o instrumento de pesquisa, buscando-se a identificação das discrepâncias existentes entre os dados coletados e o quadro teorizado, e as suas prováveis causas.

Finalmente, algumas propostas de intervenção no curso da ação, poderiam ser apresentadas.

Esses procedimentos se constituiriam nos *objetivos derivados*.

1.4. A metodologia

Uma revisão bibliográfica, um levantamento dos trabalhos acadêmicos sobre o assunto e uma análise dos pronunciamentos governamentais subsidiariam o referencial teórico, a partir do qual seria elaborado o instrumento de pesquisa para a coleta de dados.

A pesquisa seria de campo, de natureza descritiva, com o emprego da técnica dos estudos causais comparativos.

O trabalho abrangeria a área geográfica da DRE de Campinas, tendo como população alvo Diretores de Escola e Supervisores de Ensino. A amostra pesquisada se referiria a 20% dos Supervisores de Ensino e 20% dos Diretores de Escola de primeiro grau (EEPG) de cada uma das (18) Delegacias de Ensino (DEs) que integram essa DRE.

A amostra, de tipo estratificado, proporcional ao tamanho da população conforme sua distribuição nas 18 DEs, seria selecionada por sorteio casual, sem reposição.

A hipótese principal da pesquisa seria posta à prova na forma de hipótese estatística (H_0), ou seja:

H_0

"Diretores de Escola e Supervisores de Ensino têm as mesmas condições para a adoção de orientações descentralizadoras e participativas ou centralizadoras e autoritárias."

A hipótese estatística seria submetida à prova de independência, com um nível de significância estabelecido em 0,05 (5%).

2. Da aprovação do projeto ao início dos trabalhos de pesquisa

O projeto de pesquisa foi aprovado pela FINEP, no transcorrer do segundo semestre de 1986. Por razões alheias à nossa vontade, a sua execução teve início em janeiro de 1987.

Nessa época, estava-se encerrando a gestão do Governador Franco Montoro e ia-se iniciar a do Governador Orestes Quércia. O Governador Quércia, *em tese*, daria continuidade ao Governo Montoro, pois, havia sido Vice-Governador do Estado na gestão de Montoro. Ademais, tanto Franco Montoro como Orestes Quércia pertenciam ao mesmo partido político, o PMDB. E, finalmente, Orestes Quércia havia contado com o apoio de Montoro por ocasião da campanha eleitoral precedente às eleições de 15/11/1986.

Aqueles que não acompanharam a evolução dos fatos até a eleição do Governador Quércia, concordarão com as nossas afirmações e dirão mesmo que elas são lógicas. Contudo, a "lógica política" parece desmentir a lógica formal. São tantos os fatores que se relacionam, cruzam e entrecruzam no cenário político, que ousamos até afirmar que, em se tratando do mesmo, qualquer previsão que se faça sobre o possível desenrolar dos acontecimentos, com base apenas na lógica e no bom senso, não merece muito crédito!

-----//-----

As orientações políticas proclamadas pelo Governo Montoro, se concretizadas em ações, promoveriam o fortalecimento e a ampliação do espaço democrático. Em verdade, o povo ansiava por isso, pois há quase vinte anos a sua voz não era ouvida. Justificava-se, assim, a euforia popular quando as eleições de 15/11/1982 apontaram o Sr. Franco Montoro como futuro Governador do Estado de São Paulo. Afinal, era ele o candidato que tinha como diretrizes centrais do seu programa de governo: a participação popular e a descentralização do processo decisório.

A alegria manifestada pelas primeiras oportunidades de participação que o Governo ofereceu ao povo (por exemplo: as discussões e debates gerados pelo Documento de Trabalho nº 1)⁽³⁾, seguiu-se um certo esfriamento de ânimos, chegando-se mesmo a manifestações hostis e de descontentamento geral.

Por ocasião da elaboração do projeto de pesquisa em questão, embora estivéssemos presenciando esses fatos, não cogitamos incluir, em nosso trabalho, apreciações quanto ao mérito, em si, da administração do Governador Montoro ou da diretriz política adotada pelo PMDB. O que nos importava era a constatação das condições que teriam os Diretores de Escola e Supervisores de Ensino de adotarem, naquele

3 - O Documento de Trabalho nº 1 foi um texto distribuído pela Secretaria de Estado da Educação e objeto de amplo debate e discussões em todos os órgãos dessa Secretaria, no mês de junho de 1983. Esse texto representava um documento preliminar para a reorientação das atividades da própria Secretaria de Estado da Educação.

momento, as orientações participativas e descentralizadoras que eram o cerne da Proposta Montoro e do projeto político do PMDB (ou deveriam ser ...).

Importava-nos, também, averiguar que decisões políticas haviam sido adotadas ou deveriam ser adotadas pelo Governo, com vistas à efetivação dessas propostas, especificamente no campo da educação.

Essa busca para nós se tornava indispensável, pois que, através dela, estaríamos pondo à prova uma das hipóteses de nossa pesquisa - a hipótese derivada HDIII - que estabelecia uma relação de dependência entre dispositivos estruturais e modelo organizacional. Importava-nos verificar que alterações já haviam sido procedidas e quais as que ainda deveriam ocorrer nos dispositivos legais, de modo a facilitar a adoção de um modelo organizacional mais participativo e descentralizador, dentro da estrutura administrativa do ensino estadual.

Durante todo o transcorrer de seu governo, Franco Montoro fez da participação e da descentralização tônicas de seu discurso e, quando da transmissão de cargo ao Sr. Orestes Quércia, em 15/03/87, como governador que se despedia, Franco Montoro, emocionado, afirmava:

"A democracia foi prática diária de meu governo. Foram ampliadas as franquias democráticas. O diálogo, a descentralização e a participação tornaram-se norma. ... Procurei fazer um governo democrático, sério, justo, baseado na descentralização e participação. Em

vez de centralizar recursos e poder, meu governo apoiou e estimulou as iniciativas e atuação dos diversos setores da população. ... Para permitir a participação organizada de setores da população na solução de seus problemas, foram criados os Conselhos da Condição Feminina, dos Jovens, dos Negros, dos Idosos, dos Deficientes e de outros."(4)

O Governador Quéricia apresentava um outro tipo de discurso, voltado mais para a citação de realizações que para as orientações de Governo.

Contudo, o que realmente importava apreciar não eram os discursos em si, expressassem eles orientações de Governo ou compromissos de realizações, mas, sim, as decisões políticas levadas a efeito. Seriam elas que, indubitavelmente, tornariam evidente até que ponto os discursos retratavam uma intenção de ação ou se restringiam a uma retórica de palanque.

----- //

Os trabalhos de pesquisa tiveram início em janeiro de 1987. Era um momento interessante para se fazer uma avaliação. O governador que saía e aquele que entrava tinham (ou deveriam ter...) um posicionamento político semelhante: ambos pertenciam ao PMDB. Implicitamente, as orientações participativas e descentralizadoras deveriam estar presentes também no Governo Quéricia, até porque, a nível da realidade empírica, muita coisa havia ficado por se fazer.

4 - Governo do Estado de São Paulo, *A Batalha da Democracia no Governo Montoro*, p.12.

Justificava-se, portanto, naquele momento, a realização de um trabalho de pesquisa que, ao mesmo tempo, fizesse uma avaliação diagnóstica das condições concretas, a partir de um estudo da realidade empírica, e uma avaliação crítica das decisões políticas procedidas pela gestão do Governo que findava, com vistas à propositura de novas ações.

Capítulo III

Participação, Descentralização e Vivência Democrática

Introdução

Quando nos comunicamos, através da palavra escrita ou falada, raramente nos detemos na apreciação do significado dos vocábulos. Evidentemente, isso se torna inviável enquanto estamos emitindo uma mensagem, pois, se assim o fizéssemos, a fluidez da emissão sofreria interrupções e desvios.

O automatismo da comunicação freqüentemente rouba a força do significado de certas expressões e o uso corrente se encarrega de deturpá-las.

Quem já não recebeu um convite para participar de um evento? Quem ainda não participou de alguma solenidade? Quem não participa de alguma entidade? Quem não ouviu falar, por ocasião da elaboração da Constituição da Nova República, da importância da descentralização de recursos? Quem não ouviu algum comentário, favorável ou não, à implantação do Serviço Unificado e Descentralizado de Saúde - SUDS?

Contudo, o que significam "participação" e "descentralização"? Haveria algum nexó ou dependência entre estes conceitos?

A resposta a essas questões exige que, preliminarmente, se faça uma análise individualizada de cada um desses conceitos para, a seguir, se constatar a existência ou não de algum tipo de relação entre ambos.

1. Participação: significado e natureza

Etimologicamente, participação é o ato de participar e participar significa: "fazer saber; anunciar; comunicar; ter parte em; ...dar parte de; ter ou tomar parte, associar-se pelo sentimento" (1).

Os vários significados que derivam do ato de participar tornam evidente que existem diversas formas de participação e que estas variam também quanto ao grau de intensidade. Assim, o ato de simplesmente se "comunicar" algo é diferente daquele de se "tomar parte" em algo. Da mesma forma, "associar-se pelo sentimento" implica num grau de participação mais intenso que apenas "ter parte" em algo.

O especialista em comunicação Díaz Bordenave categoriza o ato de participar de forma polarizada: num extremo ele situa a participação passiva e no outro, a participação ativa: "Eis a diferença entre a participação passiva e a participação ativa, a distância entre o cidadão inerte e o cidadão engajado" (2).

1 - Aurélio Buarque de Hollanda FERREIRA, *Pequeno Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*, p.903.

2 - Juan E. Díaz BORDENAVE, *O que é Participação*, p.22.

Particularmente, não concordamos com essa categorização, onde os extremos são antípodas. Preferimos uma ordenação dentro de um contínuo, onde, no limite inferior, tenhamos uma participação insignificamente ativa e, no limite superior, uma participação significativamente ativa. Ou seja, entre os limites - superior e inferior - a diferença existente será de grau e não de natureza, pois partimos da premissa de que a participação é uma necessidade fundamental do ser humano e, como tal, sempre se fará presente, em maior ou menor intensidade, desta ou daquela maneira.

1.1. Participação como necessidade humana

Muitos problemas, cuja solução seria impossível se ficasse a cargo de um só indivíduo, são resolvidos a partir do momento em que várias pessoas dão a sua contribuição para superá-los. Assim, a construção de um prédio, uma intervenção cirúrgica para o transplante de um órgão ou a reformulação do conteúdo programático do quadro curricular de uma escola são eventos que acontecerão somente se contarem com a participação de vários elementos. Poder-se-á, então, pensar que a participação é um conceito instrumental. Ela o é, efetivamente, mas não exclusivamente. Na participação há uma adesão que supera e transcende o nível das necessidades materiais. Há um aspecto motivacional na atividade comunitária, uma satisfação pessoal daqueles que

30

dela participam, que vai além dos resultados práticos obtidos.

Dai se afirmar que "a participação tem duas bases complementares: uma base *afetiva* - participamos porque sentimos prazer em fazer coisas com os outros - e uma base *instrumental* - participamos porque fazer coisas com outros é mais eficaz e eficiente que fazê-las sozinho."⁽³⁾

"Em síntese, a participação é inerente à natureza social do homem, tendo acompanhado sua evolução desde a tribo e o clã dos tempos primitivos até as associações, empresas e partidos políticos de hoje. Neste sentido, a frustração da necessidade de participar constitui uma mutilação do homem social."⁽⁴⁾

A participação está presente quando vizinhos se reúnem e organizam uma festa no quarteirão e também quando alguns grupos sociais se reúnem e organizam um movimento que busca mudar os rumos de uma Nação, como aconteceu no Brasil, em 1983, na mobilização popular pelas "diretas-já".

1.2. Participação: modalidades, graus e níveis

A participação não se manifesta através de comportamentos uniformes e inequívocos. Antes, envolve nuances e aspectos multifacetados que refletem bem a complexidade das relações sociais.

3 - *Ibid.*, p.16.

4 - *Ibid.*, p.17.

Longe de nós a pretensão de esgotar, aqui, todas as possíveis maneiras de participar. Tão somente com vistas ao encaminhamento das discussões subseqüentes e a partir da classificação apresentada por Bordenave⁽⁵⁾, optamos por categorizar as diversas modalidades de participação em dois grandes grupos: as mais naturais e as menos naturais.

As formas mais naturais de participação são aquelas que emergem espontaneamente dos próprios indivíduos e têm a sua condução também decidida por eles.

As formas menos naturais são aquelas que, fundamentalmente, se impõem de "fora" para os indivíduos e cuja condução independe da decisão deles. Assim, participar de uma recreação, de uma roda de vizinhos ou de um partido político, expressam formas de participação mais naturais. De outro lado, participar de uma solenidade cívica por força de uma obrigação, de um processo eleitoral por causa de um imperativo legal, ou, ainda, de uma reunião por concessão de seus dirigentes, representam formas de participação menos naturais.

A participação do grupo, quando as atividades são decididas por ele mesmo, é diversa daquela quando as decisões provêm de fora. Quanto maior a autonomia do grupo quanto às decisões, maior será o seu poder de controle sobre elas e mais intenso o seu grau de participação.

5 - *Ibid.*, pp.27-29.

Para Bordenave o menor grau de participação se encontra na *informação*. Aqui "os dirigentes informam os membros da organização sobre as decisões tomadas. Por pouco que pareça, isto já constitui uma certa participação, pois não é infreqüente o caso de autoridades não se darem sequer ao trabalho de informar seus subordinados."⁽⁶⁾ Numa seqüência crescente, quanto ao grau de participação, Bordenave situa a *consulta* aos subordinados, a *co-gestão* (administração compartilhada através de mecanismos de co-decisão), a *delegação* (autonomia de decisões em certas áreas ou dentro de certos limites) e, finalmente, a *autogestão*.⁽⁷⁾

A *autogestão* representa o mais alto grau de participação e autonomia. Aqui "o grupo determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes, sem referência a uma autoridade externa. Na autogestão desaparece a diferença entre administradores e administrados, visto que nela ocorre a auto-administração."⁽⁸⁾

Para a participação tão significativa quanto o grau de controle das decisões é o nível ou a importância de que essas decisões se revestem dentro do contexto grupal. Ter o controle das decisões relativas aos níveis mais elevados significa ter acesso às mais importantes decisões. Isso equivale a dizer que existem decisões mais importantes

6 - *Ibid.*, p.31.

7 - *Ibid.*, pp31-32.

8 - *Ibid.*, pp.32-33.

e decisões menos importantes. Por conseguinte, as decisões são hierarquizadas em função dos níveis de onde provêm.

Obviamente, a formulação da política e a determinação dos objetivos de uma instituição são decisões do mais alto nível, abaixo do qual vem o nível da elaboração dos planos, programas e projetos e mais abaixo, ainda, o nível da mera execução das ações planejadas. "Geralmente, enquanto há uma relativa disposição favorável a permitir a participação dos membros da instituição... na execução das ações e na constatação de seus resultados, nos níveis de formulação de política e de planejamento a participação fica restrita a uns poucos 'burocratas', 'tecnocratas' ou 'lideranças'." (9)

1.3. Participação e democracia

Torna-se impossível conceituar participação a partir, exclusivamente, de aspectos teórico-formais. Isso seria como que esterilizá-la dos fatores que dão força à sua maneira de ser. Só se busca uma maior participação quando se percebe que o direito de participar está sendo tolhido. Isso ocorre, por exemplo, quando a sociedade se estratifica em camadas superpostas, onde a realização de uns se faz a custa da anulação de outros.

É uma característica própria da sociedade capitalista o fato de que aqueles que detêm o capital e os

9 - *Ibid.*, p.34.

meios de produção assim se manterem porque os que "alimentam" esse capital não têm acesso nem a ele e nem aos meios de produção. "No mundo atual a grande maioria das pessoas não tem controle algum sobre as decisões que, de forma mais direta e profunda, influem sobre sua existência. A maioria dos assalariados vende sua força, enquanto outros detêm o controle e a propriedade dos meios de produção, acumulam riqueza na forma de capital, fazem as leis e utilizam o Estado para defender seus privilégios." (10)

O Estado Moderno, ao invés de se voltar para a realização de uma sociedade participativa, esclarecida, de governo autônomo, tornou-se um instrumento de sustentação e legitimação de poder de uma minoria dominante, transformando-se num "aparelho que, com móveis próprios, governa a sociedade desde uma posição que lhe é exterior." (11)

Como contrasta o Estado Moderno, que se cognomina "democrático", com a prática democrática em sua origem! A democracia primitiva, instaurada na Grécia Antiga, acontecia num espaço público que realmente era do público - a "ágora" ou praça pública - local onde os cidadãos livres se reuniam, discutiam e tomavam decisões que interessavam à coletividade.

10 - Maurício TRAGTEMBERG, *Uma prática de participação: as coletivizações na Espanha (1936/1939)* apud Fernando C. Prestes MOTTA et alli, *Participação e Participações*, p.21.

11 - Denis L. ROSENFELD, *A Questão da Democracia*, p.16.

Obviamente que essa prática não seria fácil de ser conduzida numa organização complexa como é o Estado Moderno. Contudo, inaceitável também é a desfiguração que o exercício democrático sofreu com o correr dos séculos: o processo público de tomada de decisões foi deslocado para um centro de poder, situado acima da sociedade em seu todo, que passa a fazer da democracia não mais que um mero aparato de legitimação de poder.

Por ventura, poder-se-á chamar de "democrático" um Estado que restringe a manifestação popular apenas à indicação dos integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo? Não raro "a democracia pode inclusive vir a significar uma mera aparência de participação política, embora sua significação originária seja precisamente a de uma *efetiva* participação dos indivíduos nos assuntos políticos." (12)

Uma sociedade efetivamente participativa será autenticamente democrática pois, nela, a participação não será mera ideologia, mas prática cotidiana "onde as decisões referentes a temas de interesse coletivo sejam adotadas após amplo debate e consulta mais ampla e aberta a todos." (13) Fazemos nossas as palavras de Maurício Tragtemberg. "O que entendemos por 'participação' é a democratização radical da sociedade." (14)

12 - *Ibid.*, p.14.

13 - Maurício TRAGTEMBERG, *Uma prática de participação: as coletivizações na Espanha (1936/1939)* apud Fernando C. Prestes MOTTA et alli, *Participação e Participações*, p.22-23.

14 - *Ibid.*, p.23.

2. Descentralização: significado e abrangência

Descentralizar significa "afastar, separar do centro". Descentralização é o "ato ou efeito de descentralizar."⁽¹⁵⁾

Quando algo busca se afastar ou se separar de um centro é porque, por alguma razão, está vinculado a esse centro ou subordinado a ele.

O Estado Moderno é centralizador. Nele, a democracia se encontra desfigurada e não representa mais aquele espaço político, onde a sociedade se identificava consigo mesma, onde as decisões eram tomadas publicamente, a partir do confronto das diversas opiniões, e deliberadas por votação. Não cabe aqui o estudo das razões e do como se processou essa transfiguração. O que nos importa é a constatação da realidade e o que ela acarreta em termos de organização e dinâmica social. A tomada de decisão acontece, agora, num centro de poder que paira acima da sociedade e a ela se impõe.

O Estado "enquanto aparelho moderno de governo, estruturado por uma máquina administrativa centralizada... significa simultaneamente uma nova articulação do social pelo político e do político pelo social."⁽¹⁶⁾ Ele se torna o principal instrumento da classe dominante e "termina por

15 - Aurélio Buarque de Hollanda FERREIRA, *Pequeno Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*, p.382.

16 - Denis L. ROSENFELD, *A Questão da Democracia*, p.16.

fazer da democracia uma forma de legitimação do seu próprio poder."(17)

Para servir aos propósitos a que se propõe, o Estado Moderno exclui de seus centros de decisão a efetiva participação social, tornando-se extremamente centralizador. A centralização do processo de decisão é um fator mutilador do exercício democrático, pois que tolhe da sociedade o direito de participar. Essa agressão ao ser social provoca reações que se manifestam de forma violenta, em movimentos revolucionários, ou de maneira mais branda, em movimentos reivindicatórios.

Sob a ótica econômico-administrativa, as estratégias altamente centralizantes retardam a mobilização e a aplicação de recursos, bem como inibem a criatividade local, na elaboração de propostas alternativas de solução para problemas que se apresentam como desafios.

2.1. Descentralização: desconcentração ou devolução?

Para alguns autores, como Leonard D. White, descentralizar significa transferir a autoridade de um nível mais elevado de governo para um nível mais baixo. Aqui a descentralização não se confunde com a desconcentração, vez que, nesta, o que se transfere é a capacidade de agir em nome de algum superior e não a autoridade propriamente dita. Para White, no processo de descentralização "importa a

17 - *Ibid.*, p.14.

transferência de autoridade, seja legislativa, judiciária ou administrativa, de um nível mais alto de governo para um inferior. É o contrário de centralização e não deve ser confundido com desconcentração, termo geralmente usado para descrever a mera delegação, a um funcionário subordinado, da capacidade para agir em nome do superior, sem transferência de autoridade."(18)

Outros autores entendem que a transferência de autoridade está implícita no conceito de descentralização e pode ocorrer tanto pela desconcentração (ou delegação) de autoridade para níveis administrativos mais próximos da comunidade, como pela devolução de autoridade ao poder político local. Nessa linha se situam as Nações Unidas, para quem descentralização se refere "à transferência de autoridade em uma área geográfica, quer pela *desconcentração* (i.e. delegação) de autoridade para unidades regionais de um mesmo departamento ou nível de governo, quer pela *devolução* de autoridade a unidades de governo local ou para órgãos especiais criados em lei."(19) Aqui, tanto a desconcentração como a devolução de autoridade significam descentralização e em ambas há transferência de autoridade.

18 - Leonard D. WHITE, *Decentralization*. In. *Encyclopaedia of the social sciences*. New York, MacMillan, 1931, p.43-4, apud Paulo Reis VIEIRA, *Em busca de uma teoria de descentralização*, p.16.

19 - Nações Unidas, *Decentralization for national and local development*, New York, Nações Unidas ST/TAC/M/19, 1962, p.88, apud Paulo Reis VIEIRA, op. cit., pp.16-17.

A abordagem de Paulo Reis Vieira formalmente se aproxima daquela das Nações Unidas. Para ele "a descentralização... engloba tanto o processo de *desconcentração* como o de *devolução* de poderes. O termo *desconcentração* significa a forma de descentralização na qual o governo central delega autoridade para execução de funções específicas fora da sede. Significa que a ação administrativa se desloca do governo central para as agências regionais. Algumas atividades são realizadas fora da sede, mas sempre sob sua responsabilidade e jurisdição. Na *devolução*, a segunda modalidade de descentralização, a outorga legal de poderes a autoridades locais formalmente constituídas ocorre através da atribuição de funções específicas ou residuais."(20) Para esse autor a *desconcentração* e a *devolução* de poderes são modalidades da descentralização. Em ambas, o governo central transfere autoridade. Contudo, é somente na *devolução* que à autoridade transferida se conferem *poderes*.

Estas três definições retratam, efetivamente, diferentes posicionamentos político-ideológicos. Para Leonard D. White, o que caracteriza a descentralização é a transferência da autoridade de um nível superior para um nível inferior de governo. *Desconcentração* não é aí entendida como modalidade de descentralização, pois que nela não há transferência de autoridade, mas apenas uma delegação para agir em nome de alguém. Para esse autor, fica implícito

20 - Paulo Reis VIEIRA, op. cit., p.17.

que sem *autonomia* e sem *poder* não haverá *autoridade*. Bordenave, ao mencionar os graus de participação, situa a *delegação* num grau inferior à *autogestão*, a qual seria o mais elevado grau de participação. (21)

Comparando-se a definição de descentralização de Leonard D. White com a classificação de Bordenave, quanto aos graus de participação, observa-se que aquilo que White entende ser descentralização é, coincidentemente, a condição fundamental para o atingimento do mais alto grau de participação - a *autogestão*. Para se autogerir, o grupo tem que ter poderes para se autodeterminar.

O enfoque das Nações Unidas sustenta que tanto a desconcentração como a devolução de autoridade podem significar descentralização. Na desconcentração o governo local não é mais que uma extensão do governo central, enquanto que na devolução de autoridade o governo local parece gozar de uma maior autonomia. Nessa definição se adota um critério geográfico e uma abordagem político-administrativa. A descentralização é definida como transferência de autoridade, que se dá nos limites de uma área geográfica, através da desconcentração da autoridade (também denominada delegação de autoridade) para *unidades regionais* de um mesmo departamento ou nível de governo ou através da *devolução de autoridade* a *unidades de governo locais* ou órgãos especiais legalmente criados.

21 - Juan E. Díaz BORDENAVE, *O que é Participação*, p.32-33.

Sob esse enfoque, o conceito de autoridade fica confinado a aspectos político-administrativos. A diferenciação entre desconcentração e devolução de autoridade parece se referir, respectivamente, a uma maior ou menor vinculação com o governo central ou uma maior ou menor área administrativa abrangida.

A nebulosidade do discurso das Nações Unidas não nos permite inferir, com alguma segurança, se as decisões mais importantes, aquelas que Bordenave coloca nos níveis mais elevados (formulação da política, determinação dos objetivos)⁽²²⁾, permanecerão ou não sob a determinação do governo central, ainda que se trate da devolução de autoridade. A falta de precisão do enunciado das Nações Unidas torna até possível que o processo de devolução de autoridade venha a ser entendido como uma *concessão* ou, o que é pior, venha a ser utilizado como uma *estratégia ideológica* do governo central.

Na definição de Paulo Reis Vieira, as colocações são bem mais precisas. Formalmente, o posicionamento desse autor se aproxima ao das Nações Unidas. Para ele, também, a descentralização engloba tanto o processo de desconcentração como o de devolução, porém, com a seguinte especificação: desconcentração *de autoridade* e devolução *de poder*. Na desconcentração a "autoridade" delegada se limita à execução de funções, com um mínimo de autonomia no tocante à tomada de decisões. "O termo desconcentração significa a forma de

22 - *Idid.*, p.33.

descentralização na qual o governo central delega autoridade para execução de funções específicas fora da sede. Significa que a ação administrativa se desloca do governo central para as agências regionais. Algumas atividades são realizadas fora da sede, mas sempre sob sua responsabilidade e jurisdição."(23)

Tanto as Nações Unidas como Paulo Reis Vieira entendem que a desconcentração é uma delegação de autoridade para as unidades ou agências regionais da parte do nível central. Porém, se as Nações Unidas silenciam quanto à importância das decisões que possam ser formuladas nesses órgãos regionais, Paulo Reis Vieira é explícito: neles se formularão as decisões de níveis menos importantes, ou seja, a execução de funções específicas.

No tocante à devolução, que Paulo Reis Vieira lucidamente especifica: *de poderes*, torna-se nítido que, para o autor, essa modalidade de descentralização também está sujeita à determinação do poder central e ao cumprimento de normas institucionais. "Na devolução, a segunda modalidade de descentralização, a outorga legal de poderes a autoridades locais formalmente constituídas ocorre através da atribuição de funções específicas ou residuais."(24)

Ao contrário das Nações Unidas, que omitem qualquer referência quanto à autonomia na tomada de decisões presente no processo de devolução de autoridade, Paulo Reis

23 - Paulo Reis VIEIRA, op. cit., p.17.

24 - *Ibid.*, p.17.

Vieira sustenta que na devolução há uma outorga de poder às autoridades locais, daí ela ser devolução de poderes. É bem verdade que essa devolução ocorre dentro de um quadro institucional, segundo rituais burocráticos. É inegável, também, que o controle e a determinação do governo central continuam a marcar presença, ainda que se trate da devolução de poderes, por ser ele (Governo Central) quem atribuirá as funções que ficarão a cargo do governo local. Contudo, na definição de Paulo Reis Vieira, na devolução de autoridade o que se transfere ao governo local é o *poder* de decidir em algumas áreas e, embora essas áreas possam ser restritas ou de pequena importância, para o exercício democrático e a vivência participativa esse é um avanço considerável, pois que fortalece a autonomia de governo nesse nível.

Em suma, em consonância com a posição defendida por Paulo Reis Vieira, concluimos que na descentralização, enquanto processo de *desconcentração* (entendido como delegação de autoridade) há transferência de autoridade investida de um mínimo de poder e, enquanto processo de *devolução* (entendido como outorga de poder) há transferência de autoridade investida significativamente de poder. E o poder é fundamento da autoridade e condição de sua própria existência.

3. Centralização e descentralização: pólos de um mesmo contínuo

Num primeiro momento, pode-se afirmar que a descentralização seja um modelo administrativo adotado por um certo governo. Com isso dá-se a entender que a centralização não esteja presente naquele projeto político. Engano. Descentralização e centralização são conceitos absolutos, expressões polarizadas que representam os pontos limites de um amplo espectro. Dessa forma, há entre ambos uma relação complementar e não antitética. Pode-se até falar da "existência de um contínuo que liga os dois pólos, centralização e descentralização; ... parece lícito supor que os governos, em sua maioria, constituem sistemas mistos e em movimento."(25)

A questão da centralização ou da descentralização se refere à maior ou menor aproximação (ou afastamento) de um centro. Logo, a diferença existente entre esses conceitos é de grau e não de natureza. Eles não se excluem mutuamente, porque, na realidade, não existem de forma exclusiva ou absoluta. Eles se complementam. "O que se pode esperar razoavelmente é encontrar em todos os países um sistema misto em que haverá tanto elementos de centralização quanto de descentralização. O contínuo precisa ser investigado como fenômeno dinâmico e não estático."(26)

25 - *Ibid.*, p.76.

26 - *Ibid.*, p.77.

Não se pense, por conseguinte, que existam unidades locais totalmente autônomas. O governo central pode exercer seu controle desde uma maneira sutil, quase imperceptível, até de uma forma ostensiva e mesmo opressiva. O que ocorre é que as unidades locais podem ter competência geral ou específica para desempenhar certas funções, ou para tomar decisões em determinadas áreas. Portanto, a descentralização, entendida tanto como desconcentração de autoridade, como devolução de poderes, tem uma existência relativa e incompleta.

Assim como a centralização e a descentralização são conceitos complementares, desconcentração e devolução também o são. Na realidade o que ocorre é que esses dois últimos conceitos se diferenciam quanto ao grau de autonomia ou de poder que é descentralizado. Na *desconcentração*, o poder central cria unidades locais e estabelece o que elas podem fazer e como o devem fazer. O poder de decisão sobre os assuntos mais importantes permanece com a autoridade central. A desconcentração visa essencialmente a descentralização da execução dos serviços e a autonomia das unidades desconcentradas fica na dependência do "quanto" de poder lhes venha a ser "repassado" pela autoridade central. Na *devolução de poderes*, os órgãos locais têm poderes próprios para administrar alguns campos de atividade, gozando de liberdade de iniciativa e de decisão em relação a eles.

Na prática, o que se encontra sempre é um misto de desconcentração de autoridade e de devolução de poderes, numa proporção variável de caso para caso.

Há uma outra questão que não poderia deixar de ser abordada. Pelo fato de centralização e descentralização serem conceitos absolutos, limites dicotômicos de um contínuo que não tem designação própria e que carece de terminologia para seus pontos intermediários, a tais conceitos se associa uma carga valorativa positiva ou negativa. De forma até preconceituosa, a descentralização é vista como o pólo positivo e a centralização, como o pólo negativo.

Na prática, o equilíbrio centralização X descentralização é dinâmico, pendulando ora para um pólo, ora para outro, na dependência da correlação de forças que atuam no contexto. Alguns autores entendem até que, em momentos decisivos, um governo central forte se faça necessário. "... a mudança e o desenvolvimento exigem um govêrno central forte e rigorosos controles centrais, mas ao mesmo tempo não dispensam certo grau de autonomia e descentralização." (27) Como conjugar tendências tão contrapostas? Não nos parece ser tarefa fácil.

Tomados em si, os conceitos centralização e descentralização não são sinônimos de tirania e democracia, respectivamente. Contudo, de modo particular, achamos perigosa a afirmação de que, em momentos de grandes

27 - *Ibid.*, p.66.

transformações, o governo central deva ser forte e se utilizar de rigorosos controles. A nosso ver, esses procedimentos podem levar à perenização de um regime de exceção, inviabilizando uma autêntica democracia. Não se pense que a descentralização, por si só, seja suficiente para assegurar a existência de instituições democráticas. Mas sem ela, seguramente, essas instituições não sobreviverão.

4. Participação, descentralização e democracia

A participação é uma necessidade humana e como tal se faz presente como exigência constitutiva do ser enquanto social.

A partir dessa premissa e como corolário da mesma, se a "Democracia é um estado de participação"⁽²⁸⁾, também será um estado de necessidade.

Sendo assim, democracia não pode ser entendida apenas como um regime político ou uma forma de governo cuja característica principal (e freqüentemente, única...) seja a existência de eleições para que o povo se manifeste. Antes, a busca da consolidação e do aperfeiçoamento das instituições democráticas nada mais representa se não a tentativa de trazer, ao nível do concreto, certas tendências perenes que se encontram inscritas na própria condição do ser humano.

28 - Juan E. Díaz BORDENAVE, *O que é Participação*, p.8.

Buscamos a democracia porque somos naturalmente participativos e somos participativos porque somos humanos. Tolher o direito à participação se constitui numa agressão ao homem e à sociedade. O corpo social precisa gozar de autonomia para se manifestar, para confrontar as opiniões e deliberar sobre o que lhe diga diretamente respeito.

Sem a existência desse fluxo dinâmico, sem uma participação efetiva, não haverá vivência democrática e, nesta, as decisões *necessariamente* são tomadas por aqueles a quem diretamente interessem.

Não se pense que, a nível de prática política, estejamos afirmando que devêssemos retornar à situação da *ágora* ateniense, onde os homens livres discutiam em praça pública, apresentavam suas opiniões e as decisões eram tomadas em plebiscito. A sociedade moderna exige outros procedimentos. Podem e devem ser empregadas estratégias diversificadas que levem à discussão, à contraposição de colocações e à deliberação coletiva. Para esse fim, os recursos atuais são inúmeros e a tecnologia está aí para ser utilizada. O que realmente importa é a vontade política de uma vivência democrática, vivência essa que se fundamente na possibilidade de uma autodeterminação coletiva.

Por conseguinte, todos os procedimentos políticos que visem a reduzir, sob os mais diversos pretextos, a autonomia do corpo social, tornar-se-ão estratégias lesivas à integridade deste.

Enquanto processo, se a tomada de decisão, ocorrer em centros de poder sempre mais distantes daqueles a quem realmente deva interessar e envolver, trará como consequência, a desfiguração e o enfraquecimento da vivência democrática, levando a democracia, como forma de governo, ao descrédito.

Com isso estamos afirmando que se a centralização for usada como uma estratégia política que, sistematicamente, cerceie o exercício participativo e solape a autonomia daqueles que estão mais distantes das esferas administrativas do Governo, então se tornará uma agressão à própria democracia. Aí, a busca da descentralização significará não mais que a exigência da devolução dos poderes que estão sendo subtraídos ou, melhor, a luta pela democratização.

É interessante se notar que, mesmo sob um enfoque meramente teórico, o conceito de descentralização, à medida que a análise se aprofunda, começa a ser entendido mais como devolução de poderes que como desconcentração de autoridade. Paulo Reis Vieira, buscando formular uma teoria de descentralização⁽²⁹⁾, no início de sua tese sustenta que o processo de descentralização engloba tanto a desconcentração como a devolução de poderes.⁽³⁰⁾ Contudo, à medida que a discussão avança, o posicionamento inicial começa a mudar. Assim é que, a partir da metade da obra, descentralização

29 - Paulo Reis VIEIRA, *Em busca de uma teoria de descentralização*.

30 - *Ibid.*, p.17.

passa a ser entendida por ele como devolução de poderes, face à *competência intrínseca* de que dispõe, separando-se da desconcentração que passa a ser vista somente como execução de serviços.(31)

Autoridade, poder e competência são conceitos que se inter-relacionam. A autoridade é a manifestação de um domínio. O poder é o fundamento da autoridade, porque representa a sua força, e a competência é o reconhecimento da existência de condições para o exercício do poder, o que reforça a autoridade.

