Dimensões do planejamento e da administração educacional: um problema teórico ou prático?

Maria Estela Dal Pai Franco *

1. Introdução; 2. Dimensões contextuais; 3. Dimensões normativas; 4. Dimensões processuais.

1. Introdução

Este trabalho é uma tentativa de identificar e analisar as principais dimensões do planejamento e da administração educacional, considerando que a falta de clareza quanto a seus domínios, processos e precedência de tarefas pode acarretar conseqüências comprometedoras na eficácia dos planos.

É possível constatar, por meio de contatos com administradores educacionais, que ainda subsistem concepções fragmentadas sobre o planejamento. Talvez por falta ou por falhas de preparação técnica, o planejamento algumas vezes tem sido concebido de forma unilateral em relação a outros processos afins, quando não é desvinculado dos níveis político-administrativos a ele relacionados e do contexto socioeconômico para o qual se destina.

Por outro lado, muitas estratégias sugeridas por planejadores educacionais evidenciam falta de diálogo com administradores e com outros especialistas da educação e de áreas relacionadas. Provavelmente, tais planos estarão fadados a aumentar o acervo dos arquivos de uma dada agência ou, bem pior, caso lograrem aprovação no âmbito político-administrativo competente, caracterizar-se-ão pela inoperância.

* Do Departamento de Estudos Especializados e Cursos de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul — UFRGS.

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

A partir de meados da década de 50 aparecem as primeiras tentativas de teorização em administração educacional, as quais geraram inúmeras investigações nos anos subseqüentes, muitas apoiadas por organizações e associações científicas e profissionais. [1]

O estudo do planejamento e de sua sistematização em dimensão macroeducacional começou a concretizar-se após a II Guerra Mundial, destacando-se nesse sentido as atividades do Centro de Estudos de Educação e Desenvolvimento da Universidade de Harvard e do Instituto Internacional de Planejamento Educacional da Unesco.

Sendo a administração e o planejamento educacional áreas de conhecimento emergentes, acredita-se que uma reflexão sobre suas dimensões contextuais, processuais e normativas por certo acrescerá elementos que podem auxiliar no equacionamento das inúmeras variáveis envolvidas e na compatibilização de divergências comprometedoras da qualidade da educação.

2. Dimensões contextuais

O planejamento educacional como área de estudo tomou grande impulso a partir da década de 60. Apresenta atualmente muitos modelos e conceitos, em geral desenvolvidos e emitidos em função dos propósitos de um dado plano e, como diz Beeby (4, p. 101), em função das experiências dos especialistas envolvidos em determinado planejamento. Observa-se, contudo, que os diversos modelos e conceitos divergem mais quanto à ênfase atribuída a variáveis e propósitos do planejamento do que quanto à identidade dessas mesmas variáveis.

Na literatura especializada, o planejamento tem sido discutido, em relação ao Desenvolvimento, em termos de modelos, contexto e condições de êxito (7, 2, 25, 23, 15).

[1] National Conference of Professor in Educational Administration — NCPEA; Cooperative Program in Educational Administration — CPEA; University Council of Educational Administration — UCEA e American Association of School Administrators — AASA.

Na perspectiva de planejamento educacional para o desenvolvimento, observam-se inúmeras tentativas de equacionar problemas educacionais, políticos e econômicos, sendo a educação considerada como fator decisivo para o desenvolvimento e fator estratégico de progresso.

Curle (8, 9), por exemplo, enfatiza o papel do planejamento para o desenvolvimento de recursos humanos. Este planejamento envolveria o que denomina de planejamento educacional, planejamento de ramos específicos e planejamento do potencial humano. O planejamento educacional diz respeito ao próprio sistema educacional, exigindo uma visão ampla de quem o desenvolve. O planejamento de ramos específicos exige conhecimentos especializados, como é o caso do planejamento de currículos. O planejamento do potencial humano implica a análise e a projeção de necessidades do mercado de trabalho, ou seja, a relação entre pessoal qualificado e demanda.

Observa-se, assim, que, nesta perspectiva, o planejamento de recursos humanos está diretamente vinculado ao planejamento global de uma nação e de áreas socioeconômicas específicas, pois, como salienta Curle (8, 9, p. 23), estariam "interessando menos os valores da educação que os objetivos sociais e econômicos mais amplos dos planos de desenvolvimento".

