



# GERENCIANDO A EDUCAÇÃO: A APLICAÇÃO DO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL NO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO

Vol. 3 nº 5 jan./jun. 2008

p. 215-231

Miriam Oliveira Santos<sup>1</sup>

Ricardo Linden<sup>2</sup>

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ

**RESUMO:** Este artigo tem como objetivo analisar as transformações da administração da educação no Brasil, enfocando especialmente as inovações gerenciais na área da educação. Observamos que tais transformações estão ligadas as diferentes teorias da administração, mas principalmente aos diferentes projetos de país elaborados pelos governos brasileiros, que na última década foram fortemente influenciados pelo Consenso de Washington. O artigo apresenta uma sucinta explanação sobre a aplicação da administração gerencial à educação e sobre como a implantação de sistemas de avaliação institucional contribuíram para isto, gerando ao mesmo tempo uma polêmica sobre a “mercantilização da educação” e o questionamento dos instrumentos de avaliação. Acreditamos, no entanto que aplicar políticas gerenciais na educação é uma forma de aperfeiçoar o seu resultado e melhorar o processo de aprendizado, ao garantir uma utilização ótima de recursos para o processo docente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração da Educação; Avaliação; Políticas gerenciais.

## MANAGING THE EDUCATION: THE APPLICATION OF THE MODEL OF MANAGERIAL ADMINISTRATION IN THE BRAZILIAN EDUCATIONAL SYSTEM

**ABSTRACT:** This article aims to analyze the changes of the administration of education in Brazil, focusing especially managerial innovations in education. Noticed that these changes are linked the various theories of government, but mainly to the different projects from country prepared by Brazilian governments, which in the last decade have been strongly influenced by the Washington Consensus. First, a brief analysis of Brazilian public administration is performed, and then it is presented a short explanatory description of the concepts of business management applied to education and how these were influenced by the creation of the institutional evaluation. Then, the polemics on “mercantile education” and the discussion on evaluation mechanisms are presented. Nevertheless, we believe that applying managerial techniques in education is a way to perfect its result and improve the learning process, by guaranteeing an optimal resource use in the teaching process.

**KEYWORDS:** Administration of education; Assessment; Managerial policies.

## **I. Introdução**

Este artigo tem como objetivo analisar as transformações da administração da educação no Brasil, enfocando especialmente as inovações gerenciais na área da educação. Observamos que tais transformações estão ligadas as diferentes teorias da administração, mas principalmente aos diferentes projetos de país elaborados pelos governos brasileiros, que na última década foram fortemente influenciados pelo Consenso de Washington.

As propostas referendadas pelo Consenso de Washington implicaram em profundas reformas estruturais nos Estados latino-americanos, também chamadas de reformas institucionais. Estas reformas causaram grande impacto na educação brasileira, causando uma mudança de paradigma na sua gestão.

Neste contexto, o gerencialismo passou a ser aplicado como paradigma básico da condução da educação, mas sua análise tem sido feita apenas sob a ótica de sua aplicação neoliberal, sem considerar os aspectos positivos que poderiam ser conseguidos através da racionalização e otimização dos processos administrativos dentro das instituições de ensino superior.

Este trabalho está organizado da seguinte forma: inicialmente fazemos um histórico dos paradigmas da sociologia da educação, uma vez que eles servem de base para a formulação das políticas educacionais orientando a administração escolar. Na seção seguinte, discutimos a administração gerencial na educação, buscando entender como a burocratização e o gerencialismo se opõe. Na seqüência, discorreremos sobre a evolução do processo de avaliação na educação e como ele pode contribuir para a evolução de uma cultura gerencial nas instituições de ensino superior. Por último, fazemos nossas considerações finais, enfatizando a importância e os benefícios da aplicação de técnicas administrativas modernas nas instituições educacionais.

## **2. Os Paradigmas da Sociologia da Educação**

Do ponto de vista sociológico a educação é ação pela qual as gerações adultas transmitem a sua cultura às gerações mais jovens. Por muito tempo se pensou a escola dentro do Paradigma Funcionalista da Educação que preconiza que a educação tem como função integrar o indivíduo à sociedade e que a escola tem como função difundir os valores de cada sociedade contribuindo para a criação de uma consciência coletiva.

Predominava nas Ciências Sociais e, mesmo no senso comum, uma visão extremamente otimista da educação. De inspiração funcionalista, essa corrente, inspirada pelo Iluminismo francês, atribuía à escolarização um papel central na construção de uma nova sociedade, justa (meritocrática), moderna (centrada na razão e nos conhecimentos científicos) e democrática (fundamentada na autonomia individual) e também na superação do autoritarismo, do atraso econômico, e dos privilégios das elites, que estavam associados às sociedades tradicionais.

Supunha-se que por meio da escola pública e gratuita seria resolvido o problema do acesso à educação garantindo a igualdade de oportunidades entre todos os cidadãos. Por essa lógica os indivíduos competiriam, em condições iguais, dentro do sistema de ensino e aqueles que se destacassem por seus dons individuais avançariam em suas carreiras escolares ocupando posteriormente as posições superiores na hierarquia social. Nessa perspectiva, a escola seria uma instituição neutra, que difundiria um conhecimento racional e objetivo e que selecionaria seus alunos com base em critérios racionais (DURKHEIM; 1978, 1983).

No entanto nos anos 60 do século XX ocorre uma crise profunda dessa concepção de escola e uma reinterpretação radical do papel dos sistemas de ensino na sociedade. Uma postura bem mais pessimista substitui o otimismo das décadas anteriores.

Uma nova corrente da Sociologia da Educação nos oferece um novo modo de interpretação da escola e da educação. De origem francesa, essa corrente encabeçada por Bourdieu, Establet e Baudelot aparenta pelo menos num primeiro momento, ser capaz de explicar tudo o que a perspectiva anterior não conseguia.