Em conclusão, se a democracia é um estado de participação e se isso implica numa proximidade cada vez maior com os centros de decisão, então teremos tanto mais democracia quanto maior for a efetiva participação da sociedade e quanto mais poderes forem a ela devolvidos ou, melhor, quanto mais poderes ela conquistar e competente se mostrar ao administrá-los.

31 - *Ibid.*, p.80.

Capítulo IV

Organização Burocrática x Organização Democrática

Introdução

Um povo que não se organiza para lutar por seus direitos é um povo politicamente pobre. "Não é exagero afirmar que o traço mais profundo da pobreza política de um povo seja a falta de organização da sociedade civil, sobretudo frente ao Estado e às oligarquias econômicas"⁽¹⁾.

A organização popular é a manifestação primeira da organização democrática. Nesse sentido se contrapõe à organização burocrática que, como produto da superestrutura social, se torna algo imposto e artificial.

A organização burocrática é considerada o paradigma das organizações modernas. Estudá-la, em contraposição à organização democrática, significa evidenciar em que aspecto a organização moderna discrepa da organização democrática, bem como as consequências dessa discrepância para a própria democratização da sociedade.

1. A organização burocrática

As sociedades modernas têm na organização burocrática o tipo de sistema social dominante. Com isso não estamos afirmando que o fenômeno burocrático seja de existência recente. A burocracia, entendida como uma forma

1 - Pedro DEMO, *Pobreza política*, p.23.

de poder e de dominação, já existia nos primórdios da civilização. Porém, a organização burocrática, tomada como uma estratégia de dominação, que encontra no aparato racional-legal a sua justificativa e sustentação, essa sim é de existência mais recente. Mas, o que significa burocracia? O que caracteriza uma organização burocrática?

1.1. Conceito de burocracia

Por burocracia entende-se "um sistema de dominação ou de poder autoritário, hierárquico, que reivindica para si o monopólio da racionalidade e do conhecimento administrativo." (2)

Por ser um sistema de dominação, tem como condição necessária de existência a presença de indivíduos posicionados de modo antagônico. "A burocracia caracteriza-se pela separação entre os que executam e os que planejam, organizam, dirigem e controlam." (3)

A origem da burocracia remonta, em verdade, ao momento em que os homens começaram a ter uma atuação diferenciada no campo do trabalho: de um lado os que executavam as atividades e de outro, os que se encarregavam da organização, direção e controle das mesmas.

2 - Fernando C. Prestes MOTTA e Luiz C. Bresser PEREIRA, *Introdução à organização burocrática*, p.09.

3 - Fernando C. Prestes MOTTA, *O que é burocracia*, p.16.

Iniciava-se, assim, o processo histórico de divórcio entre o trabalho manual e o trabalho intelectual, instaurando-se a crença (preconceituosa) da superioridade daqueles que exercem o trabalho intelectual.

Surge, então, "um grupo social que se separa do resto da sociedade e se impõe a ela dominando-a"(<4>). É um domínio peculiar que não faz uso da força bruta ou das armas convencionais. Utiliza-se de um instrumento frente ao qual todos se curvam: o *conhecimento*. Para manter o poder, esse grupo detém e acumula conhecimentos que se tornam exclusivos de uma pequena cúpula. Daí a afirmação: "A burocracia monopoliza todo o conhecimento e o mantém em segredo. A burocracia tem e sempre teve no segredo uma de suas armas fundamentais."(<5>)

Como poder que procede da razão, a burocracia busca a sua legitimidade na instância racional-legal. Daí a formalização, a hierarquização e a impessoalidade de que se reveste.

Assim vista, a burocracia é uma forma de poder que toma vida num certo tipo de organização social, onde a autoridade, hierarquicamente distribuída, procede de normas racionais exaustivamente detalhadas. Tais normas "definem com precisão as relações de mando e subordinação, distribuindo as atividades a serem executadas de forma sistemática, tendo em vista os fins visados"(<6>). Estatutos,

4 - *Ibid.*, p.12.

5 - *Ibid.*, p.14-15.

6 - Fernando C. Prestes MOTTA e Luiz C. Bresser PEREIRA, *Introdução à Organização Burocrática*, p.29.

regimentos, regulamentos, etc, nada mais são que dispositivos de caráter normativo, que fixam as relações de poder.

O conceito de burocracia tem uma conotação abrangente. Alguns autores, como Prestes Motta e Bresser Pereira, entendem que a *burocracia* compreende tanto um certo grupo social, o dos "burocratas", como uma forma de poder. "A burocracia pode constituir-se em um grupo ou uma classe social, mas também é uma forma de poder que se estrutura através das organizações burocráticas." (7)

Diverso é o entendimento de Raymundo Faoro para quem a *burocracia* deve se referir unicamente aos dispositivos administrativos governamentais. "Não há como confundir... a burocracia como o estamento burocrático. Aquela é simplesmente o aparato da máquina governamental. O quadro administrativo que existirá mesmo nas democracias." (8)

Embora observando que R. Faoro omite o aspecto formal, implícito no conceito de burocracia, dando-lhe uma conotação apenas instrumental, concordamos com o posicionamento deste autor quando exclui dela qualquer referência a algum segmento social. Não nos parece correto o emprego de um mesmo substantivo para indicar, simultaneamente, elementos conceituais e elementos

7 - *Ibid.*, p.09.

8 - Raymundo FAORO, *Os donos do poder, formação do patronato político brasileiro*, p.261.

circunstanciais de um objeto, como o fazem Prestes Motta e Bresser Pereira.

Discordamos, porém, de R. Faoro quando ele circunscreve a burocracia ao âmbito da administração governamental ou pública. A burocracia, como forma hierarquizada de dominação racional-legal, em que o trabalho é fracionado e realizado em várias instâncias, se faz presente, de modo variável, em todas as organizações modernas, não obstante encontre na administração governamental a sua forma mais exarcebada.

1.2. Características da organização burocrática

A apreciação conceitual de burocracia nos remete, conseqüentemente, à caracterização da organização burocrática: ela é racional, instrumental, hierarquizada e marcada "pelo primado do formalismo, da despersonalização e do profissionalismo."⁹ O aspecto central ou a marca distintiva de uma organização burocrática é o sentido "de cima para baixo" que ocorre no processo de tomada de decisão.

Face à diversidade de tipos de organização burocrática presentes na sociedade moderna e que se estendem desde o campo do trabalho até aquele da política, muitos entendem que certas organizações modernas não seriam propriamente "burocráticas". É o caso daqueles que procuram

9 - Fernando C. Prestes MOTTA e Luiz C. Bresser PEREIRA, *Introdução à organização burocrática*, p.10.

diferenciar a organização tecnocrática da organização burocrática. A organização burocrática se referiria à entidade estatal, cuja função principal seria o cumprimento das leis. Essa organização, de hierarquia rígida, teria como único critério de eficiência a racionalidade instrumental. Por sua vez, a organização tecnocrática se referiria ao método organizacional dos empreendimentos produtivos (públicos ou privados) e se voltaria para a realização de objetivos, num contexto de economia de mercado. Em razão disso, seria bem mais flexível e descentralizada que a organização burocrática.(10)

Particularmente, não vemos razão para que essas duas organizações se diferenciem quanto à natureza. É evidente que a organização estatal, como estratégia da administração pública e do poder político, chega quase ao paroxismo da organização burocrática clássica, aproximando-se muito do modelo teórico idealizado por Max Weber.(11) Contudo, considerar apenas a organização estatal como burocrática é incidir no erro lógico de generalizar a particularidade. Tanto a organização tecnocrática como a estatal serão burocráticas se forem administradas de forma hierárquica, se se inspirarem em critérios de eficiência e se, principalmente, tiverem o poder estruturado de cima para baixo. O que ocorre, sim, é que, dada a *natureza instrumental* da organização burocrática, as suas características poderão variar em intensidade, tendo em

10 - *Ibidem*, p.13.

11 - Max WEBER, *Economia y sociedad*, v.I, pp.225-235.

vista os objetivos que para ela forem estabelecidos. São esses objetivos que determinam a organização tecnocrática que, face às circunstâncias, se torne mais flexível e menos centralizante.

É a coerência necessária entre meios e fins que caracteriza a *racionalidade* da organização burocrática e dá legitimidade à sua dominação. As atividades e as relações de mando e subordinação, nela presentes, derivam de um sistema de normas minuciosamente redigidas, que visam o atingimento dos fins propostos. Isso explica o *formalismo* e a *impessoalidade* que marcam esse tipo de organização.

A *impessoalidade* também expressa a racionalidade da organização burocrática. As normas criam os cargos e definem as suas funções. Os indivíduos ocupantes desses cargos, terão as suas relações e o seu poder definidos por essas normas. Logo, a autoridade também é impessoal. Ela não decorre do indivíduo enquanto pessoa, mas do cargo que ele ocupa. "E se a autoridade é impessoal, a obediência prestada pelo subordinado também o é" (12), pois que "os membros da associação, na medida em que obedecem o superior, não o fazem em consideração à sua pessoa, mas obedecem a uma norma impessoal; e só estão obrigados a obedecê-lo dentro da competência limitada, racional e objetiva a ele outorgada pela referida ordem." (13)

12 - Fernando C. Prestes MOTTA e Luiz C. Bresser PEREIRA, *op. cit.*, p.32.

13 - Max WEBER, *op. cit.*, p.226.

Uma vez que a autoridade decorre de uma norma impessoal, a seleção de quem irá exercê-la também deve se submeter a critérios de impessoalidade. Novamente partindo da racionalidade, o critério de seleção vai se fundamentar na constatação das efetivas condições para o exercício do cargo, isto é, na habilitação e competência profissionais.

Explica-se, assim, o *profissionalismo*, que é mais uma das características da organização burocrática, e aparecimento do *administrador profissional* ou *administrador burocrático*, que é um indivíduo "imparcial e objetivo, que tem como missão cumprir as obrigações de seu cargo e contribuir para a consecução dos objetivos da organização."⁽¹⁴⁾ Os administradores profissionais passam a dirigir as organizações burocráticas, ocupando cargos de chefia dentro de uma estrutura que distribui, hierarquicamente, a autoridade e o poder.

Pelo fato de todas as ações se voltarem para um vértice, onde se situam os objetivos visados, a organização burocrática assume a configuração de uma *pirâmide*.

Sob uma ótica estrutural, essa pirâmide é o "croqui" da disposição e superposição dos diversos cargos que compõem a organização. A sua representação gráfica tornará evidente o sentido das relações de poder (dominação-subordinação) e o tipo de autoridade (linha-assessoria) existente entre os diversos cargos. Esse gráfico se denomina *organograma*.

14 - Fernando C. P. MOTTA e Luiz Bresser PEREIRA, *op. cit.*, p.33.

Sob uma ótica funcional, a distribuição da autoridade, a sua natureza e os limites da sua atuação estão definidos nas competências e atribuições estabelecidas para cada cargo nos dispositivos legais.

1.3. Conceitos básicos da organização burocrática

Não poderíamos encerrar aqui esse tópico sem antes fazermos referência a algumas expressões que mencionamos nos parágrafos precedentes. Autoridade, poder, cargo e competência são palavras corriqueiras no linguajar administrativo-burocrático. Contudo, se torna necessário melhor precisá-las quanto ao significado que lhes damos no presente trabalho, a fim de que não haja dubiedade quanto ao sentido em que as estamos empregando.

Iniciaremos pela expressão *autoridade*. Não é fácil definir a noção que essa palavra expressa, uma vez que na mesma existem, dentre outras, conotações de natureza psicológica, política e ética. Michel Lobrot, partindo de um enfoque sócio-psicológico, faz um estudo minucioso a respeito da autoridade.⁽¹⁵⁾ De modo crítico, Lobrot sustenta que os sistemas políticos de esquerda, de centro e de direita, cada um a sua maneira, têm criticado as formas como se manifesta a autoridade, sem criticar, porém, a existência do fenômeno em si. "O princípio da autoridade", em nenhum desses sistemas é realmente questionado. Muito ao contrário,

15 - Michel LOBROT, *A favor ou contra a autoridade*.

ele é fortemente sustentado e considerado como único fundamento possível do funcionamento da sociedade."(16) De um certo modo, todos os sistemas políticos têm considerado a autoridade como "necessária ao funcionamento social."(17)

A abordagem de M. Lobrot parte de um enfoque marxo-freudiano e apresenta conclusões interessantes:

a) a autoridade dirigente tem uma ação educativa na formação da personalidade dos dirigidos. "... a autoridade dirigente 'forma', na realidade, a personalidade dos que lhe estão submetidos e constitui um verdadeiro poder educativo";(18)

b) as atitudes dos dirigentes se repetem nos dirigidos. "... as atitudes autoritárias dos dirigentes produzem, por sua vez, atitudes autoritárias entre os dirigidos. A repressão gera a repressão";(19)

c) a personalidade autoritária é enferma e dominada pela angústia e desconfiança. "... a autoridade tem por origem carências graves no desenvolvimento da personalidade. A personalidade autoritária aparece-nos como uma personalidade enferma... é uma personalidade dominada pela angústia... É a angústia que desencadeia diretamente condutas autoritárias. Tais condutas consistem, na verdade, numa falta de confiança ou ainda numa desconfiança sistemática com respeito aos

16 - *Ibid.*, p.20.

17 - *Ibid.*, p.21.

18 - *Ibid.*, p.24.

19 - *Ibid.*, p.25.

outros... e a autoridade resulta de uma concepção puramente defensiva das relações humanas";(20)

d) o comportamento repressivo da personalidade autoritária se origina de repressões anteriormente sofridas. "... de onde vem, por sua vez, esse comportamento repressivo naquele que o manifesta? Responder-se-á naturalmente: de uma repressão anterior sofrida por este último e assim por diante...";(21)

e) a autoridade, em sua forma administrativa, tem um valor educativo, pois inibe a criatividade e obriga o homem a trabalhar num esquema que procura prever cada um de seus atos. "Os homens que são apanhados nesse gênero de engrenagem por um lado, chegam a odiar o trabalho que lhes parece a coisa mais tediosa e mais triste do mundo";(22)

f) a autoridade intencionalmente educativa é uma variedade da autoridade administrativa e as suas atividades visam também o bloqueio e o impedimento de certas tendências. "As atividades que ela impõe, no sentido do estudo e do trabalho, não têm como único objetivo a produção de conhecimento e aptidões, mas também impedir o amor pela pesquisa e pelas atividades desinteressadas".(23)

20 - *Ibid.*, p.27.

21 - *Ibid.*, p.27-28.

22 - *Ibid.*, p.29.

23 - *Ibid.*, p.31.

As conclusões de M. Lobrot, embora um tanto exacerbadas, evidenciam aspectos presentes na dinâmica da autoridade, decorrentes das relações dominação-subordinação, que dificilmente são considerados quando se trata de uma organização burocrática, pelo fato da distribuição da autoridade proceder aí de um princípio racional.

Mas, afinal, o que é autoridade?

Para M. Lobrot "A autoridade é um sistema que permite alterar a vontade do outro, curvÁ-la no sentido que se deseja"(24) e se caracteriza "por sua capacidade de desencadear de um modo quase mecânico a reação do outro, tirando-lhe a oportunidade de deliberar. A execução imediata e 'sem discussão' é o sinal mais evidente da autoridade..."(25)

Enfim, autoridade é um conceito que se refere, tacitamente, a um tipo de interação social onde prevalecem as relações de dominação-subordinação. Autoridade é, assim, uma forma de dominação social, onde aquele que a exerce atua sobre os que lhe são subordinados, conformando o comportamento destes à sua maneira.

----- //

Outra palavra de uso freqüente, na terminologia administrativo-burocrática, é *poder*.

De forma figurada, pode-se afirmar que o poder é a própria consolidação da autoridade. Ele decorre de uma situação consagrada de desigualdade social e representa um

24 - *Ibid.*, p.34.

25 - *Ibid.*, p.36.

bem escasso que privilegia quem o detém, conferindo-lhe uma certa forma de autoridade. Para P. Demo: "... não há poder que não tenha em si a marca da desigualdade: um lado que está por cima, outro que está por baixo." (26)

A noção de poder traz implícita a distribuição desigual de algum bem ou qualidade. Como diz M. Lobrot "Não é qualquer um que pode ser o detentor da autoridade. Esta exige características particulares, alguns diriam 'qualidades' que nem todos possuem. As características em questão definem o que se chama de Poder, que é o fundamento da autoridade. A primeira característica do Poder é ser forte ou, pelo menos, possuir os instrumentos de Potência". (27)

Portanto, se na base do poder está uma situação de desigualdade, quanto mais desigualmente distribuído for um certo "bem", maior será o poder daqueles que (mais) o possuírem. Uma vez que o poder é um instrumento de potência e fundamento da autoridade, o aumento de poder será um reforçamento da própria autoridade.

Na administração pública o "bem" que se distribui (desigualmente) é o poder administrativo ou gerencial. Este poder se expressa mais precisamente no processo de tomada de decisão. Tem, reconhecidamente, mais autoridade num órgão público aquele indivíduo que ocupa um cargo de chefia ou direção, porque é quem possui, em proporção maior, o poder de decidir. E ele terá tanto mais autoridade, quanto mais

26 - Pedro DEMO, *Pobreza política*, p.12.

27 - Michel LOBROT, *A favor ou contra a autoridade*, p.38.

significativa e abrangente for a área de seu poder. Por exemplo, a nível da Secretaria de Estado da Educação, um Delegado de Ensino tem mais poder (está investido de mais autoridade) que um Diretor de Escola. Por sua vez, um Diretor Regional de Ensino, tem mais poder que um Delegado de Ensino. Eis aí a "pirâmide" formada pela disposição dos cargos e distribuição hierárquica da autoridade, que caracteriza uma organização burocrática.

----- //

Como já nos referimos anteriormente, a racionalidade da organização burocrática encontra seu eixo ou ponto central na necessária coerência entre os atos que pratica e os fins visados. É para a realização desses fins que se voltam todas as atividades da organização. Mais que necessárias e coerentes essas atividades devem ser eficientes. "... ato eficiente ou produtivo é aquele que, não só é coerente em relação aos fins visados, como também exige o mínimo de esforços, o mínimo de custos,... para um máximo de resultados."(28)

Na organização moderna (ou burocrática), a divisão do trabalho é sistemática e coerente, estabelecida sob a égide da eficiência e economia. Porém, a divisão do trabalho para ser eficiente precisa ser conduzida com habilidade para que não se percam de vista os fins estabelecidos. É dessa necessidade funcional que surge a figura do *administrador*

28 - Fernando C. P. MOTTA e Luiz C. Bresser PEREIRA, *op. cit.*, p.23.

profissional, um especialista que tem a incumbência de dirigir a organização tendo em vista os fins estabelecidos.

O administrador profissional, enquanto ocupante de um cargo de direção ou chefia, é uma autoridade investida de poder. Pode ocorrer, contudo, que para o melhor desempenho de suas funções, necessite ele da colaboração de outros profissionais, também especialistas. Estes últimos lhe prestarão um serviço de assessoria.

Em relação à organização, o diretor ou o administrador profissional é aquele que tem o poder de decidir. Segundo J. Q. Ribeiro, essa autoridade domina o fluxo do poder de mandar e a sua ordem caminha em linha reta.⁽²⁹⁾ Já os acessores, embora sejam profissionais altamente especializados, não se encontram investidos de autoridade direta, pois não têm o poder de decidir. Segundo J. Q. Ribeiro, eles pertencem a uma categoria estrutural denominada *staff*, que permanece fora da linha de autoridade.⁽³⁰⁾

Faber e Shearron denominam de atividades de *linha* e de *corpo* os procedimentos, respectivamente, da direção e do staff. "As atividades de *linha* são as funções principais relacionadas com os objetivos fundamentais da organização. Assim, em um sistema escolar os professores exercem uma função *lineal*, o mesmo ocorrendo com seus superiores na cadeia de mandos. ... As atividades de *corpo* são as funções

29 - José Querino RIBEIRO, *Ensaio de uma teoria da Administração Escolar*, Capítulo XI.

30 - *Ibid.*

que contribuem indiretamente à consecução dos objetivos da organização. Em todo o sistema escolar os supervisores têm uma relação de corpo com o quadro de professores da escola⁽³¹⁾, pois que sua autoridade é indireta e de assessoria e não direta. Funda-se em conhecimentos especializados mais que no posto ocupado na cadeia de mando."⁽³²⁾

A nosso ver, tanto aqueles que estão em funções de chefia ou direção, como aqueles que exercem atividades de assessoria detêm autoridade. O que os diferencia é a procedência do poder que fundamenta essa autoridade. Os diretores têm uma autoridade que procede de poderes legalmente conferidos, enquanto que a autoridade dos assessores procede de poderes decorrentes de conhecimentos técnicos ou científicos.

Na administração pública, os poderes que se conferem a uma autoridade se encontram estabelecidos em normas legais, denominadas *competências*.

Entende-se por *competência* o reconhecimento ou a afirmação formal do direito ao exercício do poder, dentro dos limites estabelecidos pela distribuição da autoridade na hierarquia da organização.

-
- 31 - Na rede estadual de ensino de São Paulo a assessoria a professores, a nível de escola, é feita pelo Coordenador Pedagógico. O Supervisor de Ensino assessoria o Delegado de Ensino e o Diretor de Escola.
- 32 - Charles F. FABER e Gilbert SHEARRON, *Administracion Escolar. Teoria y Práctica*. pp.110-111.

Ao assumir um posto, na organização burocrática, o indivíduo se compromete a desempenhar as funções inerentes ao cargo que vai ocupar. Estruturalmente, *cargo* significa um posto de trabalho na disposição hierárquica. Funcionalmente, significa um conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um funcionário.

----- //

Em suma, a organização burocrática é uma entidade social complexa, moderna, que encontra sustentação na racionalidade. Por ser instrumental, tem sido utilizada para consolidar uma situação de desigualdade, decorrente da necessidade de realização e estabelecimento de uma forma de dominação. Por essa razão, a organização burocrática passou a ser vista como uma forma de negação da democracia ou como o contra-exemplo da organização democrática.

2. A organização democrática

A sociedade moderna é uma organização social de mercado, controlada politicamente por um Estado que administra burocraticamente.

A racionalidade, que caracteriza a organização burocrática, desconsidera a pessoa. Para ela, o importante é que o indivíduo desempenhe bem o papel que lhe cabe na organização.

Num contexto desse, prevalecem as relações impessoais. O formalismo impera e a democracia se desfigura.

2.1. Conceito de democracia

Democracia não pode ser entendida apenas como uma forma de governo, onde existam eleições, isto é, onde o povo escolhe os seus governantes. Ela é muito mais do que isso. Como bem descreve Bordenave "Democracia é um estado de participação."⁽³³⁾

A possibilidade de uma participação efetiva é o pressuposto básico da manifestação de existência da própria democracia, pois que ela nunca se apresenta completa, pronta ou acabada. O ser da democracia é processual. "Com efeito, a incompletude e a imperfeição enquanto princípios do imaginário democrático fazem com que não se confira a nenhuma realidade o caráter de acabada e fechada em si mesma."⁽³⁴⁾

Por se reconhecer imperfeita e incompleta é que a democracia precisa, constantemente, ser repensada e discutida. Mas o processo crítico de avaliação a que se submete a democracia só se efetiva se contar com a participação de toda a sociedade, sem a exclusão de ninguém. Para tanto, há que se criar um espaço público para as discussões e deliberações coletivas. "A democracia moderna ganhará um novo rosto, inaugurando um novo sentido do político, ao determinar-se por um espaço público de discussão, de luta, de negociação e de diálogo. A reunião de todos aqueles que constituem a sociedade numa forma de

33 - Juan E. Díaz BORDENAVE, *O que é Participação*, p.8.

34 - Denis L. ROSENFELD, *A Questão da Democracia*, p.49.

organização política aberta ao seu aperfeiçoamento dá aos cidadãos um novo sentido da comunidade, não excluindo ninguém, por princípio, dos assuntos públicos."(35)

A ampla participação de todos os segmentos sociais na discussão de problemas políticos, bem como a acatamento do que for por eles deliberado, faz da liberdade (de manifestação, de reunião, de locomoção) uma condição fundamental da democracia. Não se confunda, aqui, liberdade com livre arbítrio da vontade individual. A liberdade democrática é de natureza política. É direito que a sociedade deve ter de se organizar, discutir, discordar, propor e deliberar a respeito de questões que lhe digam respeito. "... o que é específico ao Estado democrático é precisamente a aceitação do conflito e da discussão sobre as suas próprias formas de estruturação sem, entretanto, pôr em questão o princípio que a informa. Assim sendo, a sociedade assegura-se de um movimento de expansão das suas liberdades."(36)

A sociedade democrática está sempre aberta às discussões e nela todos os indivíduos podem participar igualmente dos questionamentos relativos aos negócios públicos. "Parte-se pois do pressuposto de que o mundo político é o mundo das opiniões e que estas têm igualmente direito de tornarem-se públicas."(37)

35 - *Ibid.*, p.35.

36 - *Ibid.*, p.44.

37 - *Ibid.*, p.56.

Com isso se afirma que, na democracia, a igualdade é política. É a igualdade dos cidadãos se organizarem, autonomamente, em todas as esferas da sociedade em geral, para, assim, chegarem à autonomia da própria sociedade. Nesse momento, o sentido da tomada de decisão se inverterá: não mais será de cima para baixo, mas, sim, de baixo para cima.

Podemos, então, afirmar que a democracia é um estado de participação que tem na liberdade e igualdade política os princípios de sua própria existência.

2.2. Características da organização democrática

Democracia é um estado de participação, é uma maneira de viver. Ela se torna cotidiana na medida em que os indivíduos a exerçam como norma de vida. "Se a sobrevivência não estiver regulada democraticamente, tudo o mais está prejudicado, porque tende a ser democracia acessória." (38) Podemos afirmar, aqui, que a participação é uma necessidade política do homem e que, como tal, sedimenta metas de autogestão, de convivência, de liberdade, de igualdade, enfim, de democracia. E na raiz da democracia está a organização popular ou a organização da sociedade civil. Portanto, a organização popular ou a organização da sociedade civil são, em verdade, organizações democráticas.

38 - Pedro DEMO, *Pobreza política*, p.25.

Por ser processual, dinâmica, aberta, crítica e flexível, a organização democrática, como modelo organizacional idealizado, discrepa da organização burocrática. É o seu *não ser*.

Não há como se negar que o Estado moderno chegou quase ao extremo da burocratização e que, frente a essa instituição potente, o povo desorientado se aniquila politicamente. "Uma sociedade desorganizada não chega a constituir-se como povo consciente e capaz de conquistar espaço próprio de auto-sustentação na história; ao contrário, caracteriza-se como massa de manobra." (39)

A organização da sociedade civil é a manifestação primeira da participação política. Ainda que num primeiro momento ela se volte para interesses corporativistas, mesmo assim, como prática democrática, é muito importante. É através do associativismo que nos iniciamos no exercício democrático, porque é onde aprendemos a eleger, a exigir prestação de contas, a reclamar representatividade, etc. O exercício democrático é, em última instância, o exercício da liberdade e igualdade política, que se concretizam na vivência participativa.

A organização democrática tem como característica primeira, senão a mais fundamental, a *efetiva participação política*.

39 - *Ibid.*, p.23.

Por efetiva participação política entendemos a *participação autêntica*. E participação autêntica é aquela que envolve a todos, profundamente, sem exceção. "O que faz a democracia é sua base, ... Poder de baixo para cima." (40)

O poder delegado pela cúpula é poder de serviço, é heterônomo, descolado da base, autoritário. É mera desconcentração de autoridade. A participação que busca a plenitude da vivência democrática, é conquistada. A qualidade da democracia começa por baixo, pela sua base. "Estabelecer a qualidade democrática de cima para baixo é, em termos estritos, uma farsa, para não dizer um atentado à democracia, porque começa pelo avesso." (41)

Do processo de participação política decorre uma outra característica da organização democrática: a *legitimidade*.

Por legitimidade se entende o processo participativo "que regulamenta de modo democrático e comunitário as regras de jogo da vida em comum." (42)

Serão legítimas as regras, se forem elaboradas comunitariamente. Carecerão de legitimidade se não passarem pela elaboração comunitária, se forem apenas decretadas, não obstante sejam legalmente estabelecidas.

Também decorrente do processo de participação política provém uma outra característica da organização democrática: a *representatividade*.

40 - *Ibid.*, p.50.

41 - *Ibid.*, p.52.

42 - *Ibid.*, p.48.

A representatividade é uma questão que se relaciona às lideranças. Serão representativas as lideranças escolhidas democraticamente, através de eleições livres, abertas, sem falcattruas ou manobras escusas. "Para falar em nome da comunidade é mister ter mandato, delegação, competência auferida, não a presunção de comando, usurpado à revelia."(43)

Ainda, o autêntico representante não se desliga ou descola de sua comunidade. De seu lado, a comunidade deve cobrar do representante o compromisso que este assumiu perante ela. "Para que haja democracia representativa autêntica, o representante precisa literalmente ser perseguido pelo representado, de tal sorte que o compromisso de sua delegação se torne o sentido primeiro e último de sua atuação política."(44)

Finalmente, uma organização para ser democrática precisará, também, ser autônoma. A *autonomia* é uma outra característica fundamental da organização democrática, pois que significa auto-determinação e auto-sustentação, ou seja, condição de autogestão. "Na verdade, pode-se afirmar que participação sem auto-sustentação é farsa, pois não realiza a passagem necessária de objeto a sujeito, do atrelamento à autonomia, da manipulação ao espaço próprio."(45)

43 - *Ibid.*, p.46.

44 - *Ibid.*, pp.47-48.

45 - *Ibid.*, p.56.

O ser da organização democrática é processual, dinâmico, crítico e flexível. Por assim ser, esse tipo de organização social tem na efetiva participação política, na legitimidade, na representatividade e na autonomia as suas características principais.

3. Organização burocrática ou organização democrática?

Esses dois conceitos: *organização burocrática* e *organização democrática* se referem a modelos organizacionais teóricos ou idealizados. Sua "realidade" é formal. A nível do concreto haverá uma maior ou menor aproximação aos mesmos, mas nunca a integral realização deste ou daquele modelo.

Assim é que as organizações públicas ou estatais se aproximam muito do modelo organizacional burocrático, enquanto que as organizações pequenas, surgidas espontaneamente da necessidade de se enfrentarem problemas locais, estão mais próximas do modelo democrático, pelo menos em sua origem.

Não é a racionalidade da organização burocrática que a diferencia da democrática, pois isso equivaleria a se afirmar que a organização democrática é irracional. Antes, a expressão primeira do coletivo democrático é a sua própria organização como forma de participação política. E organizar significa estabelecer regras, normas, compromissos. A racionalidade do ato de organizar está presente tanto na

organização burocrática quanto na democrática. Contudo, na organização democrática as regras do jogo social emergem das bases, passam pela elaboração comunitária, enquanto que na organização burocrática elas são impostas, elaboradas pelos centros de poder.

É o *sentido de direção*, no processo de elaboração, que diferencia uma norma burocrática de uma norma democrática.

É esse mesmo sentido de direção que faz com que a justificativa das normas procedam de diferentes referenciais nas duas organizações. Na organização burocrática as normas são justificadas pela sua concordância com os aparatos jurídico-formais, isto é, pela sua *legalidade*. Na organização democrática, se justificam pelo processo participativo de elaboração, isto é, pela sua *legitimidade*.

Ainda, por proceder "de cima para baixo", a representatividade na organização burocrática é legal, situada dentro de uma hierarquia de autoridade e subordinada aos centros de poder. Na organização democrática, a representatividade é auferida, delegada pelos representantes ao representado.

A igualdade e a liberdade também têm referenciais diversos nesses dois tipos de organização. Na organização burocrática os princípios de igualdade e liberdade são tomados com referência à instância jurídica. Todos são iguais perante a lei e têm liberdade de agir ou deixar de agir conforme o estabelecido em lei. Na organização

democrática, liberdade e igualdade são tomadas com referência à instância política. Todos têm igualmente o mesmo direito de expressar livremente a sua opinião, de discutir e de participar do processo coletivo da tomada de decisão.

Na organização democrática, a autonomia - entendida como auto-determinação e auto-manutenção - é uma característica fundamental. Na organização burocrática, ela quase inexiste. Explica-se: como instrumento de uma certa forma de dominação, esse tipo de organização não é autônomo, mas heterônomo. As finalidades a que visa atingir vêm de fora, não emergem de suas entranhas. O seu ser é determinado, não é determinante. Ele não busca a participação, mas privilegia a centralização de decisão.

Contudo, a contraposição que fizemos até aqui se limitou a um confronto de modelos teóricos. Na realidade esses dois tipos idealizados se encontram presentes nas organizações sociais, com variações na proporcionalidade de sua combinação. É inegável, porém, que as organizações modernas se aproximam muito mais do modelo burocrático que do modelo democrático. Daí as organizações modernas serem chamadas de organizações burocráticas. Todavia, em função de pressões internas e externas, as organizações sociais são passíveis de modificações, podendo buscar uma maior aproximação a este ou àquele modelo teorizado.

----- //

O princípio da racionalidade se encontra presente em qualquer organização social. Ele esteve presente na organização da Comuna de Paris (uma experiência histórica de autogestão) e também está presente na organização do Estado moderno (sinônimo de Estado burocrático).

O capitalismo fez do racionalismo o seu instrumento formal de dominação ao estabelecer uma forma de administração que juntou a lógica, o mecanicismo, o direito, o mundo do trabalho e ... o *lucro*! Detendo o domínio dos meios e do processo de produção, o capitalista (ou burguês) passou a ter a posse do produto do trabalho, apropriando-se do excedente, em termos de lucros. Isso gerou um aumento sempre crescente do seu capital e da sua dominação. Como diz Marco Maccio "A burguesia impõe sua divisão do trabalho porque esta é uma das duas fontes fundamentais de seus privilégios (a outra consiste na propriedade privada dos meios de produção)..."⁽⁴⁶⁾

O domínio e a consolidação dos privilégios capitalistas contaram com a participação do Estado e ambos encontraram no aparato racional-legal o discurso de sua justificação. Decorrem daí as características das organizações modernas (também chamadas "burocráticas").

Não se pense que o modelo organizacional burocrático seja exclusivo das sociedades de economia capitalista. O socialismo, ao se insurgir contra o

46 - Marco MACCIO, *Partido, técnicos e classe operária na Revolução Chinesa*, apud *Crítica da divisão do trabalho*, textos de Karl Marx et alii, escolhidos e apresentados por André GORZ, p.143.

capitalismo, foi buscar na organização burocrática o paradigma de sua administração política. O Estado socialista transformou-se num super-Estado, numa estrutura burocrática gigantesca, repressiva e dominadora.

Como se vê, o modelo burocrático é o que mais se ajusta às expectativas das organizações sociais que se voltam para a dominação.

O mundo moderno é o mundo da competição, da tecnologia, da produção em série, do consumismo. É o universo das organizações denominadas burocráticas pelo fato de serem "administradas segundo critérios de eficiência, de forma hierárquica, estruturando-se o poder sempre de cima para baixo." (47)

Não estamos afirmando que a organização burocrática seja o único modelo viável no mundo moderno, embora ela seja o modelo do qual mais se aproximam as organizações modernas. Nada impede que pressões sejam exercidas, com vistas a se proceder uma inversão na estruturação do poder. Ao invés de cima para baixo, que ele se estruture de baixo para cima. Para P. Motta e B. Pereira a alternativa para a organização burocrática está na organização democrática ou autogestionária, vista mais como uma utopia, uma idéia força, que uma realidade "Desta forma, a alternativa à organização burocrática existe mais em termos de utopia que em termos de realidade. Mas utopias

47 - Fernando C. Prestes MOTTA e Luiz C. Bresser PEREIRA, *Introdução à Organização Burocrática*, p.13.

para nós não são projetos irrealizáveis. São principalmente projetos revolucionários que apontam o caminho da história."(48)

48 - *Ibid.*, p.14.

