

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

Dissertação de Mestrado

Paulo Batista de Souza

- autor -

Prof. Dr. José Roberto Montes Heloani

- orientador -

**O papel dos Órgãos Colegiados na Gestão Educacional
dos Institutos Isolados de Ensino Superior**

Este exemplar corresponde à redação final da dissertação defendida por **PAULO BATISTA DE SOUZA** e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data: _____ / _____ / _____

Assinaturas:

Orientador: _____

Comissão Julgadora: _____

Campinas - SP

- 2003 -

© by Paulo Batista Souza, 2003.

**Catálogo na Publicação elaborada pela biblioteca
da Faculdade de Educação/UNICAMP**

Bibliotecário: Gilденir Carolino Santos - CRB-8ª/5447

So89p

Souza, Paulo Batista.

O papel dos órgãos colegiados na gestão educacional dos institutos isolados de ensino superior / Paulo Batista Souza. -- Campinas, SP: [s.n.], 2003.

Orientador : José Roberto Montes Heloani.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Gestão educacional. 2. Órgãos Colegiados. 3. Participação. 4. Avaliação institucional. I. Heloani, José Roberto Montes. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

03-085-BFE

Dedico este trabalho...

À minha esposa Sônia Regina,
Pelo companheirismo e constante incentivo

À minha filha Júlia,
pelo sorriso reconfortante nas horas de cansaço

À minha mãe Maria e meu pai Altino (*in memorian*)
pelo exemplo de vida, pelo amor
e pelo apoio incondicional aos meus ideais

Ao Padre Edir (*in memorian*),
irmão e companheiro nas grandes caminhadas da vida

A todos os companheiros que militam no ensino superior.

AGRADECIMENTOS

A Deus pelo dom da vida

Ao Prof. Dr. José Roberto Montes Heloani, pela orientação segura, pelos grandes ensinamentos e pela oportunidade de mais uma conquista.

A UNICAMP, pela oportunidade de tomar parte deste centro de excelência.

Ao Programa de Pós-graduação da Faculdade de educação, pela acolhida.

Aos funcionários da Secretaria de Pós-graduação, pelo carinho e dedicação em todos os momentos.

Aos funcionários da Biblioteca da Faculdade de educação, pela disponibilidade no atendimento.

Ao Prof. Dr. Zacarias Pereira Borges, por fazer parte das bancas de qualificação e defesa e pelas palavras de incentivo durante o tempo de convivência.

Ao Prof. Dr. Demerval Luiz Polizelli, pela disponibilidade e por todas as contribuições no exame de qualificação.

Aos meus irmãos, pelo companheirismo de toda vida.

A minha irmã Sônia, pelo apoio e ajuda em diagramar este trabalho.

A Ana Clara, pela gentileza da tradução.

Aos companheiros do SINPRO-Araçatuba: Luis Carlos, Wladimir Lênin e Graça, pela partilha na experiência da docência e da Gestão.

Ao Programa de Pós-graduação em Odontologia Preventiva e Social da UNESP – Campus de Araçatuba, nas pessoas das Professoras Nemre e Suzely, pelo apoio e encorajamento.

RESUMO

Este trabalho de pesquisa busca verificar como se dá a participação dos órgãos colegiados na gestão educacional dos institutos isolados de ensino superior. Nesta busca a partir da avaliação institucional, verificamos que a sintonia entre o real e o ideal nem sempre ocorre, pois, em muitos casos, procura-se resolver os problemas de gestão importando modelos prontos de organizações não educacionais. Verificamos este que nem sempre é o melhor caminho, pois, repetem-se nas organizações educacionais os mesmos erros, mas nem sempre os mesmos acertos.

Procuramos mostrar a partir deste problema que o caminho a ser trilhado é o da participação ou da partilha do poder, que questiona já num primeiro momento o modelo tradicional de gestão, um modelo piramidal, e propõe um outro modelo de gestão onde a participação dos atores das organizações educacionais: professores, alunos, administradores e funcionários de apoio, são partes de um sistema e proporcionalmente colaboram para o bom êxito da gestão educacional. Concluimos que este é o melhor caminho, pois, estimula a participação e a co-responsabilidade na gestão educacional.

ABSTRACT

This research seeks to verify the participation of public organs organized on educational administration of isolated colleges. According to the research, through an institutional evaluation, we can verify that there isn't always tuning between real and ideal, because in many cases bringing ready models from non-educational organizations solves administration problems. Although this isn't the better way, because in educational organizations the same mistakes are committed, but not the same lucky hits.

We want to show, through this problem, that the way to be thrashed is the way of participation or share of power, which questions the traditional administration model, a pyramidal model, and proposes another model, where the participation of people from educational organizations: teachers, students, administrators, and supporting workers, are part of a system and proportionally collaborate to the success of educational administration. We conclude though, that this is the better way to solve the problem, because it stimulates the participation and co-responsibility on educational administration.

SUMÁRIO

	Páginas
Introdução	1
Objetivo da Pesquisa	5
Justificativa da Pesquisa	6
Metodologia	7
Contribuições da Pesquisa	8
Capitulo I	
1 - Breve Histórico das fundações	
1.1- Considerações gerais.....	10
1.2- Os desafios da expansão do ensino superior.....	11
1.3- Financiamento do ensino superior.....	12
1.4- Mudanças das estruturas das mantenedoras..	12
2 - As instituições de ensino superior do Estado de São Paulo	14
2.1- Breve histórico do ensino superior municipal do Estado de São Paulo.....	17
Capitulo II	
1- A gestão educacional- desafio para as instituições de ensino superior.....	25
1.1- Gestão: o que significa	29
1.2- A Gestão do ensino superior: um desafio	31
1.3- O perfil dos gestores do ensino superior.....	35

2 - A participação: A gestão direcionada para um projeto acadêmico.....	39
2.1- A participação enquanto compromisso com a realização dos fins institucionais.....	39
2.2- A participação enquanto descentralização: a partilha do poder de decisão	44
 Capítulo III. A importância da avaliação institucional para perceber os desvios da gestão educacional.....	 51
1- A avaliação institucional: espaço para compreender a instituição.....	51
2- A avaliação institucional com o papel de identificar os desvios.....	58
 Conclusão	 66
 Bibliografia	 75
 Anexos.....	 81

INTRODUÇÃO

O mundo atual é dominado por diversos tipos de organizações: tradicionais, que são os modelos verticalizados, piramidais, as modernas, "enxutas", empresas reorganizadas, mas que guardam as características da verticalização e as horizontais, que são empresas, mais abertas ao envolvimento e a participação do conjunto que compõe a organização inclusive a comunidade a qual faz parte; enfim, organizações que representam força e poder sobre a sociedade.

Todos estes tipos de organizações em conjunto interferem no cotidiano das pessoas, dos grupos sociais e das inúmeras empresas existentes na sociedade. Sociedade esta que vive em constantes reconfigurações de poder e mudanças de paradigmas gerando conflitos, incertezas e preocupações com o futuro da humanidade. Tal fenômeno forma uma sociedade complexa de difícil compreensão e, ao mesmo tempo, de incrível riqueza de idéias a serem investigadas.

É dentro desta sociedade complexa composta por fenômenos sociais, econômicos e culturais que o estudo das organizações se encontra. Este estudo envolve inúmeras questões que giram em torno das pessoas, das tecnologias, dos novos arranjos organizacionais que geram conhecimento e inovações para um mercado globalizado.

Neste sentido ao iniciar uma discussão sobre a gestão educacional nos institutos isolados de ensino superior, temos que ter em mente que há um contexto competitivo e desafiador que requer das instituições de ensino e principalmente dos institutos isolados de ensino superior um novo tipo de gestão voltado para a qualidade dos serviços educacionais, tendo em mente que a gestão educacional é diferente em muitos aspectos de um programa de gestão em qualquer outro ramo

comercial. A particularidade se dá no sentido de que não basta contratar um “grande administrador”, pois, as organizações educacionais não têm como serem administradas por um único administrador, dentro de um modelo hierarquizado nos moldes verticalizados. Neste tipo de organização há a necessidade de uma abordagem administrativa voltada para a qualificação das partes que formam o conjunto da organização, a saber: Administradores, Professores, Alunos e Funcionários. Nos últimos anos, as instituições têm sido alvo de críticas severas por parte da sociedade, acusadas de ultrapassadas em seus métodos e de não cumprirem com suas funções de produção, transmissão e aplicação de conhecimentos na prestação de serviços educacionais. As instituições de ensino superior adquiriram ao longo do tempo a imagem de instituições sem capacidade para mudanças ou ajustes rápidos, buscando atender as necessidades do mundo em mudança que exige organizações ágeis.

As instituições sofrem enorme pressão para diminuir o custo operacional, adequando-se às novas tecnologias em sala de aula e maior produtividade. Assim como outros bens, a educação necessita permanente atualização.

É Neste sentido que a abordagem da gestão educacional pela via da qualidade na gestão das instituições de ensino superior se faz oportuno. A preocupação com a qualidade não é recente. Certamente todas as gerações de dirigentes, professores, funcionários e alunos que já passaram pelas instituições de ensino superior buscaram de alguma forma, dentro do seu limite, e no seu tempo, contribuir para a melhoria da qualidade de educação superior Brasileira.

Assim diz MEYER JR. (1997:153),

”... qualidade no ensino superior é um conceito complexo, multidimensional, dinâmico, subjetivo, abrangente e, por isto, difícil de definir. Uma vez que o conceito de qualidade e os critérios para sua

mensuração têm evoluído ao longo do tempo, difícil tem sido a tarefa de encontrar um consenso acerca do que seja qualidade, como mensurá-la e avaliá-la. Por conter um forte componente de subjetividade, torna-se difícil atingir um consenso a respeito da qualidade de um bom serviço”.

Enquanto que nas organizações que produzem bens materiais, portanto tangíveis, há uma maior probabilidade de se obter um consenso acerca do que seja um produto de qualidade, o oposto ocorre nas organizações que produzem bens intangíveis, como o caso das instituições de ensino superior. Observa-se, assim, que o conceito de qualidade, além de complexo e dinâmico, envolve valores, crenças, perspectivas e julgamento acerca dos atributos, propriedades e condições dos produtos ou serviços oferecidos.

Nos dias atuais, praticamente não existe nenhum gestor que não tenha ouvido falar, lido a respeito, ou mesmo participado de algum evento ligado à abordagem da gestão para a qualidade total. Trata-se de uma abordagem gerencial, que se baseia no trabalho de DEMING (1990), concentrando sua atenção em princípios como: satisfação do cliente, trabalho cooperativo, melhoria contínua, mensuração e solução de problemas.

A utilização de modernas técnicas e abordagens gerenciais vindas da área empresarial é uma das formas de buscar maior agilidade organizacional e qualidades dos serviços educacionais produzidos. A abordagem da gestão voltada para a qualidade é certamente uma contribuição importante, ao introduzir no espaço educacional uma nova filosofia gerencial caracterizada pelo trabalho centrado na qualidade dos produtos/serviços e sua mensuração, conceito de cliente interno e externo, satisfação do cliente, trabalho em equipe e qualidade como busca permanente.

A melhoria da qualidade institucional exige transformações na atual forma de gestão predominante nas Instituições de ensino públicas e privadas Brasileiras. Isto implica em mudança na mentalidade dos administradores universitários, professores, alunos e uma redefinição da missão institucional, reestruturação organizacional e implantação de uma nova filosofia gerencial.

As instituições de ensino superior já estão competindo por alunos mais bem preparados, professores qualificados, inovações tecnológicas, recursos de órgãos de fomento e imagem institucional. Neste contexto, é vital a noção proporcionada pela abordagem da gestão da qualidade e que envolve conceitos como: insumos, processos, produtos, satisfação do cliente, trabalho em equipe e produtividade. Da mesma forma, outras contribuições da área gerencial como planejamento estratégico e marketing são de grande utilidade ao gerenciamento das instituições de ensino superior.

Isto posto, devemos passar a apresentar o nosso propósito ou o problema do nosso trabalho de pesquisa que é: **“O papel dos órgãos colegiados na gestão educacional dos institutos isolados de ensino superior”**.

As Fundações educacionais mantenedoras das Instituições de Ensino Superior do Interior do estado de São Paulo, sendo a maioria criada por Lei municipal e com função específica voltada para o ensino do terceiro grau, não tendo fins lucrativos e inseridas na sociedade de maneira tal, que podem melhorar a qualidade de vida da comunidade com programas permanentes que as integrem e, ao mesmo tempo, possam colocar o seu conhecimento teórico na prática, ajudar a atender as necessidades da comunidade com projetos que envolvam, desde a prestação de serviços à comunidade até planos de desenvolvimento para o município, são objetos de estudo deste trabalho.

OBJETIVO DA PESQUISA

O objetivo principal do nosso trabalho é verificar através da gestão educacional nos institutos isolados de ensino superior, com base na avaliação institucional, como se dá a participação dos órgãos colegiados na gestão educacional, para tanto, definiremos o que é participação, e quais são os órgãos colegiados, uma vez que estas instituições são avaliadas pelo Conselho Estadual de Educação de São Paulo, para que possam caminhar de acordo com a legislação em vigor (**Lei 9394/96**) e assim melhorar paulatinamente o seu objetivo fim, que é a formação de pessoas. Para que este trabalho possa acontecer é importante que se tenha delimitado o nosso espaço de ação e a forma como vamos agir neste espaço. Vamos realizar uma revisão bibliográfica sobre os temas: Quem são estas instituições; Gestão e gestão educacional; O papel do gestor; A importância da avaliação para perceber os desvios da gestão; A avaliação institucional enquanto espaço para compreender a instituição.

JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

O que justifica esse nosso trabalho de pesquisa é a necessidade que vemos de as instituições isoladas de ensino superior adequarem-se a um novo momento no ensino superior de reorganização e de comprometimento social. Acreditamos que somente com um novo desenho na gestão educacional, onde os órgãos colegiados tenham os seus espaço delimitado e assim gerar comprometimento do conjunto que participa das instituições: Administração, docente e discente, é que esse novo desenho da gestão educacional favorecerá o aparecimento de um novo conceito em gestão educacional onde as duas áreas: administrativo e acadêmico caminharão no sentido de fazer uma amarração na gestão educacional favorecendo principalmente a descentralização e a partilha do poder na instituição.

METODOLOGIA DA PESQUISA

O campo de pesquisa foi formado pela Fundação Educacional de Araçatuba e pela Fundação Municipal de Ensino de Birigui, que são mantenedoras respectivamente da: Faculdade de Ciências Econômica de Araçatuba e Faculdade de Tecnologia de Birigui.

Foi encaminhado um questionário para um representante de cada faculdade, focando no questionário o papel desempenhado pelos órgãos colegiados na gestão educacional e comparando com o parecer do Conselho Estadual de Educação de São Paulo, sobre a avaliação institucional realizada nos anos 1998 na faculdade de Birigui e 1999 na faculdade de Araçatuba, também focando somente o que o CEE/SP anotou sobre os órgãos colegiados.

O representante escolhido de cada instituição foi o secretário geral e o motivo para tal opção, é que estes têm uma visão ampliada da história das instituições a qual pertencem, uma vez que os diretores por terem mandatos temporários e muitas vezes são professores recém chegados à instituição não possuem ainda a visão do conjunto da história das instituições, As questões apresentadas nasceram da necessidade de visualizar os dois momentos das instituições o antes e o depois da avaliação institucional no que diz respeito à participação dos órgãos colegiados, assim sendo, acreditamos que as cinco questões apresentadas nos fornecem uma visão clara a respeito da participação dos órgãos colegiados na gestão educacional.

CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

São resultados esperados da pesquisa:

- a) Que o entendimento do conceito de Gestão Educacional seja ampliado com novos elementos como participação e descentralização;
- b) Melhor compreensão da gestão educacional em um Instituto Isolado de Ensino superior;
- c) Que a pesquisa possa servir como alerta para as instituições, mostrando que não se pode transpor um modelo gerencial de uma empresa comercial para uma instituição de ensino sem se ter a devida compreensão sobre gestão educacional.

Desta forma, este trabalho de pesquisa está dividido da seguinte maneira: Cap. I – Breve histórico das fundações; as instituições de ensino superior do interior do estado de São Paulo; breve histórico do ensino superior municipal no estado de São Paulo. Cap.II - Gestão educacional: desafios para as instituições de ensino superior; gestão do ensino superior: um desafio; o perfil dos gestores do ensino superior; a participação: a gestão orientada por um projeto acadêmico: a) a participação enquanto compromisso com a realização dos fins institucionais; b) a participação enquanto descentralização: a partilha do poder de decisão. Cap.III - A importância da avaliação institucional para perceber os desvios da gestão educacional: a) a avaliação institucional: espaço para compreender a instituição; b) avaliação institucional com o papel de identificar os desvios. E por fim, a conclusão que busca sistematizar tudo que foi discutido deixando ainda algumas pistas para as instituições, de como se adaptar a um projeto

comprometido com a participação dos órgãos colegiados na gestão educacional.

CAPITULO I

1 - BREVE HISTÓRICO DAS FUNDAÇÕES

1.1. - Considerações Gerais

As Fundações Educacionais mantenedoras das Instituições de Ensino Superior , de forma geral reúne condições de mediar a realidade dos municípios e regiões onde estão integradas por serem unidades menores que as grandes universidades Estaduais e Federais e trabalhar tanto na graduação como na pós-graduação com temas específicos e regionais, procurando integrar o aluno ao meio em que vive e dando a ele, ao mesmo tempo, oportunidade de buscar soluções para os problemas do contexto sócio-regional e integrá-lo profissionalmente na sua região por meio de cursos que atendam a demanda regional.

1.2. - Os desafios da expansão do ensino superior

Transformações radicais fizeram com que as empresas dos setores industriais, publicitários, de assistência médica, de medicamentos, de transporte aéreo e outras novas demandas, continuassem competindo no mercado. Provavelmente quem não acompanhou as mudanças, desapareceu, ou tenderá a desaparecer.

Os cenários sociais, tecnológico, político e econômico tem sofrido modificações que desafiam as instituições a reavaliar suas estratégias, considerando as mudanças na demanda de mercado, na estrutura competitiva do setor e no impacto das novas tecnologias.

O mercado de “aprendizagem” está se desenvolvendo rapidamente. Conforme estipula o Plano Nacional de Educação, no fim da primeira década do século XXI o sistema deverá estar preparado para atender de sete a dez milhões de universitários, excetuando-se os que não puderem estudar e os que, nas empresas, estão pressionados a melhorar o desempenho profissional. Eis alguns pressupostos:

a) Os alunos são mais exigentes

Ao mesmo tempo em que têm expectativas incompatíveis com sua base de formação, os alunos são consumidores tecnologicamente sofisticados, demandando serviços além da “sala de aula”.

b) A concorrência está aumentando

Além do aumento de instituições de ensino tradicionais, novos grupos começam a entrar no mercado (universidades internacionais, corporativas, virtuais e cooperativas de professores). O ensino “face a face”,

pela própria dificuldade dos meios de transporte, não será igual ao dos dias atuais.

c) A tecnologia otimizará o ensino presencial

As novas tecnologias entrarão definitivamente na educação superior, modificando a relação aluno/professor. O sistema de ensino on-line abrirá novas perspectivas na aprendizagem universitária.

1.3 - Financiamento do ensino superior

É imprescindível buscar novas soluções para atender aos alunos de menor poder aquisitivo. Já existem no Brasil algumas organizações que estão caminhando neste sentido e neste conjunto de organizações está a maior parte dos bancos que custeiam parte ou a mensalidade integral dos funcionários que estudam na área de interesse da empresa.

Conta-se também com os poucos recursos da área governamental, como o FIES, mas que são recursos limitadíssimos e as condições para se obtê-los são extremamente complicadas, necessitando até de avalistas. Ora, se o estudante não tem condições de custear o curso que deseja, como conseguirá um avalista para seu desejo de estudar?

1.4 - Mudança das estruturas das mantenedoras

A necessidade da profissionalização das Instituições mantidas fará que as melhores estruturadas vençam ou pelo menos possam disputar com mais chances a demanda que se instalou.

O grande desafio das Instituições de Ensino superior hoje é formar profissionais competentes para o mercado em constante transformação, mas também situá-los na sociedade do conhecimento em que estão inseridos.

As instituições de ensino superior precisam descobrir sua vocação, sua missão, não apenas para cursos de graduação, pós-graduação e extensão com recursos próprios ou em convênios, sendo necessário que isto fique bem claro para o aluno também, pois não há condições de uma Instituição de Ensino Superior isolado ter qualidade em todas as áreas. Deve-se ter tradição e massa crítica para atuar em determinados campos do conhecimento.

Uma grande e direta contribuição para a sociedade vem da pesquisa, não a grande pesquisa que envolve muito dinheiro e tempo, mas a que discute os problemas da sociedade onde está inserida a instituição. E isto exige um modelo de gestão consolidado, parcerias, envolvimento entre professores, alunos, funcionários e comunidade. Uma instituição que forme um bom profissional e consiga inseri-lo na sociedade prestando um serviço de boa qualidade já merece estar no mercado.

Faz-se necessário que as Instituições de Ensino Superior, mantidas pelas Fundações Municipais reorganizem-se, para que possam encontrar os seus espaços, no ensino superior com qualidade, sem cair na mediocridade dos cursos “vagos”, que novamente, apesar da legislação, começam a ganhar espaço em algumas instituições privadas, que apenas visam o lucro e que pouco se preocupam com a qualidade.

Cabe então, neste momento, buscar saber quem são e como funcionam estas Instituições de Ensino Superior, mantidas pelas Fundações municipais.

2 - As Instituições de Ensino Superior do Interior do Estado de São Paulo

- Considerações:

As Instituições Municipais de Ensino Superior existente no Interior do Estado de São Paulo, em especial, os institutos isolados, as faculdades integradas, centros universitários, analisarão como estão procedendo para se adequar às mudanças ambientais decorrentes do processo de globalização da economia e às alterações sobre o ensino superior. Em termos práticos as faculdades integradas não diferem muito dos institutos isolados de ensino superior, que são faculdades com um ou mais cursos sem ter vinculação com outras faculdades e formaram a base do ensino superior no Estado de São Paulo a partir da década de 1950, uma vez que são constituídas a partir da integração de dois ou mais destes institutos, assim como centros educacionais.

Tais modificações estão afetando diretamente o mercado de trabalho e elevando as taxas de desemprego, especialmente da mão-de-obra menos qualificada. Em contrapartida, os postos de trabalho que estão sendo criados vão exigir novos conhecimentos e habilidades dos trabalhadores, com reflexos imediatos nos diversos níveis de ensino, do fundamental ao superior.

As Instituições do Ensino Superior do país foram profundamente afetadas por mudanças na legislação, em especial pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação. A implantação e ampla divulgação dada ao Exame Nacional de Cursos do MEC (Ministério de Educação e Cultura), a exigência de uma melhor qualificação dos docentes, a contratação de pelo menos parte deles, em período integral, dentre outras

medidas, está fazendo com que estas instituições reformulem os seus projeto pedagógico, seus modelos de gestão e a sua forma de atuar.

Estas alterações na legislação vêm de encontro da necessidade de se buscar uma melhoria qualitativa no sistema brasileiro e ensino superior, necessária às novas exigências do mercado de trabalho, decorrentes do processo da globalização.

Além disso, a procura por vagas no ensino superior vem aumentando, consideravelmente nos últimos anos e tende a crescer ainda mais, e assim a participação da rede municipal de ensino superior no Estado de São Paulo, dentro do setor público, é bem mais relevante do que no Brasil como um todo e apresenta uma tendência de crescimento, uma vez que o número de cursos ofertado pelas instituições municipais vem se diversificando, nos últimos anos, em proporção maior do que o crescimento da oferta nas outras instituições públicas.

Consideraremos, como instituição municipal de ensino superior, todas as entidades subordinadas ao Conselho Estadual de Educação, constituídas sob a forma de autarquias municipais, fundações públicas ou privadas municipais, prestadoras de serviços na área do ensino superior de graduação. E aqui cabe uma nota para deixar claro o que são fundações de direito público e privado. Conforme ensina o professor ARAÚJO, (1989:179-192)

“... As fundações de direito público, sujeitas ao regime de direito público, e que também se denominam autarquias fundacionais, só podem ser instituídas pelo poder público, e são criadas por lei. As fundações de direito privado podem ser instituídas pelo particular, por escritura pública, ou pelo poder público, neste caso autorizado por lei (autorização necessária por envolver disponibilidade de patrimônio e recursos de origem pública), mas também através do registro de escritura pública de instituição no cartório competente. A diferença é flagrante: as autarquias “fundações

públicas” ingressam no mundo jurídico a partir da promulgação da lei que as cria, não sendo necessário qualquer ato notarial ou de registro para que, de imediato, passem a existir, com personalidade jurídica própria; as fundações de direito privado, mesmo as instituídas pelo poder público, adentram o mundo jurídico a partir do registro de seus atos constitutivos (escritura de instituição e constituição) no cartório competente, e não a partir da lei que autoriza sua constituição...”.

Cabe ainda ressaltar que quanto à fiscalização do Tribunal de Contas as fundações de direito privado estão obrigadas somente com relação aos recursos públicos recebidas. O critério para que a instituição possa pertencer Sistema Estadual de Ensino Superior, ainda segundo o CEE (Conselho Estadual de Educação), é o fato de ter sido criada por uma lei municipal. ou estadual. No entanto, se considerada a evolução de 1996 para 2000, verifica-se que as instituições municipais de ensino superior foram as que mais aumentaram, em termos percentuais, a sua oferta de cursos no Brasil.

No Estado de São Paulo, no mesmo espaço de tempo, observa-se que tanto as instituições federais, quanto as estaduais, reduziram a oferta.

Os dados consolidados até 2000, especialmente a redução na oferta de cursos das instituições públicas federais e estaduais, refletem a situação difícil por que passam tais instituições no estado, em decorrência, ao que tudo indica, da escassez de recursos que assola o setor público, e mostram que as instituições municipais talvez possam ser uma alternativa viável para o setor público à necessidade de criação de novas vagas no ensino superior decorrente da maior demanda gerada pelo aumento no número de concluintes do ensino médio.

Talvez isto ocorra porque os institutos isolados municipais de ensino superior, embora sejam entidades públicas, vivam realidades diferentes das universidades estaduais e federais. Enquanto estas recebem recursos públicos para o seu funcionamento, aquelas, em sua maior parte, têm como única fonte de recursos as anuidades cobradas de seus alunos.

2.1 - Breve histórico do Ensino Superior Municipal no Estado de São Paulo

De acordo com estudo de DIAS e MARTELLI,(1995:11-45), a mais antiga instituição municipal de ensino superior do Estado de São Paulo é a Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis de Franca, que foi criada no ano de 1951, oferecendo, inicialmente, apenas o curso de Ciências Econômicas. O ato de autorização da referida instituição foi o decreto Federal nº 29 377/51.

Levantamento efetuado no Conselho Estadual de Educação mostra que, em 1954 foi criada a Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis de Santo André (Decreto Federal nº 35 540/54), e, no ano de 1957, a Faculdade de Direito de Franca.

Em seu levantamento, Dias (1995) menciona que esta última foi criada em 1959. Esta informação sobre o ano de criação, no entanto, está aparentemente incorreta, já que ela não coincide nem com o da Lei Municipal nº 653/57, que a criou, nem com o Decreto Federal nº 43 290/58, que autorizou o seu funcionamento, nem com o Decreto Federal nº 50 126/61, que a reconheceu.

Ainda de acordo com o autor, estas eram, em 1963, as únicas instituições municipais de ensino sob a orientação do Conselho

Estadual de Educação, que foi criado pela Lei nº 7940, de 07 de junho daquele ano.

Posteriormente, de 1963 a 1975, houve um grande crescimento do número de instituições municipais de ensino superior, com a criação de mais de vinte instituições, nas diversas áreas de conhecimento, mas com maior incidência de cursos das áreas de ciências humanas, especialmente os de Pedagogia, Letras e Ciências Sociais.

Levantamento documental, efetuado no CEE, permitiu verificar que, no ano de 1961, foi criada a Faculdade de Administração e Economia de São João da Boa Vista, pela Lei Municipal nº 187/61. Inicialmente denominada de Faculdade de Ciências Econômicas, foi autorizada pelo Decreto estadual nº 44 822/65 e reconhecida pelo Decreto Federal nº 68 223/71.

No ano de 1964, foi criada a faculdade de Ciências Econômicas e administrativas de Osasco (Lei Municipal nº 403/64), a Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (Lei Municipal nº 1 246/64) e a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de São José do Rio Pardo (Lei Municipal nº 415/64).

Em 1966, foi criada a Faculdade de Engenharia de Barretos (Parecer CFE nº 57/66), e três Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, nas cidades de Catanduva (Lei Municipal nº 803/66), Penápolis (Lei Municipal nº 490/66) e Santo André (Decreto Federal nº 57849/66).

No ano de 1967, mais duas faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, as de Adamantina (Lei Municipal nº 853/67), e Bragança Paulista (Lei Municipal nº 855/67).

Em 1968, surgiram a Escola de Engenharia de Piracicaba (Lei Municipal nº 556/68) e o Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul (Resolução CEE nº 16/68).

Mais seis instituições municipais de ensino superior foram criadas no ano de 1969: as Faculdades de Medicina, de Jundiaí (RES. CEE nº 6/69) e de Santo André (Decreto Federal nº 64062/69); a Faculdade de Ciências e Letras de Avaré (Parecer CEE nº 224/69); a Faculdade de Ciências de Barretos (Resolução CEE nº 3/69); a Escola Superior de Educação Física de Cruzeiro (Lei Municipal nº 1 007/69); e a Faculdade de Engenharia Química de Lorena (Lei Municipal nº 687/69).

Em 1972, houve a criação de mais quatro instituições: a Escola Superior de Educação Física de Avaré (Parecer CEE nº 1 535/72), a Faculdade de Filosofia, (Ciências e Letras de Jaú) Parecer CEE nº 680/72); a Faculdade de Educação Física de Santa Fé do Sul (Parecer CEE nº 158/72); e o Instituto Municipal de Ensino Superior de São Manoel (Decreto Federal nº 71 609/72).

As duas últimas instituições criadas, na década de 1970, foram a Escola Superior de Educação Física de Jundiaí (Parecer CEE nº 2 992/73) e a Universidade Municipal de Taubaté (Lei Municipal nº 1 498/74).