Bourdieu, ao pesquisar sobre o desempenho escolar, observa que os dados que ele analisa, apontam uma forte relação entre a origem social e o desempenho escolar. Enquanto a teoria funcionalista via a escola como um canal de justiça social e igualdade de oportunidades regida pela meritocracia, a teoria crítica, que tem em Bourdieu um de seus maiores expoentes, passa a ver a escola como um espaço de reprodução e legitimação das desigualdades sociais (BOURDIEU e PASSERON, 1992).

Ressaltar que a escola não é uma instituição neutra foi a grande contribuição de Bourdieu para a compreensão sociológica da educação. Formalmente, a escola trataria a todos de modo igual, uma vez que todos obedeceriam às mesmas regras, assistiriam às mesmas aulas, seriam submetidos às mesmas formas de avaliação, e, portanto, idealmente, teriam as mesmas chances. No entanto o paradigma crítico da sociologia da educação postula que alguns alunos estariam numa condição muito mais favorável do que outros para atenderem às exigências, muitas vezes implícitas, da escola, e, portanto as chances seriam desiguais (BOURDIEU e PASSERON, 1992).

Alguns autores acreditam que grande parte desta diferença pode ser atribuída a condições sócio-econômicas que têm impacto direto no desenvolvimento do cérebro e de sua capacidade de aprender. A má nutrição, por exemplo, causa impactos negativos na capacidade para concentrar-se e aprender, no desenvolvimento do que os psicólogos e pedagogos denominam “características de prontidão” e, por conseguinte, na repetência e evasão escolar e na mobilidade ascendente na sociedade (ARRUDA e ARRUDA, 1994). Além disto, filhos de pais das classes trabalhadoras tendem a ser menos estimuladas por seus pais, sendo-lhe direcionadas menos palavras, o que afeta a sua capacidade posterior de leitura e escrita (HART e RISLEY).

Em função da teoria de Bourdieu houve um movimento de reação à concepção do professor como um técnico. No discurso educacional foram substituídas as palavras “técnico” e “professor” pela palavra “educador”, representando o comprometimento do professor não apenas com o saber a ser ensinado, mas com a constituição de alunos cidadãos, críticos e responsáveis pela mudança social. De forte cunho político, a tarefa

do professor ultrapassava os muros escolares e avançava à sociedade como um todo. Não bastava o conhecimento das ciências, das Artes, da Literatura, das metodologias específicas e das Ciências da Educação, era preciso ter um projeto de emancipação social e um saber político/ideológico e por isso o educador era também um intelectual orgânico a serviço da mudança das condições materiais e culturais da sociedade da época. O professor poderia assumir uma postura que tornava os conteúdos escolares secundários diante da necessidade de construção de uma compreensão crítica da realidade ou, poderia enfatizar nos conteúdos sua condição de meio para essa mesma compreensão crítica e emancipadora do mundo em que seus alunos vivem (FREIRE, 2001).

Nos últimos anos observamos que houve uma transição da “educação política” para a “educação técnica”. A partir do final da década de 80, a palavra de ordem deixou de ser conscientização para se transformar em capacitação. A noção de competência voltou a se fazer presente no mercado das idéias pedagógicas e está orientando ou definindo visões ou até mesmo políticas educacionais. Em vários países, tende-se igualmente a orientar o currículo para a construção de competências desde a escola fundamental. Se olharmos atentamente, os parâmetros assim como as diretrizes curriculares que começam a circular no Brasil propõem, a nosso ver, uma pedagogia das competências. Entramos enfim na era das competências e na administração educacional essas mudanças se refletiram na adoção da administração gerencial.

### **3. A Administração Gerencial na Educação**

Com relação à administração do ensino, podemos afirmar que o Estado brasileiro, sustentado pelos ideais republicanos foi gradativamente, assumindo sua função de educador. Somente a partir dos anos vinte do século XX, com a emergência de uma tardia revolução industrial e do reordenamento político e cultural da sociedade brasileira, é que surgiram significativas demandas por uma educação pública, gratuita e universal, que exigiram do Estado a responsabilidade com a educação nacional. A escola e o ensino passaram, então, a ser compreendidos pelos parâmetros dos ideais democráticos da Educação Nova que se disseminavam pelo país.

A adoção do estilo burocrático de gestão na educação tem sua origem na própria criação do Ministério da Educação e Cultura, nos anos 30, mas, dadas às peculiaridades do desenvolvimento capitalista entre nós, ela vai efetivamente ser aprofundada a partir dos anos 60. Não por acaso, esse regime foi categorizado como “Burocrático Autoritário” (O’DONNELL, 1987). Nele as práticas sistemáticas do planejamento da educação construíram-se subordinadas aos planos de desenvolvimento econômico concebidos pela alta tecno-burocracia estatal. Foi um período em que a racionalidade técnica que deveria se imprimir ao desenvolvimento, justificou o alto grau da centralização dos recursos e das decisões, mascarando a subordinação das políticas sociais aos interesses econômicos.

Observemos a definição de instituição burocrática, que Weber enuncia: “A *dominação burocrática significa socialmente em geral: A tendência a um nivelamento no interesse de uma possibilidade universal de recrutamento dos mais qualificados profissionalmente.*” (1974:179) Como parte desta busca de qualificação, o Estado irá desenvolver através dos concursos públicos, e da preocupação com a seleção através da competência, possibilitando a substituição de uma elite aristocrática, por aqueles advindos das classes médias, que galgaram posições a partir de seus méritos acadêmicos e que obtiveram qualificação através das Universidades Públicas.