Capítulo V

Normas Legais: Intenções Reais

Introdução

Não caberia, aqui, um levantamento histórico sobre a Secretaria de Estado da Educação, quanto à sua origem ou às transformações pelas quais passou e que a tornaram um dos organismos mais complexos da administração estadual.

Esse assunto, em si, poderia ser objeto não de uma, mas de inúmeras dissertações de mestrado ou mesmo teses de doutoramento, face ao número de dados, fatos e documentos que envolve.

Para a presente pesquisa tornava-se importante a identificação dos dispositivos legais vigentes, quando do início da gestão do Governador Montoro, e que davam sustentação às características burocratizantes dos órgãos da Secretaria de Estado da Educação.

Tais dispositivos, tidos por nós como elementos dificultadores para a adoção de um modelo organizacional de tipo democrático, precisariam ser alterados. Importava-nos, portanto, constatar quais as modificações que haviam sido procedidas nesses dispositivos, a partir de 15/03/1983 (início da gestão Montoro) e até 15/02/1989 (início da aplicação do nosso instrumento de pesquisa).

Tornava-se necessário efetuar, preliminarmente, um levantamento das normas legais que disciplinavam a organização geral da Secretaria de Estado da Educação, bem

como as competências burocráticas e relações de poder estabelecidas entre os diversos órgãos, dessa Secretaria, quando do início do Governo Montoro.

Havia que se averiguar, a seguir, quais as alterações procedidas nessas normas legais, a partir de 15/03/1983, e até que ponto tais alterações teriam buscado, efetivamente, viabilizar a adoção de um modelo organizacional mais democrático.

Interessava-nos, em especial, o exame dos Decretos Estaduais e das Resoluções do Secretário de Estado da Educação, editados a partir do início do Governo Montoro e até 15/02/1989 (quando iniciamos a aplicação do instrumento de nossa pesquisa). Esses atos legais se tornavam relevantes, porque representavam a manifestação da vontade política, respectivamente, do Governador de Estado e do Secretário Estadual da Educação.

1. A organização da Secretaria de Estado da Educação em 15/03/1983

Qualquer órgão da administração pública é regido por uma teia de dispositivos legais. Estes também obedecem a uma distribuição piramidal, à semelhança do que ocorre com a distribuição da autoridade. Por exemplo: uma Lei é regulamentada por Decretos; estes são operacionalizados pelas Resoluções; estas podem ser detalhadas por Comunicados, etc.

Para não nos perdermos neste verdadeiro "cipoal" de legislação, procuramos identificar os textos que normatizavam a estrutura e o funcionamento da Secretaria de Estado da Educação, bem como de seus órgãos locais e subregionais - unidades escolares e Delegacias de Ensino - quando do início da Gestão Montoro ou da administração política do PMDB.

Examinando a legislação, constatamos que a primeira norma a ser mencionada deveria ser aquela que era comum a *todos* o funcionários públicos estaduais: o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado. A rigor, seria essa a principal e mais ampla norma disciplinadora do procedimento daqueles que atuavam nos órgãos públicos estaduais, estabelecendo-lhes os direitos e os deveres.

Viria, a seguir, o Decreto Estadual nº 7510/76, com as alterações decorrentes da aplicação do Decreto Estadual nº 17329/81, que estabelecia a estrutura e as relações hierárquicas, no âmbito da Secretaria de Estado da Educação, bem como as atribuições e competências pertinentes a cada órgão dessa estrutura. Esse Decreto Estadual era o amplo arcabouço legal que dava sustentação à imensa malha de organizações burocráticas que compunham a Secretaria de Estado da Educação.

As unidades escolares (escolas) se aplicavam as disposições do Decretos Estaduais nº 7.510/76 e 17.329/81, mas elas se regiam, principalmente, pelo Decreto Estadual nº

10.623/77, que aprovava o Regimento Comum das Escolas Estaduais de Primeiro Grau.

Além dessa legislação, os docentes e especialistas de educação do magistério público estadual tinham sua atuação disciplinada pela Lei Complementar nº 201/78 - o Estatuto do Magistério.

Eram esses os principais dispositivos legais que serviam de sustentação ao quadro organizacional da Secretaria de Estado da Educação, em 15/03/1983 e que estão indicados, esquematicamente, no Quadro nº 1.

Uma visão gráfica da estrutura básica da Secretaria de Estado da Educação, em 15/03/1983, bem como de seus órgãos, nos diversos níveis hierárquicos de autoridade, se encontra esboçada nos seguintes organogramas:

Organograma nº 1. Estrutura básica da Secretaria de Estado da Educação (em 15/03/83).

Organograma nº 2. Estrutura básica da Coordenadoria de Ensino do Interior (em 15/03/83).

Organograma nº 3. Estrutura básica da Divisão Regional de Ensino (em 15/03/83).

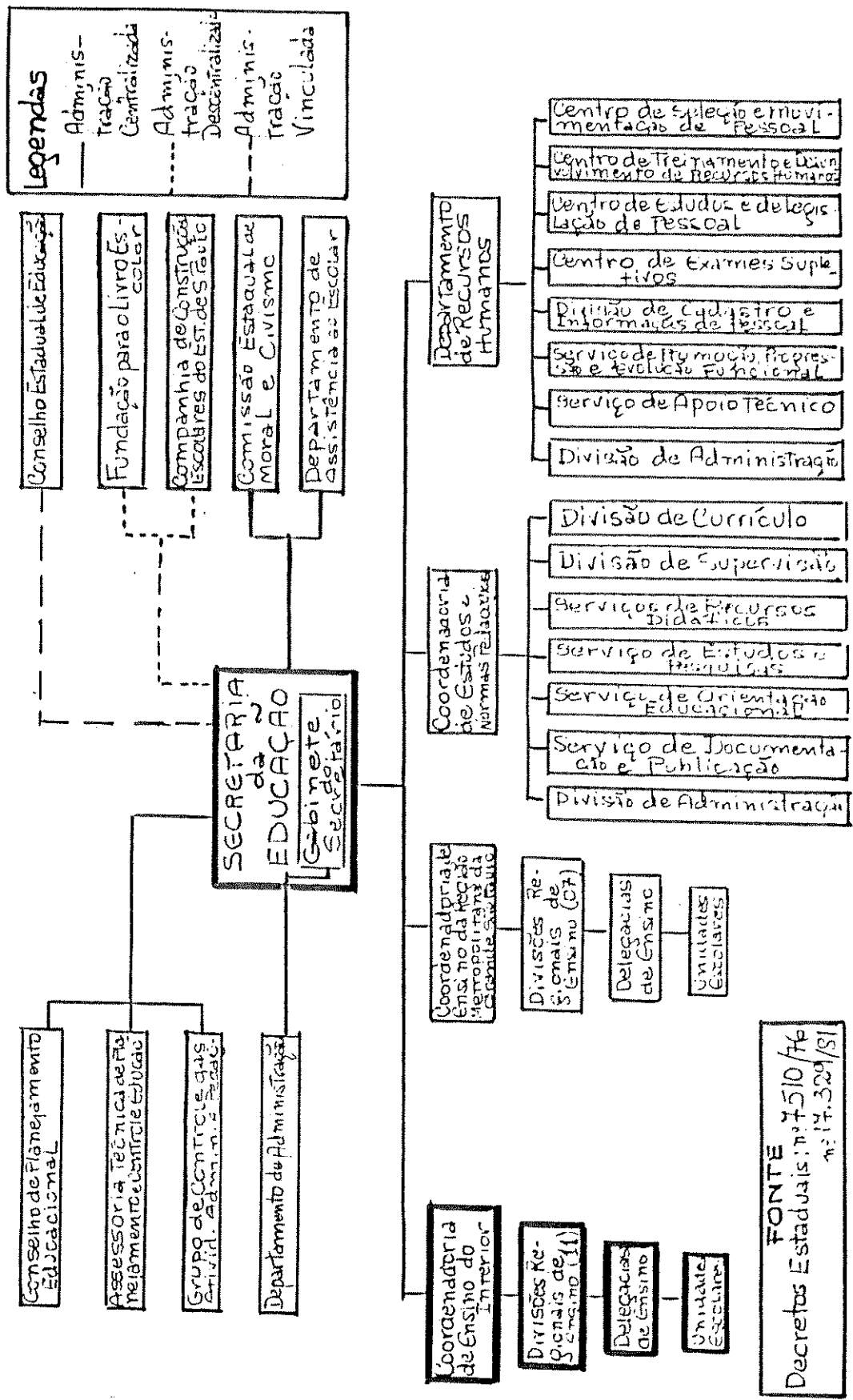
Organograma nº 4. Estrutura básica da Delegacia de Ensino (em 15/03/83).

Organograma nº 5. Estrutura básica da Unidade Escolar de 1º Grau (em 15/03/83).

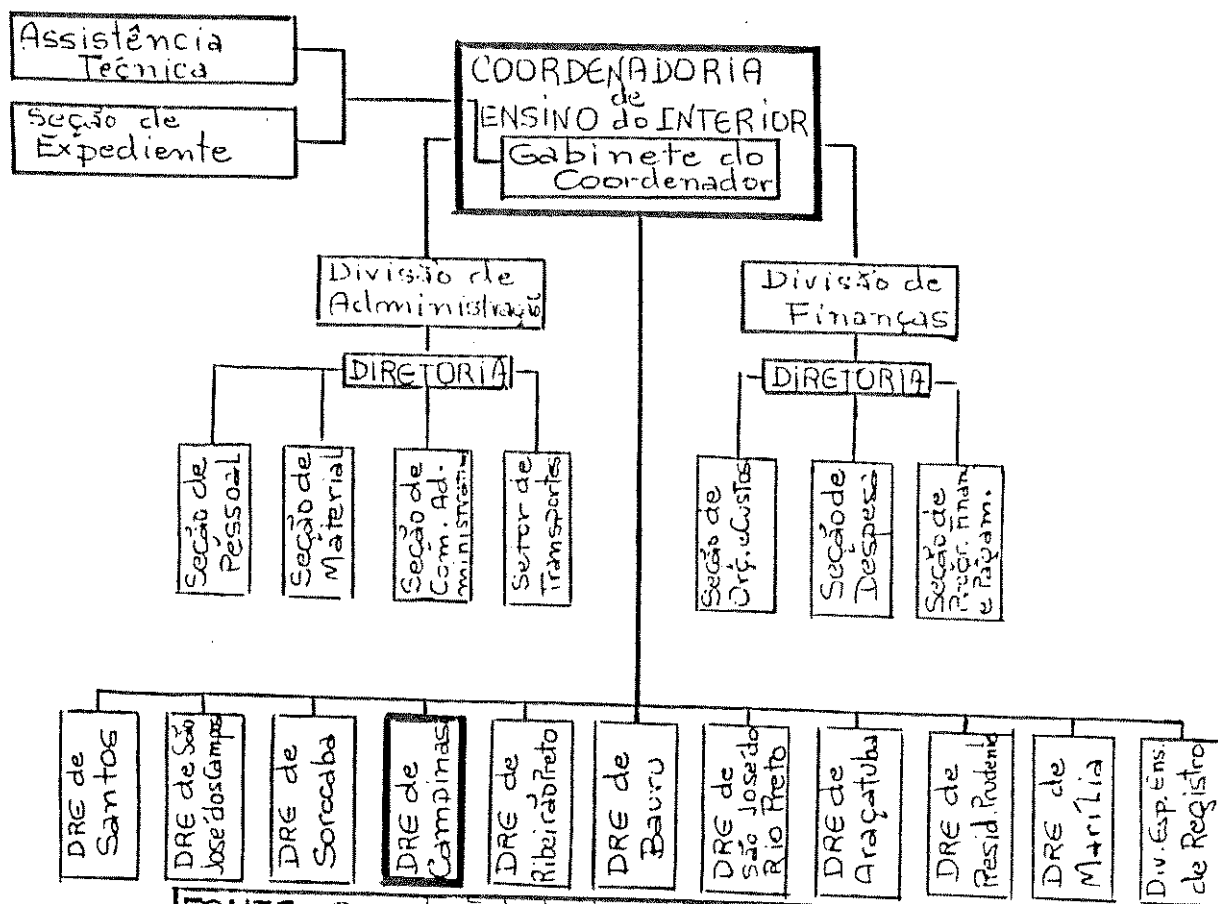
Quadro nº 1. Legislação fundamental da organização da Secretaria de Estado da Educação, vigente em 15/03/1983.

Assunto	Ato Legal	Data	Fonte
Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado	Lei Estadual nº 10.261	28/10/1968	Diário Oficial do Estado de 29/10/1968
Reorganiza a Secretaria de Estado da Educação (com as alterações constantes do Decreto Est. 17329/81)	Decreto Estad. nº 7.510	29/01/1976	Ibid. de 30/01/1976
Aprova o Regimento Comum das Escolas Estaduais de 1º Grau (com as alterações constantes do Decreto Est. 17329/81)	Decreto Estad. nº 10.623	26/10/1977	Ibid. de 27/10/1977
Estatuto do Magistério (posteriormente revogado em 27/12/1985)	Lei Complementar nº 201	09/11/1978	Ibid. de 10/11/1978
Revoga alguns dispositivos do Decreto Estadual nº 7510/76 e do Regimento Comum das Escolas Estaduais de 1º Grau, definindo a estrutura e as atribuições de órgãos e as competências das autoridades da Secretaria de Estado da Educação, em relação ao Sistema de Administração de pessoal.	Decreto Estad. nº 17.329	14/07/1981	Legislação do Ensino de 1º e 2º Graus - Atualização - Vol.XII pp. 69-112

Organograma nº 1. Estrutura básica da Secretaria de Estado da Educação (em 15/03/83).

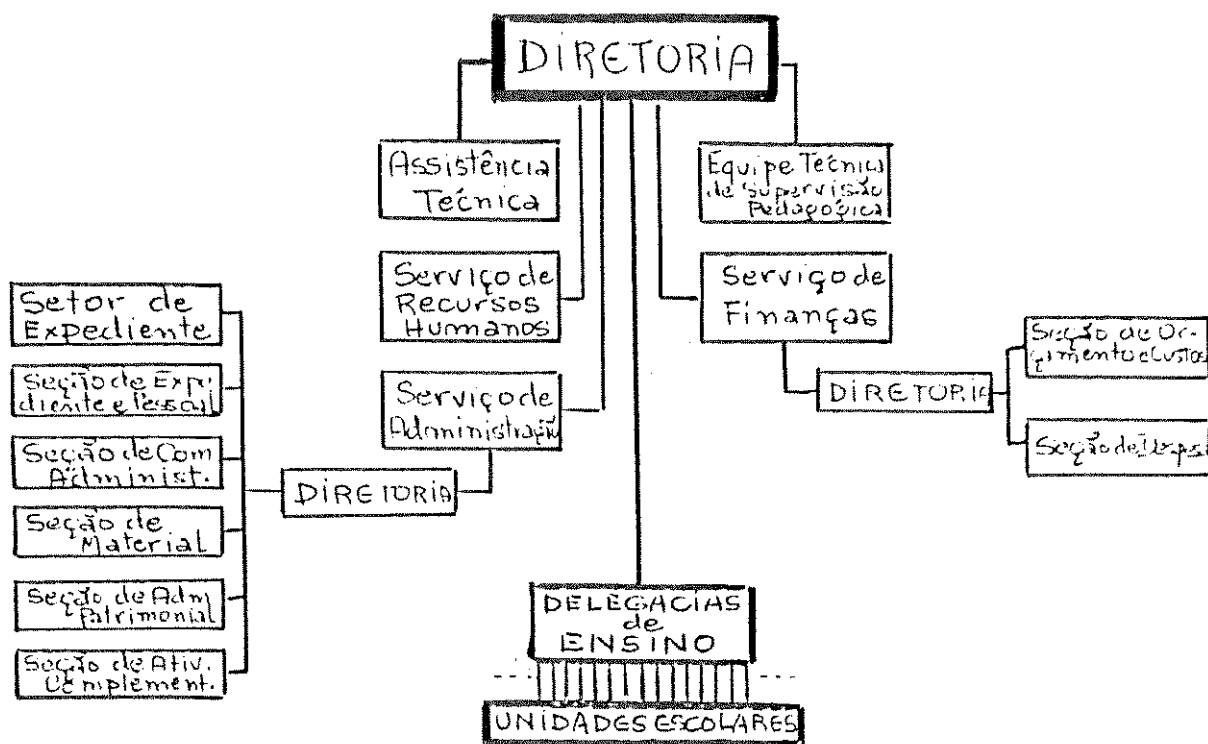


Organograma nº 2. Estrutura básica da Coordenadoria de
Ensino do Interior - CEI (em 15/03/83).



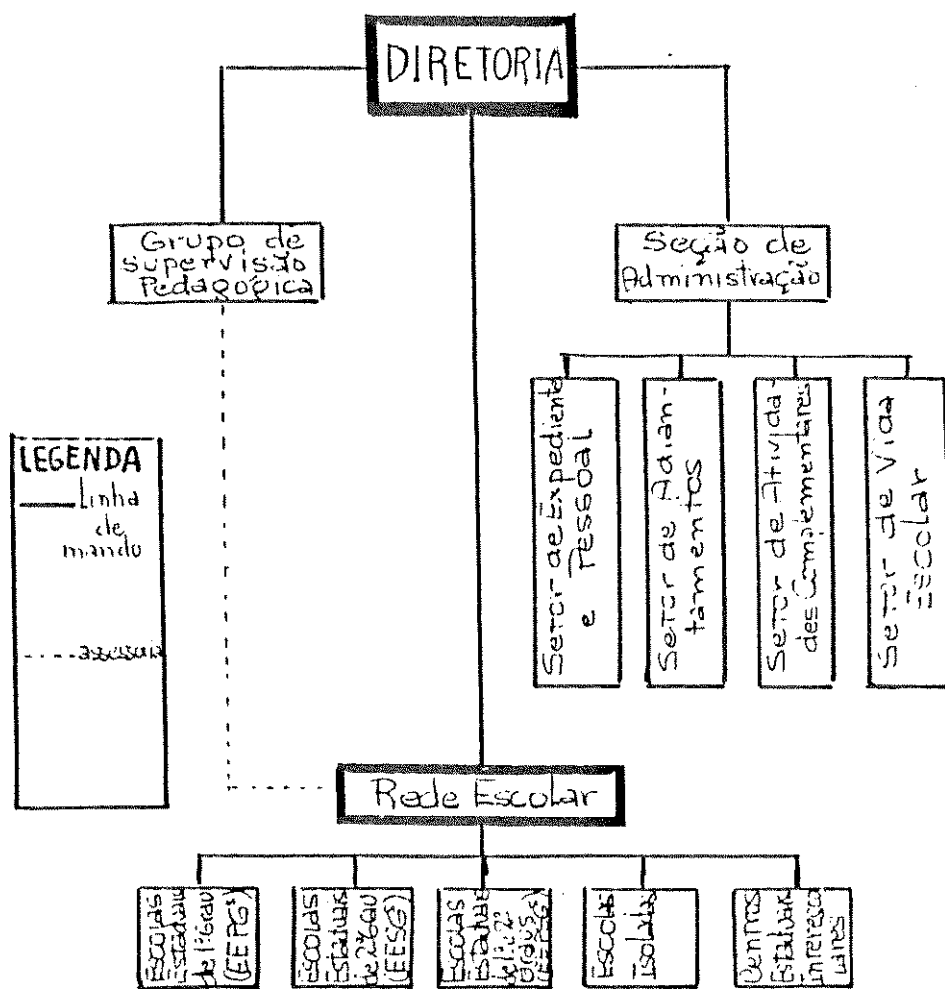
FONTE: Decretos Estaduais nº 7.510/76 e 17.329/81

Organograma nº 3. Estrutura básica da Divisão Regional de Ensino - DRE (em 15/03/83).



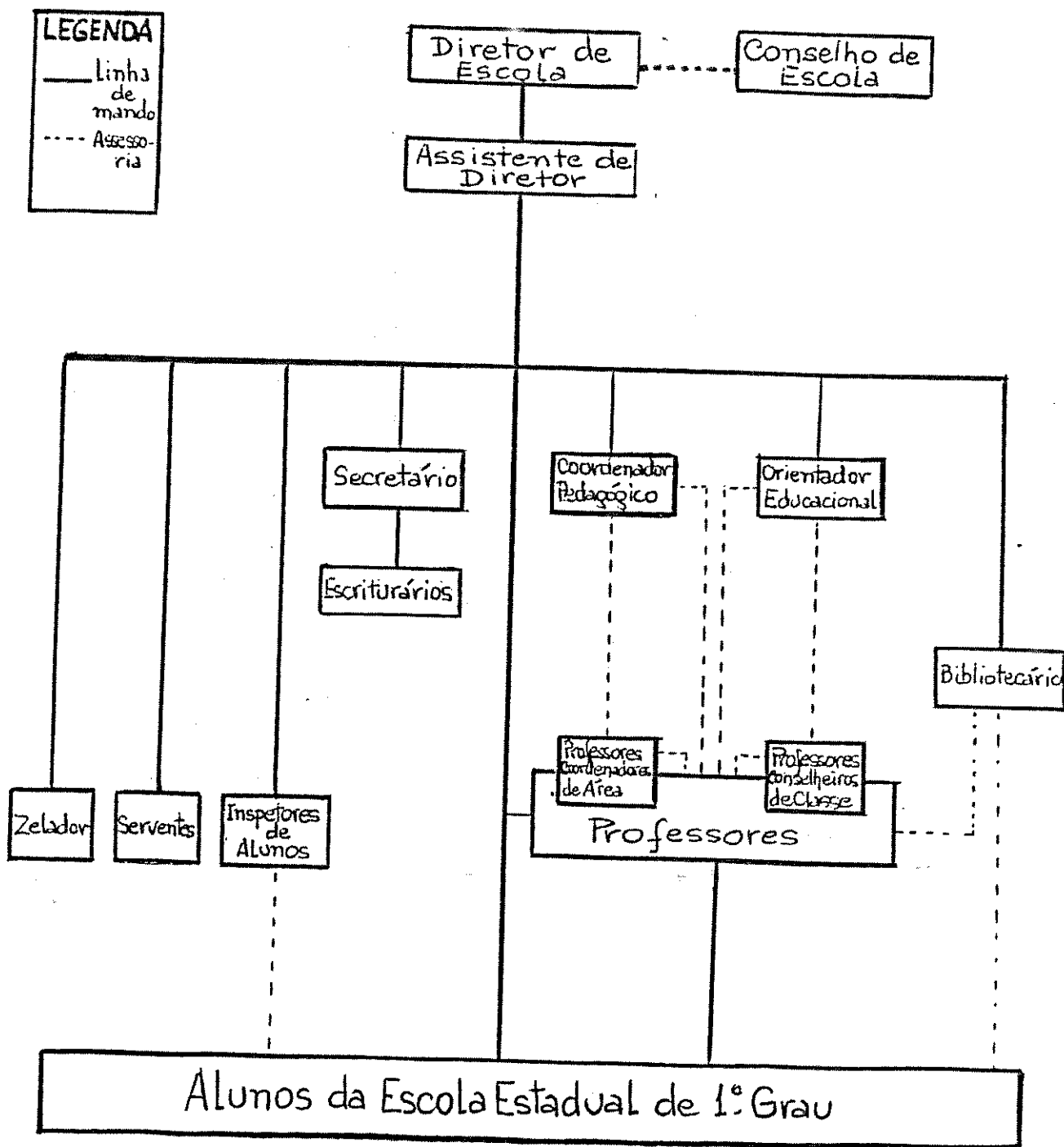
FONTE: Decretos Estaduais nº 7.510/76 e 17.329/81

Organograma nº 4. Estrutura básica da Delegacia de Ensino -
DE (em 15/03/83).



FONTE: Decretos Estaduais nºs 7510/76 e 17.329/81

Organograma nº 5. Estrutura básica da Unidade Escolar de 1º Grau - EEPG (em 15/03/83).



Fonte: Decreto Estadual nº 10.623/77

2. Alterações estruturais procedidas entre 15/03/1983 e 15/02/1989

Após um exame na legislação editada no período compreendido entre 15/03/83 e 15/02/89, constatamos que, se algumas modificações aconteceram no aspecto estrutural da Secretaria de Estado da Educação, elas se voltaram no sentido de tornar mais eficiente a máquina burocrática estatal, limitando-se à desconcentração de autoridade.

Assim, a partir de 1984, foram criadas várias Delegacias de Ensino. Procurou-se compatibilizar a organização da Secretaria de Estado da Educação com as regiões do Governo do Estado. A estrutura das Delegacias de Ensino foi alterada pelo aparecimento das Seção de Finanças e criação da Unidade de Despesa.

Esta última alteração, a nível de Delegacia de Ensino, a nosso ver, é um típico exemplo de desconcentração de autoridade, pois que atividades relativas à movimentação financeira, que eram efetuadas em níveis mais centrais, passaram a ser realizadas nas Delegacias de Ensino.

Ainda quanto ao aspecto estrutural, constatamos que alguns órgãos foram extintos, outros foram transformados ou, ainda, foram transferidos para outras Secretarias de Estado. O Grupo de Controle das Atividades Administrativas e Pedagógicas, órgão da administração centralizada, foi extinto e em seu lugar foi criado o Grupo de Verificação e Controle de Atividades. A Comissão Estadual de Moral e Civismo também foi extinta. O Departamento de Assistência ao

Escolar foi transferido para a Secretaria de Estado da Saúde, criando-se, em seu lugar, o Departamento de Suprimento Escolar. A Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo saiu da estrutura da Secretaria de Estado de Educação e passou a se vincular à Secretaria de Obras. A Fundação do Livro Escolar passou a se denominar Fundação para o Desenvolvimento da Educação. Foi criada e organizada, na Secretaria de Estado da Educação, a Divisão de Supervisão e Apoio às Escolas Técnicas Estaduais.

Todas essas alterações, de natureza estrutural, provocaram, por sucessivas vezes, a reformulação de vários dispositivos da norma legal básica para a organização da Secretaria de Estado da Educação: o Decreto Estadual nº 7.510/76.

O Quadro nº 2 apresenta, esquematicamente, a indicação dos textos legais que oficializaram as alterações citadas.

Os organogramas que se seguem representam, graficamente, a estrutura básica da Secretaria de Educação, em 15/02/89, bem como de seus órgãos, nos diversos níveis hierárquicos de autoridade.

Organograma nº 6. Estrutura básica da Secretaria de Estado da Educação (em 15/02/89).

Organograma nº 7. Estrutura básica da Coordenadoria de Ensino do Interior (em 15/02/89).

Organograma nº 8. Estrutura básica da Divisão Regional de Ensino (em 15/02/89).

Organograma nº 9. Estrutura básica da Delegacia de Ensino (em 15/02/89).

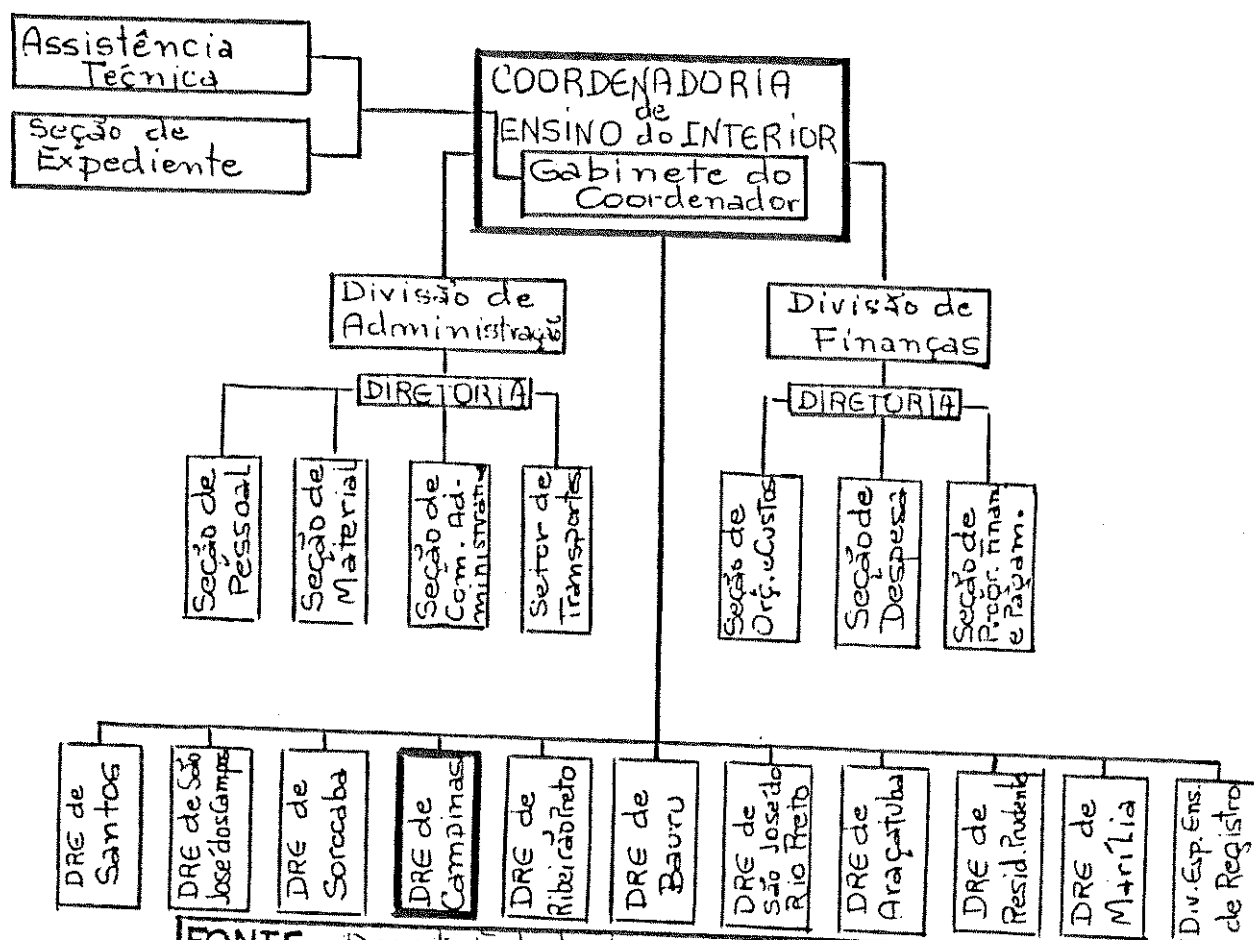
Quadro nº 2. Alterações estruturais procedidas entre 15/03/87 e 15/02/89.

Assunto	Ato Legal	Data	Fonte (*)
Criação de Delegacias de Ensino	Decreto Estad. nº 22.590 Decreto Estad. nº 25.000 Decreto Estad. nº 26.224 Decreto Estad. nº 26.225	24/11/1984 16/04/1986 13/11/1986 13/11/1986	Vol.XVIII, p.107 Vol.XXI, p.141-142 Vol.XXII, p.180-181 Vol.XXII, p.181
Compatibiliza a organização da Secretaria da Educação com as Regiões de Governo	Decreto Estad. nº 26.583	05/01/1987	Vol.XXIII, p.67-71
Altera dispositivos do Decreto Estadual nº 7510/76 modificados pelo Decreto Estadual nº 26.583/87, que compatibiliza a organização da Secretaria da Educação com as Regiões de Governo	Decreto Estad. nº 26.694	02/02/1987	Vol.XXIII, p.83-84
Altera dispositivos do Decreto Estadual nº 7510/76 (modifica a estrutura das Delegacias de Ensino, confere mais competências aos Delegados de Ensino e acrescenta as atribuições das Seções de Finanças das Delegacias de Ensino)	Decreto Estad. nº 26.978 (**)	05/05/1987	Vol.XXIII, p.119-122
Altera dispositivos do Decreto Estadual nº 7510/76 (para compatibilizar com as Regiões de Governo)	Decreto Estad. nº 26.996 (**)	14/05/1987	Vol.XXIII, p.124-126
Sobre Unidades de Despesa (em várias Delegacias de Ensino) com base no Decreto Estadual nº 26.978/87	Decreto Estad. nº 27.089 (**)	19/06/1987	Vol.XXIII, p.145-148
Cria e organiza, na Secretaria da Educação, o Grupo de Verificação e Controle de Atividades, extinguindo o Grupo de Controle das Autoridades Administrativas e Pedagógicas da Secretaria da Educação	Decreto Estad. nº 23.321	26/03/1985	Vol.XIX, p.147
Cria e organiza, na Secretaria da Educação, a Divisão de Supervisão e Apoio às Escolas Técnicas Estaduais	Decreto Estad. nº 23.544	10/06/1985	Vol.XIX, p.170
Extingue a Comissão Estadual de Moral e Civismo	Decreto Estad. nº 26.782	19/02/1987	Vol.XXIII, p.104
Transfere o Departamento de Assistência ao Escolar para a Secretaria de Saúde	Decreto Estad. nº 26.962 (**)	22/04/1987	Vol.XXIII, p.117
Cria-se, na Secretaria da Educação, o Departamento de Suprimento Escolar	Decreto Estad. nº 26.969 (**)	27/04/1987	Vol.XXIII, p.118
A Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo passa a vincular-se à Secretaria de Obras	Decreto Estad. nº 27.007 (**)	18/05/1987	Vol.XXIII, p.128
A Fundação do Livro Escolar tem seu nome alterado para Fundação para o Desenvolvimento da Educação	Decreto Estad. nº 27.102 (**)	23/06/1987	Vol.XXIII, p.154

(*) Legislação do Ensino de 1º e 2º Graus - Atualização

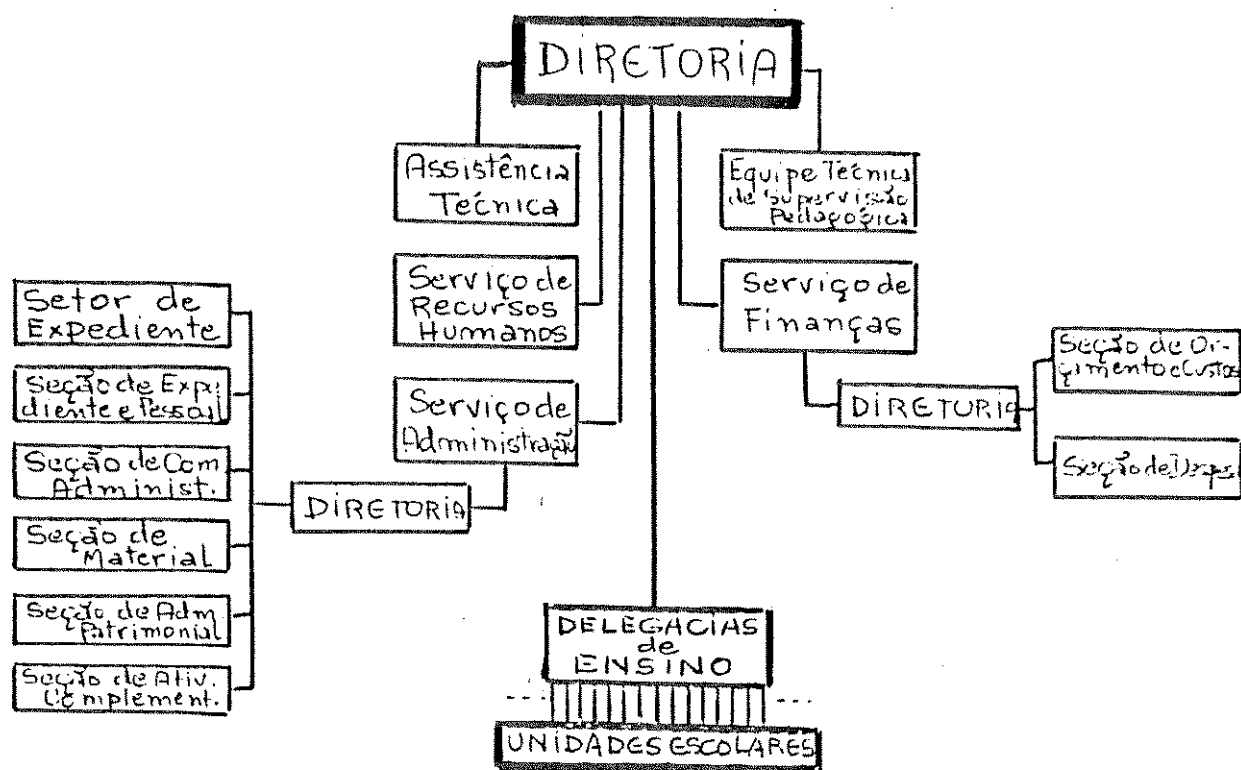
(**) Atos editados no Governo Quêrcia

Organograma nº 7. Estrutura básica da Coordenadoria de Ensino do Interior - CEI (em 15/02/89).
(Estrutura básica semelhante àquela existente em 15/03/1983).