O ritmo de crescimento diminuiu, acentuadamente, a partir de 1975, parte em razão da legislação federal que inibia a criação de novos cursos e a ampliações de vagas nos já existentes, parte por causa da crise econômica que o país enfrentou naquele período.

Durante a década de 1980, foram criadas mais onze instituições municipais de ensino superior no Estado de São Paulo: a Faculdade de Enfermagem e Obstetrícia de Adamantina (Lei Municipal nº 1 547/80); o Instituto de Ensino Superior de Bebedouro (Lei Municipal nº 1 612/83); A Faculdade de Enfermagem e Obstetrícia de Fernandópolis (Parecer CEE nº 22242/83); a Faculdade de Odontologia de Barretos (Parecer CEE nº 651/84); a Faculdade de Enfermagem e Obstetrícia de Jaú (Parecer CEE nº 1 834/84); o Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis (Lei Municipal nº 22 374/85); (a Faculdade de Administração de Barretos

(Parecer CEE nº 816/95); a Faculdade de Tecnologia de Birigui (Parecer CEE nº 1 583/87); a Faculdade de Ciências Econômicas de Araçatuba (Parecer CEE nº 1 053/88); Faculdade de Ciências e Letras de Santa Fé do Sul (Parecer CEE nº 645/88); e finalmente a Faculdade de Ciências e Letras de Fernandópolis (Parecer CEE nº 1 095/89)).

O estudo de DIAS e MARTELLI, (1995:11-45), ressalta que, em 1994, encontravam-se sob a responsabilidade do Conselho Estadual de Educação, 41 institutos municipais de ensino superior e uma universidade municipal (Universidade de Taubaté), distribuídos por 29 municípios do Estado.

Segundo os autores, as IMES (Instituições Municipais de Ensino Superior), ofereciam no ano de 1994, um total de 15 500 vagas, sendo que 3 500 destas vagas eram oferecidas pela UNITAU – Universidade de Taubaté e encontravam-se distribuídas entre os 29 cursos e habilitações, em diversas áreas (Biociências, Ciências Exatas e Ciências Humanas), ministradas por aquela universidade municipal. As 12 000 vagas restantes eram ofertadas em um total de 145 cursos, ministrados pelas instituições municipais a seguir relacionadas. Nos cinco últimos anos houve uma mudança substancial no número de cursos e vagas oferecidos nas Instituições Municipais de Ensino Superior, em face da abertura do CEE para a criação de novos cursos.

O quadro a seguir serve para visualizar melhor o conjunto das instituições e o decreto ou lei que os instituiu, uma vez que, da forma como esta apresentado acima ajuda-nos a perceber o caminho histórico na criação destas Instituições.

Quadro 1– Relação das instituições por ordem alfabética

Municípios	Instituição	Decreto/Lei/Ano
Adamantina	Faculdades Adamantinenses Integradas	Lei Municipal 853/67
Araçatuba	Faculdade da Fundação Educacional de Araçatuba	Parecer CEE 1053/88
Araras	Faculdades de Ciências e Letras	Parecer CEE 1079/74
Assis	Instituto Municipal de Ensino Superior	Lei Municipal 22374/85
Avaré	Faculdade de Ciências e Letras	Parecer CEE 224/69
Barretos	Faculdade de Engenharia	Parecer CFE 57/66
Bebedouro	Instituto Municipal de Ensino Superior de Bebedouro	Lei Municipal 1612/83
Birigui	Faculdade de Tecnologia	Lei Municipal 2255/85
Bragança Paulista	Faculdade de Ciências e Letras	Lei Municipal 855/67
Catanduva	Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras.	Lei Municipal 803/66

Cruzeiro	Escola Superior de Educação Física	Lei Municipal 1007/69
Fernandópolis	Est. de Ensino Superior Integrado de Fernandópolis	Parecer CEE 22242/83
Franca	Fac. de Ciências econ. Adm. e Contábeis	Decreto Federal 29377/51
Jaú	Faculdade de Filosofia Ciências e Letras	Parecer CEE 680/72
Jundiaí	Faculdade de Medicina	Resolução CEE 6/69
Lorena	Faculdade de Engenharia Química	Lei Municipal 687/69
Marília	Faculdade de Medicina	Decreto Estadual 47702/76
Mococa	Instituto Municipal de Ensino Superior	Parecer CEE 1010/72
Osasco	Faculdade de Ciências Econômicas Adm. e Contábeis	Lei Municipal 403/64
Penápolis	Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras.	Lei Municipal 490/66
Piracicaba	Escola de Engenharia	Lei Municipal 556/68
Santa Fé do Sul	Faculdade de Educação Física	Parecer CEE 158/72

Santo André	Faculdade de Filosofia Ciências e Letras	Decreto Federal 57849/66
São Bernardo do Campo	Faculdade de Direito	Lei Municipal 1246/64
São Caetano do Sul	Instituto Municipal de Ensino Superior	Resolução CEE 16/68
São João da Boa Vista	Faculdade de Administração e Economia	Lei Municipal 187/61
São José do Rio Pardo	Faculdade de Filosofia Ciências e Letras	Lei Municipal 415/64
São Manoel	Instituto Municipal de Ensino Superior	Decreto Federal 71609/72
Taubaté	Universidade Municipal de Taubaté	Lei Municipal 1498/74

O estudo de DIAS e MARTELLI, (1995:11-45), classifica os diversos cursos em 4 categorias: licenciatura, que abrangeria os cursos das faculdades de filosofia, ciências e letras educação física (destinados à formação de profissionais para o magistério de 1º e 2º graus, hoje chamados de ensino fundamental e Médio); setor terciário da economia, com os cursos das faculdades de ciências econômicas, administrativas, contábeis, direito e biblioteconomia; saúde, abrangendo os cursos das faculdades de medicina, odontologia, enfermagem, obstetrícia, farmácia e bioquímica; e o setor tecnológico, com os cursos de faculdades de engenharia e tecnologia.

Por esta classificação, verifica-se que, naquele ano (1994), a maioria das vagas de licenciatura que, com 19 cursos oferecia 6 835 vagas;

depois vinha o setor terciário, com 13 cursos e 3 815 vagas; a seguir, os 8 cursos da área de saúde, ofertando 900 vagas; e por último, o setor tecnológico (Engenharia e Tecnologia), com 3 cursos e 450 vagas.

Este breve histórico sobre a situação das instituições de ensino superior sob a fiscalização do Conselho Estadual de Educação nos mostra que há um terreno muito fértil no campo do ensino superior que pode ser aproveitado com maior eficácia. São instituições que lutam bravamente para terem um ensino de qualidade e que passam por enormes dificuldades, pois, na maioria dos casos não conseguem competir com as instituições privadas que se alastram pelo interior do Estado com voracidade.

E é neste campo que esta pesquisa procurará demonstrar a importância dos órgãos colegiados como parte da gestão nas instituições e não meramente como figura decorativa para cumprir a determinação da LDB/96.

CAPÍTULO II

GESTÃO EDUCACIONAL

– Desafio para as Instituições de Ensino Superior

A discussão sobre gestão educacional não é recente no Brasil, tampouco em qualquer outro país que conta com um sistema de ensino superior tão extenso. O problema a ser enfrentado pelas IES, que, aliás, tem sido enfrentado com muita determinação, é que frente a um contexto de mudanças que pressionam as instituições de ensino, pode-se perceber o importante papel da gestão educacional no processo de mudanças que questionam e desafiam as instituições de ensino, a partir das últimas décadas do século XX e que se tornam prementes neste início do século XXI. De acordo com PAIVA e WARDE (1994), a educação superior vê-se confrontada com a necessidade de adaptações rápidas, devido a fatores como: modificação nas expectativas dos estudantes, redução generalizada nos orçamentos corporativos e mudanças na percepção na dos governos sobre a relação entre educação superior e mercado de trabalho.

A preocupação crescente com a qualidade do trabalho desenvolvido pelas IES constitui, atualmente, componente essencial na atividade educacional.

Partindo dessa preocupação, evidencia-se, mais e mais, a necessidade das IES re-orientarem seus projetos educacionais e melhor explicitá-los, como forma de superar as limitações burocráticas e a imposição de modelos alheios à realidade institucional.

Ao nos referenciar a administração da educação superior, o fazemos segundo o entendimento de ser um campo de atividades voltadas ao desenvolvimento do ensino, da pesquisa, da extensão e da própria gestão. Representa assim, área bastante abrangente e diversificada, no âmbito de organizações atípicas e complexas como são as instituições de ensino superior. Observamos na prática a ocorrência de três níveis de administração, como define MEYER JR. (1992:180),

... “O primeiro chamado administração superior, onde se enquadram os conselhos superiores responsáveis pela formulação das diretrizes, a organização e supervisão de sua implementação, (...) e os órgãos executivos superiores, que no seu âmbito específico de atuação devem executar as políticas da organização desenvolvendo todas as atividades necessárias para tal fim; o segundo nível, chamado de administração acadêmica, abrange as atividades de administração afetas às unidades acadêmicas (por exemplo: coordenadorias de curso e chefias de departamento); e o terceiro nível, chamado de administração de atividade-meio, no qual estão localizadas as administrações daqueles órgãos que desenvolvem atividades não instancionais e que servem de apoio à área fim da organização (aqui se enquadram, dentre outros, setores como os de Registros e Controle Acadêmico, Recursos Humanos, Financeiro, Serviços Gerais, Biblioteca e Centro de Processamento de Dados)”.

Cabe observar que, em razão da natureza e especificidade de uma instituição de educação superior, há características básicas que a diferenciam de outras instituições ou organizações sociais, com implicações para a própria avaliação institucional.

Alguns estudos nesse campo têm, de certa maneira, definido peculiaridades inerentes às instituições de ensino superior e indicado aspectos nos quais elas diferem de outras organizações sociais, ênfase especial tem sido conferido às comparações entre tais instituições e as empresas, pois aquelas já não são mais o único lugar do saber, especialmente do saber fazer, e vêm incorporando valores e práticas do mundo dos negócios e de vários grupos de interesses sociais.

No conjunto dos pontos que se assemelham entre as instituições de ensino superior e a empresa, observa-se que ambas têm presente como demonstra SANTOS FILHO(1995:5)

“... a expressão estrutural de uma ação racional”, a “mobilização de habilidades técnicas e gerenciais”, um “padrão de Coordenação”, uma “ordenação sistemática de posições e obrigações” e a “interação administrativa de função especializadas”. Torna-se então oportuno observar que na área educacional, há o espaço para atividades burocráticas, merecedoras de administração mais especialmente “organizada...”.

No que diz respeito aos pontos que divergem entre as áreas empresarial e educacional podemos destacar: os que dizem respeito à natureza e a avaliação de seus objetivos, e ao foco de sua eficiência ou produtividade. Com referência à natureza dos objetivos, eles se apresentam na área educacional múltiplos e pouco consensuais, ao passo que, nas empresas, são definidos de modo mais preciso e sua avaliação se dá por meio de medição efetiva. Já no que diz respeito ao campo educacional, a mensuração da efetividade com base em seus propósitos revela-se difícil e complexa. Levando em consideração o foco na produtividade ou na eficiência, devemos ter bem claro que seu sucesso nas empresas não minimiza o desafio de seu uso adequado nas instituições de ensino superior. Como ensina SANTOS FILHO, (1995:7) *...“a rigor, estes não devem procurar responder aos gostos ou a moda do dia. Devem, antes, identificar*

as grandes tendências e necessidades da sociedade, mas tais processos levam tempo”... A eficiência é, assim, conceito que não pode ser ignorado, mas tendo a compreensão de que não é simples a sua aplicação às principais funções da área educacional.

Nossa reflexão sobre gestão educacional baseia-se, desde o início, que não é por acaso, a adaptação às instituições de ensino superior de modelos advindos da administração empresarial, que há sim uma intenção de transformar a educação em uma mercadoria como qualquer outra. Na área da educação, a gestão deve estar, efetivamente, voltada ao fortalecimento das atividades acadêmicas. Os gestores, por sua vez, ao atuarem nesta perspectiva, cumprem papel decisivo no sentido de minimizar os conflitos e o distanciamento entre os níveis da administração acadêmica e das atividades que a ela dão suporte.

Não podemos deixar de destacar que os administradores das instituições de ensino superior, de modo geral, atingem seus postos com inexpressiva experiência administrativa, sem qualquer formação ou treinamento na área da educação superior. Isto faz com que adquiram, durante o período de exercício da função, o aprendizado necessário ao desempenho do cargo ou função. Mas, esta questão do perfil do administrador será tratada mais adiante.

Isto posto, faz-se necessária uma abordagem sobre qual o significado e origem do termo gestão, para que possamos perceber a sua importância na área educacional.

1.1- GESTÃO: O que significa?

Do latim: “gestione”, ato de gerir; gerência, administração. A administração constitui uma grande inovação do século XX, mas como se dá a administração? Qual a sua função nas organizações?

Como apresenta DRUCKER, (1998:1)

“... quando as primeiras escolas norte-americanas de comércio abriram suas portas, no final do século XIX, não ofereciam um único curso de administração. Pela mesma época, nos Estados Unidos, a palavra “management” começou a ser divulgada por Frederick W. Taylor para referir aquilo que ele inicialmente (e com maior precisão) chamou “Work Study” ou “Task Study”. Hoje, damos a isso o nome de “Engenharia Industrial”. Mas quando quis referir-se a aquilo que hoje denominamos “management” e “managers”, ele disse: “os proprietários e seus representantes”. Em nota explicando a origem e aplicação do termo management Peter Ducker apresenta o seguinte: “A palavra inglesa “management” tem séculos de antiguidade. Mas sua aplicação ao órgão de comando de uma entidade e mais precisamente da empresa privada é especificamente norte-americano e o significado norte-americano de management não tem correspondente em qualquer outra língua. Enquanto nos Estados Unidos se fala management, na Inglaterra se fala de “the board” (o conselho, a diretoria), ou “the executive” (o executivo, poder executivo). Management indica tanto uma função como uma pessoa que a desempenha. Indica posição e autoridade social. Mesmo no sentido norte-americano, não é fácil empregar a palavra management, pois as organizações não empresariais não falam, em regra, nem de “management” nem de “managers”. As Universidades e os organismos públicos possuem

“Administrators”, como os hospitais. As forças armadas possuem seus “Commanders”. Outras entidades falam de “Executives”, etc. Aprecia-se aí a anteposição entre “managers e administrators...”.

Podemos nos questionar sobre os temas tratados acima, fez-se necessário tal distinção sobre administradores e “managers”, porque é comum a adoção por instituições educacionais de termos e práticas advindas do mundo empresarial, e mais recente destas incorporações é a administração para a qualidade. Não podemos negar a contribuição que a administração empresarial tem levado a outros grupos, entre esses, a administração das organizações educacionais.

A dificuldade de se encontrar uma teoria administrativa própria e o comodismo que vezes se faz presente na administração das instituições educacionais tem feito que os administradores destas instituições se voltem, com muita frequência, para as teorias e práticas das empresas, buscando as soluções para seus problemas de gestão.

Entretanto, todas as organizações têm em comum a função da administração, todas precisam da administração. Sem a organização não haveria a administração, e sem a administração poderia haver apenas um amontoado de gente, não uma organização. A organização em si constitui órgão da sociedade e existe para cooperar com a sociedade, e é a administração que permite a respectiva organização prestar sua cooperação.