O processo da abertura política permitiu, a partir dos anos 80, a intensificação das demandas por políticas sociais e por mudanças nos padrões de gestão da administração pública. Nesse momento, significativas forças sociais clamavam contra as estruturas centralizadoras, trazendo para a discussão pública a temática da descentralização política, administrativa e financeira.

Com a instauração da Nova República o discurso oficial incorporou muitas das demandas que estiveram presentes nas lutas pela democratização, como por exemplo, a descentralização, a municipalização, a integração dos serviços e equipamentos sociais em nível local e da participação popular nos processos de decisão, implementação e controle das políticas sociais.

A constituição de 1988 incluiu inúmeros temas acerca dos quais ainda não havia se construído até aquele momento um novo consenso, apesar de já estarem presentes novas condições econômicas nacionais e internacionais que colocavam em xeque o modelo de Estado vigente até então. A incorporação de vários direitos dentro do texto da nova carta implicou o enrijecimento dos parâmetros condicionantes das ações reformistas que teriam necessariamente de ser discutidas no futuro próximo: quaisquer mudanças desejadas implicariam na alteração do texto constitucional (COUTO, 1998).

Desde então, a reforma do Estado entrou em pauta na agenda dos governos que se seguiram. No período do Governo Collor foram efetuadas ações nesta direção, no entanto, é a partir do primeiro governo do presidente e sociólogo Fernando Henrique Cardoso (FHC) que a referida reforma foi implementada, fazendo emergir o modelo de gestão gerencial na educação.

Os parâmetros da reforma administrativa brasileira inseriram-se, pois, na solução concebida pelo governo para ajustar o país às novas exigências impostas pelos modelos econômicos e políticos, em face das transformações do capitalismo. Existia uma percepção naquele governo de que o excesso de burocracia limitava o desenvolvimento nacional e que seria necessário adotar um modelo gerencial avançado para romper com o paradigma da cordialidade e ineficiência estatal.

Na educação, a reforma do Estado, entre outros se traduz no entendimento de que é preciso ajustar a gestão dos sistemas de ensino e das escolas ao modelo gerencial, conforme divulgado pelo poder central, em consonância com o discurso das agências externas de cooperação e financiamento. Segundo tal entendimento, esse é o modo de garantir a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, com base no princípio

da eficiência e na busca da relação ótima entre a qualidade e os seus custos (MARE, 1995).

O confronto entre os modelos da administração burocrática e da administração gerencial mostra-nos que o segundo introduz elementos das teorias e técnicas da gerência empresarial e do culto da excelência nas escolas públicas, enfatizando a questão da qualidade e a necessidade de atender localmente as demandas do cidadão-cliente. Assim, procura-se estabelecer um replanejamento institucional, inspirado tanto no neoliberalismo como nas práticas peculiares à gestão empresarial, segundo os pressupostos da qualidade total: o privilegiamento da administração por projetos com objetivos previamente estabelecidos, baseados localmente e com traços competitivos. Nesse contexto, o gerencialismo, que é uma das marcas das reformas educativas em escala planetária, implica uma nova postura dos gestores que se tornam responsáveis pelo delineamento, pela normatização e pela instrumentalização da conduta da comunidade escolar na busca dos objetivos traçados.

De acordo com definição exposta pelo INEP, órgão do MEC, “o gerencialismo na educação é uma ideologia que se difunde no campo educacional, disseminando princípios orientados pela eficiência financeira, controlada e avaliada pela *accountability*”. É importante ressaltar que o gerencialismo não implica necessariamente na adoção de uma lógica mercadológica na educação, mas sim na otimização dos processos subjacentes ao processo educacional. Esta *accountability* associada à municipalização dos serviços de ensino visa aproximar o serviço de educação ao seu cliente final (pais e alunos), fazendo com que este se envolva diretamente na atribuição de qualidade ao produto final (uma educação formadora). Desta forma, esperava-se que as forças do mercado ajudassem a escola a aumentar a qualidade de seus serviços.

#### **4. A Avaliação da Educação**

Avaliar tem o sentido de dar ou de determinar o valor. Em sentido mais subjetivo, significa apreciar ou estimar o merecimento de alguém ou de alguma coisa. Pode ser entendido como verificar, comparar, analisar, julgar.

Historicamente, a avaliação em educação tem tido diferentes enfoques. A avaliação da aprendizagem do aluno é a discussão mais antiga e a mais enfocada pelos pesquisadores. No Brasil, o debate sobre a avaliação dos alunos pelos professores remonta à década de 70 e está referenciado pela lei 5692/71.

Em um segundo momento, mais ou menos nos anos 1980, final da década de 1970, o foco da avaliação recaiu sobre o currículo. Até esse momento predominava a avaliação quantitativa, embora a introdução de “conceitos”, em substituição às “notas” já estivesse em vigor oficialmente desde 1973, por meio do Parecer 1350, do Conselho Federal de Educação.

Na prática, porém, os professores apenas transformavam as notas em conceitos. A avaliação qualitativa só vai começar a ser discutida academicamente, em 1978 e as discussões sobre o caráter quantitativo ou qualitativo da avaliação escolar persistem até hoje.

Havendo um intenso debate sobre as políticas governamentais relativas à repetência, à avaliação contínua do aluno, à auto-avaliação do professor. Muitas das novas propostas como a avaliação continuada, aceleração de estudos e correção de fluxo escolar são confundidas, tanto por professores como por administradores escolares, com promoção automática e desvalorização do papel cerceador do professor por intermédio das notas, e freqüentemente a avaliação é utilizada como punição e como coerção disciplinar, ao invés de meio de transformação e crescimento de alunos e mestres.

Em relação à avaliação institucional, a avaliação da escola como um todo, as discussões surgem quando se inicia a preocupação com a melhoria do trabalho desenvolvido nas escolas e com a democratização do cotidiano escolar.