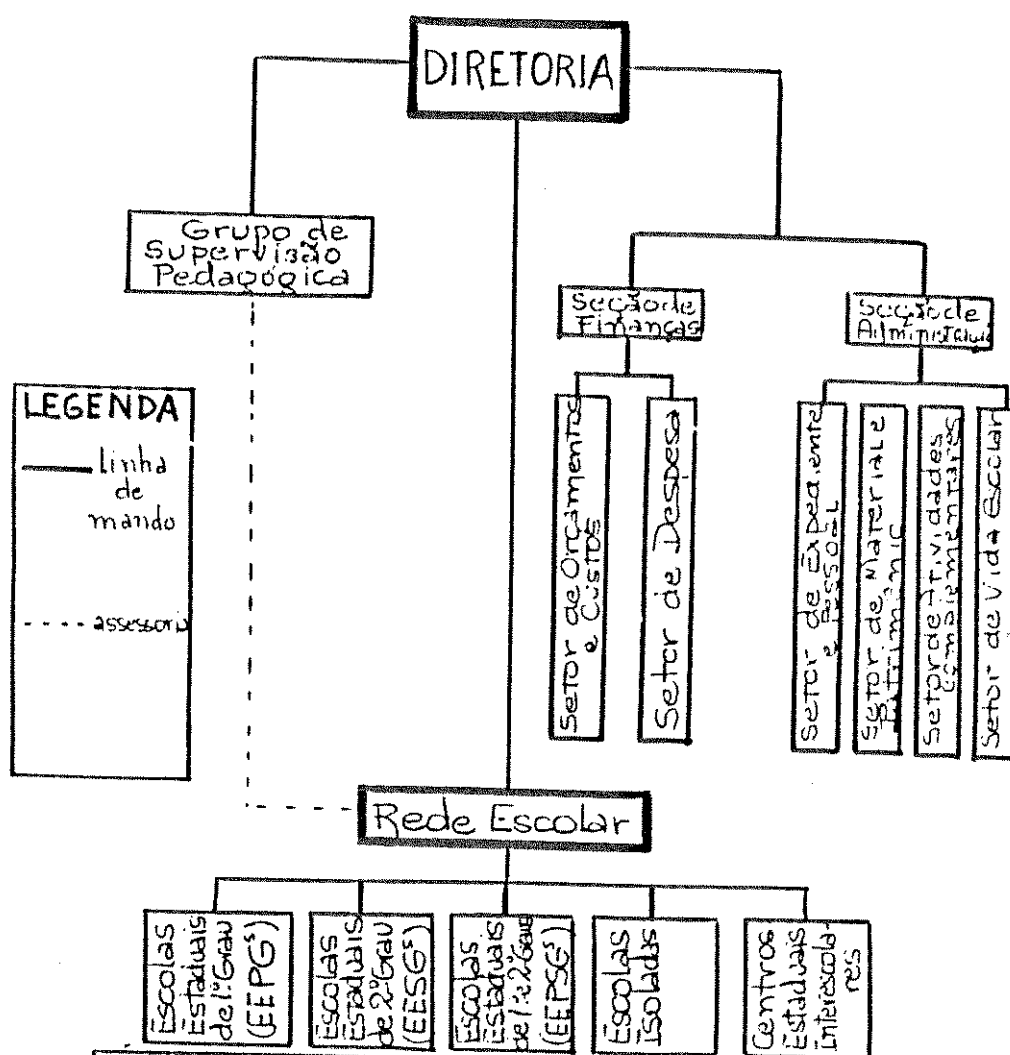
FONTE: Decretos Estaduais nº 7.510/46 e 17.329/81

Organograma nº 8. Estrutura básica da Divisão Regional de Ensino - DRE (em 15/02/89). (Estrutura básica semelhante àquela existente em 15/03/1983).



FONTE: Decretos Estaduais nº 7.510/76 e 17.329/81

Organograma nº 9. Estrutura básica da Delegacia de Ensino -
DE (em 15/02/89).



FONTE: Decretos Estaduais nº 7510/76, 17329/81 e 266178/87

Como um todo, a Secretaria de Estado da Educação manteve inalterada a sua característica de uma complexa malha de organizações burocráticas. Contudo, nas unidades escolares, que representam o nível mais elementar da hierarquia de poderes, ocorreram alterações que nos pareceram significativas, pelo fato de modificarem a própria natureza de um órgão de relevada importância: o Conselho de Escola. A Lei Complementar nº 375, de 19/12/1984 (v. Quadro nº 3), modificou o Estatuto do Magistério vigente na época, a Lei Complementar nº 201 de 09/11/1978 (v. Quadro nº 1), tornando o Conselho de Escola um órgão deliberativo e não apenas consultivo como era até então. Essa alteração atingiu também o Regimento Comum das Escolas de 1º Grau.

Ficava, assim, institucionalizada a co-gestão como paradigma administrativo da direção das escolas da rede estadual de ensino.

Isso representava um grande avanço para a vivência democrática. Pela primeira vez, pais, alunos, funcionários e professores, poderiam debater, livremente, assuntos de interesse coletivo, opinando e deliberando sobre os procedimentos a serem adotados.

Aliás, as normas legais que produziram alguma mudança no modelo organizacional vigente foram aquelas decorrentes de alterações procedidas no Estatuto do Magistério. Sem entrar no mérito do atual Estatuto do Magistério, a sua elaboração representou uma conquista democrática. O Estatuto do Magistério vigente em 15/03/83

78

era a Lei Complementar nº 201, de 09/11/78, que havia sido elaborada sem contar com a participação efetiva de representantes indicados pelas diversas categorias profissionais que compunham o Quadro do Magistério Estadual.

Em novembro de 1983, o Secretário de Estado da Educação designou uma comissão para proceder a revisão no Estatuto do Magistério. Em fevereiro de 1984, integrantes de entidades de classe passaram a fazer parte dessa comissão. Em dezembro de 1984, por pressão popular e das entidades de classe, a Lei Complementar nº 375 alterou o Estatuto do Magistério então vigente, transformando o Conselho de Escola em órgão deliberativo. Finalmente, após muitas discussões e negociações entre os representantes das entidades de classe e o Governo, chegou-se a uma redação final para o novo Estatuto do Magistério, aprovado em dezembro de 1985, ficando revogado aquele implantado pela Lei Complementar nº 201/78.

O novo Estatuto do Magistério - Lei Complementar nº 444/85 - manteve o caráter deliberativo do Conselho de Escola. Quanto ao processo de elaboração, ele representou um avanço, embora suas conquistas tenham sido, predominantemente, de caráter corporativista. Contudo, como diz P. Demo: "mesmo que a defesa organizada dos interesses comuns possa sempre tornar-se corporativismo, na verdade isto seria o abuso, que não tolhe o uso." (1)

1 - Pedro DEMO, *Pobreza política*, p.23.

O Quadro nº 3 apresenta, esquematicamente, a indicação dos textos legais que produziram modificações no Estatuto do Magistério.

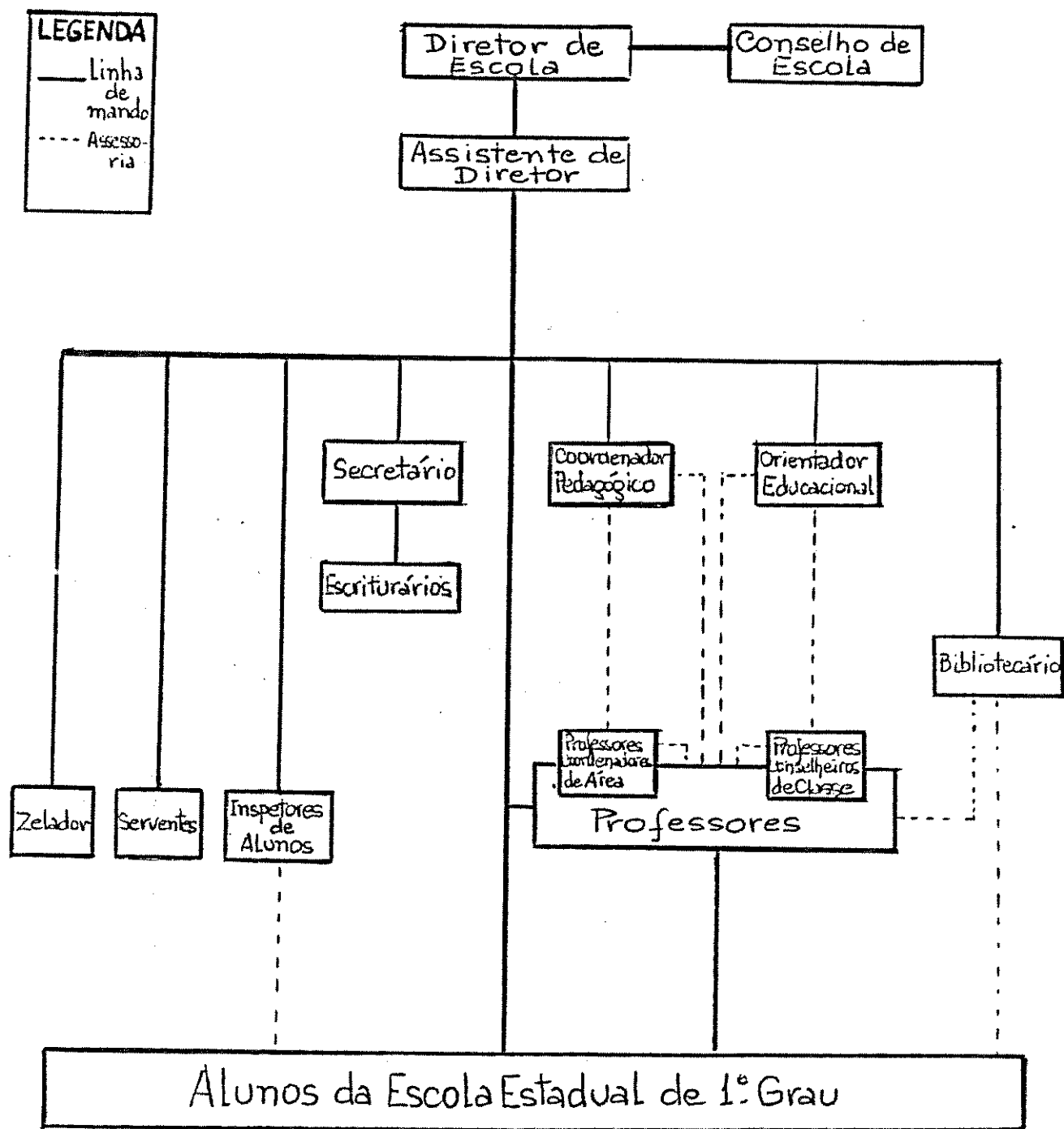
O Organograma nº 10 representa, graficamente, a estrutura básica da Unidade Escolar de 1º Grau (ou escola de 1º grau), após a vigência das Leis Complementares nº 375/84 e nº 444/85.

Quadro nº 3. Modificações ocorridas no Estatuto do Magistério no período de 15/03/83 a 15/02/89.

Assunto	Ato Legal	Data	Fonte (*)
Designa Comissão para revisão do Estatuto do Magistério	Resolução SE nº 310	24/11/1983	Vol.XVI, p.285
Integra representantes de entidades de classe à Comissão de revisão do Estatuto do Magistério	Lei Complementar nº 50	24/02/1984	Vol.XVII, pp.188-189
Altera Lei Complementar nº 201/78 (Estatuto do Magistério) tornando o Conselho de Escola em órgão deliberativo	Lei Complementar nº 375	19/12/1984	Vol.XVIII, pp.62-63
(Atual) Estatuto do Magistério Paulista, revogando a Lei Complementar nº 201/78	Lei Complementar nº 444	27/12/1985	Vol.XX, pp.92-123
Regulamentação do Estatuto do Magistério Paulista (Lei Complementar nº 444/85)	Decreto Estad. nº 24.632	10/01/1986	Vol.XX, pp.88-92
	Decreto Estad. nº 24.948	03/04/1986	Vol.XX, pp.130-132
	Decreto Estad. nº 24.949	03/04/1986	Vol.XX, pp.132-134

(*) Legislação do Ensino de 1º e 2º Graus - Atualização

Organograma nº 10. Estrutura básica da Unidade Escolar de 1º Grau - EEPG (em 15/02/89).



Fonte: Decreto Estadual nº 10.623/77
 Lei Complementar nº 444/85

3. As orientações de Governo e as normas legais

Já afirmamos, precedentemente, que o modelo organizacional da Secretaria de Estado da Educação, como um todo, não sofreu alterações no período compreendido entre 15/03/1983 e 15/02/1989. Ou seja, as orientações participativas e descentralizadoras, proclamadas nas propostas de Governo, não desencadearam ações que, a nível da realidade concreta, fossem capazes de promover mudanças radicais nas relações de poder estabelecidas entre os órgãos dos diferentes níveis dessa Secretaria.

As normas legais nos revelam os diversos significados que foram assumindo as expressões "participação" e "descentralização", como orientações de Governo, a partir de 15/03/1983.

No mesmo dia em que assumiu o Governo do Estado, Franco Montoro assinou um Decreto transformando a Secretaria Extraordinária da Desburocratização em Secretaria Extraordinária da Descentralização e Participação.

No início da gestão Montoro, descentralização parecia significar, principalmente, delegação de competência. O Decreto Estadual nº 20.885, de 29/03/1983, por exemplo, descentralizava competências que eram do Governador para os Secretários de Estado.

A seguir, descentralização foi sendo empregada como sinônimo de regionalização, vista como uma estratégia administrativa eficiente para as atividades do Estado,

ocasionando a criação de novas Regiões de Governo. O Decreto Estadual nº 22.592, de 22/08/1984, textualmente descentraliza as atividades do Estado, mediante a criação de novas Regiões de Governo.

Finalmente, descentralização passou a ser entendida como desconcentração ou repasse de serviços que, de alguma forma, sobrecarregavam os órgãos da administração central. A título de exemplificação pode-se citar o Decreto Estadual nº 24.333 de 27/11/1985, que dispõe sobre a descentralização de compras por parte da Administração do Estado.

É na forma de desconcentração ou repasse de serviços que interpretamos a municipalização da merenda escolar (Lei Estadual nº 4.021 de 22/05/1984 e Decreto Estadual nº 22.379 de 19/06/1984) e também a criação dos Conselhos Municipais de Merenda² (Decreto Estadual nº 22.758 de 05/10/1984).

O Quadro nº 4 apresenta a indicação dos textos legais que serviram de base às nossas afirmações.

2 - Os Conselhos Municipais de Merenda, criados pelo Decreto Estadual nº 22.758, de 05/10/1984, eram órgãos locais que deveriam se encarregar de orientar a política de aquisição, armazenamento, preparo e distribuição de produtos destinados à merenda escolar.

Quadro nº 4. Significado das orientações através das normas legais (período de 15/03/1983 a 15/03/87).

Assunto	Ato Legal	Data	Fonte (1)
Transforma a Secretaria Extraordinária de Desburocratização em Secretaria Extraordinária da Descentralização e Participação	Decreto Estad. nº 20.870	15/03/1983	Vol.XV, p.196
Descentraliza competência para os Secretários de Estado decidirem sobre afastamento de funcionários e servidores	Decreto Estad. nº 20.885	29/03/1983	Vol.XV, p.200-201
Descentraliza atividades do Estado mediante criação de novas Regiões de Governo	Decreto Estad. nº 22.592	22/08/1984	Vol.XVIII, p.108-110
Dispõe sobre a descentralização de compras pela Administração do Estado	Decreto Estad. nº 24.333	27/11/1985	Vol.XX, p.213-214
Transfere às Prefeituras Municipais a prestação dos serviços de fornecimento de merenda escolar	Lei Estadual nº 4.021	22/05/1984	Vol.XVII, p.43
Sobre a municipalização da merenda escolar	Decreto Estad. nº 22.379	19/06/1984	Vol.XVII, pp.146-147
Baixa normas para a concessão de subvenção aos municípios para atender despesas com merenda escolar	Resolução SE nº 151	19/06/1984	Vol.XVII, pp.324-325
Dispõe sobre a criação de Conselhos Municipais de Merenda Escolar	Decreto Estad. nº 22.758	05/10/1984	Vol.XVII, p.119
Regulamenta a Lei nº 4.021, de 22 de maio de 1984, que dispõe sobre a transferência às Prefeituras Municipais da prestação dos serviços de fornecimento de merenda escolar	Decreto Estad. nº 23.632	05/07/1985	Vol.XX, pp.133-135
Dispõe sobre a Comissão Especial para verificação do cumprimento das exigências relativas à municipalização da Merenda Escolar	Resolução SE nº 137	25/07/1985	Vol.XX, p.257

(1) Legislação do Ensino de 1º e 2º Graus - Atualização

Uma série de atos legais, editados logo no início do Governo Montoro, denotam que, num primeiro momento, participação significava o direito de todos se manifestarem, de apresentarem o seu ponto de vista e de serem ouvidos.

Em 1983, criou-se o Grupo de Atendimento ao Magistério na Secretaria da Educação. As dependências das escolas se abriram para as atividades da comunidade. Elaborou-se um documento (Documento nº 1) que foi lido e discutido em todos os níveis da Secretaria de Estado da Educação com vistas à reorientação de suas atividades. Criou-se um periódico denominado "Educação Democrática", aberto à colaboração de todos, e que se tornou o órgão de divulgação oficial da Secretaria de Estado da Educação. Instituiu-se o Forum de Educação do Estado de São Paulo, um espaço político propício à discussão de questões educacionais.

Indiscutivelmente, no primeiro ano do Governo Montoro foram abertos muitos canais para ensejar a participação popular.

Contudo, no transcorrer do segundo ano de Governo, houve como que um arrefecimento de ânimos. Assim é que cessaram as atividades do Grupo de Atendimento ao Magistério na Secretaria da Educação. O Forum de Educação que, inicialmente, tinha uma abrangência estadual, se tornou uma instituição regional, desaparecendo a seguir.

A partir de 1984, a participação, na Secretaria de Estado da Educação, passou a ocorrer através da representatividade, ou seja, através dos dirigentes das entidades de classe, que puderam se afastar de seus cargos para exercerem o mandato. Graças a isso, tiveram eles uma participação intensa na elaboração do atual Estatuto do Magistério Paulista (Lei Complementar nº 444/85).

O processo de atendimento à demanda escolar que, anteriormente, era aprovado pelos órgãos centrais, passou a ser decidido pela comunidade local, restando ao Delegado de Ensino somente a sua homologação.

Assim, a nível de unidade escolar, face à atuação do Conselho de Escola como órgão deliberativo e pela participação da comunidade, quando da elaboração da proposta de atendimento ao alunado para o ano letivo subsequente, houve um avanço em termos de exercício democrático.

O Quadro nº 5 apresenta, na mesma sequência de nossas afirmações, a indicação das normas legais que nos serviram de base.

Quadro nº 5. Operacionalização das orientações de Governo na gestão de F. Montoro.

Assunto	Ato Legal	Data	Fonte (*)
Institui o Grupo de Atendimento ao Magistério na Secretaria da Educação	Resolução SE nº 83	18/04/1983	Vol.XV, pp.357-358
Cessão de dependências das escolas estaduais para atividades culturais ou recreativas ou esportivas	Lei Estadual nº 3.730	13/05/1983	Vol.XV, p.94
Emite instruções para ordenação e periodização do exame e discussão do Documento Preliminar para Reorientação das Atividades da Secretaria (Documento nº 1)	Resolução SE nº 118	06/06/1983	Vol.XV, pp.395-396
Institui o Jornal "Educação Democrática" como órgão oficial da Secretaria de Estado da Educação	Resolução SE nº 120	08/06/1983	Vol.XV, pp.396-397
Institui o Fórum de Educação do Estado de São Paulo	Decreto Estad. nº 21.074	12/07/1983	Vol.XVI, p.77
Cessa os efeitos da Resolução SE que instituiu o Grupo de Atendimento ao Magistério na Secretaria da Educação	Resolução SE nº	01/08/1984	Vol.XVIII, p.260
Altera o Decreto Estadual que instituiu o Fórum de Educação do Estado de São Paulo, instituindo-o junto às Divisões Regionais de Ensino	Decreto Estad. nº 22.563	15/08/1984	Vol.XVIII, p.101
Afastamento de funcionários e servidores do Estado para exercer mandato como dirigente de entidade de classe	Lei Complementar nº 343	06/01/1984	Vol.XVIII, p.35
Regulamenta esse afastamento	Decreto Estad. nº 22.077 Decreto Estad. nº 24.929	02/02/1984 18/03/1986	Vol.XVIII, pp.130-131 Vol.XXI, pp.128-129
Dispõe sobre as diretrizes que orientam o processo de atendimento à demanda escolar para 1987 (propostas passam a ser homologadas pelas Delegacias de Ensino)	Resolução SE nº 283	05/11/1986	Vol.XIII, pp.391-392

(*) Legislação do Ensino de 1º e 2º Graus - Atualização

Como afirmamos, precedentemente, no mesmo dia em que assumiu o Governo do Estado, Franco Montoro transformou a Secretaria Extraordinária da Desburocratização em Secretaria Extraordinária da Descentralização e Participação. Após quatro anos, também no mesmo dia em que assumia o Governo do Estado, Orestes Quércia assinava um Decreto Estadual que alterava a denominação da Secretaria da Descentralização e Participação para Secretaria da Ação Comunitária.

A análise dos textos legais relativos à gestão Quércia (até 15/02/1989) evidenciam que a participação popular não foi assumida como orientação de seu Governo. As atividades participativas que ainda vieram a ocorrer, na rede estadual de ensino, a partir de 15/03/1987, representaram a continuidade de ações consolidadas ou desencadeadas durante a gestão Montoro.

Assim, as discussões das propostas curriculares, que aconteceram no primeiro semestre de 1987, representaram apenas mais uma etapa de um longo processo de apreciação crítica sobre o assunto que vinha sendo desenvolvido, na rede estadual de ensino, desde 1985.

A participação do REM,³ no tocante ao processo de atendimento à demanda escolar na rede estadual de ensino (conforme determinava a Resolução SE nº 247/88), não se

3 - REM significa Responsáveis pela Educação no Município. É um grupo formado por Diretores de Escola, representantes da Prefeitura Municipal e da comunidade que aprovam as propostas de atendimento à demanda escolar nas escolas da rede estadual de ensino.

constituiu num fato novo, pois essa era uma prática que vinha ocorrendo desde o início do Governo Montoro.

Por sua vez, a descentralização foi um princípio priorizado no Governo Quéricia. Prova disso foi a instituição do Programa de Municipalização e Descentralização do Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual (PRONDEPAR). Esse programa previa a ação integrada da Secretaria de Estado da Educação, das Prefeituras Municipais e das Associações de Pais e Mestres das escolas estaduais, com a finalidade de dotar essas escolas de escriturários, serventes e inspetores de alunos.

A nosso ver, a modalidade de descentralização que caracteriza esse programa é a parceria, pois alguns serviços são prestados pelo poder central e outros, pelo poder local.⁽⁴⁾ Porém, mesmo sendo parceria, esse programa está mais próximo da desconcentração de autoridade que da devolução de poderes, pois que, tanto o número de funcionários a serem contratados, como os recursos necessários, são determinados pelo Estado. Além disso, a supervisão da execução dos trabalhos fica a cargo de um órgão estadual - a Delegacia de Ensino.

O Quadro nº 6 apresenta, esquematicamente, a indicação dos textos legais que serviram de base às nossas afirmações.

4 - Paulo Reis VIEIRA, *Em busca de uma teoria de descentralização*, p.67

Quadro nº 6. Participação e Descentralização na gestão de O. Quêrcia (até 15/02/1989).

Assunto	Ato Legal	Data	Fonte
Altera denominação da Secretaria de Descentralização e Participação para Secretaria de Ação Comunitária	Decreto Estad. nº 26.911	15/03/1987	(*) Vol.XXIII, p.109
Estabelece período de discussão das propostas curriculares	Resolução SE nº 91	22/04/1987	Ibid., p.292
Fixa nova data para discussão das propostas curriculares (dando nova redação a Resolução SE nº 91/87)	Resolução SE nº 134	28/05/1987	Ibid., p.386
Dispõe sobre as diretrizes que orientam o processo de atendimento à demanda escolar na rede estadual de ensino (participação dos Responsáveis pela Educação no Município - REM - na elaboração das propostas)	Resolução SE nº 247	18/10/1988	Diário Oficial do Estado, Seção I, 19/10/88, p.08
Institui o Programa de Municipalização e Descentralização do Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual (Proadepar)	Decreto Estad. nº 27.265	05/08/1987	(*)Vol.XXIV, p.111-117
Estabelece normas complementares para a execução do Programa de Municipalização e Descentralização do Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual (Proadepar)	Resolução SE nº 265	13/11/1987	Ibid., pp.387-388
Altera dispositivos da Resolução SE nº 265/87, que estabelece normas complementares para a execução do Proadepar	Resolução SE nº 299	09/12/1987	Ibid., p.412

(*) Legislação do Ensino de 1º e 2º Graus - Atualização

4. As mudanças que não ocorreram...

Não se pode pensar em mudar o modelo organizacional de uma instituição complexa sem se alterarem, profundamente, as suas estruturas.

Não é com discursos que se farão as mudanças. Estas exigem atos de coragem.

Assim, o fato de se extinguir um órgão e de se criar um outro em seu lugar ou de se transferir um órgão de uma para outra Secretaria de Estado não representa a ocorrência de mudanças radicais no modelo organizacional. Em verdade, este somente vai mudar no momento em que se começar a inverter o sentido da procedência da autoridade, no momento em que se alterarem as relações de poder. E isso é muito difícil de acontecer.

Permite-se a participação popular até o momento em que as estruturas de poder não sejam afetadas.

A nível de escola não foi difícil se consolidar uma administração, *em tese*, co-gestionária. A escola, na hierarquia de poderes, é o órgão que se situa no nível mais elementar, pois que abaixo dela não há nenhum outro órgão. Portanto, as decisões tomadas na escola não vão além de seus próprios limites, não ultrapassam os seus muros.

Criou-se mesmo a ilusão de que a Secretaria de Estado da Educação havia se democratizado, a partir do momento em que a comunidade passava a participar das decisões tomadas a nível de escola. Que engano!

Aliás, a nosso ver, essa foi uma hábil estratégia de cunho ideológico. Enquanto se fazia crer que o Diretor de Escola era o polo irradiador do autoritarismo existente na rede estadual de ensino, se desviava a atenção no tocante às verdadeiras procedências desse autoritarismo. Em verdade, o Diretor de Escola era o *único* elemento, dentro da estrutura de poder, cuja autoridade provinha de uma certa competência técnica, comprovada através de concurso público. Ademais, não era ele o responsável pela elaboração das normas legais que tinha que executar, muitas vezes a contragosto.

Enquanto se insuflava uma certa hostilidade popular contra o Diretor de Escola, não se fazia perceber que era nos níveis hierárquicos mais elevados que se tomavam as decisões mais importantes e que nesses níveis o critério para a indicação de seus dirigentes era o favoritismo pessoal ou o compromisso político-partidário.

Em momento algum, tanto no Governo Montoro como no Governo Quéricia, se tentou mudar a estrutura de poder, alterando-se as competências legalmente definidas dentro dos Quadros da Secretaria de Estado da Educação. As alterações estruturais que porventura tenham ocorrido visaram, se muito, proceder a alguns ajustes na máquina burocrática.

As diretrizes gerais e as principais decisões continuaram a vir de cima para baixo. As comunicações continuaram a ser protocolares, formalísticas e distantes. As autoridades investidas nos diversos níveis da estrutura

administrativa continuaram a carecer de legitimidade e de representatividade. Enfim, o que mudou?

Capítulo VI

Orientações Participativas e Descentralizadoras

- questionando a realidade

Introdução

Os capítulos precedentes, em particular o I, III, IV e V, fundamentaram o referencial teórico, a partir do qual elaboramos o instrumento para a coleta de dados de nossa pesquisa.

Estávamos interessados em saber se, não obstante a malha de dispositivos legais existentes e as relações de poder estabelecidas na estrutura administrativa do ensino, Diretores de Escolas Estaduais de 1º Grau e Supervisores de Ensino se disporiam a aceitar as orientações participativas e descentralizadoras proclamadas pelo Governo Estadual do PMDB, em seus discursos, a partir de 1983.

Selecionamos, como população de nossa pesquisa, Diretores de Escolas Estaduais de 1º Grau e Supervisores de Ensino, pelo fato desses profissionais do Quadro do Magistério serem, até certo ponto, agentes de sustentação e também de contestação da política educacional vigente no sistema estadual de ensino. Se, por um lado, pelo fato de atuarem nos níveis mais elementares da cadeia de mando da Secretaria da Educação, teriam eles a incumbência de executar as determinações provindas dos níveis mais elevados, de outro lado, por serem profissionais de carreira, ocupantes de cargos providos por concurso público,

não necessitariam afirmar o seu apoio à política governamental, quer em seus aspectos teóricos, quer em sua prática efetiva.

A maneira como esses profissionais da educação reagiriam a certas colocações apresentadas no instrumento de pesquisa seria interpretada por nós como um provável indicador do grau de aceitação e, até certo ponto, de viabilidade das orientações participativas e descentralizadoras, nos escalões mais elementares da Secretaria de Estado da Educação.(1)

A hipótese principal de nossa pesquisa afirmava que a mentalidade burocrática e a submissão à centralização de decisões haviam se arraigado de uma tal forma entre os que atuavam na área administrativa do ensino de 1º grau que eles, em princípio, rejeitariam as orientações que privilegiassem a participação e a descentralização da tomada de decisões.

Da hipótese principal fluíam três hipóteses derivadas:

- quanto maior o tempo de permanência em atividades exclusivamente administrativas, mais acentuada seria a rejeição suposta;

- a formação acadêmica desses profissionais, de qualidade questionável, geraria neles insegurança e esta

1 - O Diretor de Escola atua a nível de unidade escolar e o Supervisor de Ensino, a nível de Delegacia de Ensino, assessorando o Diretor de Escola e o Delegado de Ensino (v. Organogramas nºs 9 e 10, fls. 96 e 100, respectivamente).

procedimentos centralizadores, autoritários e estereotipados;

- o suporte legal e as relações de poder estabelecidos entre os diversos órgãos da estrutura administrativa do ensino não viabilizariam a adoção de um modelo organizacional mais participativo e descentralizante (v. Capítulo V deste trabalho).

Somente uma constatação, a partir de dados obtidos na realidade empírica, poderia nos levar à rejeição ou não das hipóteses de trabalho.

1. Metodologia da pesquisa empírica

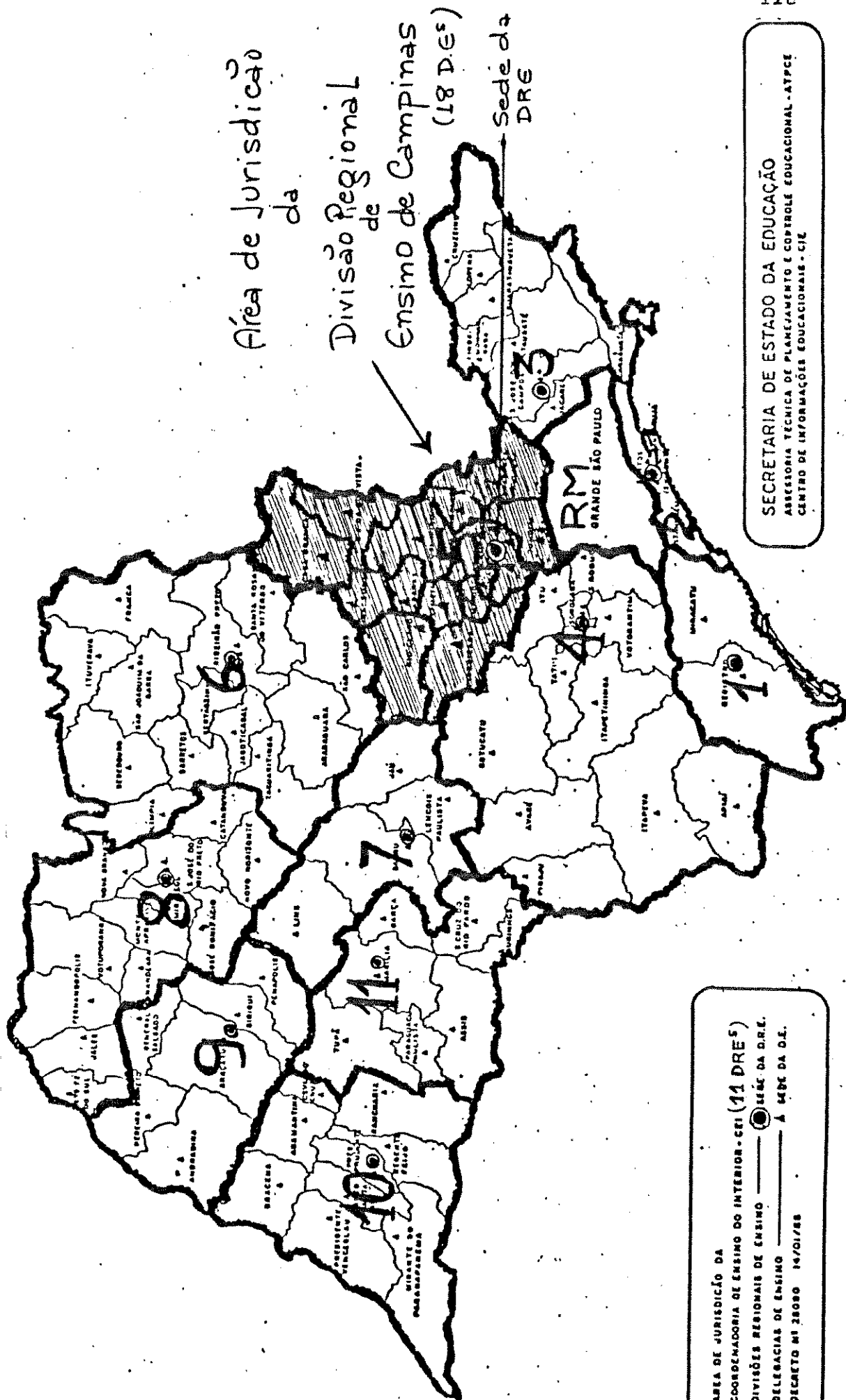
1.1. Área de abrangência

A pesquisa foi realizada na Divisão Regional de Ensino de Campinas (D.R.E.C.).⁽²⁾

Politicamente, o Estado de São Paulo está dividido em 12 Regiões Administrativas. Destas, uma compõe a Região Metropolitana da Capital e onze, o interior do Estado. A Divisão Regional de Ensino de Campinas (DRE/C) ocupa, geograficamente, a área da 5ª Região Administrativa do interior do Estado de São Paulo.