O papel da administração nas organizações é definido por DRUCKER, (1998:5) da seguinte forma:

“... A administração é desincumbência de tarefas. A administração é uma disciplina de estudo, mas é também gente. Cada realização da administração é a realização do administrador. Cada deficiência é deficiência de um administrador. São pessoas que administram e não “forças”, nem “fatos”. É o descortino, a dedicação e a integridade dos administradores que

determinam se existe administração ou desadministração...”.

Nesse sentido a administração deixa de ser disciplina da escola e passa a dar sentido às organizações, e aqui procuraremos a sua função nas organizações educacionais, onde, historicamente há uma carência de se articular uma estrutura própria dentro das necessidades vitais das instituições de ensino e aqui tratando principalmente das instituições de ensino superior.

Partindo dessa linha de pensamento sobre o papel da administração nas organizações, cabe então, uma reflexão sobre o desafio que é a gestão do ensino superior.

1.2-A GESTÃO DO ENSINO SUPERIOR: Um desafio

Frente a um contexto de mudanças que pressionam as instituições de ensino, pode-se perceber o importante papel da gestão educacional no processo de mudanças que questionam e desafiam as instituições desde no mínimo os últimos 25 anos do século XX.

Há, sem dúvida, um desencanto com o ensino superior e o surgimento de dúvidas quanto a sua utilidade para o sucesso na vida profissional e social. Ao mesmo tempo, têm-se sido exigido das instituições de ensino superior uma maior ênfase no uso dos recursos com relação a maior equidade no trato dos grupos sócio-econômicos distintos, maior qualidade nos serviços educacionais prestados e maior capacidade de resposta às necessidades do setor produtivo e da sociedade em geral.

Toda a sociedade, sem excluir grupos ou classes, tem exercido uma pressão muito forte sobre as instituições de ensino superior,

exigindo uma melhor qualidade no ensino, maior identificação entre conteúdo ensinado e sua aplicabilidade na vida futura e no mercado de trabalho. Em contraponto, essas instituições têm sofrido pressão por custos menores e por tecnologia moderna, aumento de produtividade e maior agilidade quanto às demandas dos setores produtivos e da comunidade, tendo também que prestar contas da avaliação dos resultados obtidos. É diante desta situação que começa a configurar-se o desafio para a gestão educacional nas instituições de ensino superior, e o requisito básico para responder a este desafio é que atenda a uma demanda social. Esta demanda passa a tornar-se mais evidente nos anos da década de 1980, que não estava muito clara, mas vem à tona com os estudos para a elaboração da **Lei: 9394/96** que passa a exigir das instituições educacionais, maior clareza em suas ações e a necessidade de organizarem-se a partir de uma nova realidade, que é a da prestação de serviços educacionais. Assim como outros bens, a educação sofre obsolescência, necessitando permanente atualização. Diante desta situação, empreende-se uma análise sobre a gestão educacional nas instituições de ensino superior, examinando o seu desempenho organizacional.

As instituições de ensino caracterizam-se, em sua essência, pela natureza qualitativa do seu trabalho, estrutura departamentalizada e fragmentada em certa área do conhecimento, poder decisório compartilhado, baseado em colegiados que na maioria das vezes não são funcionais. É um sistema que em muitas ocasiões não consegue manter uma articulação entre o acadêmico e o administrativo, passando-se a impressão de que em muitos casos desafiam as leis da física, pois, aparentam ser duas instituições funcionando ao mesmo tempo e no mesmo lugar, sendo dessa maneira, extremamente complicado e comprometendo o desenvolvimento acadêmico, papel primordial das instituições de ensino.

Como foi apresentado acima o papel da gestão em uma organização é o de coordenar os esforços cooperativos de um grupo de pessoas, alocando os recursos necessários para a concretização de objetivos na busca de resultados organizacionais. É, portanto, necessário estabelecer uma relação entre o bom desempenho de uma organização e as habilidades dos seus gestores. No momento em que fazemos parte de uma economia globalizada é importante que as empresas, aqui no caso as empresas educacionais, re-avaliem a sua gestão sempre na perspectiva de maior competência e eficiência na busca de seus objetivos.

Compreendendo desta forma a gestão educacional, observamos que é então o momento de uma reformulação na gestão educacional das instituições de ensino superior, visto que, a nova legislação educacional, **Lei:9394/96**, já faz a indicação do caminho a seguir, indicando e afirmando a necessidade de uma reavaliação do gerenciamento das instituições de ensino, buscando maior eficiência, competitividade e qualidade na prestação dos serviços educacionais. Nesta mesma direção aponta o Conselho Estadual de Educação do Estado de São Paulo, através da indicação **CEE/SP nº 06/99**

“... a avaliação institucional ganha importância como instrumento não só de auto-conhecimento e auto-direcionamento, como de prestação de contas aos alunos e à sociedade. Busca-se com ela a melhoria na qualidade de suas realizações, na medida em que se apresenta como suporte no processo de tomada de decisão para o estabelecimento de novas políticas educacionais intra-institucionais....”

No caso particular de São Paulo, a preocupação com o desempenho dos estabelecimentos de ensino vem de alguns anos, principalmente quanto aos aspectos relacionados com a expansão do atendimento e a sua importância para a qualidade do ensino”.

Partindo desta preocupação do Conselho Estadual de Educação, podemos nos certificar que é vital para as instituições de ensino superior, adotarem medidas para que possam enquadrar-se na nova realidade, e é neste momento que falta a estas instituições mecanismos próprios para tal investida, e é justamente neste momento que se apropriam das metodologias das empresas comerciais convencionais para avaliarem e redirecionarem o funcionamento e a missão das instituições de ensino. E alguns conceitos na administração de empresas comerciais não conseguem encontrar respaldo ou maior significação na gestão educacional. Citemos aqui alguns desses conceitos: insumos, produtos, ciclo de produção, satisfação do “consumidor”, valor agregado, etc. A reformulação indicada pela **LDB/96** e pela indicação **06/99 do CEE/SP** requer uma maior qualificação na gestão destas instituições, transformando paulatinamente uma prática amadorística para uma prática mais profissional. Só assim, se tornará possível obter maior agilidade no tratamento dos problemas e melhor desempenho organizacional, melhorando os serviços educacionais.

Incontáveis são os problemas que afligem os gestores das instituições de ensino superior, as dificuldades são muito bem pontuadas, e de conhecimento de todos que militam no ensino superior, aqui podemos listar algumas delas: total dependência das mensalidades, baixa qualidade do corpo docente, evasão escolar, excessiva concentração de cursos noturnos de baixa qualidade, salas de aula inadequada e superlotadas, multiplicidade de cursos de baixo custo operacional e de qualidade questionável, entre outros problemas. Tudo isso junto têm levado as instituições de ensino superior a uma situação de descrédito, criando a imagem de “*fábricas de diplomas*”. A solução destes problemas representa ao mesmo tempo desafio na gestão educacional e oportunidade para melhorias na qualidade da gestão e da própria instituição.

O momento é o mais oportuno possível para os gestores das instituições de ensino superior buscarem a reversão do presente quadro, tendo para isso, que reformular suas estratégias, suas estruturas, seus processos e práticas educacionais e gerenciais, adequando-as a uma nova e desafiadora realidade.

Cabe então abriremos espaço para conhecermos e discutirmos qual o perfil dos gestores educacionais.

1.3- O PERFIL DOS GESTORES DO ENSINO SUPERIOR

É importante para a discussão que se propõe sobre gestão educacional, observarmos qual o perfil dos gestores educacionais? O que observamos ao longo do tempo é que os cargos de direção, de modo geral, são ocupados por professores muito freqüentemente com pouca ou nenhuma experiência na área de direção (gerencial). É muito claro também que qualquer pessoa com um nível pouco razoável de informação pode desempenhar funções gerenciais. Aprenderão evidentemente com o dia-a-dia, com o cotidiano da função, com erros e acertos, a agir como gestores.

Há sem dúvida a necessidade de o dirigente gerenciar os interesses dos diversos grupos que compõem a instituição de ensino, no nosso caso, a instituição de ensino superior, que é caracterizada por um poder compartilhado de gestão (órgãos colegiados). Desta forma é imprescindível ao gestor educacional uma capacidade de negociação, habilidade fundamental ao gestor educacional, que por muitas vezes torna-se refém de seu grupo de eleitores, resultando em prejuízo a qualquer esforço de eficiência na qualidade gerencial.

Diante de tal constatação, podemos afirmar, quase categoricamente, que pululam nas instituições de ensino uma prática “amadora” de gestão.

O gestor educacional, assim como qualquer outro profissional, desempenha sua função com base em um conjunto de conceitos, teorias e princípios que conhece, assim como em técnicas que domina e em valores e atitudes adquiridas durante o seu processo de socialização anterior e atual, e sujeitas a mudanças constantes. Como apresenta MELLO E SERAFINI, (1997:62)

“... O desempenho do gestor educacional está sem dúvida alguma, sujeito às condições por ele encontradas no contexto cultural em que se encontra a instituição educacional que administra. Assim sendo, o gestor educacional pode ter seu desempenho favorecido ou prejudicado pela influência de recursos humanos, financeiros, e materiais; por sua capacidade de satisfazer necessidades psico-sociais e às vezes, materiais de sua clientela; da mesma forma que depende da qualidade e quantidade de seu conhecimento teórico, de suas habilidades técnicas e de seus valores e atitudes, enfim, de sua postura como ser humano...”

Cabe neste momento uma pequena nota sobre cultura organizacional, desta forma conseguimos ver que o conjunto de situações a serem gerenciadas vai muito além de um simples cargo burocrático, e que as necessidades cotidianas se renovam constantemente. Assim ensina (FLEURY(1996:22)

“... a cultura organizacional é concebida como um conjunto de valores e pressupostos básicos expresso elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elemento de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação...”

Assim o gestor educacional tem que colocar a prova diuturnamente a sua capacidade de liderança e inserção no processo educacional como nos mostra THOMAS WIGGINS, (1997:107)

“...Os administradores se debatem entre as responsabilidades que estão associadas com a manutenção do equilíbrio e da harmonia, e o comportamento ousado e arriscado, necessário ao exercício de influência para o progresso e a mudança, isto é, a liderança. O fator tempo ou experiência no exercício de uma função tem o efeito de neutralizar tendências para a liderança e socializar comportamentos...”

A função do líder educacional, continua THOMAS WIGGINS, (1997:108) **“é facilitar o estabelecimento e a manutenção de um clima que conduza a melhoria através da mudança”**. Nesta perspectiva, o líder ou o gestor educacional, tem parcela significativa da responsabilidade de resgatar a sociedade contemporânea, e é preciso que comecem a reafirmar uma independência individual e profissional. É preciso que eles comecem a exercitar sua capacidade de iniciar, monitorizar e avaliar a o novo, num esforço de preparação dos alunos para o futuro. Esse é um aspecto crítico do comportamento do líder e que nos leva a vislumbrar os limites para o exercício da liderança. O ponto de estrangulamento no exercício da liderança que o gestor educacional enfrenta segundo THOMAS WIGGINS, (1997:111) está ligado diretamente com

“... o conflito de interesses e, na maioria das vezes, ele afasta-se mantendo um perfil de neutralidade com relação a questionamentos críticos. Essa neutralidade de modo geral apresenta-se sob a forma de adiamento de decisões e outras manifestações de comportamento improdutivo...”

Como agir para modificar o modelo estabelecido onde as lideranças são colocadas a prova a todo momento, onde, o cotidiano nos mostra que o administrador é um elemento importante e crucial para o sucesso ou fracasso de um programa educacional?. O que precisa ser mudado está muito mais ligado à formação do administrador, os cursos

oferecidos devem tratar com mais cuidado e dar maior ênfase na formação e treinamento para o exercício da liderança.

Algumas pistas para a mudança de atitude ou para correção das deficiências em instituições de ensino nos são apresentadas por THOMAS WIGGINS, (1997:113) quando diz:

“... Observando-se a operacionalização do ensino, verifica-se que os administradores tidos como os mais eficientes são aqueles que desempenham predominantemente tarefas, a) que ajudam a instituição a compreender sua finalidade, b) de coordenação do trabalho da instituição, e c) para obtenção dos recursos necessários ao alcance das metas estabelecidas...”

THOMAS WIGGINS, (1997:115-116), finaliza sintetizando o seu programa de propostas para o re-direcionamento no perfil do gestor educacional dizendo:

“... O conceito de liderança pode ser operacionalizado para atualizar as responsabilidades que tem a educação para com o atendimento às necessidades dos alunos as quais, numa sociedade tecnológica cada vez mais complexa, sofrem constantes modificações. A relativa ausência da prática da liderança em nossas instituições educacionais pode ser corrigida. As escolas precisam assumir a responsabilidade pela liderança, em harmonia com poucos administradores capazes de atuar como líderes. À medida que isso acontecer, serão desenvolvidos novos modelos de conduta que, pouco a pouco, passarão a ser bem mais definidos e respeitados e poderão corrigir o espetáculo deprimente da situação atual...”

Podemos ver que há muito se tem discutido e pesquisado sobre a definição do perfil do administrador escolar ou gestor educacional que, com certeza, esse perfil varia de acordo com o contexto sócio-cultural distinto. Esse perfil ideal pode ser determinado ou definido como apresenta MELLO E SERAFINI, (1997:64), da seguinte forma, por:

“... administradores no exercício da profissão, professores, alunos, comunidade em geral, pessoal administrativo, superiores hierárquicos e mesmo por órgãos normativos superiores, como tem sido o caso do Conselho Nacional de Educação e de várias Secretarias Estaduais de Educação...”.

Após a discussão de alguns temas dentro da gestão educacional que a nosso ver tornava-se importante toca-los, mesmo que superficialmente, para que pudéssemos, num próximo passo, refletirmos sobre o papel da gestão educacional dentro do processo acadêmico, vamos direcionar o próximo item justamente para esta questão da gestão voltada para um projeto acadêmico, discutindo o papel dos órgãos colegiados dentro desse processo.

2- A PARTICIPAÇÃO: A gestão direcionada para um projeto acadêmico

Voltando às origens deste trabalho sobre a importância de discutir sobre a participação dos órgãos colegiados na gestão. O que foi visto até aqui, cremos que teve como função mostrar os passos na compreensão das dificuldades encontradas na gestão educacional nas instituições de ensino superior. Neste item vamos nos deter sobre a participação enquanto compromisso com a realização dos fins institucionais, e com o pressuposto do poder que é inerente à descentralização e encontra-se no centro do debate.

2.1 - A participação enquanto compromisso com a realização dos fins institucionais.

O sentido da participação no âmbito das instituições de ensino superior apresenta-se muitas vezes, por interesses mais próximos ou por compromissos formais dos diferentes segmentos que compõem a comunidade acadêmica. Limita-se, praticamente, ao cumprimento quase que automático das tarefas cotidianas. Esta espécie de simplificação na rotina acadêmica parece-nos corresponder a uma atitude passiva, inibidora de novas possibilidades e que compromete o sentido de evolução que deve nortear o trabalho acadêmico.

Diz DIAS SOBRINHO (1994:96)

“... Um ambiente institucional plural e complexo, formado por rotinas de “repetição, informação, socialização, conservação, aprofundamento, transmissão, preservação e acumulação de conhecimentos, mas também, criação, pesquisa, crítica, inovação, produção de novos saberes e novas técnicas”, demanda de seus integrantes a adoção de postura participante, numa perspectiva integradora que ajude a superar a lógica do isto ou aquilo e contribua para a aceitação da “coexistência dos múltiplos aspectos da realidade pluridimensional...”.