Na visão gerencialista da administração educacional a avaliação institucional tem um papel extremamente importante na melhoria da qualidade dos serviços prestados pela instituição e das relações sociais, humanas e interpessoais, além de contribuir para o aperfeiçoamento continuado de seus integrantes, sejam eles os professores da escola, os alunos, os funcionários ou a comunidade em que a escola que se insere.

No entanto, desde que foi implantada no Brasil a Avaliação do Ensino Superior tem suscitado inúmeras discussões. No site da ANDES (Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior) encontramos um artigo que afirma que: *“A avaliação do Ensino Superior, no Brasil surgiu no início dos anos 90 por exigência das agências internacionais de financiamento como do Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.”* (NEVES, 2005) Realmente há um movimento de pressão por parte do Banco Mundial e das agências financiadoras por uma maior racionalização das políticas públicas, não é por um acaso que mais ou menos nessa mesma época, Portugal também começa a discutir o seu programa de avaliação do ensino superior.

Entretanto não é possível ignorar a tradição em avaliação que o Brasil já possuía desde a década de 70. Algumas experiências de avaliação aparecem de forma pontual, no entanto, é a partir do final dos anos 1980 que os processos de avaliação institucional ganharam mais força principalmente pela iniciativa de algumas universidades que organizaram, internamente, suas próprias avaliações: em 1987, a Universidade de Brasília (UnB); no ano seguinte a Universidade Federal do Paraná (UFPR) e a Universidade de São Paulo (USP); e a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), em 1991.

Na pós-graduação, o processo de avaliação é coordenado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES desde 1981. Esta é definida como órgão responsável pela elaboração do Plano Nacional de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, em 1981, pelo Decreto nº. 86.791, sendo também reconhecida como Agência Executiva do Ministério da Educação e Cultura junto ao sistema nacional de Ciência e Tecnologia, cabendo-lhe a tarefa de coordenar a avaliação da pós-graduação.

Em função do grande debate que essas experiências suscitaram, o Fórum de Pró-Reitores propôs, em 1993, ao Ministério da Educação (MEC) a criação de um programa de apoio à avaliação da graduação. O MEC instituiu, então, uma Comissão Nacional - formada por representantes dos reitores das universidades federais e das associações das universidades públicas estaduais e instituições privadas - para elaborar

um sistema nacional de avaliação do ensino superior. Surgiu, assim, ainda em 1993, o Programa Nacional de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB).

Em 1996 o governo federal implantou através de medida provisória, o Exame Nacional de Cursos (ENC), popularmente conhecido como “Provão”. O “Provão”, realizado anualmente a partir de 1996, torna-se obrigatório para os formandos de 26 cursos selecionados pelo governo (administração, agronomia, arquitetura e urbanismo, biologia, ciências contábeis, direito, economia, enfermagem, engenharia civil, engenharia elétrica, engenharia mecânica, engenharia química, farmácia, física, fonoaudiologia, geografia, história, jornalismo, letras, matemática, medicina, medicina veterinária, odontologia, pedagogia, psicologia e química). Estabeleceu-se, então, uma média geral das notas dos alunos de cada instituição para que esta última recebesse um conceito de “A” até “E”. Esses conceitos eram atribuídos às instituições também a partir de uma média geral - a partir dela, cada universidade era classificada de acordo com sua nota em relação às demais, estabelecendo o que ficou conhecido como “ranking do MEC”.

Embora o sistema de avaliação implantado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso previesse, além do “Provão”, uma outra modalidade de avaliação baseada no currículo, na titulação do corpo docente e nas instalações das universidades - a chamada Avaliação das Condições de Oferta - ela foi realizada apenas uma única vez, desde que foi instituída, também, em 1996. Ainda em relação às críticas vale lembrar que, embora várias faculdades tenham sido reprovadas ao longo do período no qual o “Provão” foi aplicado, nenhuma delas teve o seu credenciamento cancelado pelo Ministério da Educação, diminuindo drasticamente o impacto que o sistema de avaliação poderia ter nas condições de oferta.

Existe, no entanto uma faceta do “Provão” pouco lembrada e discutida, que tende a subsumir nas críticas e reprovações feitas ao exame: a sua relevância enquanto fonte de dados sobre o ensino superior no país. O ‘Provão’, através da aplicação de um questionário socioeconômico, resultou num conjunto de indicadores da maior relevância para se compreender a realidade educacional do Brasil.

No entanto quase todos esquecem que esta avaliação é baseada em um modelo muito bem sucedido que é o sistema de avaliação de cursos de pós-graduação stricto sensu da CAPES. Está tudo lá, a avaliação por pares, as visitas in loco, a avaliação da produção discente e docente, a preocupação com os egressos.

Com o fim do governo Fernando Henrique Cardoso, houve um temor de que a administração gerencial da educação fosse abandonada. No entanto contrariando as expectativas, o governo petista ao lançar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, não só manteve como aprofundou as avaliações.

Em 2003 com a transformação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), órgão responsável pela implementação e supervisão do SINAES, em autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação ele passa a ter como finalidades:

- I - organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais;
- II - planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, visando o estabelecimento de indicadores de



- desempenho das atividades de ensino no País;
- III - apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional;
- IV - desenvolver e implementar, na área educacional, sistemas de informação e documentação que abranjam estatísticas, avaliações educacionais, práticas pedagógicas e de gestão das políticas educacionais;
- V - subsidiar a formulação de políticas na área da educação, mediante a elaboração de diagnósticos e recomendações decorrentes da avaliação da educação básica e superior;
- VI - coordenar o processo de avaliação dos cursos de graduação, em conformidade com a legislação vigente;
- VII - definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização de exames de acesso ao ensino superior;
- VIII - promover a disseminação de informações sobre avaliação da educação básica e superior; e
- IX - articular-se, em sua área de atuação, com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, mediante ações de cooperação institucional, técnica e financeira, bilateral e multilateral. (INEP; <http://www.inep.gov.br/institucional/finalidades.htm>)

Observamos que estas finalidades coadunam-se com a visão gerencial da administração da educação, sem, no entanto, deixar de lado o clássico “prever para prover.”