2 - Na elaboração do instrumento de pesquisa, na aplicação e coleta de dados contamos com a colaboração da colega Sandra Aparecida Fren, que também se utilizou dos resultados para a produção de um trabalho acadêmico.

Regiões Administrativas do Estado de São Paulo



ÁREA DE JURISDIÇÃO DA
COORDENADORIA DE ENSINO DO INTERIOR - CRI (11 DRE⁵)
DIVISÕES REGIONAIS DE ENSINO ----- ☒ LÉSC-DA DRE,
DELEGACIA DE ENSINO ----- ☐ LÉSC-DA DRE.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
ASSESSORIA TÉCNICA DE PLANEJAMENTO E CONTROLE EDUCACIONAL - ATPE
CENTRO DE INFORMACOES EDUCACIONAIS - CIE

A DRE/C, por sua vez, está dividida em 18 Delegacias de Ensino (DEs):

- 1 - DE de Americana
- 2 - DE de Amparo
- 3 - DE de Araras
- 4 - DE de Bragança Paulista
- 5 - 1ª DE de Campinas
- 6 - 2ª DE de Campinas
- 7 - 3ª DE de Campinas
- 8 - 4ª DE de Campinas
- 9 - DE de Casa Branca
- 10 - 1ª DE de Jundiaí
- 11 - 2ª DE de Jundiaí
- 12 - DE de Limeira
- 13 - DE de Mogi Mirim
- 14 - DE de Piracicaba
- 15 - DE de Pirassununga
- 16 - DE de Rio Claro
- 17 - DE de São João da Boa Vista
- 18 - DE de Sumaré

LEGENDA

- Sede da DRE de Campinas
- ▲ Sede da DE

1.2. População

A população alvo do presente estudo foram os 577 Diretores de Escolas Estaduais de 1º Grau⁽³⁾ e os 215 Supervisores de Ensino em exercício na DRE de Campinas (DRE/C).

Os dados de identificação da população foram obtidos junto à Assistência Técnica de Planejamento da DRE de Campinas.

1.3. Amostra

A amostra representativa, de tipo estratificado, proporcional ao tamanho da população conforme a sua distribuição pelas Delegacias de Ensino da DRE/C, foi obtida por sorteio casual, sem reposição.

Interessava-nos garantir a representatividade de pelo menos 20% da população (115 Diretores de Escola Estaduais de 1º Grau e 43 Supervisores de Ensino). Por essa razão, prevendo a possibilidade de alguns sujeitos da amostra não preencherem o instrumento de pesquisa ou de não o devolverem, sorteamos 30% dos elementos da população (173 Diretores de Escola Estaduais de 1º Grau e 64 Supervisores de Ensino). A esses sujeitos encaminhamos o instrumento de nossa pesquisa.

3 - Foram excluídos de nossa pesquisa os Diretores de Escola de 1º e 2º Graus, de Escolas de 2º Grau e de Escolas Agrupadas. Assim agimos para manter sob controle a variável tipo de escola.

Preencheram e devolveram o referido instrumento: 140 Diretores de Escola (24% da população) e 48 Supervisores de Ensino (22% da população). A porcentagem de retorno dos instrumentos encaminhados foi de 80% e de 75% no tocante aos Diretores de Escola e Supervisores de Ensino, respectivamente.

1.4. Instrumento de Pesquisa

Para a coleta de informações, elaboramos um instrumento composto de duas partes: Parte I e Parte II.

Na Parte I solicitávamos aos sujeitos informes relativos à sua situação funcional, tempo de exercício na rede estadual de ensino, formação universitária, e formação pedagógica específica.

Essa parte se compunha de itens e subítems, seguidos de várias especificações, devendo os sujeitos, conforme o caso, assinalarem e/ou preencherem uma ou mais especificações.

Precedendo a apresentação dos itens dessa Parte, havia instruções que orientavam quanto ao seu preenchimento (v. Anexo II).

A Parte II era formada de 23 questões. Cada questão se compunha de um enunciado seguido de 4 alternativas (v. Anexo IV).

As questões dessa parte tiveram sua ordem determinada por sorteio casual, o mesmo ocorrendo com a disposição das alternativas de cada questão.

A elaboração da Parte II do instrumento de pesquisa exigiu de nós considerável empenho. Pelo fato de não havermos encontrado na revisão bibliográfica efetuada alguma pesquisa de campo que pudéssemos tomar como referencial para a nossa, decidimos construir o instrumento de pesquisa a partir do quadro teórico elaborado, com vistas a por à prova as hipóteses de trabalho.

Participação e descentralização são conceitos de difícil operacionalização. Para a realização da presente pesquisa tínhamos que operacionalizar esses conceitos; mas para tal, deveríamos, preliminarmente, buscar alguns indicadores comportamentais dos mesmos. Esses indicadores deveriam ser buscados no próprio referencial teórico elaborado.

A partir do estudo de nossas colocações sobre os conceitos participação e descentralização, constatamos que poderíamos apontar como indicadores comportamentais de orientações participativas as manifestações:

- que privilegiassem a efetiva participação coletiva no processo de tomada de decisão;
- que entendessem a participação como uma necessidade humana e uma conquista política.

Poderíamos apontar como indicadores comportamentais de orientações descentralizadoras as manifestações:

- que privilegiassem a tomada de decisão e a iniciativa da ação a nível local;
- que valorizassem a auto-determinação ao invés da subordinação às decisões provindas dos órgãos centrais.

----- //

Descentralização e participação são conceitos que se tangenciam quando se aprecia o conceito de democracia. Ousamos mesmo afirmar que entre esses três conceitos existe uma relação de necessidade existencial. Desta forma, os fatores que se apresentassem como obstáculos a uma vivência autenticamente democrática, poderiam ser vistos, também, como empecilhos à efetivação das orientações participativas e descentralizadoras.

A identificação desses fatores seria a condição primeira da própria realização dessas orientações. Isso somente ocorreria se a leitura da realidade social fosse feita de modo crítico e não ingênuo.

Poderíamos, então, apontar como indicadores comportamentais de uma visão crítica da realidade social, as manifestações que expressassem o reconhecimento:

- da relação dominação-subordinação, no exercício da autoridade;
- da burocracia, como uma restrição à plenitude da democracia;

123

- da divisão do trabalho como uma estratégia de alienação.

Uma vez estabelecidos os indicadores comportamentais de orientações participativas, de orientações descentralizadoras e de uma visão crítica da realidade social, deveríamos buscar a sua operacionalização em termos que suscitasse uma proximidade à realidade concreta. Por essa razão, nas questões da Parte II do nosso instrumento de pesquisa, procuramos apresentar esses indicadores comportamentais num contexto que fosse familiar aos nossos sujeitos.

Em setembro de 1988, submetemos a versão preliminar do instrumento de pesquisa à apreciação de dois juízes. Procedidas as alterações sugeridas pelos mesmos, em outubro de 1988 foi concluída a versão definitiva.

A Parte II do instrumento de pesquisa se apresentou constituída de 23 questões, com 4 alternativas.

Das 23 questões que compunham a Parte II do instrumento de pesquisa, 20 tinham valores associados a cada uma de suas 4 alternativas. Esses valores variavam de 1 a 4 pontos, numa escala de amplitude intervalar de 1 ponto.

A cada alternativa dessas questões se associava um valor numérico que não se repetia nas demais alternativas. Não havia alternativas erradas. Estas seriam tanto mais valorizadas quanto mais próximas se apresentassem do referencial teórico no qual nos havíamos embasado (valor máximo = 4 pontos e valor mínimo = 1 ponto).

As questões de nº 2, 3, 14, 15, 19 e 23 versavam, predominantemente, sobre a aceitação de orientações participativas.

As questões de nº 1, 5, 11, 13, 16 e 17 versavam, predominantemente, sobre a aceitação de orientações descentralizadoras.

As questões de nº 4, 6, 8, 9, 12, 18, 20 e 22 versavam, predominantemente, sobre situações onde a realidade social deveria ser vista de forma crítica.

As questões de nº 7, 10 e 21 não tinham valores numéricos associados às suas alternativas pelo fato de se referirem a aspectos complementares, a serem considerados por ocasião da discussão dos resultados.

As questões de nº 19 e 23, por se referirem a situações com características específicas, foram apresentadas em formas paralelas: uma para os Diretores de Escola e outra para os Supervisores de Ensino. (v. Anexo V).

Precedendo a apresentação das questões da Parte II havia instruções que orientavam quanto ao procedimento a ser adotado para a indicação da alternativa escolhida. Solicitava-se que nenhum enunciado ficasse sem a assinalação de uma de suas alternativas. Para cada enunciado deveria ser assinalada uma e tão somente uma alternativa. (v. Anexo III).

Acompanhava o instrumento de pesquisa uma mensagem dirigida aos sujeitos, na qual se declinava o objetivo do

trabalho em questão, assim como o compromisso de guardar sigilo quanto a procedência das informações obtidas (v. Anexo I).

1.5. Aplicação do instrumento de pesquisa

Embora a aplicação do instrumento de pesquisa devesse ocorrer em outubro/1988, por razões alheias à nossa vontade, tivemos que adiá-la para fevereiro/1989.

No início do mês de fevereiro/1989, estivemos na Divisão Regional de Ensino de Campinas (DREC). Aproveitando a presença de todos os Delegados de Ensino para uma reunião com o Diretor Técnico da DREC (e contando com a colaboração dessa autoridade), esclarecemos a aqueles que faríamos uma pesquisa abrangendo todas as Delegacias de Ensino da DREC, envolvendo Supervisores de Ensino e Diretores de Escolas Estaduais de 1º Grau em exercício nas mesmas.

A partir do dia 15/02/1989 iniciamos nossas visitas às Delegacias de Ensino (DEs), concluindo-as em 24/02/1989.

Para o encaminhamento do instrumento de pesquisa aos sujeitos sorteados, contamos com a colaboração dos encarregados do Protocolo das DEs. Foram eles que, gentilmente, se encarregaram de fazer o instrumento de pesquisa chegar às mãos dos sujeitos das amostras.

1.6. Coleta de dados

Os instrumentos preenchidos foram devolvidos ao Protocolo das DEs e, mais uma vez, contando com a valiosa colaboração dos encarregados desses setor, nos foram remetidos através do serviço de malote da DREC ou, em alguns casos, foram recolhidos por nós.

1.7. Apresentação dos resultados

Os dados informados pelos Diretores de Escola e Supervisores de Ensino na Parte I do instrumento de pesquisa, bem como o total de pontos que os sujeitos dessas amostras populacionais obtiveram na Parte II do referido instrumento, se encontram registrados nas Tabelas nº 1 e nº 2, respectivamente.

A distribuição quantitativa dos sujeitos da amostra dos Diretores de Escola, conforme a alternativa assinalada em cada questão da Parte II do instrumento de pesquisa, se encontra especificada nas Tabelas nº 3 e nº 3-A.

A distribuição quantitativa dos sujeitos da amostra dos Supervisores de Ensino, conforme a alternativa assinalada em cada questão da Parte II do instrumento de pesquisa, se encontra especificada nas Tabelas nº 4 e nº 4-A.

O valor das alternativas das questões que tiveram pontos associados às mesmas, se encontra demonstrado no Quadro nº 7. Esse Quadro representa o gabarito utilizado para a apuração do total de pontos obtidos pelos sujeitos, nas questões da Parte II do instrumento de pesquisa.

As Tabelas nº 1, nº 2, nº 3, nº 3-A, nº 4 e nº 4-A se constituíram em matrizes para a elaboração das demais Tabelas, Figuras e Quadros que visaram o tratamento e análise dos dados.

Tabela nº 1: Especificação do total de pontos obtidos nas questões da Parte II e dos dados informados na Parte I do instrumento de pesquisa pelos sujeitos da amostra dos Diretores de Escola

Nº ordem do sujeito	Total de pontos do sujeito	Tempo de especialista em funções diretivas (em anos)	Tempo de especialista em funções não - diretivas (em anos)	Tempo total como especialista (em anos)	Tempo na docência (em anos)	Licenciatura em Pedagogia (duração do curso em anos ou complementação)	Frequência regular (r) ou flexível (f)	Instituição oficial (O) ou particular (P)	Outra licenciatura (C/F)	Outra licenciatura (r/f)	Outra licenciatura (O/F)	Especialização (nº)
1	40	11	11	22	11	4	1	1				
2	40	11	11	22	11	4	1	1				
3	40	11	11	22	11	4	1	1				
4	40	11	11	22	11	4	1	1				
5	40	11	11	22	11	4	1	1				
6	40	11	11	22	11	4	1	1				
7	40	11	11	22	11	4	1	1				
8	40	11	11	22	11	4	1	1				
9	40	11	11	22	11	4	1	1				
10	40	11	11	22	11	4	1	1				
11	40	11	11	22	11	4	1	1				
12	40	11	11	22	11	4	1	1				
13	40	11	11	22	11	4	1	1				
14	40	11	11	22	11	4	1	1				
15	40	11	11	22	11	4	1	1				
16	40	11	11	22	11	4	1	1				
17	40	11	11	22	11	4	1	1				
18	40	11	11	22	11	4	1	1				
19	40	11	11	22	11	4	1	1				
20	40	11	11	22	11	4	1	1				
21	40	11	11	22	11	4	1	1				
22	40	11	11	22	11	4	1	1				
23	40	11	11	22	11	4	1	1				
24	40	11	11	22	11	4	1	1				
25	40	11	11	22	11	4	1	1				
26	40	11	11	22	11	4	1	1				
27	40	11	11	22	11	4	1	1				
28	40	11	11	22	11	4	1	1				
29	40	11	11	22	11	4	1	1				
30	40	11	11	22	11	4	1	1				
31	40	11	11	22	11	4	1	1				
32	40	11	11	22	11	4	1	1				
33	40	11	11	22	11	4	1	1				
34	40	11	11	22	11	4	1	1				
35	40	11	11	22	11	4	1	1				
36	40	11	11	22	11	4	1	1				
37	40	11	11	22	11	4	1	1				
38	40	11	11	22	11	4	1	1				
39	40	11	11	22	11	4	1	1				
40	40	11	11	22	11	4	1	1				
41	40	11	11	22	11	4	1	1				
42	40	11	11	22	11	4	1	1				
43	40	11	11	22	11	4	1	1				
44	40	11	11	22	11	4	1	1				
45	40	11	11	22	11	4	1	1				
46	40	11	11	22	11	4	1	1				
47	40	11	11	22	11	4	1	1				
48	40	11	11	22	11	4	1	1				
49	40	11	11	22	11	4	1	1				
50	40	11	11	22	11	4	1	1				
51	40	11	11	22	11	4	1	1				
52	40	11	11	22	11	4	1	1				
53	40	11	11	22	11	4	1	1				
54	40	11	11	22	11	4	1	1				
55	40	11	11	22	11	4	1	1				
56	40	11	11	22	11	4	1	1				
57	40	11	11	22	11	4	1	1				
58	40	11	11	22	11	4	1	1				
59	40	11	11	22	11	4	1	1				
60	40	11	11	22	11	4	1	1				
61	40	11	11	22	11	4	1	1				
62	40	11	11	22	11	4	1	1				
63	40	11	11	22	11	4	1	1				
64	40	11	11	22	11	4	1	1				
65	40	11	11	22	11	4	1	1				
66	40	11	11	22	11	4	1	1				
67	40	11	11	22	11	4	1	1				
68	40	11	11	22	11	4	1	1				
69	40	11	11	22	11	4	1	1				
70	40	11	11	22	11	4	1	1				
71	40	11	11	22	11	4	1	1				
72	40	11	11	22	11	4	1	1				
73	40	11	11	22	11	4	1	1				
74	40	11	11	22	11	4	1	1				
75	40	11	11	22	11	4	1	1				
76	40	11	11	22	11	4	1	1				
77	40	11	11	22	11	4	1	1				
78	40	11	11	22	11	4	1	1				
79	40	11	11	22	11	4	1	1				
80	40	11	11	22	11	4	1	1				
81	40	11	11	22	11	4	1	1				
82	40	11	11	22	11	4	1	1				
83	40	11	11	22	11	4	1	1				
84	40	11	11	22	11	4	1	1				
85	40	11	11	22	11	4	1	1				
86	40	11	11	22	11	4	1	1				
87	40	11	11	22	11	4	1	1				
88	40	11	11	22	11	4	1	1				
89	40	11	11	22	11	4	1	1				
90	40	11	11	22	11	4	1	1				
91	40	11	11	22	11	4	1	1				
92	40	11	11	22	11	4	1	1				
93	40	11	11	22	11	4	1	1				
94	40	11	11	22	11	4	1	1				
95	40	11	11	22	11	4	1	1				
96	40	11	11	22	11	4	1	1				
97	40	11	11	22	11	4	1	1				
98	40	11	11	22	11	4	1	1				
99	40	11	11	22	11	4	1	1				
100	40	11	11	22	11	4	1	1				
101	40	11	11	22	11	4	1	1				
102	40	11	11	22	11	4	1	1				
103	40	11	11	22	11	4	1	1				
104	40	11	11	22	11	4	1	1				
105	40	11	11	22	11	4	1	1				
106	40	11	11	22	11	4	1	1				
107	40	11	11	22	11	4	1	1				
108	40	11	11	22	11	4	1	1				
109	40	11	11	22	11	4	1	1				
110	40	11	11	22	11	4	1	1				
111	40	11	11	22	11	4	1	1				
112	40	11	11	22	11	4	1	1				
113	40	11	11	22	11	4	1	1				
114	40	11	11	22	11	4	1	1				
115	40	11	11	22	11	4	1	1				
116	40	11	11	22	11	4	1	1				
117	40	11	11	22	11	4	1	1				
118	40	11	11	22	11	4	1	1				
119	40	11	11	22	11	4	1	1				
120	40	11	11	22	11	4	1	1				
121	40	11	11	22	11	4	1	1				
122	40	11	11	22	11	4	1	1				
123	40	11	11	22	11	4	1	1				
124	40	11	11	22	11	4	1	1				
125	40	11	11	22	11	4	1	1				
126	40	11	11	22	11	4	1	1				
127	40	11	11	22	11	4	1	1				
128	40	11	11	22	11	4	1	1				
129	40	11	11	22	11	4	1	1				
130	40	11	11	22	11	4	1	1				
131	40	11	11	22	11	4	1	1				
132	40	11	11	22	11	4	1	1				
133	40	11	11	22	11	4	1	1				
134	40	11	11	22	11	4	1	1				
135	40	11	11	22	11	4	1	1				
136	40	11	11	22	11	4	1	1				
137	40	11	11	22	11	4	1	1				
138	40	11	11	22	11	4	1	1				
139	40	11	11	22	11	4	1	1				
140	40	11	11	22	11	4	1	1				

Total de sujeitos = 140

Total geral de pontos = 7.264

Labela nº 2: Especificação do total de pontos obtidos nas questões da Parte II e dos dados informados na Parte I do instrumento de pesquisa pelos sujeitos da amostra dos Supervisores de Ensino.

Ordem do sujeito	Total de pontos do sujeito	Tempo de especialista em funções diretivas (em anos)	Tempo de especialista em funções pedagógicas (em anos)	Tempo total como especialista (em anos)	Tempo na docência (em anos)	Licenciatura em Pedagogia (cursação do curso em anos ou complementação)	Experiência regular (r) ou flexível (f)	Instituição oficial ou particular (P)	Licenciatura (C, P)	Licenciatura (O, P)	Licenciatura (O, P)	Especialização (na)	Assunto
1	47	7	13	13	13	4	r	P					
2	51	7	13	13	13	3	r	P					
3	57	7	13	13	13	3	r	P					
4	65	7	13	13	13	3	r	P					
5	50	7	13	13	13	3	r	P					
6	55	7	13	13	13	3	r	P					
7	54	7	13	13	13	3	r	P					
8	51	7	13	13	13	3	r	P					
9	58	7	13	13	13	3	r	P					
10	59	7	13	13	13	3	r	P					
11	53	7	13	13	13	3	r	P					
12	60	7	13	13	13	3	r	P					
13	55	7	13	13	13	3	r	P					
14	56	7	13	13	13	3	r	P					
15	44	7	13	13	13	3	r	P					
16	51	7	13	13	13	3	r	P					
17	51	7	13	13	13	3	r	P					
18	54	7	13	13	13	3	r	P					
19	48	7	13	13	13	3	r	P					
20	56	7	13	13	13	3	r	P					
21	49	7	13	13	13	3	r	P					
22	49	7	13	13	13	3	r	P					
23	49	7	13	13	13	3	r	P					
24	51	7	13	13	13	3	r	P					
25	54	7	13	13	13	3	r	P					
26	53	7	13	13	13	3	r	P					
27	51	7	13	13	13	3	r	P					
28	54	7	13	13	13	3	r	P					
29	53	7	13	13	13	3	r	P					
30	52	7	13	13	13	3	r	P					
31	41	7	13	13	13	3	r	P					
32	44	7	13	13	13	3	r	P					
33	56	7	13	13	13	3	r	P					
34	56	7	13	13	13	3	r	P					
35	55	7	13	13	13	3	r	P					
36	50	7	13	13	13	3	r	P					
37	57	7	13	13	13	3	r	P					
38	49	7	13	13	13	3	r	P					
39	55	7	13	13	13	3	r	P					
40	57	7	13	13	13	3	r	P					
41	55	7	13	13	13	3	r	P					
42	54	7	13	13	13	3	r	P					
43	56	7	13	13	13	3	r	P					
44	47	7	13	13	13	3	r	P					
45	52	7	13	13	13	3	r	P					
46	57	7	13	13	13	3	r	P					
47	53	7	13	13	13	3	r	P					
48	55	7	13	13	13	3	r	P					

Total de sujeitos = 48

Total geral de pontos = 2550

Tabela nº 3: Especificação do número de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola que assinalaram, em cada questão da Parte II do instrumento de pesquisa, a alternativa de 1, 2, 3 ou 4 pontos

Valor da alternativa Dir. de Escola Questão	1 ponto	2 pontos	3 pontos	4 pontos	Total	Número de sujeitos que não assinalaram nenhuma alternativa
	Número de sujeitos	Número de sujeitos	Número de sujeitos	Número de sujeitos		
1	42	22	63	11	138	2
2	8	41	18	67	134	6
3	5	8	84	40	137	3
4	10	124	3	2	139	1
5	9	8	56	65	138	2
6	5	66	38	28	137	3
8	7	36	56	41	140	0
9	26	1	91	22	140	0
11	67	60	8	3	138	2
12	105	28	3	4	140	0
13	43	79	18	0	140	0
14	23	15	23	79	140	0
15	5	4	21	110	140	0
16	29	46	47	17	139	1
17	25	69	35	4	133	7
18	15	54	29	40	138	2
19	3	7	17	112	139	1
20	24	55	45	15	139	1
22	37	28	44	26	135	5
23	2	47	39	50	138	2
Total	490	798	738	736	2.762	38

Tabela nº 3-A: Especificação do número de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola que assinalaram a alternativa a, b, c ou d, em cada questão da Parte II do instrumento de pesquisa - que não teve pontos associados às suas respectivas alternativas.

Alternativa Dir. de Escola Questão	a	b	c	d	Total	Número de sujeitos que não assinalaram nenhuma alternativa
	Número de sujeitos	Número de sujeitos	Número de sujeitos	Número de sujeitos		
7	42	18	69	11	140	0
10	3	25	80	30	138	2
21	4	12	65	58	139	1

Tabela nº 4: Especificação do número de sujeitos da amostra dos Supervisores de Ensino que assinalarem, em cada questão da Parte II do instrumento de pesquisa, a alternativa de 1, 2, 3 ou 4 pontos.

Valor da alternativa Sup. de Ensino Questão	1 ponto	2 pontos	3 pontos	4 pontos	Total	Número de sujeitos que não assinalaram nenhuma alternativa
	Número de sujeitos	Número de sujeitos	Número de sujeitos	Número de sujeitos		
1	11	8	20	7	46	2
2	1	5	4	34	44	4
3	2	3	28	15	48	0
4	2	42	3	1	48	0
5	2	1	11	34	48	0
6	0	20	9	17	46	2
8	2	4	13	29	48	0
9	6	5	29	7	47	1
11	21	25	2	0	48	0
12	41	4	1	1	47	1
13	11	34	3	0	48	0
14	11	0	7	20	48	0
15	0	4	7	36	47	1
16	7	19	19	2	47	1
17	14	26	5	0	45	3
18	0	23	14	11	48	0
19	0	5	3	40	48	0
20	7	18	14	6	45	3
22	6	23	9	10	48	0
23	4	18	24	2	48	0
Total	148	287	225	282	942	18

Tabela nº 4-A: Especificação do número de sujeitos da amostra dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa a, b, c ou d, em cada questão da Parte II do instrumento de pesquisa que não teve pontos associados às suas respectivas alternativas.

Alternativa Sup. de Ensino Questão	a	b	c	d	Total	Número de sujeitos que não assinalaram nenhuma alternativa
	Número de sujeitos	Número de sujeitos	Número de sujeitos	Número de sujeitos		
7	13	0	31	3	47	1
10	0	25	17	6	48	0
21	5	3	16	23	47	1

Quadro nº 7: Demonstrativo do valor das alternativas das questões que tiveram pontos associados às mesmas (GABARITO PARA APLICAÇÃO DO TOTAL DE PONTOS DE CADA SUJEITO).

Alternativa Valor Questão	a	b	c	d
	Número de Pontos	Número de Pontos	Número de Pontos	Número de Pontos
1	1	4	3	2
2	2	1	4	3
3	3	1	2	4
4	3	1	2	4
5	4	1	3	2
6	3	4	1	2
8	2	3	4	1
9	4	2	3	1
11	1	3	2	4
12	3	2	4	1
13	2	4	3	1
14	4	2	3	1
15	2	3	1	4
16	2	1	4	3
17	3	4	1	2
18	1	3	2	4
19	3	1	4	2
20	1	2	4	3
22	1	4	2	3
23	4	1	2	3

1.8. Tratamento dos dados

O total de pontos atribuídos a cada sujeito amostral foi apurado com base no gabarito especificado no Quadro nº 7.

A partir do total de pontos obtidos individualmente pelos sujeitos (Tabelas nº 1 e nº 2), foi efetuada a tabulação da distribuição de freqüência dos sujeitos das amostras (Diretores de Escola e Supervisores de Ensino), em classes de intervalos fechados.

Tabela nº 5. Tabulação da distribuição de freqüência dos sujeitos da amostra dos Diretores de Escola, nas classes de total de pontos obtidos na Parte II do instrumento de pesquisa (v. Tabela nº 1)

Classes (total de pontos)	Nº de sujeitos	Freqüência observada	Freqüência relativa percentual
30 — 34		0	0 %
35 — 39		0	0 %
40 — 44	III	15	11 %
45 — 49	III III III III III	28	20 %
50 — 54	III III III III III III III III III III	56	40 %
55 — 59	III III III III III III III	33	24 %
60 — 64	III	6	4 %
65 — 69	II	2	1 %
70 — 74		0	0 %
75 — 80		0	0 %
Total		140	100 %

Tabela nº 6. Tabulação da distribuição de freqüência dos sujeitos da amostra dos Supervisores de Ensino, nas classes de total de pontos obtidos na Parte II do instrumento de pesquisa (v. Tabela nº 1)

Classes (total de pontos)	Nº de sujeitos	Freqüência observada	Freqüência relativa percentual
30 — 34		0	0 %
35 — 39		0	0 %
40 — 44	III	3	6 %
45 — 49	INI I	6	13 %
50 — 54	INI INI INI III	19	40 %
55 — 59	INI INI INI II	17	35 %
60 — 64	II	2	4 %
65 — 69	I	1	2 %
70 — 74		0	0 %
75 — 80		0	0 %
Total		48	100 %

Nas Tabelas nº 5 e nº 6, ao se efetuar a tabulação da distribuição de freqüência dos sujeitos das amostras (Diretores de Escola e Supervisores de Ensino), decidiu-se trabalhar com classes de intervalos fechados pelo fato da variável "total de pontos" ser descontínua, isto é, resultar de uma contagem.

Com exceção feita à última classe de distribuição, todas as demais tiveram amplitude de variação fixada em 5 pontos.

A abrangência da distribuição foi estabelecida após a constatação de que a incidência de freqüência dos sujeitos se iniciava na classe cujo limite inferior era 40 pontos e se encerrava naquela cujo limite superior era 69

pontos. Foram, então, acrescentadas duas classes a esses limites, definindo-se, assim, os valores limites da distribuição: 30 pontos e 80 pontos (v. Tabelas nº 5 e nº 6).

A última classe da distribuição teve a amplitude fixada em 6 pontos para incluir o valor limite máximo (80) da variável "total de pontos".

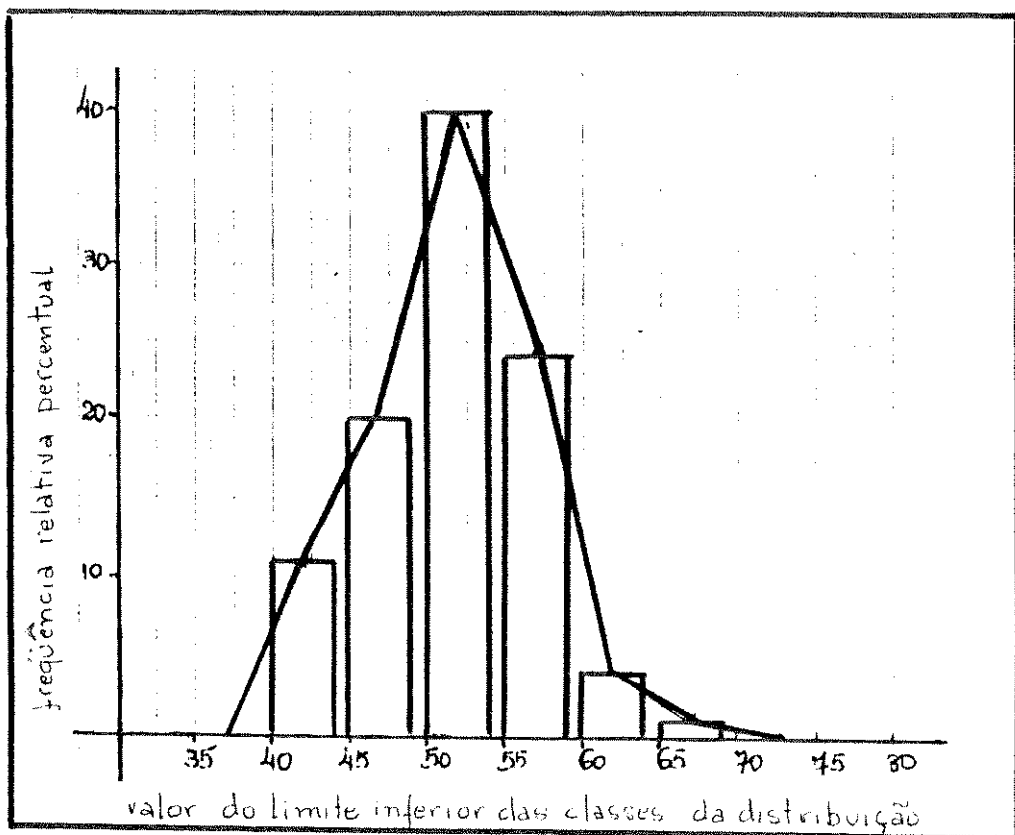


Figura nº 1. Distribuição da frequência relativa percentual dos sujeitos da amostra dos Diretores de Escola, nas classes de total de pontos obtidos na Parte II do instrumento de pesquisa (v. Tabela nº 5).

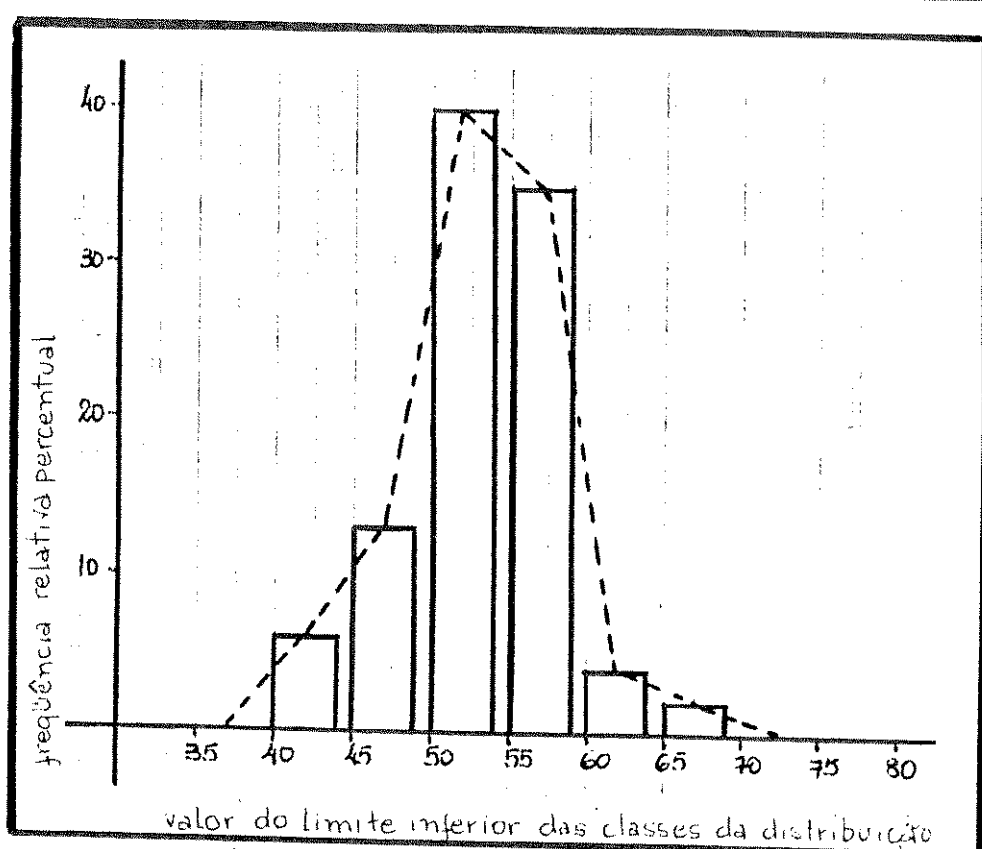


Figura nº 2. Distribuição da frequência relativa percentual dos sujeitos da amostra dos Supervisores de Ensino, nas classes de total de pontos obtidos na Parte II do instrumento de pesquisa (v. Tabela nº 6).

A partir da tabulação efetuada nas Tabelas nº 5 e nº 6, e com base nas respectivas freqüências relativas percentuais, elaboraram-se gráficos constantes nas Figuras nº 1 e nº 2. Nesses gráficos de colunas foram traçados os correspondentes polígonos de freqüência.

Tendo como referência esses gráficos e com o objetivo de apresentar uma comparação visualizada do desempenho do grupo de sujeitos das duas amostras, elaborou-se a Figura nº 3.