Dessa forma, seja na sala de aula, nos órgãos colegiados ou em qualquer outro espaço acadêmico, cabe-nos qualificar a participação tendo em vista a construção de um projeto formador que possa superar falsas dicotomias, que contemple, por exemplo, o ensino rigoroso dos conhecimentos de uma dada disciplina, e abrigue também a discussão crítica de formas e conteúdos que vão se cristalizando e envelhecendo. A ação participativa se qualifica quando a argumentação apresentada não ignora a possibilidade do contraditório e, quando, pela aceitação da diversidade, abandonam-se posições maniqueístas. Na verdade, a participação de cada um ajuda a construir o cotidiano da instituição, o qual se produz na dialética de conservar e transformar, de reafirmar e criticar. É trabalho que exige, sem dúvida, empenho individual, mas que se realiza,

sobretudo, na socialização e construção plural. Demanda igualmente, uma postura ética, diante de objetivos éticos, que não permite falsear a verdade, testemunhar mentirosamente ou iludir o incauto.

Esse sentido de elaboração coletiva que deve existir no mundo acadêmico e que se pretende na avaliação e na construção de um projeto institucional, há de se estender, também, às decisões dos colegiados. Percebe-se nesse âmbito, como afirma SANTOS FILHO(1995:10), uma “**preocupação tanto com o processo quanto com a qualidade da decisão**”. A rigor, a ênfase na colegialidade e a busca de alto nível de democracia, que diferenciam as instituições de ensino superior, podem conduzir, muitas vezes, a processos decisórios exageradamente marcados pelo conflito, devido ao desequilíbrio existente entre as dimensões técnicas e políticas das decisões, correndo o risco de propiciar um clima tenso no ambiente institucional. É o caso, por exemplo, de muitos processos de reformulação curricular, nos quais há uma preocupação predominantemente voltada à qualidade do “produto final” (proposta curricular) em si, desprezando-se aspectos relacionados ao processo de construção da proposta, incluindo participação mais ampla da comunidade acadêmica.

O que se deseja, ao vislumbrar na direção da construção coletiva do projeto institucional e da incorporação de práticas avaliativas ao cotidiano das instituições, é favorecer a realização de processos mais participativos, possibilitando a qualificação dos mesmos em sua dupla dimensão, técnica e política. Acreditamos, assim, que práticas de avaliação democraticamente desenvolvidas podem contribuir significativamente à participação mais efetiva no meio institucional.

Nesse contexto, cremos ser oportuno retomar a questão atinente à peculiaridade das instituições educacionais em termos de gestão. Em outros momentos, já expressamos à compreensão de que não é

pertinente a pura e simples adaptação às instituições de ensino superior de modelos e técnicas originárias da administração empresarial. Raciocinar com base na mera analogia entre empresa e escola significa reduzir a especificidade da gestão educacional a “remendos” e adaptações que comprometem sua particularidade. No caso da administração das Instituições de Ensino Superior, cremos que sua particularidade deve decorrer dos fins que procuramos alcançar com o projeto assumido e com a natureza do processo em que se desenvolve essa busca. A vinculação existente entre esses dois aspectos é resultado imediato do próprio conceito de administração. Ou, por outras palavras, são os objetivos que almejamos que acabam por definir a forma de se utilizarem os meios para tal. É por essa razão que a gestão educacional, embora aproveitando elementos técnicos de outros setores, não deve assimilá-los indiscriminadamente, apenas com base em ajustes que os adaptem a sua situação específica.

Pretender um projeto educacional articulado com a transformação social significa associá-lo a um tipo de gestão que concorra para a realização desses objetivos, cujo processo seja permeado pela natureza e propósitos transformadores de tais fins.

Sobre esses aspectos, é oportuno destacar que, tanto a proposição de objetivos identificados com a transformação social, quanto à efetiva realização dos mesmos devem considerar as condições concretas e as possibilidades da instituição em realizá-los. Como destaca PARO(1996:159-169) *“Não podem ser estabelecidos objetivos que violem a especificidade da escola ou que sejam além de sua capacidade real de concretizá-los.”* E , continua o autor, a maneira de torná-los realidade *“não pode estar desvinculada dos conteúdos*

transformadores desses mesmos objetivos, nem alheia às condições concretas presentes em cada situação”.

Faz-se mister, portanto, indicar a importância da nossa capacidade de reunir fatores necessários à realização dessa possibilidade, de modo a podermos transformá-la, mais rápida ou vagarosamente, em realidade. Por outro lado, vale destacar que mesmo com a transformação em realidade a possibilidade não se consome plenamente. Ao surgimento de uma nova realidade corresponderá, certamente, o aparecimento de novas possibilidades. Como ensina CHEPTULIN(1982:344), *“passando de um estado qualitativo a outro, a matéria não pode, portanto, jamais esgotar suas possibilidades. Suas possibilidades são ilimitadas”.*

Nessa perspectiva, a realização de um trabalho coletivo representa, a rigor, um desafio à forma de administrar a educação superior, no sentido de explorar as convergências e sintonias e superar as divergências e conflitos, mediante a síntese das idéias e conjugação das ações de todos os que fazem parte da comunidade acadêmica. Nesse sentido, é importante a assimilação da participação na administração educacional, particularmente nos processos das decisões que afetam as aspirações e os interesses dos integrantes da instituição. Tal atitude deve acontecer na sala de aula, nos órgãos colegiados, nos centros acadêmicos, enfim, nas unidades que compõem o contexto institucional e inclusive a comunidade. A participação, por certo, não se obtém por concessão. Ela se realiza em cada momento e em cada espaço de nossa atuação, conforme ensina HORA(1994:133), por meio *“de um caminho que se faz ao caminhar, e não como algo que surge espontaneamente ou que é implantado por alguém bem-intencionado em promover a democratização do ensino”.* Significa comportamento que favorece a justa determinação dos *“espaços de contribuição e de*

beneficiamento individual da experiência coletiva”, segundo destaca SANDER(1984:146). E ainda, ensina esse autor, “... a participação afasta o perigo das soluções dogmáticas e fechadas, desprovidas de sínteses superadoras. A participação enfim, é direito e dever de todo cidadão que integra qualquer comunidade ou sociedade democrática...”

Nessa linha de reflexão e de entendimento, torna-se essencial assumirmos a responsabilidade e o compromisso de não apenas descobrir e apreender a realidade, porém de, conjuntamente, estabelecer formas de intervenção visando a um novo delineamento, consideradas as condições objetivas existentes para a sua execução.

2.2 - A participação enquanto descentralização: a partilha do poder de decisão

Quando nos propomos a discutir e analisar a participação no modelo de gestão educacional, em momento algum saiu do foco da nossa preocupação o pressuposto do poder, que ao nosso ver, é o principal entrave quando trata-se de participação, descentralização, autogestão enfim qualquer dessas modalidades quando o tema principal é a gestão participativa como ensina CASASSUS(1995:95).

O tema já é complexo por si só, quando tratado na esfera das organizações educacionais da administração pública, já quando a discussão encaminha-se pelo viés das organizações privadas os problemas e as dificuldades potencializam-se porque o ponto de partida dessas organizações nem sempre é o educacional, ficando na maior parte das

vezes direcionado para o interesse financeiro, pois, tratam-se “empreendedores” que vislumbram sempre, ou quase sempre, os investimentos financeiros e a partir desse ponto de vista a participação, a descentralização ou o poder compartilhado não faz parte do modelo de gestão que se estabelece, e quando existe qualquer forma de participação, como os órgãos colegiados por exemplo são meramente pró forma para justificar uma hierarquia de poder mas que dentro do conjunto da gestão educacional não tem espaço e nem vida própria, pois existem somente para exercer “pequenos papéis”, como participar da formatura do alunos. Mas quanto aos problemas da gestão educacional no que diz respeito a todo o desenvolvimento da organização seja administrativo ou acadêmico tudo é decidido e resolvido pelo mantenedor, falta aí uma visão compartilhada da organização, de seus objetivos, suas estratégias, seus processos, seus produtos. E a estratégia não se limita a participar às pessoas os objetivos a serem por elas desenvolvidos, mas faze-los participar das decisões, de forma a compromete-los com o todo do trabalho e qualidade dos resultados. A melhoria no desenvolvimento das organizações educacionais no que diz respeito à gestão educacional requer uma responsabilidade coletiva, só alcançada com a participação de todos e o poder compartilhado entre a administração e a academia, entre o mantenedor e a instituição de ensino.

Neste sentido cabe uma reflexão sobre um tema que é uma inquietação e que ha tempo é tratado e estudado nos meios acadêmicos quando ao assunto é participação, aqui estamos falando da autogestão que é hoje assunto de discussão e interesse, porque há uma grande procura em encontrar espaços na administração moderna para resolver a questão da participação. MOTTA(1981:106) define a autogestão “*como a negação da burocracia e de sua heterogestão que separa artificialmente uma categoria de dirigentes e dirigidos*”. Esta é uma preocupação

latente na sociedade moderna, pois, é a eterna busca de aperfeiçoar as relações humanas e por consequência as relações de trabalho ou melhor o relacionamento patrão empregado. E esta busca é continua como escreve MOTTA(1982:7)

“... Do ponto de vista administrativo, o fenômeno mais importante do capitalismo do nosso século é o desenvolvimento, nos países avançados, das formas de participação. Esse desenvolvimento se deve, por um lado, aos novos estágios das forças produtivas, forçando uma adaptação das relações de produção e, por outro, às novas configurações assumidas pelo equilíbrio de forças entre a classe operária, o empresariado e a alta burocracia pública e privada...”

Esse esforço encontra eco na autogestão que é um modelo de participação mais avançado onde a co-responsabilidade na gestão é mais evidenciado, e aqui vamos utilizar a definição de GUTIERREZ(1987:12-13) em seu trabalho **“Autogestão e Condições Modernas de produção”**, para que possamos compreender com mais clareza o conceito de autogestão e a sua aplicabilidade na administração moderna.

“... Para melhor definir a terminologia, aqui, vamos privilegiar a questão administrativa da autogestão, ou seja, visaremos essencialmente a forma de organização do trabalho, ou em outras palavras, qual a forma e estrutura de funcionamento provável de uma empresa autogerida; inclusive porque o fato de que uma organização o seja, não impede que possua características internas definidas...”

Procurando fazer um resumo das variáveis envolvidas com o estudo da autogestão, poderíamos destacar, basicamente, as seguintes instâncias, segundo o mesmo autor:

“... Efervescência social, onde vemos um acirramento da luta de classes, de uma forma geral, e uma procura de mais espaço de influência por grupos da população, até hoje marginalizados dos processos de decisão da

sociedade, assim como constante procura do proletariado de organizar-se e mobilizar-se, inclusive politicamente.

Uma relativa conscientização social da necessidade de se alterar o processo produtivo atualmente adotado, no sentido de uma maior humanização do trabalho, considerando o trabalhador como ser humano, com direito a participar no que desenvolve, com necessidades não só físicas como psicológicas, impossíveis de atingir trabalhando numa linha de montagem repetitiva e estafante, característica da divisão taylorista do trabalho.

Uma crítica à burocratização excessiva, tanto do ponto de vista da sociologia em função de seu caráter alienante, como de teóricos da administração, pelos prejuízos que acarreta a ma maior economia e eficiência.

Evolução constante das técnicas administrativas e condições tecnológicas de produção, que vão alterando a forma de exploração do trabalho, mesmo que a produção continue caracteristicamente heterogênea...”.

Como podemos perceber a autogestão pode ser um caminho dentro do processo de participação na gestão das organizações educacionais, pois, todos os pontos aqui tratados por GUTIERREZ, fazem parte no processo de gestão educacional. Cabe a nós encontrarmos o ponto exato para a abordagem da questão com as mantenedoras deixando claro que não há a necessidade de a autogestão estar atrelada a determinado estágio de desenvolvimento econômico, como esclarece GUTIERREZ(1987:2)

”... o fenômeno da autogestão não parece atrelado a um determinado estágio de desenvolvimento econômico, mas que atravessa diferentes níveis de desenvolvimento para surgir em função de diversos fatores conjurados, além da própria situação econômica do momento. Fatores estes de ordem social e política, tais como amadurecimento das lutas operárias, cisões no grupo hegemônico, guerras nacionais e outros...”.

A questão da autogestão aqui apresentada atravessa os diversos setores da sociedade e não é possível desvinculá-la do modo de produção, da organização política, da estrutura da família e demais características sociais. Se não levarmos em consideração estes fatores poderemos chegar a conclusões do tipo mecanicista.

MOTTA(1982:16) vem nos dizer que ao falarmos em participação temos em geral que nos referirmos a uma de quatro coisas diversas:

“... Fala-se, por exemplo, em participação pensando nos lucros da empresa. Fala-se em participação referindo-se a prática de consulta a trabalhadores ou a seus representantes. Fala-se ainda em participação, pensando em participação direta ou através de representantes nas decisões administrativas. Finalmente por participação também se entende o envolvimento dos trabalhadores na tomada de todas as decisões dentro de determinada área de autoridade. Quando tratamos da gestão educacional focando a participação ou descentralização das ações, percebemos que há um entrelaçamento desses fatores acima citados, pois, na base do projeto de participação é a questão do poder que permeia toda a relação patrão empregado e nosso caso não é diferente entre mantenedor e unidade mantida...”

O que temos que levar em conta é que, ao aplicarmos um novo modelo administrativo com foco na participação, faz-se necessário um estudo detalhado sobre a forma de abordagem da questão, pois, caso contrário será como querer implementar o projeto por medidas autoritárias e não por convencimento da necessidade da participação para arejar a organização e tirar o peso institucional e burocrático das ações verticais.

Para concluirmos esse momento da nossa discussão sobre a gestão educacional nas instituições de ensino superior cabe salientar que o conhecimento crítico e por completo da realidade institucional constitui

condição essencial para um planejamento que signifique uma atitude comprometida com as mudanças pretendidas, possibilite o debate sobre os resultados alcançados e viabilize o delineamento de novas propostas. Cabe-nos, portanto, traçar trajetória orientada para a aplicação, no âmbito da instituição, de atividades de planejamento capazes de conduzir à obtenção de respostas intencionalmente desejadas.

Por sua vez, o reconhecimento do processo avaliativo como instrumento que viabiliza os compromissos institucionais firmados no projeto é fundamental à revitalização de nossa atividade educacional. Um processo que admita o erro como possibilidade, constrói pontes e não barreiras, que promovam o crescimento individual e assegure o sentido de evolução do conjunto institucional. Uma proposta capaz de identificar a origem das resistências e vencê-las, tratando-as pedagogicamente, independente de sua natureza técnica ou política.

A construção de adequadas relações entre as pessoas, que supere qualquer crise ética, quer no campo profissional, quer no campo pessoal, se impõe, a fim de que possam, com sabedoria, captar valores e compreendê-los, abrigando conflitos e contradições. Enfim, favorecedoras da avaliação que pacientemente possa viabilizar situações propícias à implementação de novas idéias e, de igual modo, enfrentar as suspeitas levantadas contra as mudanças propostas.