Ao implantar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) através da Lei Nº. 10.861, de 14 de abril de 2004, o governo afirma que a Avaliação da Educação Superior passa a ser entendida como um processo coletivo de construção de conhecimentos que serviria para articular as ações formativas e regulatórias, com o objetivo de melhoria da qualidade da formação acadêmica, contemplando abordagens quantitativa e qualitativa. Na prática constatamos a manutenção de um sistema de avaliações periódicas visando o aperfeiçoamento do sistema e o aumento da qualidade de ensino.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior é formado por três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. O SINAES avalia todos os aspectos que giram em torno desses três eixos: o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações e vários outros aspectos.

Ele possui uma série de instrumentos complementares: auto-avaliação, avaliação externa, ENADE, avaliação dos cursos de graduação e instrumentos de informação (censo e cadastro). Os resultados das avaliações possibilitam traçar um panorama da qualidade dos cursos e instituições de educação superior no País. Os processos avaliativos são coordenados e supervisionados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). A operacionalização é de responsabilidade do Inep.

As informações obtidas com o SINAES são utilizadas pelas IES, para orientação da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social; pelos órgãos governamentais para orientar políticas públicas e pelos estudantes, pais de alunos, instituições acadêmicas e públicas em geral, para orientar suas decisões quanto à realidade dos cursos e das instituições.

O SINAES define a avaliação através de alguns princípios fundamentais entre os quais podemos destacar a responsabilidade social com a qualidade da educação superior, o reconhecimento da diversidade do sistema e o respeito à identidade, à missão e à história das instituições.

O mais importante conceito do SINAES é a compreensão de que a instituição deve ser avaliada a partir de um conjunto significativo de indicadores de qualidade, vistos em sua relação orgânica e não de forma isolada. O sistema busca criar mecanismos para definir a qualidade do processo educacional de forma objetiva, permitindo a adoção de técnicas administrativas, a otimização da alocação de recursos e a definição de prioridades de forma a enquadrar as instituições de ensino superior dentro de níveis de qualidade pré-definidos.

## **5. Gerencialismo na prática**

Apesar da posição contrária, defendida por vários membros do meio acadêmico, a aplicação das técnicas modernas de gestão com o intuito de aumentar a eficiência e a eficácia não é incompatível com a alta qualidade no ensino. Na verdade, estas técnicas aumentam a disponibilidade de recursos, tanto humanos quanto materiais, criando meios para que o ensino e a pesquisa floresçam de forma pujante.

Uma instituição de ensino superior que possui uma folha de pagamento antes dos tributos próxima de 40% (quarenta por cento) de suas receitas (hipótese modesta) gastará um adicional de aproximadamente 18% (dezoito por cento) em tributos adicionais (FRANCO, 2004), o que significa que instituições particulares têm uma margem de operação financeira estreita, pois com apenas 40% (quarenta por cento) do seu faturamento devem cobrir custos administrativos, financeiros, de materiais, além de amortizar seus investimentos e reinvestir quando necessário. Assim, faz-se premente a aplicação de técnicas de gestão que podem maximizar os resultados obtidos, de forma a diminuir o “aperto” ao quais as instituições de ensino superior privadas estão submetidas.

Apesar do sugerido pelo parágrafo anterior, a aplicação de técnicas modernas de gestão não é aplicável apenas às instituições privadas que desejem aumentar seu lucro. As instituições públicas, cujas verbas são sempre limitadas e contingenciadas, poderiam auferir grandes benefícios ao aumentar sua eficiência, permitindo direcionar melhor os esforços de seus quadros de funcionários, docentes ou não, e aumentar assim sua produção científica e acadêmica.

É importante ressaltar que as avaliações federais são aplicadas tanto para instituições públicas quanto privadas. Assim, é necessário que ambas utilizem técnicas

de administração modernas de forma a atingir os patamares de qualidade esperados pelos avaliadores enviados pelo MEC.

Discutiremos a seguir alguns conceitos e práticas importantes que podem ser benéficas para as instituições de ensino superior. Devido à proposta e às características inerentes deste artigo, a lista não é exaustiva, mas o leitor poderá estender seus conhecimentos sobre o assunto consultando a bibliografia proposta.

As Instituições de Ensino Superior (IES) funcionam atualmente em um modelo de gestão fortemente burocrático, que é amplificado pelas exigências legais às quais os alunos e as instituições são submetidos. O número de documentos exigidos de alunos, professores, coordenadores e funcionários administrativos fazem com que estes estejam permanentemente assoberbados. Neste processo, as atividades-meio, de caráter administrativo, tendem a se tornar monstruosas e dispendiosas exigindo, em certos casos, mais tempo, energia e recursos que as atividades-fim, de caráter pedagógico, por exemplo. O resultado final deste processo pode ser a prostração mental de funcionários sufocados pelo excesso de normatização e burocracia ao qual estão submetidos (YAMAUTI, 2004). Outro efeito natural deste excesso de burocracia é diminuir a produtividade científica das instituições, posto que recursos humanos valiosos para pesquisa estejam perdendo seu tempo com o preenchimento de papel.