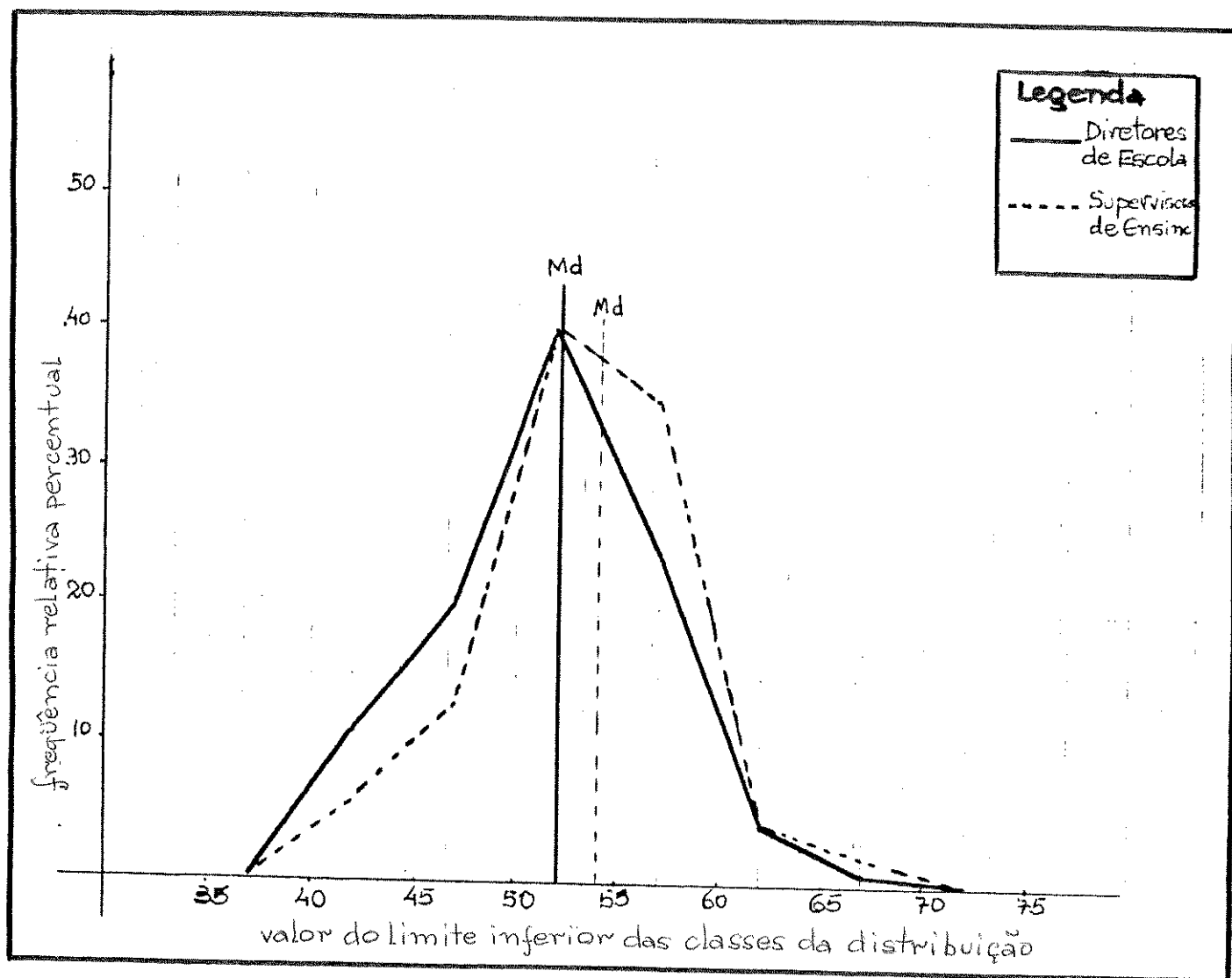


Figura nº 3. Comparação da distribuição da frequência relativa percentual dos sujeitos das amostras dos **Diretores de Escola** e dos **Supervisores de Ensino**, nas classes de total de pontos obtidos na Parte II do instrumento de pesquisa (sobreposição dos polígonos de frequência traçados nas Figuras nº 1 e nº 2).

Na Figura nº 3, tomando-se o ponto médio das classes das distribuições como valor de referência de abscissa e a frequência percentual observada em cada classe como valor de referência de ordenada (v. Tabela nº 5 e nº 6), foram traçados os polígonos de frequência relativos à distribuição dos sujeitos dos dois conjuntos amostrais, nas classes da variável "total de pontos".

Esses polígonos foram apresentados de forma sobreposta para possibilitar uma apreciação comparativa visualizada do desempenho dos dois conjuntos amostrais (Diretores de Escola e Supervisores de Ensino). Foi assinalada, também, a mediana (Md) da distribuição de cada conjunto amostral.

Tabela nº 7. Aplicação de χ^2 para prova de independência entre a modalidade de orientação e a distribuição de frequência dos sujeitos da amostra dos Diretores de Escola, quanto ao total de pontos obtidos na Parte II do instrumento de pesquisa (v. Tabela nº 5).

Modalidade de orientação	Distribuição de frequência dos sujeitos (ni)	$\tilde{n}_i$	$(n_i - \tilde{n}_i)$	$(n_i - \tilde{n}_i)^2$	$\frac{(n_i - \tilde{n}_i)^2}{\tilde{n}_i}$
Centralizadora e autoritária (30 $\rightarrow$ 54 pontos)	99	70	29	841	841 / 70
Descentralizadora e participativa (55 $\rightarrow$ 80 pontos)	41	70	-29	841	841 / 70
Total	140	140	0	1682	1682 / 70

$$\chi^2_o = 1682 / 70$$

$$\chi^2_o = 24,028$$

$$\chi^2_c = 3,841 \text{ (nível de significância de 5\% e 1 grau de liberdade)}$$

$$\chi^2_o > \chi^2_c : H^0 \text{ rejeitada}$$

Tabela nº 8. Aplicação de χ^2 para prova de independência entre a modalidade de orientação e a distribuição de freqüência dos sujeitos da amostra dos Supervisores de Ensino quanto ao total de pontos obtidos na Parte II do instrumento de pesquisa (v. Tabela nº 6).

Modalidade de orientação	Distribuição de freqüência dos sujeitos (n_i)	$\sim n_i$	$(n_i - \sim n_i)$	$(n_i - \sim n_i)^2$	$\frac{(n_i - \sim n_i)^2}{\sim n_i}$
Centralizadora e autoritária (30 $\vdash$ 54 pontos)	28	24	4	16	16 / 24
Descentralizadora e participativa (55 $\vdash$ 80 pontos)	20	24	-4	16	16 / 24
Total	48	48	0	32	32 / 24

$$\chi^2_o = 32 / 24$$

$$\chi^2_o = 1,333$$

$$\chi^2_c = 3,841 \text{ (nível de significância de 5\% e 1 grau de liberdade)}$$

$$\chi^2_o < \chi^2_c : H^0 \text{ não rejeitada}$$

As tabelas nº 7 e nº 8 foram elaboradas com base na tabulação assinalada nas Tabelas nº 5 e nº 6, respectivamente.

Nas Tabelas nº 7 e nº 8 tratou-se da aplicação da estatística χ^2 (Qui-quadrado) para por à prova a independência entre a modalidade de orientação (centralizadora e autoritária ou descentralizadora e participativa) e a distribuição de freqüência dos sujeitos das amostras.

O χ^2 (Qui-quadrado) é uma estatística utilizada para medir a independência existente entre duas variáveis. Para a aplicação de χ^2 (Qui-quadrado) pelo menos uma das variáveis deve ser de natureza qualitativa.

Na primeira coluna das Tabelas nº 7 e nº 8 se especifica a modalidade de orientação (variável qualitativa).

Na segunda coluna dessas Tabelas se especifica a freqüência observada. Essa freqüência é simbolizada, estatisticamente, por n_i .

Na terceira coluna dessas Tabelas se especifica a freqüência teórica, simbolizada por $\tilde{n}_i$. Os valores da freqüência teórica, nas Tabelas nº 7 e nº 8, foram obtidos pela distribuição equitativa do total de dados observados, entre as duas categorias da modalidade de orientação. Assim, na Tabela nº 7, foram obtidos através da operação $140 / 2$ e na Tabela nº 8, através da operação $48 / 2$.

Na quarta coluna das Tabelas nº 7 e nº 8 se especifica a diferença ou discrepância entre a frequência observada e a frequência teórica. O resultado total dessa coluna é sempre zero.

Na quinta coluna dessas Tabelas se especifica o quadrado da diferença assinalada na quarta coluna.

Na sexta coluna dessas Tabelas se especifica o quociente entre a operação efetuada na quinta coluna e a respectiva frequência teórica. O somatório dessa coluna é o χ^2_o (Qui-quadrado observado).

Uma vez encontrado o χ^2_o (Qui-quadrado observado), ele deve ser comparado ao χ^2_c (Qui-quadrado crítico).

O χ^2_c (Qui-quadrado crítico) é o limite superior dos possíveis valores de χ^2 (Qui-quadrado) que podem ser atribuídos ao acaso. Quando o valor de χ^2_o (Qui-quadrado observado) for maior que o χ^2_c (Qui-quadrado crítico), afirma-se que, muito provavelmente, os resultados encontrados não foram devidos ao acaso. Isso faz com que a hipótese de independência seja rejeitada.

Na Tabela nº 7, o χ^2_o foi maior que o χ^2_c . Por essa razão, a hipótese estatística de independência (H^0) foi rejeitada.

Na Tabela nº 8, o χ^2_o foi menor que o χ^2_c . Por essa razão, a hipótese estatística de independência (H^0) não foi rejeitada.

Os valores críticos⁽⁴⁾ de χ^2 são dados estatísticos estabelecidos em função do nível de significância e do número de graus de liberdade da Tabela.

Nível de significância é a indicação da probabilidade de se rejeitar uma hipótese verdadeira. É o erro de 1ª espécie.

Nas Tabelas nº 7 e nº 8, o nível de significância de 5%, estabelecido para a testagem da H^0 (hipótese estatística) da pesquisa, indica que a probabilidade de se rejeitar uma hipótese verdadeira é de 5 em 100.

Grau de liberdade é a especificação de subcontingências ou subtotaais, dentre aqueles que compõem o total geral da Tabela, que têm a liberdade de variar quando esse total (geral) se encontra determinado. Na Tabela nº 7, por exemplo, o total geral é 140. Essa tabela tem dois subtotaais (99 e 41). Isso permite a variação de apenas um dos subtotaais, pois, no momento em que o valor de um deles é fixado, o valor do outro já fica determinado. Daí se afirmar que a Tabela nº 7 tem 1 grau de liberdade.

4 - Esses valores podem ser encontrados nas *Tábuas de Estatística*, p.7.

Tabela nº 9. Aplicação de χ^2 para prova de independência entre a submodalidade de orientação e a distribuição de freqüência dos sujeitos da amostra dos Diretores de Escola, quanto ao total de pontos obtidos na Parte II do instrumento de pesquisa (v. Tabela nº 5).

Submodalidade de Orientação	Distribuição de freqüência dos sujeitos (n_i)	$\tilde{n}_i$	$n_i - \tilde{n}_i$	$(n_i - \tilde{n}_i)^2$	$\frac{(n_i - \tilde{n}_i)^2}{\tilde{n}_i}$
Significativamente centralizadora e autoritária (30 — 44 pontos)	15	35	-20	400	400 / 35
Discretamente centralizadora e autoritária (45 — 54 pontos)	84	35	49	2401	2401 / 35
Discretamente descentralizadora e participativa (55 — 64 pontos)	39	35	4	16	16 / 35
Significativamente descentralizadora e participativa (65 — 80 pontos)	2	35	-33	1089	1089 / 35
Total	140	140	0	3906	3906 / 35

$$\chi^2_o = 3906 / 35$$

$$\chi^2_o = 111,6$$

$$\chi^2_c = 7,815 \text{ (nível de 5\% e 3 graus de liberdade)}$$

$$\chi^2_o > \chi^2_c : H^0 \text{ rejeitada}$$

Tabela nº 10. Aplicação de χ^2 para prova de independência entre a submodalidade de orientação e a distribuição de freqüência dos sujeitos da amostra dos Supervisores de Ensino, quanto ao total de pontos obtidos na Parte II do instrumento de pesquisa (v. Tabela nº 5).

Submodalidade de Orientação	Distribuição de freqüência dos sujeitos (n_i)	$\sim n_i$	$n_i - \sim n_i$	$(n_i - \sim n_i)^2$	$\frac{(n_i - \sim n_i)^2}{\sim n_i}$
Significativamente centralizadora e autoritária (30 — 44 pontos)	3	12	-9	81	81 / 12
Discretamente centralizadora e autoritária (45 — 54 pontos)	25	12	13	169	169 / 12
Discretamente descentralizadora e participativa (55 — 64 pontos)	19	12	7	49	49 / 12
Significativamente descentralizadora e participativa (65 — 80 pontos)	1	12	-11	121	121 / 12
Total	48	48	0	420	420 / 12

$$\chi^2_o = 420 / 12$$

$$\chi^2_o = 35$$

$$\chi^2_c = 7,815 \text{ (nível de 5\% e 3 graus de liberdade)}$$

$$\chi^2_o > \chi^2_c : H^0 \text{ rejeitada}$$

As Tabelas nº 9 e nº 10 também foram elaboradas com base na tabulação apresentada nas Tabelas nº 5 e nº 6.

As Tabelas nº 9 e nº 10 trataram da aplicação da estatística χ^2 (Qui-quadrado) para por à prova a independência entre a submodalidade de orientação (significativamente centralizadora e autoritária - discretamente centralizadora e autoritária ou discretamente descentralizadora e participativa - significativamente descentralizadora e participativa) e a distribuição de freqüência dos sujeitos das amostras.

Nessas duas Tabelas o χ^2_o (Qui-quadrado observado) foi maior que o χ^2_c (Qui-quadrado crítico). A H^0 (hipótese estatística), em ambas as Tabelas, foi rejeitada.

A variável "modalidade de orientação", submetida à prova de independência nas tabelas nº 7 e nº 8 e a variável "submodalidade de orientação", nas Tabelas nº 9 e nº 10 são de natureza qualitativa. Para serem submetidas a tratamento estatístico precisaram ser "quantificadas". Estabeleceu-se, assim, uma correspondência entre essas duas variáveis e o total de pontos obtidos pelos sujeitos das amostras. Convencionou-se que o intervalo compreendido entre 30 e 54 pontos seria indicativo da orientação centralizadora e autoritária, enquanto que o intervalo compreendido entre 55 e 80 pontos seria indicativo da orientação descentralizadora e participativa.

Para fins de análise da distribuição dos sujeitos, internamente, nas duas categorias da variável "modalidade de orientação", decidiu-se cindir cada uma delas em duas subcategorias ou submodalidades. O esquema abaixo ilustra o procedimento adotado:

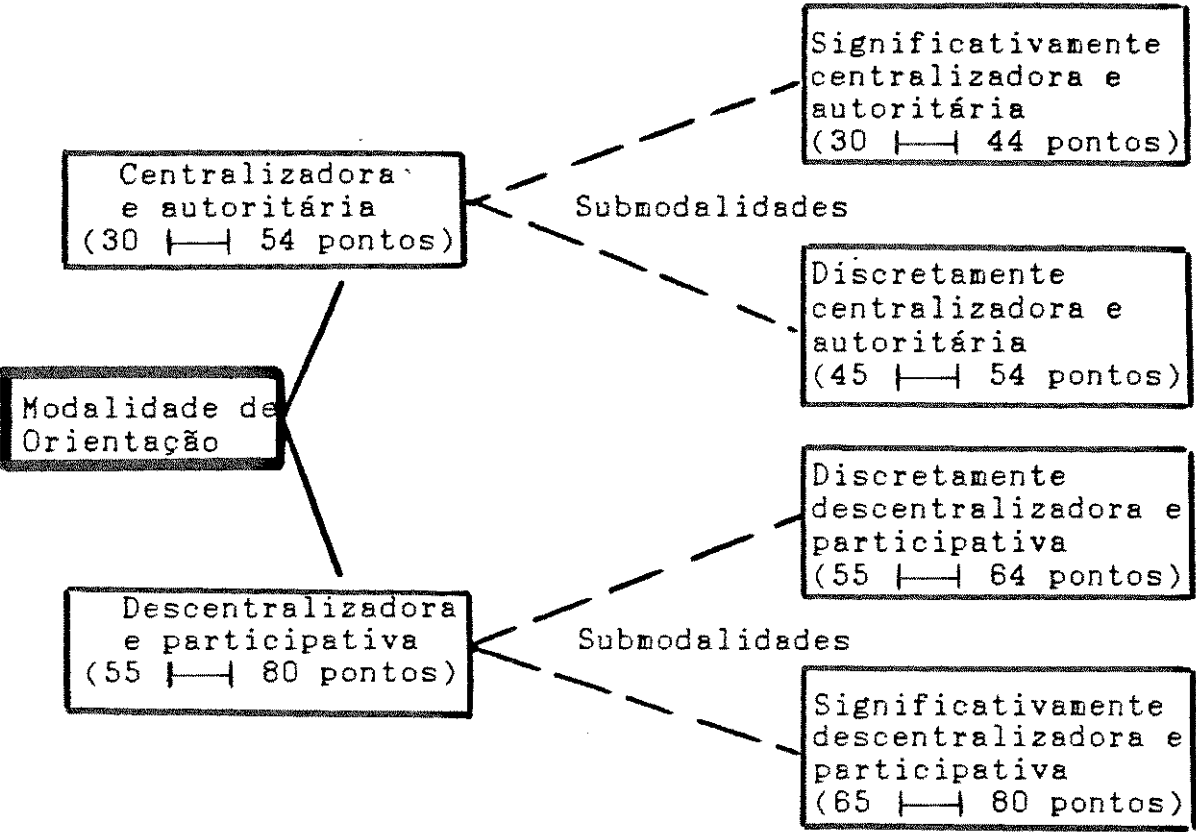


Tabela nº 11: Especificação do número e porcentagem de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola que assinalaram, em cada questão da Parte II do instrumento de pesquisa, a alternativa de valor 1, 2, 3 ou 4 pontos (V. Tabela nº 3).

Valor da Alternativa Dir. de Escola Questão	1 ponto		2 pontos		3 pontos		4 pontos		Total	Número de sujeitos que não assinalaram nenhuma alternativa
	Nº de sujeitos	%	Nº de sujeitos	%	Nº de sujeitos	%	Nº de sujeitos	%		
1	42	30%	22	16%	63	46%	11	8%	138	2
2	8	6%	41	31%	18	13%	67	50%	134	6
3	5	4%	8	6%	84	61%	40	29%	137	3
4	10	7%	124	89%	3	2%	2	2%	139	1
5	9	6%	8	6%	56	41%	65	47%	138	2
6	5	4%	66	48%	38	28%	28	20%	137	3
8	7	5%	36	26%	56	40%	41	29%	140	0
9	26	18%	1	1%	91	65%	22	16%	140	0
11	67	49%	60	43%	8	6%	3	2%	138	2
12	105	75%	28	20%	3	2%	4	3%	140	0
13	43	31%	79	56%	18	13%	0	0%	140	0
14	23	16%	15	11%	23	16%	79	57%	140	0
15	5	3%	4	3%	21	15%	110	79%	140	0
16	29	21%	46	33%	47	34%	17	12%	139	1
17	25	19%	69	52%	35	26%	4	3%	133	7
18	15	11%	54	39%	29	21%	40	29%	138	2
19	3	2%	7	5%	17	12%	112	81%	139	1
20	24	17%	55	40%	45	32%	15	11%	139	1
22	37	27%	28	21%	44	33%	26	19%	135	5
23	2	1%	47	34%	39	29%	50	36%	138	2
Total	490	18%	798	29%	738	27%	736	26%	2.762	38

Tabela nº 11-A: Especificação do número e porcentagem de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola que assinalaram a alternativa a, b, c ou d, em cada questão da Parte II do instrumento de pesquisa que não teve pontos associados às suas respectivas alternativas (V. Tabela nº 3-A).

Alternativa Dir. de Escola Questão	a		b		c		d		Total	Número de sujeitos que não assinalaram nenhuma alternativa
	Nº de sujeitos	%	Nº de sujeitos	%	Nº de sujeitos	%	Nº de sujeitos	%		
7	42	30%	18	13%	69	49%	11	8%	140	0
10	3	2%	25	18%	80	58%	30	22%	138	2
21	4	3%	12	8%	65	47%	58	42%	139	1

Tabela nº 12: Especificação do número e porcentagem de sujeitos da amostra dos Supervisores de Ensino que assinalaram, em cada questão da Parte II do instrumento de pesquisa, a alternativa de valor 1, 2, 3 ou 4 pontos (V. Tabela nº 4).

Valor da alternativa Sup. de Ensino Questão	1 ponto		2 pontos		3 pontos		4 pontos		Total	Número de sujeitos que não assinalaram nenhuma alternativa
	Nº de sujeitos	%	Nº de sujeitos	%	Nº de sujeitos	%	Nº de sujeitos	%		
1	11	24%	8	17%	20	43%	7	15%	46	2
2	1	2%	5	11%	4	9%	34	77%	44	4
3	2	4%	3	6%	28	59%	15	31%	48	0
4	2	4%	42	88%	3	6%	1	2%	48	0
5	2	4%	1	2%	11	23%	34	71%	48	0
6	0	0%	20	43%	9	20%	17	37%	46	2
8	2	4%	4	8%	13	27%	29	61%	48	0
9	6	13%	5	10%	29	62%	7	15%	47	1
11	21	44%	25	52%	2	4%	0	0%	48	0
12	41	87%	4	9%	1	2%	1	2%	47	1
13	11	23%	34	71%	3	6%	0	0%	48	0
14	11	23%	0	0%	7	15%	30	62%	48	0
15	0	0%	4	8%	7	15%	36	77%	47	1
16	7	15%	19	41%	19	40%	2	4%	47	1
17	14	31%	26	58%	5	11%	0	0%	45	3
18	0	0%	23	47%	14	29%	11	22%	48	0
19	0	0%	5	11%	3	6%	40	83%	48	0
20	7	16%	18	40%	14	31%	6	13%	45	3
22	6	12%	23	48%	9	19%	10	21%	48	0
23	4	8%	18	38%	24	50%	2	4%	48	0
Total	148	16%	287	30%	225	24%	282	30%	942	18

Tabela nº 12-A: Especificação do número e porcentagem de sujeitos da amostra dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa a, b, c ou d, em cada questão do Parte II do instrumento de pesquisa que não teve pontos associados às suas respectivas alternativas (V. Tabela nº 4-A).

Alternativa Sup. de Ensino Questão	a		b		c		d		Total	Número de sujeitos que não assinalaram nenhuma alternativa
	Nº de sujeitos	%	Nº de sujeitos	%	Nº de sujeitos	%	Nº de sujeitos	%		
7	13	28%	0	0%	31	66%	3	6%	47	1
10	0	0%	25	52%	17	35%	6	13%	48	0
21	5	11%	3	6%	16	34%	23	49%	47	1

Nas Tabelas nº 11, nº 11-A, nº 12, nº 12-A se especificam o número e a porcentagem de sujeitos das duas amostras pesquisadas que assinalaram cada tipo de alternativa, nas questões da Parte II do instrumento de pesquisa.

Essas Tabelas foram elaboradas com base nos dados apresentados, respectivamente, nas Tabelas nº 3, nº 3-A, nº 4 e nº 4-A.

As porcentagens assinaladas nas Tabelas nº 11, nº 11-A, nº 12, nº 12-A passaram pelo processo de arredondamento para a unidade imediatamente superior, sempre que a parte decimal do valor encontrado foi ≥ 5 . Quando essa parte decimal foi < 5 , foi desprezada.

Tabela nº 13. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 4 pontos nas questões que versavam, predominantemente, sobre orientações participativas (v. Tabelas nº 11 e nº 12).

Questão	Percentual da amostra dos Diretores de Escola	Percentual da amostra dos Supervisores de Ensino	Diferença a favor dos Diretores de Escola	Diferença a favor dos Supervisores de Ensino
2	50 %	78 %		28 %
3	29 %	31 %		2 %
14	57 %	62 %		5 %
15	79 %	77 %	2 %	
19	81 %	83 %		2 %
23	36 %	04 %	32 %	

$$\bar{X} = 55,31 \% \quad \bar{X} = 51,47 \%$$

$$= 55 \% \quad = 55 \%$$

Tabela nº 14. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 3 pontos e (+) dos que assinalaram a alternativa de 4 pontos nas questões que versavam, predominantemente, sobre orientações participativas (v. Tabelas nº 11 e nº 12).

Questão	Percentual da amostra dos Diretores de Escola	Percentual da amostra dos Supervisores de Ensino	Diferença a favor dos Diretores de Escola	Diferença a favor dos Supervisores de Ensino
2	13 % + 50 % = 63 %	9 % + 78 % = 87 %		24 %
3	61 % + 29 % = 90 %	59 % + 31 % = 90 %		
14	16 % + 57 % = 73 %	15 % + 62 % = 77 %		4 %
15	15 % + 79 % = 94 %	15 % + 77 % = 92 %	2 %	
19	12 % + 81 % = 93 %	6 % + 83 % = 89 %	4 %	
23	29 % + 36 % = 65 %	50 % + 4 % = 54 %	11 %	
$\bar{X} = 79,71 \% = 80 \%$		$\bar{X} = 81,27 \% = 81 \%$		

Tabela nº 15. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 1 ponto nas questões que versavam, predominantemente, sobre orientações participativas (v. Tabelas nº 11 e nº 12).

Questão	Percentual da amostra dos Diretores de Escola	Percentual da amostra dos Supervisores de Ensino	Diferença a favor dos Diretores de Escola	Diferença a favor dos Supervisores de Ensino
2	6 %	2 %	4 %	
3	4 %	4 %		
14	16 %	23 %		7 %
15	3 %	0 %	3 %	
19	2 %	0 %	2 %	
23	1 %	8 %		7 %

$$\bar{x} = 5,55 \% \\ = 6 \%$$

$$\bar{x} = 6,36 \% \\ = 6 \%$$

Tabela nº 16. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 1 ponto e (+) dos que assinalaram a alternativa de 2 pontos nas questões que versavam, predominantemente, sobre orientações participativas (v. Tabelas nº 11 e nº 12).

Questão	Percentual da amostra dos Diretores de Escola	Percentual da amostra dos Supervisores de Ensino	Diferença a favor dos Diretores de Escola	Diferença a favor dos Supervisores de Ensino
2	6 % + 31 % = 37 %	2 % + 11 % = 13 %	24 %	
3	4 % + 6 % = 10 %	4 % + 6 % = 10 %		
14	16 % + 11 % = 27 %	23 % + 0 % = 23 %	4 %	
15	3 % + 3 % = 6 %	0 % + 8 % = 8 %		2 %
19	2 % + 5 % = 7 %	0 % + 11 % = 11 %		4 %
23	1 % + 34 % = 35 %	8 % + 38 % = 46 %		11 %
	$\bar{X} = 20,28 \%$ = 20 %	$\bar{X} = 18,72 \%$ = 19 %		

Tabela nº 17. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 4 pontos nas questões que versavam, predominantemente, sobre orientações descentralizadoras (v. Tabelas nº 11 e nº 12).

Questão	Percentual da amostra dos Diretores de Escola	Percentual da amostra dos Supervisores de Ensino	Diferença a favor dos Diretores de Escola	Diferença a favor dos Supervisores de Ensino
1	8 %	15 %		7 %
5	47 %	71 %		24 %
11	2 %	0 %	2 %	
13	0 %	0 %		
16	12 %	4 %	8 %	
17	3 %	0 %	3 %	

$$\bar{x} = 12,10 \% = 12 \%$$

$$\bar{x} = 15,24 \% = 15 \%$$

Tabela nº 18. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 3 pontos e (+) dos que assinalaram a alternativa de 4 pontos nas questões que versavam, predominantemente, sobre orientações descentralizadoras (v. Tabelas nº 11 e nº 12).

Questão	Percentual da amostra dos Diretores de Escola	Percentual da amostra dos Supervisores de Ensino	Diferença a favor dos Diretores de Escola	Diferença a favor dos Supervisores de Ensino
1	46 % + 8 % = 54 %	44 % + 15 % = 59 %		5 %
5	41 % + 47 % = 88 %	23 % + 71 % = 94 %		6 %
11	6 % + 2 % = 8 %	4 % + 0 % = 4 %	4 %	
13	13 % + 0 % = 13 %	6 % + 0 % = 6 %	7 %	
16	34 % + 12 % = 46 %	40 % + 4 % = 44 %	2 %	
17	26 % + 3 % = 29 %	11 % + 0 % = 11 %	18 %	
$\bar{x} = 39,58 \%$ = 40 %		$\bar{x} = 36,52 \%$ = 36 %		

Tabela nº 19. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 1 ponto nas questões que versavam, predominantemente, sobre orientações descentralizadoras (v. Tabelas nº 11 e nº 12).

Questão	Percentual da amostra dos Diretores de Escola	Percentual da amostra dos Supervisores de Ensino	Diferença a favor dos Diretores de Escola	Diferença a favor dos Supervisores de Ensino
1	30 %	24 %	6 %	
5	6 %	4 %	2 %	
11	49 %	44 %	5 %	
13	31 %	23 %	8 %	
16	21 %	15 %	6 %	
17	19 %	31 %		12 %

$$\bar{X} = 26,02 \% \quad \bar{X} = 23,40 \%$$

$$= 26 \% \quad = 23 \%$$

Tabela nº 20. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 1 ponto e (+) dos que assinalaram a alternativa de 2 pontos nas questões que versavam, predominantemente, sobre orientações descentralizadoras (v. Tabelas nº 11 e nº 12).

Questão	Percentual da amostra dos Diretores de Escola	Percentual da amostra dos Supervisores de Ensino	Diferença a favor dos Diretores de Escola	Diferença a favor dos Supervisores de Ensino
1	30 % + 16 % = 46 %	24 % + 17 % = 41 %	5 %	
5	6 % + 6 % = 12 %	4 % + 2 % = 6 %	6 %	
11	49 % + 43 % = 92 %	44 % + 52 % = 96 %		4 %
13	31 % + 56 % = 87 %	23 % + 71 % = 94 %		7 %
16	21 % + 33 % = 54 %	15 % + 41 % = 56 %		2 %
17	19 % + 52 % = 71 %	31 % + 58 % = 89 %		18 %

$$\bar{X} = 60,41 \% \\ = 60 \%$$

$$\bar{X} = 63,47 \% \\ = 63 \%$$

Tabela nº 21. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 4 pontos nas questões que versavam, predominantemente, sobre uma visão crítica da realidade social (v. Tabelas nº 11 e nº 12).

Questão	Percentual da amostra dos Diretores de Escola	Percentual da amostra dos Supervisores de Ensino	Diferença a favor dos Diretores de Escola	Diferença a favor dos Supervisores de Ensino
4	2 %	2 %		
6	20 %	37 %		17 %
8	29 %	61 %		32 %
9	16 %	15 %	1 %	
12	3 %	2 %	1 %	
18	29 %	22 %	7 %	
20	11 %	13 %		2 %
22	19 %	21 %		2 %

$$\bar{X} = 16,06 \% \\ = 16 \%$$

$$\bar{X} = 21,75 \% \\ = 22 \%$$

Tabela nº 22. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 3 pontos e (+) dos que assinalaram a alternativa de 4 pontos nas questões que versavam, predominantemente, sobre uma visão crítica da realidade social (v. Tabelas nº 11 e nº 12).

Questão	Percentual da amostra dos Diretores de Escola	Percentual da amostra dos Supervisores de Ensino	Diferença a favor dos Diretores de Escola	Diferença a favor dos Supervisores de Ensino
4	2 % + 2 % = 4 %	6 % + 2 % = 8 %		4 %
6	28 % + 20 % = 48 %	20 % + 37 % = 57 %		9 %
8	40 % + 29 % = 69 %	27 % + 61 % = 88 %		19 %
9	65 % + 16 % = 81 %	62 % + 15 % = 77 %	4 %	
12	2 % + 3 % = 5 %	2 % + 2 % = 4 %	1 %	
18	21 % + 29 % = 50 %	29 % + 22 % = 51 %		1 %
20	32 % + 11 % = 43 %	31 % + 13 % = 44 %		1 %
22	33 % + 19 % = 52 %	19 % + 21 % = 40 %	12 %	
$\bar{X} = 43,95 \% = 44 \%$		$\bar{X} = 46,15 \% = 46 \%$		

Tabela nº 23. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 1 ponto nas questões que versavam, predominantemente, sobre uma visão crítica da realidade social (v. Tabelas nº 11 e nº 12).

Questão	Percentual da amostra dos Diretores de Escola	Percentual da amostra dos Supervisores de Ensino	Diferença a favor dos Diretores de Escola	Diferença a favor dos Supervisores de Ensino
4	7 %	4 %	3 %	
6	4 %	0 %	4 %	
8	5 %	4 %	1 %	
9	18 %	13 %	5 %	
12	75 %	87 %		12 %
18	11 %	0 %	11 %	
20	17 %	16 %	1 %	
22	27 %	12 %	15 %	
$\bar{x} = 20,66 \%$ $= 21 \%$				
$\bar{x} = 16,97 \%$ $= 17 \%$				

Tabela nº 24. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 1 ponto e (+) dos que assinalaram a alternativa de 2 pontos nas questões que versavam, predominantemente, sobre uma visão crítica da realidade social (v. Tabelas nº 11 e nº 12).

Questão	Percentual da amostra dos Diretores de Escola	Percentual da amostra dos Supervisores de Ensino	Diferença a favor dos Diretores de Escola	Diferença a favor dos Supervisores de Ensino
4	7 % + 89 % = 96 %	4 % + 88 % = 92 %	4 %	
6	4 % + 48 % = 52 %	0 % + 43 % = 43 %	9 %	
8	5 % + 26 % = 31 %	4 % + 8 % = 12 %	19 %	
9	18 % + 1 % = 19 %	13 % + 10 % = 23 %		4 %
12	75 % + 20 % = 95 %	87 % + 9 % = 96 %		1 %
18	11 % + 39 % = 50 %	0 % + 47 % = 47 %	3 %	
20	17 % + 40 % = 57 %	16 % + 40 % = 56 %	1 %	
22	27 % + 219 % = 48 %	12 % + 48 % = 60 %		12 %
$\bar{X} = 56,04 \% = 56 \%$		$\bar{X} = 53,84 \% = 54 \%$		

As Tabelas nº 13, nº 14, nº 15, nº 16, nº 17, nº 18, nº 19, nº 20, nº 21, nº 22, nº 23 e nº 24 foram elaboradas com base nos dados apresentados nas Tabelas nº 11 e nº 12.

Nas Tabelas nº 13, nº 14, nº 15 e nº 16 buscou-se estabelecer, em termos percentuais, um paralelo entre o desempenho das duas amostras pesquisadas nas questões que versavam, predominantemente, sobre orientações participativas. Procurou-se apresentar uma apreciação analítica do desempenho dos sujeitos no tocante à assinalação das diversas alternativas das questões.

Esse mesmo procedimento foi repetido nas Tabelas nº 17, nº 18, nº 19 e nº 20 e também nas Tabelas nº 21, nº 22, nº 23 e nº 24 quanto às questões que versavam sobre orientações descentralizadoras e sobre uma visão crítica da realidade social, respectivamente.

As médias aritméticas ($\bar{X}$) que se fazem constar nessas tabelas, abaixo das colunas onde se expressam os percentuais relativos às amostras dos Diretores de Escola e Supervisores de Ensino, foram obtidas a partir dos dados observados, os quais estão registrados nas Tabelas nº 3 e nº 4.

Tabela nº 25. Comparação da média relativa percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram a alternativa de 4 pontos e dos que assinalaram a alternativa de 3 pontos e (+) dos que assinalaram a alternativa de 4 pontos nos grupos de questões consideradas pela sua temática (v. Tabelas nº 13, nº 14, nº 17, nº 18, nº 21 e nº 22).

Temática das questões	Sujeitos da amostra		Valor da alternativa	
			4 pontos	3 pontos + 4 pontos
	Diretores de Escola	Supervisores de Ensino	Diretores de Escola	Supervisores de Ensino
Orientações participativas	55 %	55 %	80 %	81 %
Orientações descentralizadoras	12 %	15 %	40 %	36 %
Visão crítica da realidade social	16 %	22 %	44 %	46 %

A Tabela nº 25 foi elaborada a partir dos dados apresentados nas Tabelas nº 13, nº 14, nº 17, nº 18, nº 21 e nº 22 com a finalidade de se comparar o desempenho dos sujeitos das duas amostras quanto à assinalação das alternativas mais valorizadas (3 pontos e 4 pontos), nos grupos de questões consideradas em função de sua temática.