Com efeito, o projeto institucional deve oferecer elementos para a análise que se quer proceder, de modo a possibilitar objetivação no processo avaliativo. Somente ele será capaz de tornar relativo os limites das condições objetivas da instituição, auxiliando-a a enfrentar as atitudes corporativistas e o formalismo burocrático, visando consolidar a utopia e otimizar as possibilidades do vir a ser.

A construção do projeto demanda efetiva participação dos envolvidos, posto que, ao expressar um desejo de mudanças, precisa

redescobrir o caráter saudável do conflito, desconfiando do falso consenso de harmonia aparente. É necessário passar pelas etapas iniciais de divergências, as quais refletem o pluralismo de opiniões, imprescindível ao amadurecimento das decisões consensuais geradoras das ações. No projeto maior, o individual é subordinado ao coletivo, sem que, entretanto, em nome desse coletivo sejam tolhidas as manifestações individuais, pois estas devem preceder a decisão. A rigor, isto representa denso exercício de tolerar o diverso, a fim de consolidar o uno. A qualidade da participação pressupõe, assim, a aceitação do contraditório, no qual convivam o conservar e o transformar, o reafirmar e o criticar.

Cabe a todos, portanto, compreender que o processo decisório significa trajetória comprometida com o projeto pedagógico, na condição de procedimento indispensável à realização da gestão participativa. Trata-se de um modelo de gestão cuja especificidade reside nos objetivos que procuramos atingir com o projeto assumido e na característica do processo que desenvolvemos nessa busca. Assim, a um projeto educacional que se pretenda articulado com a transformação social, deverá estar associado um tipo de gestão que concorra para a efetivação dos objetivos institucionais, permeado pela natureza e propósitos transformadores desses fins. Cabe-nos reafirmar, ainda, que não basta apenas proclamar o caráter transformador desses objetivos. É preciso exercitá-lo, pois é na maneira de administrar a instituição que se efetivam os fins pretendidos, por meio de mecanismos administrativos que pavimentem o caminho desde a idealização até a realização dos compromissos firmados.

Capítulo III

A IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL PARA PERCEBER OS DESVIOS DA GESTÃO EDUCACIONAL

1- A avaliação institucional: espaço para compreender a instituição

A importância de conhecer as situações positivas e negativas, identificar acertos e equívocos. Necessita de um processo reflexivo a respeito das causas das insuficiências bem como das razões dos pontos favoráveis. A tomada de decisão, por sua vez, é ação inerente à avaliação conseqüente. Permite não só fortalecer, mas também, disseminar boas experiências, modificar o que funciona mal ou com baixa qualidade e elaborar caminhos.

E nessa direção que o sistema de avaliação do ensino superior vem sendo implementado pelo MEC, desde 1995, Com muitas ressalvas por parte de professores, alunos e gestores, tem como suporte, principalmente, os dispositivos legais contidos na **Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995**, que institui a realização anual de exames nacionais de cursos; no **Decreto 2.026, de 10 de outubro de 1996**, que estabeleceu procedimentos de avaliação de cursos e instituições de ensino superior; e

na **Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996**, de diretrizes e base da educação nacional, que estabeleceu em definitivo o processo de avaliação permanente do ensino superior, a este subordinando todos os atos de periódica autorização e reconhecimento de cursos e credenciamento de instituições.

As avaliações interna e externa passaram a fazer parte do dia a dia dos responsáveis pela gestão dos estabelecimentos de educação superior em função dos novos dispositivos legais. Assim comenta DE SORDI (1998:1-2):

“... A crescente incidência de processos de avaliação sobre os sistemas nos aponta uma melhor fundamentação teórica para proceder a análise das concepções que atravessam as propostas legais bem como embasar a decisão de posicionamento a ser assumido frente às mesmas. Muitos estudiosos do campo da avaliação tem destacado a indiscutível importância de se avaliar as instituições de ensino superior, visando construir um conceito de qualidade de ensino mais condizente com a pós-modernidade. A avaliação aparece como rica oportunidade para redefinir e reafirmar a missão institucional e seus valores, revelando-se excelente exercício formativo para a comunidade acadêmica que passa a se responsabilizar pelo uso dos resultados, possibilitando as trocas necessárias...”

Faz-se necessário, no entanto, não desconsiderar algumas ciladas das atuais proposições avaliativas centradas no produto e que subestimam o seu processo de edificação, supervalorizando a quantidade em detrimento da qualidade. Diz DE SORDI (1998:1):

“... essa lógica avaliativa já estava sendo superada a partir da crítica rigorosa e desveladora que vinha sofrendo dos especialistas da área, conhecedores de seus limites e funcionalidades, dando lugar a uma concepção de avaliação processual, contínua, integralizadora. O retorno de uma avaliação orientada

por princípios positivistas acaba servindo à regulação e manutenção do estabelecido sob outras formas. Mesmo anunciando mudança, a base que sustenta é a negação da própria mudança, pelo menos em seus aspectos substantivos. Guarda nítida dependência dos critérios quantitativos pensados por técnicos, a luz dos interesses que representam e que não são facilmente identificados...”

Esta forma de avaliação que tanta preocupação tem trazido aos administradores das instituições das Instituições de Ensino Superior, diz DE SORDI(1998:1-2)

“... valoriza sobremaneira a avaliação externa, a que se atribui pretensa neutralidade dando-lhes ares de credibilidade incontestável. Representam essa tendência o Exame Nacional de Cursos (ENC) bem como o parecer avaliativo emitido pelas Comissões de Especialistas entre outros, que amparados no enorme espaço que ganharam na mídia, quase que fizeram desaparecer o PAIUB Programa de Avaliação Institucional da Universidade Brasileira do cenário educacional. Este outro paradigma avaliatório orientado pelos princípios da adesão voluntária, do respeito ao projeto institucional, à não premiação ou punição, defende uma avaliação não comparativa, nem classificatória e acena para o compromisso de envolvimento, de legitimidade e de globalidade do diagnóstico a ser realizado gradualmente, percorrendo todas as dimensões e atores envolvidos no processo de construção da qualidade da instituição”. E a autora complementa “Sua lógica organizativa implica a articulação entre a avaliação interna e externa em um movimento de complementaridade rico e gerador de potencial de mudanças pensadas a partir das possibilidades do grupo envolvido no projeto educacional. Atento ao tempo político, às condições objetivas existentes a mudança acontece em decorrência da constância do projeto de intervenção continuamente alimentado pelos dados da avaliação, instrumento de trabalho permanente. Como se percebe nesse segundo modelo, a comunidade interna se apropria dos resultados da avaliação e deles se vale

para o aprimoramento da proposta educacional que juntos constroem e refazem solidariamente. Ao serem regidos por concepções de avaliação diametralmente opostas, o PAIUB e o ENC tomados como exemplo, imprimiram direções no mínimo conflitantes ao processo de avaliação institucional que se iniciava e que paradoxalmente era proposto pela mesma instância governamental, apenas com diferenças acentuadas nas ênfases que receberam...”

Até aqui procuramos demonstrar que há uma necessidade em avaliar as Instituições de Ensino Superior, mas que também, temos que ter o cuidado de não apresentar a avaliação institucional como a única instância responsável para detectar os desvios na gestão educacional do ensino superior, mas como um dos caminhos, e sendo assim temos que perceber que Assim diz DE SORDI (1998:2)

“... todo discurso sobre avaliação traz em seu interior fortes componentes ideológicos que permitem antever efetivamente o esquema axiológico que o rege. Não é apenas o que se fala, mas a forma como se fala e o quanto se fala que subsidiam a comunidade acadêmica e o público em geral para compreender o que vale em avaliação...”

Desta forma neste primeiro momento da reflexão sobre a importância da avaliação institucional, fica claro que a avaliação é um instrumento muito importante para o desenvolvimento das Instituições de Ensino superior, mas que se faz necessário levar em consideração a história da instituição, é importante reconstituir essa história para avaliar o papel que essa instituição tem desempenhado. Seguindo esse caminho e antes de discutirmos o que as avaliações têm detectado nas Instituições de Ensino Superior de Birigui e Araçatuba, vamos aproveitar da reflexão sobre avaliação institucional do Dr. Roberto Leal Lobo e Silva filho ” Ex-reitor da USP e da Universidade de Mogi das Cruzes”, no relatório final do seminário

nacional sobre ensino superior realizado em Brasília, nos dias 16 e 17 de dezembro de (1996: 222-224), que apesar do tempo é muito oportuna para o nosso trabalho de pesquisa.

“... Para a implantação de mudanças é indispensável que seja instalado um programa permanente de avaliação, a partir do qual possa ser feito um diagnóstico institucional, e sejam acompanhadas criticamente as modificações implantadas no processo. É preciso levar em conta que qualquer processo de avaliação induz a comportamentos adaptados ao tipo de prioridade que o processo focaliza. Por isso, é necessário prever e modificar ao longo do caminho o próprio programa de avaliação, para evitar que ele seja um indutor de práticas indesejáveis. Algumas questões relativas a avaliação:

Fim ou início?

De resultado ou de processos?

Punitiva ou motivadora?

Externa ou interna?

Quantitativa ou qualitativa?

Por que a avaliação está tão em moda? Há várias razões para isso: o crescimento do ensino superior, que passa onerar os orçamentos nacionais de maneira competitiva com outras atividades, a queda da qualidade e de seu controle pela mesma razão, o custo intrínseco do ensino pela incorporação de novas tecnologias e laboratórios caros, a diversidade de profissões, as mudanças gerenciais em curso na sociedade, como a qualidade total, a reengenharia etc., que priorizam os clientes e a eficiência baixando custos desnecessários; falta de ação das Instituições de Ensino Superior para absorver esta nova realidade.

E para que serve a avaliação? Para melhorar o desempenho da instituição, para demonstrar a quem paga que seus recursos estão sendo bem utilizados, para enfrentar a concorrência. Por isso há, tipicamente, dois tipos de avaliação: a auto-avaliação, cuja iniciativa é interna a instituição, embora possa contar com elementos externos para trazer experiências e

conhecimentos não disponíveis internamente: é um processo de aperfeiçoamento interno; a outra é a avaliação externa, cuja iniciativa vem de fora da instituição e cujos objetivos é o de aferir se os recursos investidos nela são adequados e estão sendo bem utilizados.

O desempenho da instituição pode ser melhorado tendo em vista os resultados alcançados, a qualidade dos insumos (infra-estrutura) ou os processos; de preferência, os três. Frente a que comparar? A outras instituições tomadas como modelo, a um conceito abstrato de como uma instituição de ensino superior deveria ser, a ajustes periféricos de defeitos, admitindo que o que existe está bem, ou criar sua própria missão, objetivos e metas para avaliar o desempenho institucional frente a eles. Avaliara exige referencial

A avaliação é uma das etapas de um programa de gestão institucional. São necessárias ao menos quatro etapas: diagnóstica, planejadora, executora e avaliativa.

Diagnóstica: *a primeira etapa do processo é o levantamento do que se faz, sem maiores juízos de valor. Levantam-se os dados, processos internos complexos e simples, a qualidade dos insumos e dos resultados frente ao que é a instituição e aquilo que se gostaria que ela fosse; é um trabalho exaustivo e profundo em que se conceituam empiricamente referenciais de boas práticas e analisa-se a instituição diante delas, buscando-se identificar fraquezas e forças internas.*

Planejadora: *a segunda etapa. Nesta etapa procura-se estabelecer a vocação da instituição e suas vantagens competitivas, identificando-se oportunidades e riscos que se apresentam para as diferentes alternativas e a maximização das primeiras e minimização das segundas, baseadas nas forças e fraquezas internas. Estabelecimento de políticas e metas para aproveitar as oportunidades, reduzir riscos, ampliar as forças e corrigir as fraquezas que interferiram com os objetivos propostos. É nessa fase que se analisa, diante do diagnóstico e das novas metas, a necessidade de mudanças de estrutura e de mecanismos de decisão.*

Executora: *implanta-se o que se planejou. Pode parecer óbvio, mas é a etapa talvez mais difícil, exigindo cronogramas, adaptações de rumos e coragem para efetuar as transformações institucionais necessárias.*

Avaliativa: *a última fase do processo. Nela se estabelecem parâmetros para o monitoramento das ações institucionais, aferindo se as metas foram ou não atingidas, as razões dos insucessos e sistemáticas corretivas e de acompanhamento. Esta fase é de periodicidade menos que as duas primeiras”.*

Esta contribuição nos ajuda a visualizar melhor a complexidade do processo avaliação de uma Instituição de Ensino Superior, do ponto de vista de quem já dirigiu uma instituição pública e uma instituição privada no caso USP e Universidade de Mogi das Cruzes, e nos mostra mais uma vez que o sistema de ensino superior precisa ser repensado para melhor atender as demandas sociais que na verdade esse é o grande papel das Instituições de Ensino Superior quer públicas ou privadas. E este aperfeiçoamento institucional não pode prescindir de medidas que assegurem, pela reformulação dos papéis dos colegiados e o bom desempenho dos administradores.

O objetivo de uma gestão competente no ensino superior é otimizar meios para produzir os serviços típicos deste setor, como o ensino de graduação, a pesquisa e a extensão de boa qualidade. Vendo desta forma compreendemos que a gestão é um desafio curioso à competência acadêmica. De tudo o que aqui foi escrito resta-nos uma questão: e como fica a situação dos órgãos colegiados nas Instituições de Ensino Superior do Estado de São Paulo, como é a proposta original deste trabalho, pois, nas Instituições públicas no caso das Universidades públicas de São Paulo sabemos que embora exista um questionamento sobre o real poder dos órgãos colegiados mesmo assim eles existem e tem sua função na gestão

educacional. Mas quando questionamos sobre a sua existência e funcionalidade nas instituições de ensino superior que são mantidas por fundações municipais no interior do estado de São Paulo, aí fica uma grande questão que em certos momentos chega a assustar, pois, o que podemos observar é uma gestão vertical com o poder centralizado nas mãos de um conselho curador que muitas vezes não conhece o real papel da instituição a qual participa. O que queremos dizer com esta afirmação é que o caminho feito até aqui nos conduzirá com certeza até a conclusão deste trabalho à elaboração de um modelo de gestão articulado entre todos os atores do sistema educacional, ou seja: professores, alunos, administradores, funcionários de apoio e este modelo deverá superar o atual modelo piramidal tão conhecido por todos. E nesse existente em boa parte das instituições os órgãos colegiados são quase inexistentes ou se existem não tem função ou poder de participação na gestão. É mais ou menos isto o que podemos perceber quando apresentamos um questionário para que estas instituições nos mostrassem um pouco como foi a avaliação institucional executada pelo Conselho Estadual de Educação no final do ano de 1998.

2. A avaliação institucional com o papel de identificar desvios.

No segundo momento da nossa reflexão sobre avaliação institucional e mais precisamente sobre os pareceres desta avaliação elaborados pelo **CEE/SP- Conselho Estadual de Educação-** a partir da realização da avaliação institucional nas Fundações/Faculdades da região de Araçatuba, a saber : **Fundação Educacional de Araçatuba “Faculdade de Ciências Econômicas de Araçatuba”** e **Fundação Municipal de Ensino de Birigui “Faculdade de Tecnologia de Birigui”**. Vamos procurar identificar a partir destas avaliações qual o papel dos órgãos colegiados na gestão educacional, uma vez que a própria legislação nos faz

conhecedores da importância da participação e da descentralização para aperfeiçoar a gestão educacional conforme **Decreto 2026 de 10/10/1996** no seu Artigo 4º. Item I-

*“A avaliação individual das instituições de ensino superior, conduzida por comissão externa à instituição especialmente designada pela secretaria de Educação Superior Sesus, considerará os seguintes aspectos:
Administração geral: efetividade do funcionamento dos órgãos colegiados; relação entre a entidade mantenedora e a instituição de ensino; eficiência das atividades-meio em relação aos objetivos finalísticos”.*

...