Ademais, existem gargalos no processo de preparação de documentos que fazem com que estes demorem um tempo maior do que o necessário para ocorrer. Muitos processos se concentram nas secretarias, que têm que receber requerimentos, resolvendo dúvidas dos requerentes sobre seu preenchimento e posteriormente analisar a sua correção. Isto faz com que o tempo médio de atendimento aumente de forma perceptível, diminuindo o número de atendimentos por funcionário/dia. Após o preenchimento, as secretarias muitas vezes precisam juntar informações de várias fontes, não havendo um sistema de informações gerenciais (SIG) centralizado no qual elas possam fazer pesquisas. Ademais, o processo de aprovação de um requerimento pode muitas vezes requerer múltiplos passos e aprovações antes de sua liberação final.

Neste contexto, é fundamental que as IES invistam uma quantidade relevante de esforço e dinheiro na reavaliação de seus processos documentais. Os passos necessários para cada um deles devem ser detalhados, colocando-se no fluxo do processo a adição (documental ou de autorização) que cada processo realiza. Uma vez que se obtenha esta informação, devem analisar, para cada processo, quais passos podem ser eliminados e quais podem ser automatizados.

A automatização se dá através de um processo de informatização centralizada da documentação universitária. Isto é, cria-se um sistema único de gestão no qual os dados são colocados. Por exemplo, todas as notas de um aluno, seu cadastro pessoal, as informações de presença nas disciplinas e as ementas destas devem ser colocadas em um único sistema, de forma que requerimentos de transferência possam ser efetuados pela secretaria em um único passo, sem haver a necessidade de se requerer informação adicional de coordenadores, professores ou outras instâncias.

Além disto, deve-se buscar diminuir o tempo que um requerente demora a ser atendido em uma secretaria. O primeiro passo consiste em um processo on-line de

requerimento, criando um sistema de auto-atendimento, no qual o requerente é guiado no preenchimento de seu formulário pelo próprio sistema, além de ter seus dados preenchidos automaticamente (uma vez que esteja logado e autenticado no sistema). Isto minimiza o número de erros e faz com que o requerente só necessite anexar a documentação comprobatória necessária para que seu processo prossiga. Assim, o número de atendimentos diário por funcionário pode aumentar.

Um exemplo claro desta técnica de modernização da emissão de documentos consiste no pedido de emissão de um histórico por um aluno. Este pode fazer o pedido pela Intranet ou pela Internet, após logar-se. O fato de estar logado consiste em uma autenticação eletrônica equivalente a uma assinatura. Se todos os dados referentes ao histórico escolar do aluno estiverem disponíveis no banco de dados do sistema, este histórico pode ser emitido de forma automática e eletronicamente colocado na caixa postal do responsável por carimbá-lo e assiná-lo, que só precisa imprimi-lo e realizar os procedimentos listados. Se houver cobrança por este serviço, a mesma pode ser acrescentada de forma automática ao boleto mensal do aluno, de forma que não há necessidade de se encaminhar até a tesouraria da faculdade.

Esta estrutura descentralizada deve ser associada a uma política de recursos humanos mais liberal, pois os funcionários precisam ter mais poder em suas mãos de forma que possam tomar iniciativas de buscar informações dentro do SIG de forma a acelerar as respostas aos requerentes sem o temor de uma repreensão e/ou punição.

A política de recursos humanos de uma IES deve começar pela sua política de contratação, que deve ser coerente com a missão de prestar serviços educacionais de qualidade, atendendo aos requisitos estabelecidos pelos processos de avaliação executados pelo MEC. Assim, a política de contratação não deve ser voltada para o lucro imediato, devendo contratar um número de docentes doutores compatível com os requisitos de qualidade de ensino e pesquisa, quando aplicável. Além disto, devem-se evitar as cooperativas de docentes, pois estas trazem benefícios financeiros, mas geram falta de comprometimento do docente além de aumentar o risco de fragmentação das diretrizes da gestão (Trama Comunicação, 2006).

O segundo ponto de uma política de recursos humanos eficiente é a criação de um ambiente interno liberal com estímulo ao empreendedorismo interno. A maioria das IES pratica hoje em dia uma política de gestão centralizada, em que os funcionários e professores têm pouco estímulo para realizar algo além de suas obrigações dentro de uma estrutura congelada em uma forte burocracia, na pior acepção da palavra. Esta estrutura gera falta de comprometimento da equipe com os resultados e uma compartimentalização mental na qual cada professor/funcionário considera que problemas de outras pessoas e/ou departamentos não são de sua alçada, não buscando assim influenciar no resultado total da faculdade, ficando restrito ao seu pequeno feudo particular. Esta é, infelizmente, uma reação natural a estruturas centralizadoras que não concedem liberdade a todos os membros da equipe e não criam recompensas para o empreendedorismo do quadro de funcionários.

A adoção de políticas que privilegiassem a liberdade e o empreendedorismo tornariam as IES empresas mais competitivas permitindo que estas ganhassem em

criatividade e na exploração de novas técnicas de gestão e na criação de novas metodologias que atingissem mais eficientemente as novas necessidades do mercado.

Para tanto, é necessária a adoção de modelos de gestão participativa e a descentralização dos processos administrativos. A gestão participativa é um processo que visa o desenvolvimento da empresa, sem deixar de lado a participação do indivíduo, estimulando assim o verdadeiro compromisso e cumplicidade. O empresário e seus colaboradores dividem responsabilidades, participam do estabelecimento de objetivos e metas, debatem decisões e traçam os rumos do negócio, prevalecendo a discussão de idéias, o respeito pela opinião alheia, a aceitação de experiências vivenciadas pelos outros, tudo baseado num diálogo aberto, franco, cristalino (DINIZ, 2008).