Tabela nº 26. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram as alternativas a, b, c ou d na questão nº 7 (essa questão não teve valores numéricos associados às suas alternativas) (v. Tabelas nº 11-A e nº 12-A).

	Especificação do conteúdo das alternativas							
	a		b		c		d	
Sujeitos da amostra	Centralizadora na tomada de decisões e descentralizadora na liberação de recursos para a sua execução		Descentralizadora na tomada de decisões e na liberação de recursos para a sua execução		Centralizadora na tomada de decisões e na liberação de recursos para a sua execução		Descentralizadora na tomada de decisões e centralizadora na liberação de recursos para a sua execução	
Temática das questões	Diretores de Escola	Supervisores de Ensino	Diretores de Escola	Supervisores de Ensino	Diretores de Escola	Supervisores de Ensino	Diretores de Escola	Supervisores de Ensino
Caracterização da política educacional do atual Governo Estadual	30 %	28 %	13 %	0 %	49 %	66 %	8 %	6 %

Tabela nº 27. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram as alternativas a, b, c ou d na questão nº 10 (essa questão não teve valores numéricos associados às suas alternativas) (v. Tabelas nº 11-A e nº 12-A).

	Especificação do conteúdo das alternativas							
	a		b		c		d	
Sujeitos da amostra	Secundário, pois a prática quase sempre prevalece sobre a teoria		Indispensável, pois a prática quase nunca prevalece sobre a teoria		Complementar, pois a prática com frequência prevalece sobre a teoria		Importante, pois a prática muito raramente prevalece sobre a teoria	
Temática das questões	Diretores de Escola	Supervisores de Ensino	Diretores de Escola	Supervisores de Ensino	Diretores de Escola	Supervisores de Ensino	Diretores de Escola	Supervisores de Ensino
Papel de um sólido embasamento teórico para o desempenho do trabalho diário	2 %	0 %	18 %	52 %	58 %	35 %	22 %	13 %

Tabela nº 28. Comparação do percentual de sujeitos da amostra dos Diretores de Escola e dos Supervisores de Ensino que assinalaram as alternativas a, b, c ou d na questão nº 21 (essa questão não teve valores numéricos associados às suas alternativas) (v. Tabelas nº 11-A e nº 12-A).

	Especificação do conteúdo das alternativas							
	a		b		c		d	
Sujeitos da amostra	Significativa para a solução de questões administrativas, mas muito pouco para questões pedagógicas		Significativa para a solução de questões pedagógicas, mas muito pouco para questões administrativas		Pouco significativa para a solução de questões administrativas e pedagógicas		Significativa para a solução de questões administrativas e pedagógicas	
Temática das questões	Diretores de Escola	Supervisores de Ensino	Diretores de Escola	Supervisores de Ensino	Diretores de Escola	Supervisores de Ensino	Diretores de Escola	Supervisores de Ensino
Contribuição da formação universitária em Administração e/ou Supervisão Escolar	3 %	11 %	8 %	6 %	47 %	34 %	42 %	49 %

As Tabelas nº 26, nº 27 e nº 28 foram elaboradas com base nos assentamentos constantes das Tabelas nº 11-A e nº 12-A.

Nas Tabelas nº 26, nº 27 e nº 28 buscou-se comparar o percentual de sujeitos das duas amostras que assinalaram as alternativas a, b, c ou d, nas questões que não tiveram valores numéricos associados às suas respectivas alternativas (questões de nº 7, 10 e 21).

Para cada questão foi elaborada uma Tabela e em cada Tabela foi especificada a temática a que se referia a questão apreciada, assim como o conteúdo de suas respectivas alternativas.

As Tabelas nº 26, nº 27 e nº 28 se referiram às questões de nº 7, 10 e 21, respectivamente.

Quadro nº 8. Comparação do perfil das amostras pesquisadas
(v. Tabelas nº 1 e nº 2).

Síntese dos dados informados no instrumento de pesquisa	Diretores de Escola	Supervisores de Ensino
Número de sujeitos	140	48
Total de pontos	7264	2550
Média de pontos ($\bar{X}$)	51,89 = 52 pontos	53,13 = 53 pontos
Mediana (md)	52 pontos	54 pontos
Média do tempo de exercício como especialista de educação em funções diretivas	6,90 = 7 anos	6,97 = 7 anos
Média do tempo de exercício como especialista de educação em funções não-diretivas	0,06 anos	4,60 = 5 anos
Média do tempo total de exercício como especialista de educação	6,97 = 7 anos	11,57 = 12 anos
Média do tempo de exercício docente	15,91 = 16 anos	13,12 = 13 anos
Média do tempo de exercício em cargos do Quadro do Magistério	22,88 = 23 anos	24,69 = 25 anos
Licenciatura em Pedagogia obtida:		
em curso de 2 anos	7,14 = 7 %	2,08 = 2 %
em curso de 3 anos	22,14 = 22 %	20,83 = 21 %
em curso de 4 anos	17,85 = 18 %	31,25 = 31 %
em Complementação Pedagógica	52,14 = 52 %	43,75 = 44 %
com frequência regular	72,14 = 72 %	87,50 = 88 %
com frequência flexível	15,71 = 16 %	8,33 = 8 %
em instituição oficial	1,42 = 1 %	6,25 = 6 %
em instituição particular	98,57 = 99 %	91,66 = 92 %
Sujeitos que possuem, além de Pedagogia,		
mais uma Licenciatura	39,28 = 39 %	25,00 = 25 %
mais duas Licenciaturas	8,57 = 9 %	6,25 = 6 %
mais três Licenciaturas	3,57 = 4 %	2,08 = 2 %
Sujeitos que concluíram:		
uma Especialização	13,57 = 14 %	22,91 = 23 %
mais de uma Especialização	7,14 = 7 %	4,16 = 4 %
Mestrado	0,71 = 1 %	6,25 = 6 %

O Quadro nº 8 apresenta o delineamento do perfil das duas amostras pesquisadas, a partir dos dados informados na Parte I e do total de pontos obtidos na Parte II do instrumento de pesquisa.

Esses informes se encontram assentados nas Tabelas nº 1 e nº 2, respectivamente.

2. Discussão

A análise das Tabelas nº 5 e nº 6, bem como das Figuras nº 1 e nº 2, evidencia que, como grupo, os Supervisores de Ensino apresentam uma maior frequência que os Diretores de Escola nas classes da distribuição com totais de pontos situados entre 55 e 69.

Essa constatação é ratificada através da comparação do valor da mediana (M_d) das duas distribuições amostrais (Figura nº 3). O valor de abscissa, cuja ordenada divide a distribuição em duas partes iguais (M_d) é 52 (pontos) para os Diretores de Escola e 54 (pontos) para os Supervisores de Ensino.

A Figura nº 3 comprova que o desempenho do grupo dos Diretores de Escola, quanto ao total de pontos, ficou aquém daquele dos Supervisores de Ensino.

A diferença a favor dos Supervisores de Ensino se tornou um fator expressivo quando se pôs à prova a hipótese estatística da pesquisa, nas Tabelas nº 7 e nº 8. Em função das duas variáveis: modalidade de orientação e distribuição de frequência dos sujeitos (nas classes de totais de pontos), os dados foram submetidos à aplicação de χ^2 para por à prova a hipótese de independência das duas variáveis.

Observou-se que, quanto à amostra dos Diretores de Escola, a H_0 (hipótese estatística) de independência foi rejeitada, mas quanto à amostra dos Supervisores de Ensino, ela não foi rejeitada.

Pelo fato de a hipótese estatística ter sido posta à prova com um nível de significância de 0,05 ou 5%, a probabilidade de se haver rejeitado uma hipótese verdadeira foi de 5 em 100.

Dentro dessa margem de erro, pode-se afirmar que a distribuição dos sujeitos da amostra dos Diretores de Escola não foi independente da modalidade de orientação, ou seja, a distribuição dos Diretores de Escola, nas duas categorias da variável "modalidade de orientação" (centralizadora e autoritária - descentralizadora e participativa), evidenciou que os sujeitos se voltaram, tendencialmente, para as orientações centralizadoras e autoritárias.

Em relação à amostra dos Supervisores de Ensino e com a mesma margem de erro (5%), pode-se afirmar que a distribuição dos sujeitos foi independente da modalidade de orientação. Isto é, a distribuição dos Supervisores de Ensino, nas duas categorias da variável, se apresentou equilibrada entre: centralizadora e autoritária - descentralizadora e participativa.

Para analisar a disposição dos sujeitos, internamente, nas duas categorias da variável modalidade de orientação, cada uma delas foi cindida em duas subcategorias, obtendo-se, então, uma variável com 4

variações: significativamente centralizadora e autoritária, discretamente centralizadora e autoritária, discretamente descentralizadora e participativa e significativamente descentralizadora e participativa.

Em função dessas quatro submodalidades se efetuou, novamente, a distribuição dos sujeitos amostrais, submetendo-se os dados, uma vez mais, ao tratamento estatístico de χ^2 , com três graus de liberdade e nível de significância de 5% (Tabelas nº 9 e nº 10).

O χ^2 (Qui-quadrado observado) resultante das operações especificadas nas Tabelas nº 9 e nº 10, foi maior que o χ^2_{α} (Qui-quadrado crítico). Por essa razão, a hipótese de independência entre as variáveis: submodalidade de orientação e distribuição de freqüência dos sujeitos, foi rejeitada para as duas amostras. Isso significa que a distribuição dos sujeitos amostrais (Diretores de Escola e Supervisores de Ensino) não se mostrou independente da submodalidade de orientação. Pode-se constatar que as duas distribuições amostrais apresentaram uma expressiva tendência de concentração numa certa região da variável e que essa concentração não foi explicada pelo acaso.

Como se observa na Tabela nº 9, o sujeitos da amostra dos Diretores de Escola se concentraram, expressivamente, na submodalidade discretamente centralizadora e autoritária (84/140 = 60%).

Por sua vez, os sujeitos da amostra dos Supervisores de Ensino, embora se apresentando mais concentrados na submodalidade discretamente centralizadora e autoritária ($24/48 = 52\%$) tiveram uma freqüência expressiva também na submodalidade discretamente descentralizadora e participativa ($19/48 = 40\%$), conforme se observa na Tabela nº 10.

Explica-se, assim, a razão pela qual a H_0 foi rejeitada quando se pôs à prova a hipótese de independência entre a distribuição de freqüência dos sujeitos e a variável submodalidade de orientação. Caso as variáveis: distribuição de freqüência dos sujeitos e submodalidade de orientação fossem independentes, encontraríamos (aproximadamente) o mesmo número de sujeitos em cada submodalidade. Contudo, pelo fato dos Diretores de Escola se concentrarem expressivamente em uma submodalidade e os Supervisores de Ensino, em duas submodalidades, a H_0 (hipótese estatística) de independência foi rejeitada, tanto para a amostra dos Diretores de Escola como para aquela dos Supervisores de Ensino.

Cabe aqui um esclarecimento: embora se tenha dado à variável modalidade de orientação o tratamento de uma variável discreta, formada por duas categorias antagônicas (centralizadora e autoritária - descentralizadora e participativa), tal procedimento visou tão somente facilitar o tratamento estatístico dos dados e a interpretação dos resultados. Em verdade, centralização x descentralização,

participação x autoritarismo representam conceitos teóricos idealizados, limites extremos de um contínuo, que existem de forma absoluta apenas num plano abstrato. Na realidade concreta, o que se encontra é a predominância de uma dessas categorias, sem a exclusão da outra. Por exemplo, ao se afirmar que uma certa administração é descentralizadora, implicitamente se está afirmando que as tendências centralizadoras aí existem em proporções insignificantes.

Ao invés de se empregarem as categorias: centralizadora e autoritária - descentralizadora e participativa, poder-se-iam empregar as categorias: escassamente descentralizadora e participativa - expressivamente descentralizadora e participativa.

Contudo, dada a dificuldade de se encontrarem conceitos que exprimissem com clareza a denominação das categorias extremas e intermediárias desse contínuo, optou-se pela adoção de conceitos antagônicos. Dessa forma, foi também possível se manter a identidade com a nomenclatura utilizada na H^o (hipótese estatística) do projeto de pesquisa:

H ^o "Diretores de Escola e Supervisores de Ensino têm as mesmas condições para a adoção de orientações descentralizadoras e participativas ou centralizadoras e autoritárias."

O tratamento estatístico a que foram submetidos os dados revelou que:

- Os Diretores de Escola não têm as mesmas condições para a adoção das duas modalidades de orientação. Eles têm mais condições para a adoção de orientações centralizadoras e autoritárias, ou melhor, para a adoção de orientações discretamente centralizadoras e autoritárias.
- Os Supervisores de Ensino têm as mesmas condições para a adoção das duas modalidades de orientação, ou melhor, têm as mesmas condições para a adoção de orientações discretamente centralizadoras e autoritárias ou discretamente descentralizadoras e participativas.

Essa constatação se tornou mais evidente no momento em que cada uma das (duas) categorias da variável modalidade de orientação foi bifurcada em duas subcategorias. Através de uma abordagem analítica, observou-se que a distribuição dos sujeitos apresentou uma concentração mais expressiva nas proximidades da região central da variável (Tabelas nº 9 e nº 10). Porém, a amostra dos Diretores de Escola se concentrou, predominantemente, na região superior da categoria centralizadora e autoritária, enquanto que a amostra dos Supervisores de Ensino apresentou uma concentração equilibrada entre a região superior da categoria centralizadora e autoritária e a região inferior da categoria descentralizadora e participativa.

Considerando-se as variáveis modalidade ou submodalidade de orientação como um contínuo, infere-se que a diferença observada entre os sujeitos da amostra dos Supervisores de Ensino e dos Diretores de Escola é de grau e não de natureza. Pode-se afirmar, por conseguinte, que os Supervisores de Ensino têm mais condições de adotar as orientações participativas e descentralizantes que os Diretores de Escola. Ou seja, os Diretores de Escola têm menos condições que os Supervisores de Ensino de adotar as citadas orientações.

----- //

Com vistas a se por à prova a H^0 (hipótese estatística) da pesquisa, foram tomados os totais de pontos obtidos pelos sujeitos nas questões da Parte II do instrumento de pesquisa, sem a consideração da temática específica pertinente a cada questão.

A variável total de pontos, em verdade, foi resultante do somatório das questões que versavam sobre: orientações participativas, orientações descentralizadoras e uma visão crítica da realidade social.

Um estudo analítico do desempenho das amostras, em função da temática das questões, possibilitaria a constatação da "intensidade" ou "peso" de cada um desses pressupostos democráticos, nos escores amostrais.

Pelo fato das alternativas das questões haverem recebido uma valoração numérica proporcional ao grau de aproximação ao modelo teórico, a alternativa de 4 pontos

indicava a maior aproximação a esse referencial. Por conseguinte, o padrão de desempenho ideal seria a assinalação da alternativa de 4 pontos por parte de todos os sujeitos amostrais, isto é, 100%. Porém, um padrão de desempenho aceitável seria a assinalação da alternativa de 4 pontos ou de 3 pontos por parte de todos os sujeitos amostrais, isto é, 100% dos sujeitos. Em outras palavras, se 100% dos sujeitos assinalassem as alternativas de 3 ou 4 pontos, poder-se-ia afirmar que a amostra revelava a adoção da orientação indicada na temática da questão.

As Tabelas nº 13, nº 14, nº 15 e nº 16 comparam, em termos percentuais, a assinalação das alternativas de 4, 3, 2 e 1 pontos (respectivamente) nas questões que versavam, de modo predominante, sobre orientações participativas (questões nº 2, 3, 14, 15, 19 e 23).

A análise da Tabela nº 13 revela que, em média, 55% dos sujeitos das duas amostras assinalaram a alternativa de 4 pontos nessas questões, apresentando desempenho semelhante.

A análise da Tabela nº 14 revela que, em média, 80% dos Diretores de Escola e 81% dos Supervisores de Ensino assinalaram as alternativas de 4 ou de 3 pontos nessas questões. A diferença (1%) a favor dos Supervisores de Ensino não foi expressiva.

A análise das Tabelas nº 15 e nº 16 revela que, em média, as duas amostras apresentaram um desempenho muito semelhante também quanto à assinalação das alternativas de 1 ou de 2 pontos.

O desempenho das amostras, na assinalação das alternativas de 3 ou de 4 pontos (80% e 81%), ficou discretamente distante do padrão de desempenho aceitável (100%). Contudo, em se considerando o atual contexto político e social e a estruturação burocrática dos órgãos da Secretaria de Estado da Educação, pode-se considerar animador o resultado dessa análise, pois que, as amostras apresentaram uma razoável tendência para a adoção das orientações participativas.

Observando-se a Tabela nº 13 (alternativas de 4 pontos) constata-se que, nas questões nº 2 e nº 23, o desempenho das amostras se apresentou expressivamente discrepante. Na questão nº 2 (v. Anexo IV), enquanto 78% dos Supervisores de Ensino consideram que a participação, na esfera do poder público, deve ser conquistada do Estado, apenas 50% dos Diretores de Escola assim se manifestam.

Na questão nº 23, enquanto 36% dos Diretores de Escola se manifestam por uma ampla participação, a nível de unidade escolar, para apreciação e discussão de questões de natureza essencialmente pedagógicas, apenas 4% dos Supervisores de Ensino se manifestam por essa participação, a nível de Delegacia de Ensino.

A discrepância relativa à questão nº 2 se mantém quando se observa a Tabela nº 14 (alternativas de 3 ou de 4 pontos). Isso revela um posicionamento marcante dos Supervisores de Ensino na consideração da participação como uma conquista política, enquanto os Diretores de Escola

a entendem, também, como uma cessão do Estado (3 pontos) ou uma decisão deste (2 pontos).

De outro lado, provavelmente por não se relacionarem de forma direta com a comunidade escolar (por serem elementos de assessoria), os Supervisores de Ensino parecem não aceitar, com facilidade, uma participação mais ampla na discussão de questões essencialmente pedagógicas (v. questão nº 23). Pode-se ver aí um traço de comportamento burocrático, no que se refere ao "sigilo" de que se cerca o conhecimento. Já os Diretores de Escola aceitam mais facilmente uma tal participação, quem sabe até como decorrência de uma administração compartilhada com o Conselho de Escola (observem-se as Tabelas nº 14, nº 15 e nº 16, bem como os Anexos IV e V, quanto às questões nº 2 e nº 23).

As Tabelas nº 17, nº 18, nº 19 e nº 20 comparam, em termos percentuais, as alternativas de 4, 3, 2 e 1 pontos (respectivamente), nas questões que versavam, de modo predominante, sobre orientações descentralizadoras (questões nº 1, 5, 11, 13, 16 e 17).

A análise das Tabelas nº 17 e nº 18 revela que, em média, 12% dos sujeitos da amostra dos Diretores de Escola assinalaram a alternativa de 4 pontos e da amostra dos Supervisores de Ensino, 15%. Também, em média, 40% dos sujeitos da amostra dos Diretores de Escola assinalaram as alternativas de 3 ou de 4 pontos e da amostra dos Supervisores de Ensino, 36%.

A análise das Tabelas nº 19 e nº 20 revela que, em média, 26% dos sujeitos da amostra dos Diretores de Escola assinalaram a alternativa de 1 ponto e dos Supervisores de Ensino, 23%. Também, em média, 60% dos sujeitos da amostra dos Diretores de Escola assinalaram as alternativas de 1 ou de 2 pontos e dos Supervisores de Ensino, 63%.

Quanto à assinalação da alternativa de 4 pontos, a média percentual dos Supervisores de Ensino foi superior àquela dos Diretores de Escola. O mesmo ocorreu com os Diretores de Escola, em relação aos Supervisores de Ensino, quanto às alternativas de 3 ou de 4 pontos.

Quanto à assinalação da alternativa de 1 ponto, a média percentual dos Supervisores de Ensino foi inferior à dos Diretores de Escola.

Essas constatações indicam que os Supervisores de Ensino, em relação às orientações descentralizadoras, se aproximam mais do referencial teórico que os Diretores de Escola.

Contudo, as médias percentuais relativas à assinalação das alternativas de 3 ou de 4 pontos (40% para os Diretores de Escola e 36% para os Supervisores de Ensino), estão consideravelmente distantes do padrão de desempenho aceitável (100%). Esse resultado faz supor que, pelo fato das orientações descentralizadoras implicarem em ações efetivas na realidade empírica, a sua adoção (ainda que a nível de discurso) se torna mais difícil que a das orientações participativas, pois que estas, por possuírem também uma dimensão afetiva (v. Capítulo III), não raro são

tomadas mais em seu aspecto psicológico que em seu sentido político.

Observando-se a Tabela nº 17 (alternativa de 4 pontos), constata-se que, na questão nº 5 (v. Anexo IV), o comportamento das amostras é discrepante. Enquanto 71% dos Supervisores de Ensino entendem que os assuntos e o material de apoio das reuniões pedagógicas da escola devam ficar a cargo dela mesma, apenas 47% dos Diretores de Escola têm esse entendimento.

A explicação disso quem sabe se encontre no fato de o Supervisor de Ensino ter sob a sua responsabilidade várias escolas e assim se aperceber que cada uma delas é uma realidade e que os seus problemas também são peculiares. Por isso, ele privilegia a iniciativa e a propositura de soluções a nível local. Por outro lado, provavelmente por necessidade de apoio, despreparo técnico ou insegurança, 53% dos Diretores de Escola (Tabelas nº 17, nº 19, nº 20 e Anexo IV) entendem que os temas e o material teórico das reuniões pedagógicas que ocorrem na escola, devam vir "de fora" dela, de outros órgãos.

Observando-se a Tabela nº 18 (alternativas de 3 ou de 4 pontos) constata-se que, na questão nº 17 (v. Anexo IV), as amostras apresentaram um comportamento diversificado. Enquanto 29% dos Diretores de Escola entendem que o relacionamento entre os elementos de um órgão da administração pública norteia-se de forma irrelevante ou parcialmente pelo que estabelecem as normas legais, apenas 11% dos Supervisores de Ensino assim o entendem. Nessa

questão (v. Tabela nº 19 e nº 20), os Supervisores de Ensino tendem, mais que os Diretores de Escola, a considerar o relacionamento social, num órgão administrativo, essencialmente estabelecido pelas normas legais.

Essa tendência talvez seja explicada pelo fato de, à diferença do Diretor de Escola, o Supervisor de Ensino não ter que administrar problemas que envolvam diretamente o relacionamento humano num órgão administrativo e nem tenham, também, que se contactar, necessariamente, com a comunidade escolar. Portanto, a visão que o Supervisor de Ensino parece ter de uma unidade administrativa é mais formal e menos dinâmica que aquela do Diretor de Escola.

As Tabelas nº 21, nº 22, nº 23 e nº 24 comparam a assinalação das alternativas de 4, 3, 2 e 1 pontos nas questões que versavam, predominantemente, sobre uma visão crítica da realidade social (questões nº 4, 6, 8, 9, 12, 18 e 20).

A análise das Tabelas nº 21 e nº 22 revela que, em média, 16% dos sujeitos da amostra dos Diretores de Escola assinalaram a alternativa de 4 pontos e da amostra dos Supervisores de Ensino, 22%. Em média, também, 44% dos Diretores de Escola assinalaram as alternativas de 3 ou de 4 pontos e da amostra dos Supervisores de Ensino, 46%.

As médias percentuais registradas nas Tabelas nº 21, nº 22, nº 23 e nº 24 indicam que, nessas questões, os Supervisores de Ensino superaram os Diretores de Escola na assinalação das alternativas de 3 ou de 4 pontos e estes superaram aqueles na assinalação das alternativas menos valorizadas (1 ou 2 pontos).

Embora expressivamente distante do padrão aceitável de desempenho, o grupo dos Supervisores de Ensino, quando comparado com aquele dos Diretores de Escola, se mostrou mais crítico que este, constatação essa já observada quando da apreciação da questão nº 2.

É quanto à postura crítica que os dois grupos amostrais se diferenciam de forma mais expressiva.

Enquanto 37% dos Supervisores de Ensino consideram que as vantagens e os privilégios devem ser extintos, pelo fato de todos os cargos terem uma certa relevância social (questão nº 6), apenas 20% dos Diretores de Escola assim se manifestam (v. Tabela nº 21 e Anexo IV).

Na questão nº 8 (v. Tabela nº 21 e Anexo IV), 61% dos Supervisores de Ensino afirmam que o campo da educação é, necessariamente, um campo político (alternativa de 4 pontos). Dos Diretores de Escola, apenas 29% têm esse entendimento. A discrepância quanto à questão nº 8 persiste, também, quando são tomadas em conjunto as alternativas de 3 ou de 4 pontos (v. Tabela nº 22). A maior porcentagem de assinalação da amostra dos Diretores de Escola ocorre na alternativa de 3 pontos, ou seja, 40% dos Diretores de Escola entendem que o campo da educação é, conseqüentemente, um campo político (v. Anexo IV).

Os Diretores de Escola, quem sabe por viverem no seu cotidiano a subordinação ao cumprimento de ordens superiores, parecem considerar a educação mais como uma decorrência ou um fenômeno derivado do sistema político. Por sua vez, os Supervisores de Ensino, em função do próprio

tipo de atividade que exercem, parecem entender a educação mais como um fenômeno voltado para a transformação ou para a mudança social.

Observando-se a Tabela nº 25 constata-se que, nas questões que versavam sobre orientações participativas, as duas amostras apresentaram a mesma porcentagem de assinalação quanto à alternativa de 4 pontos e uma diferença insignificante, a favor dos Supervisores de Ensino, na assinalação das alternativas de 3 ou de 4 pontos. Nas questões que versavam sobre orientações descentralizadoras, os Supervisores de Ensino apresentaram uma média percentual superior à dos Diretores de Escola, na assinalação da alternativa de 4 pontos e os Diretores de Escola, nas alternativas de 3 ou de 4 pontos. Contudo, proporcionalmente, a diferença percentual constatada a favor dos Supervisores de Ensino, quanto à assinalação da alternativa de 4 pontos, é mais expressiva que aquela que favorece os Diretores de Escola, nas alternativas de 3 ou de 4 pontos.

Nas questões que versavam sobre uma visão crítica da realidade social, tanto em relação à alternativa de 4 pontos como às de 3 ou de 4 pontos, a porcentagem de assinalação dos Supervisores de Ensino foi maior que a dos Diretores de Escola, sendo, proporcionalmente, mais expressiva quando considerada a alternativa de 4 pontos.

Enfim, quanto à consideração das temáticas abordadas pelas questões do instrumento de pesquisa, os Supervisores de Ensino se revelaram mais descentralizadores

que os Diretores de Escola e, de forma expressiva, mais críticos que estes na consideração da realidade social.

As Tabelas nº 26, nº 27 e nº 28 apresentam uma comparação do percentual de sujeitos das amostras que assinalaram a alternativas a, b, c ou d nas questões às quais não se associaram valores numéricos (questões nº 7, 10 e 21).

A Tabela nº 26 apreciou a questão nº 7, cuja temática versava sobre a maneira como os sujeitos caracterizariam a política educacional do atual Governo Estadual. As discrepâncias mais expressivas, entre as duas amostras, ocorreram quanto às alternativas b e c. Enquanto 13% dos Diretores de Escola consideram essa política descentralizadora quanto à tomada de decisões e a liberação de recursos, nenhum Supervisor de Ensino assim se manifesta. Ainda, enquanto 66% dos Supervisores de Ensino consideram essa política centralizadora quanto à tomada de decisões e, também, quanto à liberação de recursos, apenas 49% dos Diretores de Escola assim se manifestam.

Essa discrepância talvez possa ser explicada pelo fato dos Supervisores de Ensino, por terem como sede de exercício a Delegacia de Ensino (órgão intermediário entre a escola e os centros de decisão) e por terem a incumbência de zelar pelo cumprimento das determinações provindas desses centros junto às unidades escolares, não ignoram que essas normas procedem "de cima", e que são elaboradas, quase sempre, sem contar com a participação das bases e sem mesmo

consultá-las. De outro lado, problemas relacionados com a liberação de recursos não raro têm ocasionado transtornos ou mesmo a interrupção de programações pedagógicas, já em andamento, a nível de Delegacia de Ensino (v. Tabela nº 26 e Anexo IV).

A Tabela nº 27 apreciou a questão nº 10, cuja temática versava sobre a importância de um embasamento teórico para o desempenho das atividades profissionais. As discrepâncias mais expressivas, entre as duas amostras, ocorreram quanto às alternativas b e c. Enquanto 52% dos Supervisores de Ensino consideram ser esse embasamento indispensável, pois que a prática quase nunca prevalece sobre a teoria, apenas 58% dos Diretores de Escola assim se manifestam. De outro lado, enquanto 58% dos Diretores de Escola entendem ser esse embasamento complementar, pelo fato da prática freqüentemente prevalecer sobre a teoria, apenas 35% dos Supervisores de Ensino assim o consideram.

A explicação dessa constatação talvez se encontre no fato do Diretor de Escola ser o responsável pela execução das ações a nível local. É ele, mais que o Supervisor de Ensino, que sente o peso da necessidade de atender às decisões superiores e de caminhar conforme a rotina administrativa estabelecida para o funcionamento da "engrenagem" da estrutura burocrática. Ao Diretor de Escola parecem caber as colocações de M. Lobrot ao afirmar: "Quando executo a ordem de um de meus superiores interiorizo o querer de um outro; esse querer não é mais o meu querer, mas

o dele. ... O inferior não deve ter que interpretar, pois interpretar já é pensar, é tomar uma iniciativa e ele não deve ter que pensar nem que tomar iniciativas. ... Uma ordem não é para ser justificada. É o que é e deve simplesmente ser executada".(5)

Os Supervisores de Ensino, por exercerem atividades de assessoria, por constatarem o que ocorre nos diversos níveis da Secretaria de Estado da Educação e, também, em virtude de suas atividades exigirem uma atualização constante, parecem buscar na teoria a fundamentação de sua prática, parecem privilegiar mais uma reflexão sobre a ação, que uma ação reflexa.

A Tabela nº 28 apreciou a questão nº 21, cuja temática versava sobre a contribuição da formação universitária, em Administração e/ou Supervisão Escolar, para a solução de questões de natureza administrativa e/ou de natureza pedagógica que surgem na prática profissional.

A maior concentração de sujeitos, nos dois grupos amostrais, ocorreu nas alternativas c e d. Enquanto 47% dos Diretores de Escola entendem ser essa contribuição pouco expressiva, tanto para a solução de questões de natureza administrativa, como para aquelas de natureza pedagógica, 34% dos Supervisores de Ensino assim a consideram. De outro lado, enquanto 49% dos Supervisores de Ensino entendem ser essa contribuição significativa, tanto para a solução de questões de natureza pedagógica como de natureza

5 - Michel LOBROT, *A favor ou contra a autoridade*, pp. 36-37.

administrativa, 42% dos Diretores de de Escola assim a consideram.

Esses dados sugerem que, possivelmente, a formação universitária dos Supervisores de Ensino seja de "melhor qualidade" que a dos Diretores de Escola ou, ainda, que os Supervisores de Ensino recorram, mais que os Diretores de Escola, aos conhecimentos decorrentes dessa formação, em razão até da natureza de suas atividades.

É interessante se notar que os grupos apresentaram uma concentração expressiva em categorias polarizadas. Ou seja, eles consideram a importância da formação universitária em Administração e/ou Supervisão Escolar de forma radical: ou ela é significativa para todos os problemas a serem enfrentados ou ela é pouco significativa para todos eles.

No Quadro nº 8 buscou-se traçar um perfil comparativo das amostras, com vistas a se levantarem as prováveis causas que estão na origem das constatações assinaladas. A $\bar{X}$ de pontos obtidos pelas duas amostras foi de 52 (pontos) para os Diretores de Escola e 53 (pontos) para os Supervisores de Ensino.

Contudo, a média aritmética ($\bar{X}$) é uma medida de posição influenciável pelos valores extremos da distribuição, o que não ocorre com a mediana (Md). A mediana da distribuição das amostras foi 52(pontos) para os Diretores de Escola e 54 (pontos) para os Supervisores de Ensino. Assim, enquanto 50% dos Diretores de Escola

apresentaram, na distribuição, escores superiores a 52 (pontos), 50% dos Supervisores de Ensino apresentaram escores superiores a 54 (pontos).

Quanto ao tempo de exercício a diferença mais expressiva ocorreu na modalidade de especialista de educação em funções não-diretivas. Enquanto os Diretores de Escola têm, em média, menos de 1 mês de exercício nesse tipo de atividade, os Supervisores de Ensino têm, em média, 5 anos.

Provavelmente, o tipo de atividade exercida pelos sujeitos seja uma das explicações para a diferença de desempenho apresentada pelas duas amostras.

Quanto à formação pedagógica e acadêmica constatou-se que a porcentagem de Diretores de Escola que concluíram a Licenciatura em Pedagogia, através de cursos superiores estruturados em dois ou três anos ou através de complementação pedagógica, foi superior àquela dos Supervisores de Ensino. Estes, por sua vez, superaram percentualmente os Diretores de Escola quanto à Licenciatura em Pedagogia concluída em cursos estruturados em quatro anos, com freqüência regular e em instituições oficiais.

A porcentagem dos Diretores de Escola que possuem uma ou mais Licenciaturas, além de Pedagogia, foi superior à dos Supervisores de Ensino. Estes, por sua vez, superaram percentualmente os Diretores de Escola quanto à conclusão de cursos de Especialização e Mestrado.

A atividade específica exercida pelos sujeitos (mais que o tempo de permanência em cargos administrativos) bem como a "qualidade" da formação acadêmica parecem ser prováveis explicações para a diferença de desempenho constatada entre as duas amostras.

3. Conclusão

A coleta de dados da presente pesquisa foi efetuada através de um instrumento composto de questões de respostas fechadas. Por conseguinte, os dados foram trabalhados com base no pressuposto que os sujeitos tenham sido sinceros em suas informações e o instrumento, confiável.

A partir dos dados fornecidos pelas amostras e com uma margem de erro de 0,05, conclui-se que:

- os Diretores de Escola das EEPGs da DRE de Campinas não têm as mesmas condições para a adoção de orientações descentralizadoras e participativas ou centralizadoras e autoritárias. Eles têm mais condições de assumir as orientações centralizadoras e autoritárias, ou melhor, discretamente centralizadoras e autoritárias;
- os Supervisores de Ensino da DRE de Campinas têm as mesmas condições para a adoção de orientações descentralizadoras e participativas ou centralizadoras e autoritárias, ou melhor, têm as mesmas condições para a adoção de orientações discretamente centralizadoras e autoritárias ou discretamente descentralizadoras e participativas.

Uma análise comparativa do desempenho das duas amostras, quando se considerou a temática das questões, revelou que:

- os Diretores de Escola e os Supervisores de Ensino da DRE de Campinas apresentam um índice de aceitação semelhante, quanto às orientações participativas;
- os Supervisores de Ensino apresentam um índice de aceitação discretamente mais elevado que os Diretores de Escola, quanto às orientações descentralizadoras;
- os Supervisores de Ensino são mais críticos que os Diretores de Escola, na consideração da realidade social e da política educacional.

Comparando-se o desempenho dos sujeitos, em cada grupo de questões, com o padrão de desempenho aceitável, constatou-se que:

- quanto às questões que versavam (predominantemente) sobre orientações participativas, o desempenho dos dois grupos amostrais ficou relativamente abaixo do padrão aceitável ($\pm 20\%$);
- quanto às questões que versavam (predominantemente) sobre orientações descentralizadoras e uma visão crítica da realidade social, o desempenho dos dois grupos amostrais ficou expressivamente abaixo do padrão aceitável ($\pm 60\%$ e 55% , respectivamente).

O grau de rejeição às orientações democráticas parece se relacionar com o tipo de atividade administrativa exercida e, também, com a qualidade da formação acadêmica dos sujeitos.