Aqui cabe ressaltar que nas fundações do Estado de São Paulo que estão sob a tutela do Conselho Estadual de Educação, quem determina a equipe de especialistas é a Câmara de Educação Superior.

E no Artigo 46 da **Lei 9394/96** *“A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação”.*

E este é o ponto que passamos a analisar a partir deste momento.

Quando a Instituição de ensino é comunicada da presença dos especialistas avaliadores, esta prepara um “portfólio” da instituição conforme as regras pré-estabelecidas pela legislação em vigor, onde os avaliadores farão a confrontação “in loco” do que foi apresentado no “portfólio” e o que realmente conseguem observar na visita de avaliação. Há uma certa constância em que a instituição passar por uma sessão de “maquiagem” o que necessariamente serve para deturpar a real imagem da instituição, é um pouco isto que observamos nos relatórios do Conselho Estadual de Educação de São Paulo, nestes pareceres sobre a avaliação nem sempre é detectado o real estado da instituição, mas mesmo assim

são importantes pois deixam claras as recomendações a serem seguidas para que se possa continuar a prestar serviços educacionais.

Quanto à preocupação que é a causa do nosso trabalho não fica claro no parecer esta preocupação em determinar o espaço dos órgãos colegiados, e isso é claro quando efetuamos entrevistas nas instituições para detectar o grau de participação e envolvimento dos órgãos colegiados na gestão da instituição. De acordo com o **Processo 9/99 do CEE/SP** que trata da avaliação institucional da Faculdade de Tecnologia de Birigui, em momento algum o parecer ressalta o papel dos órgãos colegiados ou ao menos a sua versa sobre a sua existência, simplesmente sinaliza sobre o papel do coordenador de curso e a efetiva qualificação dos coordenadores, (conforme anexo 1). Na Faculdade de Ciências Econômicas de Araçatuba o **Processo 1144/99** também sobre a avaliação institucional, toca mais de perto na questão dos órgãos colegiados e na sua participação na gestão da instituição, quando diz que “há um esforço e um entrosamento”, mesmo assim fica a impressão de que a participação não é ponto importante na gestão educacional. (conforme anexo2)

Partindo destes pareceres e da legislação em vigor buscamos saber efetivamente qual o funcionamento dos órgãos colegiados e seu comprometimento com a gestão educacional, assim sendo, organizamos um questionário com cinco questões que foi encaminhado para as instituições de ensino para que pudéssemos ver mais de perto o que acontece nas referidas instituições de ensino, após a avaliação e o parecer com as recomendações para o ajuste no entender dos especialistas avaliadores. E aqui apresentamos as questões. (Anexo 3).

Houve alguma mudança quanto à participação dos órgãos colegiados na gestão educacional desta instituição após a implementação da avaliação institucional promovida pelo **CEE/SP** em 1998? Se houve, qual foi a mudança?

Como atuavam os órgãos colegiados até então?

Como a mantenedora vê a participação dos órgãos colegiados na gestão da instituição?

Após as avaliações a mantenedora alterou a forma de trabalhar com os colegiados? Se houve alteração, foi para melhorar a participação dos órgãos colegiados?

Após as avaliações houve um maior comprometimento e uma maior co-responsabilidade na gestão educacional por parte dos órgãos colegiados?

Estas questões foram enviadas às instituições que retornaram com as respostas que se seguem: (Anexo 4)

Assim respondeu a Faculdade de Tecnologia de Birigui através da sua secretária geral:

Após a avaliação institucional de 1998, a comissão de especialistas apontou pontos fortes e fracos de nossa instituição, e dentre eles podemos citar os mais expressivos:

Melhorar a interdisciplinaridade nos cursos;

Política de estágios;

Maior permanência do professor na instituição;

Melhoria do acervo bibliográfico.

Medidas tomadas para correção dos pontos fracos:

- a) Um trabalho mais intenso e próximo junto ao corpo docente dos cursos com os seus coordenadores, e o resultado já pode ser verificado no ano de 1999 como uma menor evasão, maior rendimento nas salas de aula por parte do professor e maior interesse do aluno pelo curso (esta proposta permanece em prática);

- b) Com relação ao estágio, foi criada a empresa Junior (Fateb Jr.) e um coordenador de estágio para cada curso trabalhando em parceria com todos os cursos;
- c) Permanência maior do professor na Instituição, ainda estamos trabalhando nesta proposta e acreditamos que agora com o concurso público e o plano de carreira os objetivos sejam atingidos;
- d) Melhoria do acervo bibliográfico vem sendo feito junto aos coordenadores e docentes em seus planos de aula; e a mantenedora destinou verba para aquisição dos mesmos ao longo do ano.

O regimento da faculdade foi alterado de forma a atender a lei 9394/96 e toda a estrutura acadêmica foi revista de forma a amplia-la e dinamiza-la. Anteriormente a faculdade só possuía os departamentos e estes não tinham atuação efetiva junto aos seus docentes.

O mantenedor tem aceitado bem as reestruturações acadêmicas, porque o resultado dos coordenadores de cursos e colegiados de cursos tem sido ativos e tem trazido bons resultados para a instituição. (Melhoria na qualidade da aula, na didática, nas metodologias, nos critérios e formas de avaliação, na interdisciplinaridade e no relacionamento aluno faculdade).

Em nossa instituição o mantenedor não interfere na parte acadêmico-pedagógico, apenas busca resultados, dando a todos ampla liberdade de trabalho. A própria reestruturação do regimento é que alterou a forma de trabalho dos órgãos colegiados, dando, acrescentando ou tirando atribuições.

Após as avaliações o comprometimento não ocorreu só nos órgãos colegiados, mas sim em toda instituição, desde o pessoal de apoio até a Direção Geral.

Passamos agora as repostas do questionário da Fundação Educacional de Araçatuba, que evidencia a total discrepância entre o ideal e o praticado, e as respostas ao questionário não foram dadas numa seqüência a formar um conjunto, são respostas a uma situação totalmente inusitada pois o que verificamos é que não houve por muito tempo relação entre mantenedor e mantida em nível de discussões de questões acadêmicas, e que hoje a partir da nova direção da mantida é que há um esforço por parte da mantida em estabelecer um diálogo mas que na maioria das vezes é um monólogo. Assim respondeu a instituição através de seu secretário geral:

1 - Primeiro que não há um relacionamento direto, pois a mantenedora não funciona no mesmo prédio da mantida e já cria a barreira da distância física, sendo assim, passa-se a segunda fase que é de a mantenedora não conhecer o cotidiano da mantida. Quanto aos órgãos colegiados não funcionam, simplesmente temos a congregação para fins burocráticos como colação de grau.

2 - Antes da avaliação os órgãos colegiados não funcionavam, eram denominados de departamentos, mas somente de forma a atender a burocracia legal;

3 - Os órgãos colegiados não participam na gestão da instituição.

4 - Não há uma diferença substancial que a prática anterior a avaliação institucional, o que podemos perceber é uma crescente preocupação com o funcionamento integrado, mas mesmo assim não uma acolhida aos órgãos colegiados, até porque o conselho curador da

mantenedora é constituído basicamente por pessoas estranhas a educação e por conseqüência à gestão educacional.

5 - Não houve um maior comprometimento, mas houve como já dissemos acima uma maior preocupação com os rumos que a instituição deve tomar para adequar-se às novas necessidades e à realidade; tanto que hoje há uma participação mesmo que diminuta de um membro do conselho curador na congregação e a participação de um docente e um aluno no conselho curador.

Se fizermos um quadro comparativo sobre o que diz a legislação em vigor: **Decreto 2026/96 Art. 4º, item I e Artigo 46º da Lei 9394/96** e os pareceres do Conselho Estadual de Educação de São Paulo juntamente com os questionários respondidos das duas instituições de ensino aqui apresentadas, veremos que a teoria esta muito aquém da prática esperada, pois, nem os especialistas conseguem em suas avaliações detectar e quantificar o papel dos órgãos colegiados, assim sendo, só nos resta uma alternativa que é a de estimular professores e alunos a buscarem o seu espaço nos órgãos colegiados para que a participação ocorra efetivamente e que não seja o professor simplesmente um cumpridor de horário e o aluno um “degustador” de conteúdos, pois, enquanto assim for serão professores e alunos sempre os responsabilizados pelo fracasso das instituições de ensino na busca pela qualidade educacional. Responsabilizados sim, pois, os mantenedores que hoje se autodenominam de empreendedores jamais aceitarão que a gestão educacional é de responsabilidade de todos os que estão envolvidos no processo educacional, para estes basta a injeção de recursos financeiros que a “coisa” anda por si só. Por fim, cabe sim aos professores mais que aos alunos assumirem a responsabilidade de colocar-se a frente do projeto educacional das instituições as quais pertencem, e deixar de serem meros cumpridores de horários e tomarem nas mãos os rumos da gestão educacional utilizando da

sua experiência e do seu papel de educador assumindo com responsabilidade os órgãos colegiados que é o espaço de direito do professor, para que a educação não fique a mercê dos especuladores.

CONCLUSÃO

Tomando por base o que foi discutido neste trabalho e todas as dificuldades apresentadas, cabe neste momento buscar uma nova visão sobre gestão educacional onde é imprescindível não perdermos de vista as contribuições da administração da qualidade mas com as ressalvas já conhecidas de não confundir os espaços educacional e o comercial convencional. Como ensina MEYER JR. (1997:152) :

“... o entendimento de que a qualidade deve ser o grande referencial que orientará a instituição para o futuro passa a ser o grande objetivo estratégico. Esta visão deve ser assimilada pela administração com a participação efetiva de toda a comunidade que faz parte da instituição: administrativo, docentes e discentes. Este é o ponto de partida para que se possa propor algumas estratégias, a serem consideradas pelos administradores da educação no Brasil interessados na busca de qualidade em suas instituições. Cabe, no entanto, um alerta: existem muitas semelhanças entre uma empresa e uma instituição de ensino, porém são as diferenças entre os dois tipos de organização, além da própria natureza do trabalho acadêmico, que recomendam cautela na aplicação dos princípios da administração para a qualidade, em relação forma como é praticada nas empresas...”

E esta recomendação se faz importante, pois, no primeiro momento do nosso trabalho discutimos a gestão educacional a partir da

administração da instituição das dificuldades e dos limites e MEYER JR. (1997:152) nos diz que:

“... todas as estratégias para uma gestão voltada para a qualidade, representam um esforço inicial para se introduzir a qualidade nas instituições de ensino. Tudo mais dependerá da liderança, da sensibilidade, da postura séria, da vontade de querer mudar o que já existe, bem como da participação e do comprometimento de todos...”

Os problemas da qualidade nas organizações localizam-se, em grande parte, na administração. Desta forma, a qualidade dos produtos e serviços depende da qualidade da gestão das instituições. Diz MEYER JR. (1997:153), *“... não se pode ministrar ensino de alta qualidade, pesquisas cientificamente importantes ou prestar serviços relevante em uma instituição de ensino mal administrada...”*. Neste sentido é que se torna importante a avaliação institucional porque é ela que determinará os rumos a serem tomados não somente na parte administrativa como também e principalmente na parte acadêmica. E para que o conjunto se torne harmonioso é importante dentro da estratégia para a qualidade que se tenha a preocupação com o desenvolvimento das pessoas, as organizações são as pessoas. Nas instituições de ensino o trabalho é feito essencialmente por pessoas, o que significa que a qualidade do ensino ministrado, da pesquisa produzida e dos serviços prestados depende da qualificação, das habilidades, das atitudes, dos valores e do comportamento dos indivíduos e grupos que compõem a instituição. Assim diz MEYER JR. (1997:155) *“... a estratégia é rever os atuais planos de salários e planos de capacitação docente e técnico-administrativa, desenvolvendo programas e atividades que estimulem valorização do ser humano, permitindo o seu desenvolvimento...”*.

A manutenção de um programa de desenvolvimento docente constitui estratégia importante, na medida que valoriza o professor em suas dimensões pedagógico, profissional, técnica e humana, com influência positiva na qualidade do trabalho acadêmico. O objeto último da estratégia de desenvolvimento dos recursos humanos é valorizar a pessoa como tal, destacando que a estratégia é determinante na qualidade do desempenho da instituição quanto aos seus objetivos educacionais e ao mesmo tempo estimula o docente a comprometer-se com o funcionamento do conjunto da instituição passando a se considerar como parte do projeto e assim assumir o seu papel na gestão educacional.

Quando se trata de gestão educacional, a avaliação institucional aparece como instrumento para medir a qualidade da instituição e ensino. A avaliação através de seus vários objetivos como aperfeiçoamento de suas atividades, tomada de decisões sobre programas, prestação de contas ou como forma de pesquisa está aos poucos sendo incorporada ao cotidiano das instituições de ensino superior, fazendo parte de sua cultura. Isto faz que haja sempre uma necessidade de aperfeiçoá-la. Neste sentido, quando estamos concluindo este trabalho, cabe lembrar que esta discussão traz a tona a questão do Projeto Pedagógico de Desenvolvimento Institucional, pois, a instituição de ensino não é uma entidade abstrata, deslocada no tempo e no espaço, devendo ter um referencial que a oriente.

A instituição de ensino ao voltar os olhos para si mesma, deve se perguntar: existe esse projeto? Se existe, ele está atualizado? Está esquecido, engavetado? É um projeto burocrático ou foi discutido, construído com a comunidade acadêmica? Serve de referência para a avaliação?

Diz RIZZATO (1998:2):

“... o projeto institucional e a avaliação devem estar intimamente relacionados, um remetendo ao outro. Dessa forma, com esta via de mão dupla, emergem as grandes questões que permeiam as instituições de

ensino como a sua natureza como instituição acadêmica socialmente responsável, a formação profissional e a identidade institucional, entre outras. A natureza das instituições de ensino é a de produzir conhecimento e naturalmente fazer com que esse conhecimento chegue a toda a sociedade através da ação, isto é, pesquisa, ensino e extensão, para que tenha vida e utilidade e atenda a necessidades sociais. Além disso, deve ser fortalecido por uma abordagem crítica e prospectiva...”

Essas questões são fundamentais em um projeto institucional que devem ser pesadas e aplicadas urgentemente, pois, se estamos em tempo de avaliação, também estamos em tempo de flexibilização. E aí flexibilizar significa entrar em jogo todos os fatores da gestão, desde a organização do trabalho até a rediscussão das diretrizes curriculares. Assim ensina DE SORDI (1998:5):

“... uma gestão produtiva orienta o seu trabalho articulando as demandas de mercado aos legítimos reclamos da sociedade de modo a definir e reconstruir uma concepção de qualidade de ensino superior que responda aos desafios dos novos tempos. Isso implica clarear os referentes que orientarão o processo avaliativo interno previamente e que depois complementados pelos indicadores externos e/ ou legais, devidamente relativizados em função do projeto institucional, este sim, fundamento decisivo para a tomada de decisões...”