Este tipo de gestão permite, por exemplo, aumentar a responsabilidade de um coordenador e tirar dele a função de bedel glamourizado que sistematicamente dedica seu tempo apenas à mitigação de conflitos entre professores e alunos, além de ser um preenchedor de papel de luxo. O coordenador, em um esquema de gestão participativa e descentralizada, passa a ser um gestor de sua área, buscando identificar novas oportunidades de maior qualificação de seu curso e de exploração de mercados na região em que a IES está inserida, além de atuar como líder que instiga o desenvolvimento pessoal dos professores sob seu comando, fazendo com que todos se motivem a melhorar seu desempenho e sua formação.

O estímulo à melhoria contínua da formação do corpo docente deve ser uma política firme em todas as IES. Como afirmamos acima, existem visões míopes de mercado que fazem com que algumas IES demitam seus professores mais qualificados em troca de pequenas economias em sua folha de pagamento. Esta visão imediatista causa perda de qualidade e será provavelmente percebida no curto prazo pelos processos avaliativos vigentes, fazendo com que a IES passe a ser percebida pelo mercado como fornecedora de um serviço de baixa qualidade, causando perda de clientela da mesma. Assim, uma IES que busque aplicar princípios mais modernos de gestão deve buscar o comprometimento, a qualidade e a satisfação do seu corpo docente, através de mecanismos de formação continuada tais como o estímulo à obtenção de titulação superior (mestrado e doutorado, para os que não as possuem) e a participação em congressos.

A satisfação do empregado também é decorrente da existência de todas as condições físicas para que ele realize o seu trabalho administrativo ou de ensino e pesquisa da melhor maneira possível, possuindo para tanto todos os meios físicos e insumos necessários para seu trabalho. Impõe-se assim a aplicação de políticas de logística empresarial nas instituições de ensino superior (IES) buscando o equilíbrio entre o menor custo possível para o suprimento de itens necessários para as atividades acadêmicas e/ou administrativas, mantendo, ao mesmo tempo, a qualidade necessária no ensino, na pesquisa, na extensão e nas atividades administrativas de apoio (GRANEMANN, 2003).

É bom lembrar que a má gestão do processo de compras aumenta o risco de haver prejuízo técnico para os outros departamentos de uma IES. Entretanto, a boa gestão do processo de compras não consiste em simplesmente buscar o menor preço e

a maior economia em cada processo individual de compras, mas sim realizar as compras de forma a otimizar os benefícios intangíveis (qualidade do serviço e satisfação do destinatário da compra, por exemplo) ao mesmo tempo em que se busca diminuir ao máximo os custos das compras totais realizadas. Um exemplo desta questão é a tentativa de economizar na compra de equipamentos de impressão, pois o hardware específico responde apenas por aproximadamente 5% (cinco por cento) do custo total de impressões ao longo de sua vida útil, sendo o resto gasto em cartuchos de tinta e/ou toners e papel, além dos inevitáveis serviços de manutenção. Ademais, a tentativa de economizar na compra do hardware pode levar à aquisição de equipamentos que não sejam capazes de gerar impressos de boa qualidade, prejudicando a imagem da faculdade junto àqueles que lerão estes impressos.

A boa gestão da logística implica em que as IES devem evitar um dos seus maiores erros atuais, que é a delegação do processo de compras a pessoas não especializadas, tais como estagiários e secretárias. Os processos de compras devem ser gerenciados por profissionais da área, de forma a aplicar a estes todos os princípios da moderna logística empresarial.

Todos estes processos precisam ser acompanhados de um desenvolvimento do processo de marketing institucional. Ao falar em marketing, as pessoas pensam imediatamente em propagandas fútuas, sem acréscimo de valor. Entretanto, a verdadeira essência do marketing educacional consiste em posicionamento, branding, fidelização, encantamento, estratégia e, principalmente, valor agregado (MONTEIRO e BRAGA, 2006), de forma a aumentar a satisfação do cliente primário, o aluno, e do cliente final, a sociedade, que recebe os egressos da IES.

## **6. Considerações Finais**

Enfim podemos observar que as transformações administrativas do Estado Brasileiro, especialmente na área da Educação encontram sempre bastante resistência e sofrem muito com a descontinuidade administrativa.

Observamos que em alguns casos, essas resistências são devidas a políticas educacionais que estão mais ligadas a otimizações de recursos e controle de custos, sem considerações maiores para com o produto final oferecido. Estas medidas incluem, em alguns casos, superlotação de salas de aula e, principalmente, o achatamento dos salários do corpo docente e administrativo das instituições públicas de ensino superior, levando a uma desmotivação do pessoal e à perda de importantes recursos humanos formados ao longo de várias décadas de estudo e dedicação.

Entretanto, o conceito de gerencialismo tem vários aspectos positivos que são freqüentemente ignorados tanto pelos seus proponentes quanto pelos seus detratores, mas que podem trazer amplos benefícios para a educação de forma geral.

É importante entender que o gerencialismo não implica na adoção de uma lógica mercadológica, criticada por muitos e que define a adoção de políticas em que se trata a educação como um negócio como qualquer outro. Ao contrário, o gerencialismo implica em compreender as especificidades do setor educacional e aplicar políticas

gerenciais de forma a otimizar o seu resultado e melhorar o processo de aprendizado, ao garantir uma utilização ótima de recursos para o processo docente.

As instituições de ensino superior, públicas ou privadas, devem se manter firmes no cumprimento de suas obrigações, incluindo questões como qualidade do fazer educacional, garantia de inclusão social dos setores menos favorecidos e cumprir com sua responsabilidade social como parte do sistema nacional de educação. O gerencialismo vem para garantir que estas tarefas serão cumpridas da melhor maneira e com o menor desembolso de recursos, da forma mais eficiente e eficaz, sem abandonar uma única instância destas obrigações.