Essas constatações, quando comparadas com a hipótese principal da pesquisa e com as suas derivadas (HDI, HDII, HDIII, v. Capítulo II), levam às seguintes conclusões:

- a hipótese principal, considerada de forma absoluta, provavelmente não é verdadeira, pois que afirma a rejeição das orientações que levam à participação e à descentralização da tomada de decisões, por parte daqueles que respondem pelos órgãos administrativos do ensino de 1º grau. Essa hipótese provavelmente se tornará verdadeira se relativizar a rejeição afirmada, uma vez que a análise dos dados sugere não ocorrer propriamente uma rejeição ou aceitação dessas orientações democráticas, mas uma gradação quanto à aceitação das mesmas por parte dos profissionais de ensino. Assim, os Supervisores de Ensino as aceitam mais que os Diretores de Escola, ou melhor, as rejeitam menos que estes.
- a hipótese derivada HDI provavelmente não é verdadeira, pois que afirma ser a rejeição às orientações democráticas tanto mais acentuada, quanto maior for o tempo de permanência dos profissionais de ensino, em cargos ou funções

177

exclusivamente administrativas. A análise dos dados sugere uma relação direta entre o grau de rejeição e o tipo de atividade administrativa exercida e não, propriamente, o tempo de permanência em atividades administrativas;

- a hipótese derivada HDII provavelmente é verdadeira, pois afirma que a formação acadêmica dos profissionais de ensino (Diretores de Escola e Supervisores de Ensino), procedida em instituições de ensino superior de qualidade questionável, gera neles insegurança e esta, procedimentos estereotipados, autoritários e centralizadores. A análise dos dados sugere serem os Diretores de Escola mais inseguros e centralizadores que os Supervisores de Ensino. A formação destes parece ser de melhor qualidade que a daqueles.
- a hipótese derivada HDIII provavelmente é verdadeira, pois afirma que o suporte legal e as relações estabelecidas entre os diversos órgãos da estrutura administrativa do ensino tornam inviável a adoção de um modelo de organização voltado para a participação e a descentralização. A análise efetuada na legislação editada a partir de 15/03/83, evidencia que as relações de poder e a estrutura administrativa da Secretaria de Estado da Educação em quase nada se alteraram. Preservou-se uma organização administrativa centralizadora e burocrática, que torna pouco viável a adoção de um

modelo organizacional mais participativo e descentralizador, isto é, um modelo organizacional mais democrático.

----- //

As generalizações decorrentes da pesquisa de campo se limitam à população-alvo estabelecida, isto é, Diretores de Escola das EEPGs e Supervisores de Ensino da DRE de Campinas (5ª Região Administrativa do Estado de São Paulo).

Considerações Finais e Sugestões

A participação popular e a descentralização da tomada de decisão foram apresentadas como as orientações centrais da administração política do PMDB, no Estado de São Paulo, durante a gestão do Governador André Franco Montoro.

Uma análise contextualizada desse momento histórico torna evidente que essas orientações, mais que condições para uma efetiva vivência democrática, representavam, na época, as próprias condições para a afirmação política da facção que representava a oposição ao Governo Federal.

Enquanto o quadro político nacional assim o exigiu, essas orientações democráticas inspiraram ações de natureza política da parte do Governo do Estado de São Paulo, particularmente voltadas para a participação popular.

Entendida como envolvimento de massas, como consulta às bases e voltada para as decisões de níveis elementares, a participação popular não foi além desses limites, durante a gestão Montoro. Na Secretaria de Estado da Educação, as escolas da rede estadual se abriram à comunidade, discutiram os seus quadros curriculares e procederam neles algumas alterações. A co-gestão se tornou, em tese, o modelo administrativo das unidades escolares da rede estadual de ensino. Contudo, apenas nelas se introduziu essa modificação.

Em nenhum outro órgão da Secretaria de Estado da Educação (dos níveis intermediários ou superior) ocorreu alguma alteração estruturalmente significativa.

A descentralização também chegou a inspirar ao Governador Montoro algumas ações de natureza política. As orientações descentralizadoras foram adotadas, principalmente, como uma estratégia administrativa eficiente, voltada mais para a racionalização das atividades e a desconcentração de serviços, que para a devolução de poderes aos órgãos locais. É nessa ótica que se podem considerar a municipalização da merenda escolar e algumas alterações procedidas na organização político-administrativa do Estado de São Paulo.

Como um todo, a estrutura básica da Secretaria de Estado da Educação e as relações de poder nela estabelecidas não sofreram alterações significativas durante a gestão de Franco Montoro, com exceção feita às unidades escolares da rede estadual de ensino.

Por sua vez, Orestes Quércia, que sucedeu a Franco Montoro no Governo do Estado de São Paulo a partir de 15/03/87, não priorizou a participação popular como orientação política mas, sim, a descentralização, entendida como desconcentração de serviços ou como parceria com o poder local. O PRODEMPAR (Programa de Municipalização e Descentralização do Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual) pode ser tomado como exemplo do que se está afirmando.

É nesse contexto que se situa a análise dos resultados da pesquisa efetuada.

As orientações participativas, consideradas como consulta às bases e mesmo um ensaio de administração co-gestionária, são relativamente viáveis na estrutura administrativa do ensino estadual de 1º grau, particularmente nos órgãos situados no nível mais elementar, isto é, nas unidades escolares. Em relação aos demais níveis, a sua viabilidade é muito reduzida.

As orientações descentralizadoras, tomadas no sentido de desconcentração de serviços e na modalidade de parceria, são também relativamente viáveis na estrutura administrativa do ensino de 1º grau, vez que fazem parte do modelo político adotado pelo atual Governo Estadual.

Porém, se essas orientações democráticas forem tomadas em seu sentido mais intenso e profundo, nos seus graus mais elevados, como devolução de poderes, autodeterminação e autogestão, então se tornarão praticamente inviáveis na estrutura administrativa do ensino de 1º grau.

Não estamos com isso afirmando que a situação assim deva permanecer. Apenas estamos apresentando a "leitura" que fizemos da realidade através da pesquisa realizada.

De outra parte, os Diretores de Escola e os Supervisores de Ensino da DRE de Campinas, em seu discurso, parecem apresentar condições razoáveis para a adoção das

orientações participativas. Contudo, o grau (insatisfatório) de aceitação que apresentam quanto às orientações descentralizadoras, torna evidente que as orientações participativas não são por eles assumidas em sua plenitude. A participação plena tem implícitas as condições básicas da autogestão, isto é, a autonomia e a autodeterminação para a tomada de decisões.

Participação, sem que haja descentralização na tomada de decisões, é participação incompleta, periférica, de discurso. É participação que procede de uma visão de mundo pouco crítica, um tanto romântica ou ingênua.

É a partir de uma visão mais crítica da realidade social e através do diálogo, num trabalho de convencimento, com base no conhecimento e na convicção que, provavelmente, se originarão os movimentos organizados que (quem sabe ?), através de pressões, consigam realizar mudanças significativas nas estruturas organizacionais. Porém, no dia em que isso acontecer, não apenas a Secretaria de Estado da Educação estará mudando. Antes, ela começará a mudar, sim, mas porque o próprio contexto político-social ... já mudou!

Para tal todos têm uma parcela de responsabilidade: profissionais de ensino, entidades de classe, grupos organizados da sociedade civil, partidos políticos e Universidade.

----- //

Considerando que:

- a pesquisa de campo de que se tratou no presente trabalho abrangeu somente a DRE de Campinas;
- os dados foram coletados com base num instrumento de pesquisa composto de questões de respostas fechadas;
- se trabalhou com base no pressuposto de que a participação, a descentralização e uma visão crítica da realidade social são dimensões que estão inter-relacionadas no conceito de democracia;
- as variáveis: qualidade da formação acadêmica e tempo de serviço em atividades administrativas foram consideradas em termos de média dos grupos amostrais;
- a relação entre os escores dos sujeitos e o clima organizacional da Delegacia de Ensino, à qual eles estão vinculados, não foi considerada;

Sugerimos que:

- outros trabalhos de campo, similares ao nosso, sejam realizados nas demais regiões do Estado de São Paulo, tendo como população alvo os Supervisores de Ensino e os Diretores de Escola da Secretaria de Estado da Educação;
- sobre o mesmo problema da pesquisa sejam realizados outros trabalhos acadêmicos, com o emprego de metodologia diversa daquela que nós adotamos;
- se busque estabelecer o grau e o tipo de relação existente entre orientações participativas, orientações descentralizadoras e uma visão crítica da realidade social;

- se busque constatar o grau de dependência ou a correlação existente entre os escores dos sujeitos e as variáveis qualidade da formação acadêmica e tempo de serviço em atividades administrativas diretivas e não-diretivas;

- se procure averiguar qual a relação existente entre o desempenho dos sujeitos e o clima organizacional da Delegacia de Ensino à qual eles se vinculam.

Esses e outros estudos, que porventura venham a ser realizados, retificarão ou ratificarão as conclusões a que chegamos no presente trabalho e, com certeza, ampliarão e aprofundarão o conhecimento a respeito do assunto.

Campinas, novembro/1989.

Resumo

O presente trabalho versou sobre a viabilidade de adoção das orientações democráticas de participação e de descentralização por parte dos profissionais de ensino que atuam na área da Administração e da Supervisão Educacional, na rede estadual de ensino da DRE de Campinas.

A sua realização ocorreu em três momentos.

Num primeiro momento, se elaborou um projeto de pesquisa centrado no problema. Submetido à apreciação da FINEP, recebeu desse órgão a aprovação e o apoio institucional.

Num segundo momento, já como parte da execução do projeto aprovado, se efetuou um levantamento bibliográfico pertinente ao assunto. Em sequência, se iniciou a redação dos Capítulos I, III, IV e V, que se tornaram a sustentação conceitual do trabalho.

A medida que esses Capítulos foram sendo elaborados, foi-se compondo, também, o referencial teórico a ser utilizado para a pesquisa de campo, que iria ocorrer num terceiro momento.

Do referencial teórico fizeram parte: uma abordagem crítico-analítica dos conceitos participação, descentralização, organização burocrática e organização democrática, bem como algumas considerações sobre o momento histórico em que o Governo do Estado de São Paulo assumiu as orientações democráticas de participação e de descentralização em sua proposta administrativa e da maneira como essas orientações foram operacionalizadas na política educacional.

Num terceiro momento, se efetuou uma pesquisa de campo, de natureza descritiva. A pesquisa teve como população alvo os Diretores de Escola e os Supervisores de Ensino da DRE de Campinas.

A análise dos dados revelou que os Supervisores de Ensino apresentam mais condições que os Diretores de Escola para a adoção das orientações democráticas.

A análise sugeriu, também, que no tipo de atividade exercida pelos sujeitos e na qualidade de sua formação acadêmica, podem ser buscadas as prováveis origens dos resultados observados.

Bibliografia

- Bobbio, Norberto, Liberalismo e democracia, São Paulo, Editora Brasiliense, 1988.
- Bordenave, Juan E. Diaz, O que é Participação, São Paulo, Editora Brasiliense, 3ª ed., 1985 (Coleção Primeiros Passos, 95).
- Chacon, Vamireh, História dos Partidos Políticos Brasileiros, Brasília, Editora da UnB, 1981.
- Coelho, Teixeira, O que é Indústria Cultural, São Paulo, Editora Brasiliense, 6ª ed., 1983.
- Crítica da Divisão do Trabalho: textos de Carl Marx *et alii*, escolhidos e apresentados por André Gorz, tradução de Estela dos Santos Abreu, São Paulo, Martins Fontes, 1980.
- Cunha, Luiz Antônio e Góes, Moacyr de, O Golpe na Educação, 5ª ed., Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1985.
- Demo, Pedro, Metodologia Científica em Ciências Sociais, 1ª ed., São Paulo, Editora Atlas, S.A., 1985.
- Diário Oficial do Estado de 29/10/1968, 30/01/76, 27/10/77 e 10/11/78.
- Diário Oficial do Estado, Lec. I, 19/10/88.

ERS Information Aid, Educacional Research Service, Inc.,
1815 North Fort Myer Drive Arlington, Virginia 22209,
March, 1975.

Faber, Charles F. e Sharron, Gilbert F., Administracion
Escolar - Teoria y Practica, Madrid, Paraninfo, 1974.

Faoro, Raymundo, Os Donos do Poder: Formação do Patronato
Político Brasileiro, Porto Alegre, Editora Globo, 1958.

Ferreira, A. B. H., Pequeno Dicionário Brasileiro da Língua
Portuguesa, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1972.

Folha de S. Paulo - 16/03/83.

Folha de S. Paulo - 16/03/87.

Freitag, Bárbara, Política educacional e indústria
cultural, São Paulo, Cortez Editora / Autores
Associados, 1987.

Giannotti, José Arthur, A universidade em ritmo de
barbárie, 3ª ed., São Paulo, Editora Brasiliense, 1987.

Governo do Estado de São Paulo, A Batalha da Democracia no
Governo Montoro, São Paulo, PW, 1987.

Lamounier, Bolivar e Neneguello, Raquel, Partidos políticos
e consolidação democrática - o caso brasileiro, São
Paulo, Editora Brasiliense, 1986.

- Legislação de Ensino de 1º e 2º Graus, Atualização, São Paulo, SECENP, vol.XII, XV, XVI, XVII, XVIII, XX, XXI e XXIII.
- Lobrot, Michel, A favor ou contra a autoridade, tradução de Ruth Joffily Dias, Rio de Janeiro, F. Alves, 1977.
- Martins, Carlos B., Ensino Pago: um retrato sem retoques, São Paulo, Global Editora, 1981.
- Moraes, J. Q., Costa, W. P. e Oliveira, E. R., A tutela militar, São Paulo, Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1987 (Grande Brasil, Veredas; v.3).
- Motta, Fernando C. Prestes, O que é Burocracia, 5ª ed., São Paulo, Editora Brasiliense, 1984.
- _____, Participação e Co-Gestão, novas formas de administração, 2ª ed., São Paulo, Editora Brasiliense S.A., 1984.
- Motta, Fernando C. Prestes *et alii*, Participação e Participação (ensaios sobre autogestão), São Paulo, Editora Babel Cultural, 1987.
- Motta, Fernando C. Prestes e Pereira, Luiz C. Bresser, Introdução à Organização Burocrática, 1ª ed., São Paulo, Editora Brasiliense, 1981.
- Ribeiro, José Querino, Ensaio de uma Teoria da Administração Escolar, São Paulo, Editora Saraiva, 1978.

- Romanelli, Otaíza de Oliveira, História da Educação no Brasil, 8ª ed., Petrópolis RJ, Editora Vozes Ltda., 1978.
- Rosenfield, Denis L., A Questão da Democracia, São Paulo, Editora Brasiliense, 1984.
- Saviani, Dermeval, Escola e Sociedade, São Paulo, Cortez Editora / Autores Associados, 1985.
- Severino, Joaquim Antônio, Metodologia do Trabalho Científico, São Paulo, Cortez Editora / Autores Associados, 1983.
- Souza, Maria do Carmo Carvalho Campello de, Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964), São Paulo, Alfa-Omega, 1976.
- Tábuas de Estatística, USP, Instituto de Matemática e Estatística, Departamento de Estatística, 1972.
- Vieira, Paulo Reis, Em busca de uma teoria de descentralização: uma análise comparativa em 45 países, tradução de Hugo Walvilich, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Serv. de publicações, 1971.
- Weber, Max, Economia y Sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1944.

Anexos I, II, III, IV e V

Апexo I

Campinas, Outubro de 1988.

Caro colega,

Assim como você, pertencemos à rede estadual de ensino, onde já fomos professores e, presentemente, somos especialistas de educação.

Nossa opção pessoal e nosso único compromisso é com a escola pública. Por essa razão, nossa preocupação está voltada para as dificuldades, os dilemas e os problemas enfrentados por aqueles que atuam na rede estadual de ensino.

Pelo fato de nós também estarmos vivendo essa mesma situação, decidimos analisar alguns de seus aspectos, em nossa dissertação de mestrado.

Mais uma vez afirmamos aqui o que já mencionamos anteriormente: o nosso único compromisso é com a escola pública. Não há em nós intenção outra que não aquela de tentar oferecer alguma contribuição, por mais modesta que possa ser, no sentido de melhorar as condições de trabalho e a qualidade do ensino naquela escola.

Entendemos, outrossim, que somente aqueles que estão atuando na rede estadual de ensino têm, de fato, condições de relatar o que está se passando dentro dela. Eles, e tão somente eles, nos permitirão levar à Universidade, informes fidedignos a respeito de algumas situações que estão sendo efetivamente vivenciadas pelos integrantes dos quadros do ensino público estadual, possibilitando o confronto entre o que, praticamente, ocorre e aquilo que, teoricamente, se afirma.

Com o intuito de coletar tão preciosas informações, decidimos elaborar um instrumento de pesquisa (e que agora estamos passando às suas mãos), constituído de duas partes. Na primeira parte se fazem constar (tens relativos à sua situação funcional, experiência profissional e formação acadêmica. Na segunda parte são apresentados enunciados, seguidos de quatro alternativas, dentre as quais uma será escolhida e assinalada por você.

Em nosso instrumento não existem alternativas erradas. O que realmente nos importa é a sua manifestação sincera e espontânea, motivo pelo qual você não deverá se identificar e nem tão pouco indicar o local onde trabalha.

Sabendo que poderemos contar com a sua inestimável colaboração, deixamos aqui registrado o nosso mais sincero agradecimento, comprometendo-nos a relatar, quando concluída a pesquisa, os resultados a que chegamos através da mesma.

Anexo II

INSTRUÇÕES GERAIS (Parte I)

Por favor, leia atentamente cada item e sub item. Dependendo do caso, assinale com um (X) a assertiva que expresse a sua situação ou complete as lacunas com os informes que estão sendo solicitados.

1. Situação funcional

- () Titular de cargo de Supervisor de Ensino dessa D.E.
- () Titular de cargo de Supervisor de Ensino de outra D.E., substituindo nessa D.E.
- () Titular de cargo de Diretor de Escola, aprovado em concurso para o cargo de Supervisor de Ensino, substituindo Supervisor de Ensino nessa D.E.
- () Titular de cargo de Assistente de Diretor, aprovado em concurso para o cargo de Supervisor de Ensino, substituindo Supervisor de Ensino nessa D.E.
- () Titular de cargo de Coordenador Pedagógico, aprovado em concurso para o cargo de Supervisor de Ensino, substituindo Supervisor de Ensino nessa D.E.
- () Titular de cargo de Orientador Educacional, aprovado em concurso para o cargo de Supervisor de Ensino, substituindo Supervisor de Ensino nessa D.E.
- () Titular de cargo de Diretor de Escola, substituindo Supervisor de Ensino nessa D.E.
- () Titular de cargo de Coordenador Pedagógico, substituindo Supervisor de Ensino nessa D.E.
- () Titular de cargo de Orientador Educacional, substituindo Supervisor de Ensino nessa D.E.
- () Outra situação (especifique).....
.....
.....

2. Tempo de exercício na rede estadual de ensino:

2.1 - Como docente:

PI - _____ anos e _____ meses.

PII/PIII - _____ anos e _____ meses.

2.1.1 - Atuação concomitante:

PI e PII/PIII - _____ anos e _____ meses.

2.2 - Como especialista de educação (titular ou não de cargo efetivo):

. Delegado de Ensino - _____ anos e _____ meses.

. Supervisor de Ensino - _____ anos e _____ meses.

. Diretor de Escola - _____ anos e _____ meses.

. Assistente de Diretor - _____ anos e _____ meses.

. Orientador Educacional - _____ anos e _____ meses.

. Coordenador Pedagógico - _____ anos e _____ meses.

2.3 - Atuação concomitantemente como especialista de educação e docente:

Modalidade de Especialista	Campo de atuação docente (PI, PII ou PIII)	Duração
-----	-----	____anos e ____meses.
-----	-----	____anos e ____meses.
-----	-----	____anos e ____meses.
-----	-----	____anos e ____meses.
-----	-----	____anos e ____meses.

3. Educação Universitária

3.1 - Cursos de 3º grau e Licenciaturas (Plenas ou Curtas) concluídas.

Curso de 3º Grau ou Licenciatura	Ano de conclusão	Tipo de Instituição: Oficial(O) ou Particular(P)
1- -----	19-----	()
2- -----	19-----	()
3- -----	19-----	()
4- -----	19-----	()
5- -----	19-----	()
6- -----	19-----	()

3.2 - Cursos de pós-graduação concluídos

3.2.1 - Aperfeiçoamento em

..... Ano de conclusão 19.....
 Ano de conclusão 19.....
 Ano de conclusão 19.....
 Ano de conclusão 19.....

3.2.2 - Especialização em:

..... Ano de conclusão 19.....
 Ano de conclusão 19.....
 Ano de conclusão: 19.....
 Ano de conclusão: 19.....

3.2.3 - Mestrado em:

..... Ano de conclusão: 19.....
 Ano de conclusão: 19.....

3.2.4 - Doutorado em:

..... Ano de conclusão: 19.....
 Ano de conclusão: 19.....

3.3 - Cursos de pós-graduação não concluídos:

3.3.1 - Aperfeiçoamento em:

..... Início em: 19____.

..... Início em: 19____.

..... Início em: 19____.

..... Início em: 19____.

3.3.2 - Especialização em:

..... Início em: 19____.

..... Início em: 19____.

..... Início em: 19____.

..... Início em: 19____.

3.3.3 - Mestrado em:

..... Início em: 19____.

..... Início em: 19____.

3.3.4 - Doutorado em:

..... Início em: 19____.

..... Início em: 19____.

4. Formação Pedagógica Específica

4.1 - Licenciatura Plena em Pedagogia obtida

- () em curso regular de 04 anos.
- () em curso regular de 03 anos.
- () em curso regular de 02 anos.
- () através de Complementação Pedagógica a alguma Licenciatura já concluída.
- () através de complementação ao antigo Curso de Administradores Escolares.

4.2 - Formação Pedagógica Específica (Licenciatura Plena em Pedagogia) obtida em curso:

- () regularmente ministrado ao longo da semana, com rigoroso controle da presença do aluno.
- () regularmente ministrado ao longo da semana, com controle flexível da presença do aluno.
- () concentrado em alguns dias da semana, com rigoroso controle da presença do aluno.
- () concentrado em alguns dias da semana, com controle flexível da presença do aluno.

4.3 - Formação Pedagógica Específica (Licenciatura Plena em Pedagogia) cumprida e/ou concluída em instituição:

() Oficial

() Particular

Anexo III

INSTRUÇÕES GERAIS (Parte II)

Por favor, leia atentamente cada enunciado e as quatro alternativas que o acompanham. Selecione a alternativa que melhor expressar o seu ponto de vista, assinalando com um (X) a letra que a precede.

Por gentileza, não deixe nenhum enunciado sem a assinalação de uma alternativa.

Você deverá assinalar uma e tão-somente uma alternativa para cada enunciado.

Anexo IV

1. As atividades de reciclagem, presentes no processo de atualização profissional dos integrantes do Quadro do Magistério, devem ser promovidas periodicamente:

- 1 (a) pelos órgãos centrais da Secretaria de Estado da Educação (CEI, CENP, etc)
- 4 (b) pelos órgãos locais da Secretaria de Estado da Educação (escola, grupo de escolas).
- 3 (c) pelos órgãos sub-regionais da Secretaria de Estado da Educação (D.E).
- 2 (d) pelos órgãos regionais da Secretaria de Estado da Educação (D.R.C).

2. A participação, na esfera do poder público, deve ser:

- 2 (a) concedida pelo Estado, pois se trata de questão essencialmente política.
- 1 (b) decidida pelo Estado, pois se trata de questão essencialmente política.
- 4 (c) conquistada do Estado, pois se trata de questão essencialmente política.
- 3 (d) cedida pelo Estado, pois se trata de questão essencialmente política.

3. Em uma organização administrativa, o poder de decisão deve ser exercido:

- 3 (a) pelo seu responsável legal, após ouvir os elementos da equipe que o assessoram.
- 1 (b) pelo seu responsável legal, pois é quem tem competência para tal.
- 2 (c) pelo seu responsável legal, ou por quem tenha legalmente competência delegada para tal.
- 4 (d) pelo seu responsável legal, em função das expectativas dos elementos da escola.

4. Pensando na melhoria do desempenho profissional do Diretor de Escola e/ou do Supervisor, pode-se afirmar que o treinamento em serviço:

- 3 (a) dificilmente é mais importante que os cursos de atualização e reciclagem.
- 1 (b) é mais importante que os cursos de atualização e reciclagem.
- 2 (c) é tão importante quanto os cursos de atualização e reciclagem.
- 4 (d) é menos importante que os cursos de atualização e reciclagem.

5. Os assuntos e o material de apoio das reuniões pedagógicas que acontecem na escola devem ficar a cargo, principalmente:

- 4 (a) da Unidade Escolar, com base nas necessidades por ela mesma detectadas.
- 1 (b) da C.E.N.P., com base nas necessidades detectadas nas escolas da rede estadual.
- 3 (c) da D.E., com base nas necessidades detectadas nas escolas estaduais de sua área.
- 2 (d) da D.R.E., com base nas necessidades detectadas nas escolas estaduais de sua região.

6. Vantagens e privilégios devem ser:

- 3 (a) minimizados, pois de todos os cargos decorrem responsabilidades.
- 4 (b) extintos, pois todos os cargos têm a sua relevância social.
- 1 (c) proporcionais à relevância social do cargo.
- 2 (d) proporcionais às responsabilidades decorrentes do cargo.

3

7. A política educacional adotada pelo atual Governo do Estado de São Paulo caracteriza-se por ser:

- (a) centralizadora quanto à tomada de decisões e descentralizadora quanto à liberação de recursos para a sua execução.
- (b) descentralizadora quanto à tomada de decisões e também quanto à liberação de recursos para a sua execução.
- (c) centralizadora quanto à tomada de decisões e também quanto à liberação de recursos para a sua execução.
- (d) descentralizadora quanto à tomada de decisões e centralizadora quanto à liberação de recursos para a sua execução.

8. Em seu entender:

- 2 (a) o campo da educação é, freqüentemente, um campo político.
- 3 (b) o campo da educação é, conseqüentemente, um campo político.
- 4 (c) o campo da educação é, necessariamente, um campo político.
- 1 (d) o campo da educação é, ocasionalmente, um campo político.

9. Suponha uma experiência onde, por rodízio e temporariamente, os especialistas do Q.M. tivessem que retornar à condição de docentes e os docentes tivessem que assumir as funções dos especialistas. A seu ver, tal experiência seria:

- 4 (a) necessária.
- 2 (b) cômica.
- 3 (c) interessante.
- 1 (d) impraticável.

10. Para o desempenho de seu trabalho diário, um sólido embasamento teórico é:

- (a) secundário, pois a prática quase sempre prevalece sobre a teoria.
- (b) indispensável, pois a prática quase nunca prevalece sobre a teoria.
- (c) complementar, pois a prática com frequência prevalece sobre a teoria.
- (d) importante, pois a prática muito raramente prevalece sobre a teoria.

11. As decisões, em um órgão da estrutura administrativa da Secretaria de Estado da Educação, são tomadas:

- 1 (a) necessariamente em conformidade com o estabelecido nas normas legais e em estrito atendimento às determinações superiores.
- 3 (b) às vezes em conformidade com o estabelecido nas normas legais e nem sempre em atendimento às determinações superiores.
- 2 (c) quase sempre em conformidade com o estabelecido nas normas legais e geralmente em atendimento às determinações superiores.
- 4 (d) nem sempre em conformidade com o estabelecido nas normas legais e quase nunca em atendimento às determinações superiores.

12. A experiência adquirida no desempenho de funções ou cargos de natureza administrativa:

- 3 (a) às vezes se torna um elemento dificultador para o exercício da Direcção de Escola ~~ou da Direcção de Escola~~ ou da Supervisão de Ensino.
- 2 (b) às vezes se torna um elemento facilitador para o exercício da Direcção de Escola ~~ou da Direcção de Escola~~ ou da Supervisão de Ensino.
- 4 (c) geralmente se torna um elemento dificultador para o exercício da Direcção de Escola ~~ou da Direcção de Escola~~ ou da Supervisão de Ensino.
- 1 (d) geralmente se torna um elemento facilitador para exercício da Direcção de Escola ou da ~~Direcção de Escola~~ ou Supervisão de Ensino.

13. O cumprimento das determinações burocrático-administrativas vindas de órgãos superiores.

- 2 (a) ocupa parte significativa de sua Jornada de trabalho, restando pequenos espaços para uma atuação efetiva nos aspectos propriamente pedagógicos.
- 4 (b) ocupa parte irrisória de sua Jornada de trabalho, restando espaços consideráveis para uma atuação efetiva nos aspectos propriamente pedagógicos.
- 3 (c) ocupa alguma parte de sua Jornada de trabalho, restando espaços razoáveis para uma atuação efetiva nos aspectos propriamente pedagógicos.
- 1 (d) ocupa quase toda a sua Jornada de trabalho, não restando espaços para uma atuação efetiva nos aspectos propriamente pedagógicos.

14. Imagine receber um expediente, no qual se lhe apresenta, para manifestação, uma situação problemática e delicada, envolvendo elementos que trabalhem consigo. Nesse caso você prefere:

- 4 (a) apreciar o problema com a sua equipe, e, então, proferir o parecer conclusivo.
- 2 (b) solicitar orientação à autoridade superior e, também, auxílio no tocante ao parecer conclusivo.
- 3 (c) buscar orientação junto à autoridade superior e, então, proferir o parecer conclusivo.
- 1 (d) elaborar uma informação e encaminhar, a seguir, o expediente à autoridade superior para o parecer conclusivo.

15. As diretrizes gerais da Secretaria de Estado da Educação devem ser elaboradas:

- 2 (a) por elementos dos diversos órgãos centrais dessa Secretaria, assessorados por representantes de sua estrutura administrativa.
- 3 (b) por elementos dos diversos órgãos da estrutura administrativa dessa Secretaria, assessorados por representantes das entidades de classe do Quadro do Magistério.
- 1 (c) por elementos do Governo Estadual, assessorados por representantes dos órgãos centrais dessa Secretaria.
- 4 (d) por elementos dos diversos órgãos dessa Secretaria e das entidades de classes do Quadro do Magistério, assessorados por representantes dos demais segmentos que a integram.

16. As determinações expedidas pela Secretaria de Estado da Educação devem:

- 2 (a) ser bem claras e detalhadas o suficiente para possibilitar a sua adequada operacionalização.
- 1 (b) ser muito claras e bem detalhadas para possibilitar a sua devida operacionalização.
- 4 (c) ser extremamente flexíveis para garantir uma liberdade assumida em sua operacionalização.
- 3 (d) se restringir ao essencial para permitir a liberdade necessária à sua operacionalização.

17. O relacionamento estabelecido entre os elementos de um órgão da administração pública norteia-se:

- 3 (a) parcialmente pelo que estabelecem as normas legais, pois a organização social não deve necessariamente se subordinar a elas.
- 4 (b) irrelevantemente pelo que estabelecem as normas legais, pois elas é que devem se subordinar à organização social.
- 1 (c) essencialmente pelo que estabelecem as normas legais, pois a organização social deve se subordinar a elas.
- 2 (d) principalmente pelo que estabelecem as normas legais, pois a organização social deve também se subordinar a elas.

18. O principal papel de uma entidade de classe é a defesa:

- 1 (a) dos interesses econômicos reivindicados pela sua categoria profissional.
- 3 (b) do espaço político conquistado pela sua categoria profissional.
- 2 (c) dos benefícios sociais solicitados pela sua categoria profissional.
- 4 (d) da participação política ansiada pela sua categoria profissional.

19. Para o Diretor de Escola o que realmente importa no Plano Escolar de sua escola são:

- 3 (a) as discussões feitas pela equipe da escola por ocasião da elaboração do documento.
- 1 (b) os passos formais seguidos pela equipe da escola por ocasião da elaboração do documento..
- 4 (c) as decisões assumidas pela equipe da escola por ocasião da elaboração do documento..
- 2 (d) as informações prestadas pela equipe da escola por ocasião da elaboração do documento.

20. Uma autoridade autenticamente legítima:

- 1 (a) não necessita do controle de seus subordinados e não pode ter caráter transitório.
- 2 (b) não necessita do controle de seus subordinados mas pode ter caráter transitório.
- 4 (c) necessita do controle de seus subordinados e deve ter caráter transitório.
- 3 (d) necessita do controle de seus subordinados e pode ter caráter transitório.

21. Você considera que a sua formação universitária, em Administração e/ou Supervisão Escolar, tem contribuído:

- (a) significativamente para a solução de questões da esfera administrativa, mas muito pouco da pedagógica.
- (b) significativamente para a solução de questões da esfera pedagógica, mas muito pouco da administrativa.
- (c) pouco significativamente para a solução de questões tanto da esfera administrativa como da pedagógica.
- (d) significativamente para a solução de questões tanto da esfera administrativa como da pedagógica.

22. Pode-se afirmar que a legislação em vigor garante:

- 1 (a) plenamente a legalidade da autoridade e, conseqüentemente, a sua legitimidade.
- 4 (b) relativamente a legalidade da autoridade e, precariamente, a sua legitimidade.
- 2 (c) plenamente a legalidade da autoridade e, relativamente, a sua legitimidade.
- 3 (d) relativamente a legalidade de autoridade, conseqüentemente, a sua legitimidade.

23. As questões de natureza essencialmente pedagógica devem ser apreciadas e discutidas na escola pela:

- 4 (a) equipe da unidade escolar, contando com a participação de sua comunidade.
- 1 (b) equipe de direção, contando com a participação da Delegacia de Ensino.
- 2 (c) equipe de direção e núcleo de apoio técnico-pedagógico, contando com a participação da Delegacia de Ensino.
- 3 (d) equipe de direção e núcleo de apoio técnico-pedagógico, contando com a participação do núcleo de apoio administrativo.

Anexo V

19. Para o Diretor de Escola o que realmente importa no Plano Escolar de sua escola são:

- 3 (a) as discussões feitas pela equipe da escola por ocasião da elaboração do documento.
- 1 (b) os passos formais seguidos pela equipe da escola por ocasião da elaboração do documento..
- 4 (c) as decisões assumidas pela equipe da escola por ocasião da elaboração do documento..
- 2 (d) as informações prestadas pela equipe da escola por ocasião da elaboração do documento.

23. As questões de natureza essencialmente pedagógica devem ser apreciadas e discutidas na escola pela:

- 4 (a) equipe da unidade escolar, contando com a participação de sua comunidade.
- 1 (b) equipe de direção, contando com a participação da Delegacia de Ensino.
- 2 (c) equipe de direção e núcleo de apoio técnico-pedagógico, contando com a participação da Delegacia de Ensino.
- 3 (d) equipe de direção e núcleo de apoio técnico-pedagógico, contando com a participação do núcleo de apoio administrativo.

19. Para o Supervisor de Ensino, o que realmente importa no Plano Escolar de suas escolas são:

- 3 (a) as discussões feitas pela equipe da escola por ocasião da elaboração do documento.
- 1 (b) os passos formais seguidos pela equipe da escola por ocasião da elaboração do documento..
- 4 (c) as decisões assumidas pela equipe da escola por ocasião da elaboração do documento..
- 2 (d) as informações prestadas pela equipe da escola por ocasião da elaboração do documento.

23. As questões de natureza essencialmente pedagógica devem ser apreciadas e discutidas na Delegacia de Ensino:

- 4 (a) pelo Delegado de Ensino, pela equipe de Supervisão de Ensino e por elementos dos demais setores.
- 1 (b) pelo Delegado de Ensino e pela equipe de Supervisão de Ensino.
- 2 (c) pelo Delegado de Ensino, pela equipe de Supervisão de Ensino e pela monitoria.
- 3 (d) pelo Delegado de Ensino, pela equipe de Supervisão de Ensino, pela monitoria e pela Assistência de Planejamento.