Como se pode observar a gestão é um desafio curioso à competência acadêmica e que merece ser estudada com mais cuidado e critérios. Habituada a fazer crítica implacável das demais instituições públicas e privadas, as instituições de ensino até hoje não encontrou seu modelo administrativo ideal. Ainda não saiu da confortável posição do “*faça o que eu digo, mas não faça o que eu faço*”. Desta forma falta ainda encontrar o

equilíbrio necessário à gestão educacional e vários autores tem dado as suas contribuições, mas que não se encontrou ainda o balanço perfeito.

Neste sentido SILVA FILHO (1996:216) no encontro nacional sobre ensino superior realizado em Brasília em dezembro de 1996, no seu discurso sobre gestão educacional nos dá uma pista muito interessante e que pode ser o início de uma nova forma de se pensar a gestão educacional, pois, tenta encontrar este equilíbrio entre participação e responsabilidade. Diz:

“... O aperfeiçoamento institucional não pode prescindir de medidas que assegurem, pela reformulação dos papéis dos órgãos colegiados, o bom desempenho dos administradores. É preciso encontrar:

- *A forma mais apropriada de escolha dos dirigentes; como assegurar a governabilidade;*
- *A estrutura mais adequada para os colegiados; qual a responsabilidade destes órgãos: quem é responsável pelo insucesso? Quem decide? Quem paga a conta?*

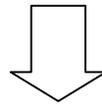
O objetivo de uma gestão competente no ensino superior é otimizar meios para produzir os serviços típicos deste setor, como o ensino de graduação, a pesquisa e a extensão de boa qualidade.

Muitos especialistas entendem que qualidade em educação não se mede, embora esses mesmos indivíduos saibam muito bem escolher a escola ou a universidade para seus filhos. Parece, então, que esta coisa chamada qualidade existe...”

Depois de chegarmos até aqui, e compreendermos que o debate sobre a qualidade nas instituições de ensino superior se faz presente com muito mais freqüência do que imaginávamos, cabe então, não se deixar perder os espaços de diálogo entre professores, alunos, administração e funcionários, que por mais que tentamos enxergar que há um caminho a ser feito em conjunto, na prática ainda não chegamos a tanto. O que é importante então é tentar acolher a palavra de muitos especialistas em

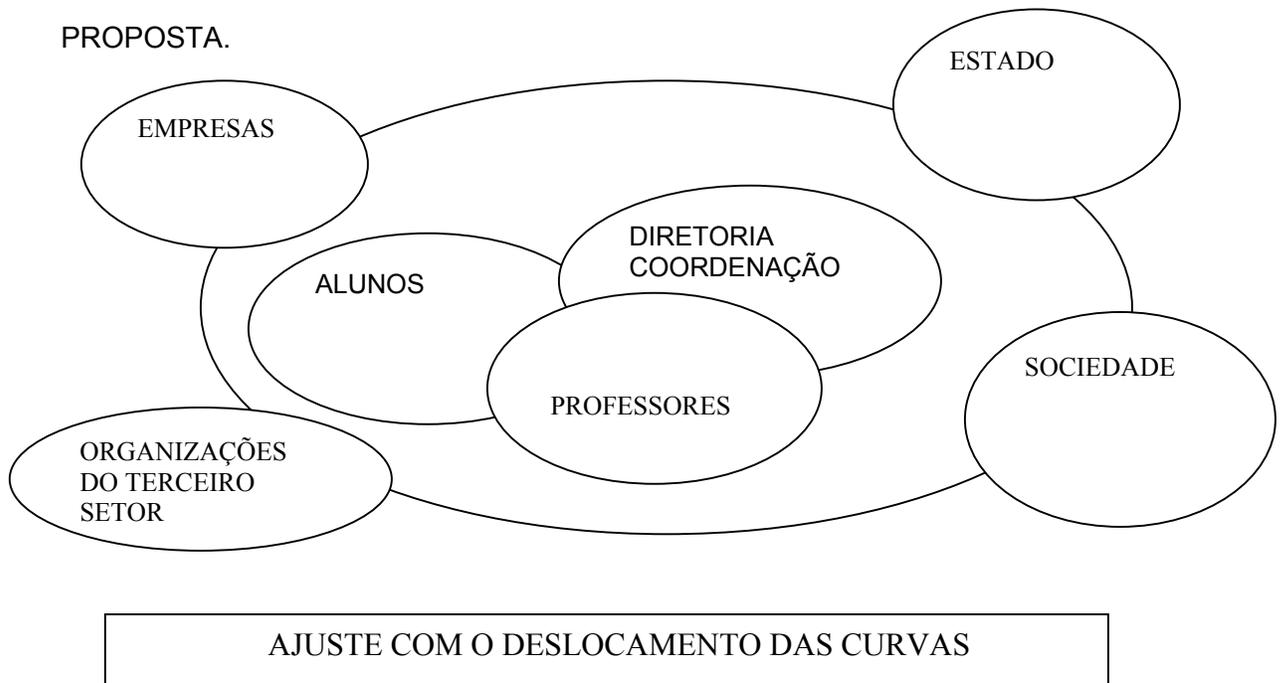
administração, que é o de profissionalizar a gestão educacional, isto não significa colocar a baixo toda a história das instituições, mas alinhar-se com um modelo mais arejado e horizontal na gestão educacional. E um dos caminhos mais curtos para iniciar este processo é a descentralização do poder, como já o vimos neste trabalho e que nas instituições de ensino superior passa pelos órgãos colegiados e estes por sua vez têm que buscar compreender que a aplicação de um novo modelo de gestão não é simples e não se faz por decreto, porque o ponto primordial na mudança chama-se mudança da cultura administrativa e aqui podemos demonstrar como funcionaria este novo modelo e antes de apresentá-lo devo pedir licença ao professor Demerval Luiz Polizelli FEA/USP pela sugestão do diagrama. Onde partimos do modelo ora em vigor em muitas instituições de ensino e que privilegia o modelo de gestão tradicional verticalizado, para buscarmos um modelo onde se possa articular todos os interesses que fazem da gestão educacional, desde a comunidade passando por professores, alunos, funcionários, administradores das instituições até empresas que no final do processo se beneficiarão dos profissionais aí formados e das pesquisas aí desenvolvidas.

Figura -1
MODELO QUESTIONADO



ARTICULAÇÃO DE INTERESSES

MODELO QUE SURGE COMO
PROPOSTA.



A partir do modelo proposto poderemos observar que mudança é:

- Tarefa de todos;
- Melhoria contínua;
- Trabalhar as lideranças;
- Desenvolvimento humano;
- Afastar o medo
- Reconhecimento das necessidades do mundo moderno;
- Acima de tudo trabalho em equipe.

Estes são alguns itens que devem ser utilizados como ponto de partida para implementação das mudanças. E para finalizar, o gestor educacional tem que ter em mente para que a sua instituição funcione dentro de um padrão de qualidade onde os órgãos colegiados tenham o seu espaço respeitado e que acima de tudo o seu objetivo final enquanto instituição de ensino a formação de pessoas, o gestor tem que ter duas capacidades que são imprescindíveis:

- Humildade para reconhecer que não é o único, e não é onipotente;
- Coragem, para apresentar o projeto de mudança, pois toda mudança desinstala os acomodados.

“... aqui encerro a minha narrativa.

Se ficou boa e literalmente agradável, era o que eu queria. Se está fraca e medíocre, é o que fui capaz de fazer. É desagradável beber só vinho ou só água, ao passo que vinho misturado com água é agradável e gostoso. O mesmo acontece numa obra literária, onde o tempero do estilo é um prazer para o ouvido do leitor. E assim termino”.

2Macabeus. 37-39.

BIBLIOGRAFIA

ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO : Questões e Reflexões. *Programa de Pós Graduação em Educação. PPGE- UFES*.1986.

ARAÚJO. N. E. As fundações públicas e a nova constituição, *Revista da Procuradoria Geral do Estado*, dezembro, 1989, pp.179-192.

Avaliação Institucional da UNICAMP: *processo, discussão e resultados* / José Dias Sobrinho (Org.) Campinas,SP: UNICAMP,1994.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EUCAÇÃO E DO DESPORTO. Secretaria de Educação Superior. *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras*. Brasília: SESu, 1994.

CARNOY, M., LEVIN, H. M. *Escola e trabalho no estado Capitalista* - São Paulo, Cortez, 1987.

CASASSUS, J. *Tarefas da educação*. Campinas, SP: Autores Associados,1995 - (Coleção educação contemporânea).

CASTRO, C. M. CARNOY, M. (org.) *Como Anda a Reforma da Educação na América Latina*, Rio de Janeiro, FGV, 1997.

CHEPTULIN, A. A dialética materialista: categorias e leis da dialética . São Paulo : Alfa Omega, 1982.

CRETELLA JÚNIR, J. *Fundações de público*, Editora Forense, Rio de Janeiro,1976.

CUNHA, L. A. *A Universidade Temporã*. Rio de Janeiro, Ed. Fco. Alves,1986.

CUNHA, L. A. *A Universidade Reformada*. Rio de Janeiro, Ed. Fco. Alves 1988.

CUNHA, L. A. *A Universidade Crítica*. Rio de Janeiro, Ed. Fco. Alves, 1989.

CURY, C. R. J. *Lei de Diretrizes e Bases e perspectivas da educação nacional*. Revista Brasileira de Educação mai/jun/jul/ago 1998 n. 8.

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

DIAS, J. A., MARTELLI, A. F. Ensino Superior do estado de São Paulo. Série estudos. São Paulo: *Conselho Estadual de Educação*, n. 1, p.11-45, 1995.

DIAS, J. A. Perfis dos institutos municipais de ensino superior. Série estudos e norma. São Paulo: *Conselho Estadual de Educação*, n.6, p.9-67, 1999.

DIAS, S. J.; BALZAN, N. C. *Avaliação Institucional: Teoria e experiência*. São Paulo, Cortez, 1995.

DIAS, S. J. *Avaliação quantitativa, avaliação qualitativa: interações e ênfases*, In SGUISSARDI, V. (Org.) *Avaliação universitária em questão. Reformas do Estado e da Educação Superior*. Campinas: Ed. Autores associados.1997

DIAS, S. J. *Pós-graduação, escola de formação para o magistério superior. Universidade e Sociedade*. Revista da ANDES, n.7, 1994.(Mimeog.)

DIAZ, B., JUAN, E. *O que é participação*. 8ª. Ed. São Paulo, 1994 (coleção Primeiros passos-95)

DRUCKER, P. F. *Introdução à Administração* (trad. Carlos A. Malferrari). 3ª. ed. São Paulo, Pioneira, 1998.

FLEURY. M. T. L. *Cultura nas organizações*. São Paulo, Ed. Atlas,1996.

FREITAG, B. *Escola, Estado e Sociedade*. 6ª Ed. São Paulo, Ed. Moraes, 1980.

GARCIA. W. E. *Administração Educacional em Crise*, São Paulo, Cortez, Autores associados , 1991 - (col. polêmicas do tempo,v. 46).

GUTIERREZ, G. L. *Autogestão e condições modernas de produção*. Marília SP, UNESP. 1987 (Séries Monográficas, Administração,1).

HELOANI, J. R. *Organização do trabalho e administração: uma visão multidisciplinar*. 2.ed.-São Paulo: Cortez, 1996.

IMBERNÓN, F. *Formação docente e profissional: formar-se para a mudança e a incerteza*: 3.ed.-São Paulo: Cortez, 2002. (coleção Questões de Nossa Época).

HORA, D. L. *Gestão democrática na escola: artes e ofícios da participação coletiva*. Campinas, SP: Papyrus, 1994. 144p.

MELLO, E., SERAFINI, O. *O Perfil do Administrador Escolar: Necessidade ou Inutilidade? In Administração da Educação : Questões e Reflexões*. Programa de Pós Graduação em Educação. PPGE- UFES.1986

MEYER, Jr., Victor. Avaliação para a qualidade nas instituições universitárias. **Revista Enfoque**, Rio de Janeiro, ano IV, n.10, 1993

MEYER JÚNIOR, V. *Gestão para a Qualidade: O caso das Universidades - Cadernos - C.U.São Camilo*, v.4, n.1, p. 49-59, jan/jun., 1998.

MEYER JÚNIOR, V. *Administração universitária: considerações sobre sua natureza e desafios. In. Administracion Universitária em América latina: una perspectiva estratégica*. Santiago : CINDA (Centro Interuniversitário di Desarrollo, 1992.p.177-195). (Mimeog).

MOTTA, F. C. P. *Burocracia e Autogestão- A proposta de Proudhon*, São Paulo, Brasiliense, 1981.

MOTTA, F. C. P. *Participação e Co-Gestão - novas formas de administração*. São Paulo, Brasiliense, 1982.

OLIVEIRA, D. A. (org.) *Gestão Democrática na Educação: desafios contemporâneos*, Petrópolis RJ. Vozes, 1997.

PAIVA, V., WARDE, M. J. (orgs.) *Dilemas do Ensino Superior na América Latina*. Campinas, Papirus, 1994.

PARO, V. H. *Administração escolar: introdução crítica*. 7ª ed. São Paulo, Cortez, 1996. 175p.

PINTO, F. C. F., FELDMAN, M. S., Cassiano, R. *Administração escolar e política da educação*. Piracicaba, SP. Ed. UNIMEP, 1997.

RISTOFF, D. I. *Avaliação Institucional: avanços e retrocessos*. In: III Encontro sobre avaliação institucional no contexto das instituições de ensino superior comunitárias, Recife-PE, p. 23-27, outubro, 1998.

RIZZATO, E. P. Projeto institucional como referência para gestão e avaliação. In: Seminário "*Desafios e Caminhos para a Construção do Projeto Institucional das IES em Tempos de Avaliação de Qualidade*". 07-10 de dezembro de 1998 - Centro Universitário São Camilo- São Paulo.

SANDER, B. *Consenso e conflito: Perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação*. São Paulo: Pioneira, 1984.

SANTOS FILHO, J. C. *Pesquisa Educacional: qualidade-quantidade*. Silvio Sanches Gamboa (org). 2ª edição- São Paulo: Cortez, 1997.(questões da nossa época; v. 42).

SANTOS FILHO, J. C. *Especificidades da Universidade: implicações para a avaliação institucional*. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO SOBRE AVALIAÇÃO UNIVRSITÁRIA, 1995. São Paulo. Anais. São Paulo: UNICAMP, 1995.p.3-16. (mimeog).

SAVIANI, D. *Escola e democracia*. 21ª ed., São Paulo, Cortez,1984.

SAVIANI, D. *Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional*, Campinas. São Paulo. Ed. Autores associados,1998.

SILVA FILHO, R. L. L. *Ensino superior: gestão, financiamento e avaliação institucional*. In: Seminário Nacional de Ensino Superior de 16 a17 de dezembro de 1996. Brasília DF.

SORDI, M. R. L. *Avaliação institucional: o papel do gestor frente as interfaces da avaliação interna e externa*. In - Seminário “Desafios e Caminhos para a Construção do Projeto Institucional das IES em Tempos de Avaliação de Qualidade”. 07-10 de dezembro de 1998- Centro Universitário São Camilo - São Paulo.

WIGGNS, T. *Liderança na Administração: contradições nas funções dos executivos da educação*. In- Administração da Educação : Questões e Reflexões. Programa de Pós Graduação em Educação. PPGE-UFES.1986

ANEXOS