## REFERÊNCIAS

ARRUDA, Ilma, K. G. e ARRUDA, Bertoldo K. G. Nutrição e Desenvolvimento. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 10, n. 3, Rio de Janeiro, 1994

BORDIGNON, Genuíno. Paradigmas na Gestão da Educação: Algumas Reflexões. **Cadernos Linhas Críticas**, p. 14-19, 1997.

BOURDIEU, Pierre e PASSERON, Jean Claude. **A reprodução**. Elementos para uma teoria do sistema de ensino. 3ª ed., Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1992.

BRASIL. LEI Nº. 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1968.

BRASIL. LEI Nº. 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1971.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do Estado**. Brasília, DF: MARE, 1995.

CARVALHO, A. B. As vicissitudes da Reforma Gerencial no Brasil: uma abordagem analítica. In: Encontro Nacional de Pesquisa de Pós-Graduação em Administração. **Anais do 23º ENANPAD**, 1999.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. **Reforma da gestão do setor público**: impactos da implementação de novas tecnologias organizacionais. Belo Horizonte: UFMG/CEPEAD, 1997. (Ensaio de Administração, 5).

COUTO, C. G., “**A Longa Constituinte**: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil”, Dados vol. 41 no. 1 Rio de Janeiro 1998

DINIZ, Sergio. Gestão Participativa. In [http://www.sebraesp.com.br/principal/abrindo%20seu%20neg%C3%B3cio/produtos%20sebrae/artigos/listadeartigos/gestao\\_participativa.aspx](http://www.sebraesp.com.br/principal/abrindo%20seu%20neg%C3%B3cio/produtos%20sebrae/artigos/listadeartigos/gestao_participativa.aspx), acesso em 03/03/2008

DURKHEIM, Émile. **Lições de Sociologia**. Edusp-TAQ, São Paulo, 1983.

- DURKHEIM, Émile. **Educação e sociologia**. 11 ed. São Paulo: Melhoramentos, 1978.
- FRANCO, Edson. **Em Busca da Identidade no Ensino Superior Particular: uma Experiência Pessoal**, 1ª Edição, Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior – ABMES, Brasília, DF, 2004.
- FREIRE, Paulo. **A Educação na Cidade**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- GADOTTI, Moacir. **A Formação do Administrador da Educação**: análise de propostas. Revista Brasileira de Administração da Educação, v.1, n.1, p.135-150, jul./dez. 1996.
- GRANEMANN, S. R. **Logística, Compras e Estoques em Instituições de Ensino Superior Privadas** in Granemman, S. R, Rocha, C. H. (org), “Gestão de Instituições Privadas de Ensino Superior”, Ed. Atlas, São Paulo, 2003.
- HART, B. E RISLEY, T. R. **Meaningful Differences in the Everyday Experience of Young American Children**. Paul H. Brooks Ed, 1995.
- KUENZER. Acacia Zeneida. **A Teoria da Administração Educacional**: ciência e ideologia. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 48, p.39-46, fev. 1984.
- MONTEIRO, Carlos, BRAGA, Ryon. **O cenário atual do setor de ensino superior privado**. Gestão Superior. In <http://www.aprendervirtual.com/artigoInterna.php?ID=53&IDx=206>, acessado em 03/03/2008.
- NEVES, Lafaiete. **Avaliação do ensino superior**. 11/5/2005, in: <http://www.andes.org.br/imprensa/ultimas/contatoview.asp?key=3425>, acessado em 20/01/2008.
- NOGUEIRA, Marcos Aurélio. Reforma Administrativa ou Reforma do Estado. **Revista Perspectiva**, v.12/13, p.1-17, 1990.
- O'DONNELL, G. **Reflexões sobre os estados burocrático-autoritários**. São Paulo: Vértice, 1987.
- OLIVEIRA, F. **A derrota a vitória**: a contradição do absolutismo de FHC. Novos Estudos, In. 50, São Paulo, CEBRAP, mar. 1998.
- PACHECO, Regina Silvia. **Administração pública gerencial**: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros. In: O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999. p. 39-49.
- ROMANELLI, Otaíza. **História da Educação no Brasil**. Rio de Janeiro, Vozes, 1978.
- SANDER, Benno. A Teoria Geral da Administração é uma Ideologia? **Revista de Administração**, Rio de Janeiro, n. 3-4, v.11, p.7-2, out./dez.1971.
- SANDER, Benno. **Educação, Trabalho e Cidadania**: eixos de uma política social relevante na América Latina. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Porto Alegre, v.16, n.2, p.137-155, jul./dez., 2000.



SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento.** Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

SOUZA, João Francisco de Souza. **Atualidade de Paulo Freire.** São Paulo: Cortez, 2002.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e Ideologia.** São Paulo: Ática, 1974.

TRAMA COMUNICAÇÃO. **Desafio da Contratação.** Recursos Humanos, in <http://www.aprendervirtual.com/noticiaInterna.php?ID=57&IDx=29>, acesso em 03/03/2008.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

YAMAUTI, Nilson Nobuaki. **É possível transformar o modelo burocrático de gestão da Universidade?** Revista Espaço Acadêmico, n. 42, Maringá, Novembro, 2004

## NOTAS

<sup>1</sup> Graduada em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Doutora em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.004). Realizou de setembro de 2006 até setembro de 2007 um estágio pós-doutoral no CPDA da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Atualmente é pesquisadora associada do Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios e professora adjunta do Instituto Multidisciplinar da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. [mirsantos@uol.com.br](mailto:mirsantos@uol.com.br)

<sup>2</sup> Doutor em Engenharia Elétrica de Controle – UFRJ. Docente da Faculdade Salesiana Maria Auxiliadora. [rlinden@pobox.com](mailto:rlinden@pobox.com)

Recebido em 07/03/08.

Aprovado para publicação em 25/07/08.