Por outro lado, observa-se que o planejamento educacional tende a assentar-se em bases mais realísticas e integradoras. Já não é aceita passivamente a relação entre o treinamento da mão-de-obra para a qualidade de produção e o crescimento econômico como chave do desenvolvimento. Mostra-se também inviável, tanto em termos financeiros como de qualidade, orientar o planejamento para o atendimento das demandas individuais de educação, as quais de modo geral são superestimadas. Tem sido questionada ainda a aplicação do método custos-benefícios, visto que os retornos da educação não podem ser medidos em termos de benefícios econômicos diretos.

Os propósitos do planejamento educacional são mais amplos que a formação de capitais, a produção, a industrialização, a modernização, o treino da mão-de-obra. Implicam, isto sim, a necessidade de uma reconstrução conceitual das estratégias de planejamento, as quais seriam focalizadas nas necessidades humanitárias e de sobrevivência, nos problemas de distribuição, no comprometimento com o progresso, na redução progressiva do

analfabetismo, do desemprego e das desigualdades, como foi destacado por Grandstaff (13). A disponibilidade e a distribuição de oportunidades educacionais seriam indicadores de desenvolvimento, expressando, conforme o autor citado, uma tendência que se direciona do técnico para o humano.

Para Beeby (4, p. 110), o "planejamento educacional é o exercício de previsão para determinar a política de prioridades e de custos de um sistema educacional, levando em conta as realidades econômicas e políticas, o potencial de crescimento do sistema e as necessidades do país e dos alunos beneficiados pelo mesmo sistema".

Verifica-se, portanto, a preocupação de equacionar o planejamento educacional, social e econômico, levando-se em conta a realidade contextual.

Neste momento cabe perguntar se a administração educacional tem também refletido estas tendências.

As concepções das ciências comportamentais aplicadas à administração e os modelos sistêmicos com raízes nas idéias de Allport (1) permitiram o desenvolvimento de uma concepção de organização como sistema sociotécnico, composto de elementos humanos e não-humanos que interagem e determinam o funcionamento individual e organizacional (18).

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

A literatura especializada permite identificar alguns elementos básicos, tais como: as tarefas administrativas, as quais têm caráter predominantemente normativo; o comportamento do administrador e sua expressão através de processo administrativo-decisório; e as variáveis do contexto onde ocorre a administração. Esses elementos não são mutuamente exclusivos mas concebidos na perspectiva já preconizada por Moore (20) de que a administração educacional e as funções administrativas só podem ser definidas de modo adequado em relação ao contexto onde se manifestam.

A interação e a influência recíproca entre as tarefas, as variáveis contextuais da administração, e o comportamento do administrador como

expressão do processo administrativo decisório constituem o cerne da administração educacional, em nível micro ou macroeducacional.

A administração manifesta-se, pois, em uma estrutura contextual complexa e os fatores ou variáveis que a influenciam passam a incorporar seu contexto. Nelson, Ramsey e Verner (21) percebem os componentes, os elementos e as dimensões de uma dada estrutura incorporados a essa mesma estrutura. Numa perspectiva sistêmica, pode-se dizer que, na medida em que uma série de fatores influencia os componentes e a interação entre os componentes de uma dada estrutura, esses fatores são incorporados, de certa forma, ao sistema que também os afeta.

São comumente relacionados às organizações educacionais e à sua administração fatores de ordem social, psicológica, econômica, política, legal, geográfica, demográfica, cultural, decorrentes do avanço científico e dos conflitos oriundos das interações interfatoriais (6, 5, 19).

Observa-se, pois, que tanto a administração quanto o planejamento educacional tendem a ser concebidos em relação às inúmeras variáveis do contexto onde ocorrem.

Por outro lado, aceitando-se o planejamento como previsão orientada para propósitos e consecução de objetivos, os quais pressupõem ações de ordem administrativa, aceita-se também que o planejamento e a administração têm um contexto comum. Enquanto o primeiro opera predominantemente na dimensão do *pensar* profissional, a segunda opera sobretudo na dimensão do *agir*. Ambos, no entanto, operam numa realidade comum, sofrem a influência de fatores semelhantes e orientam-se para propósitos também comuns. Teoricamente, isto é aceito de forma explícita ou implícita. Mas, o que ocorre na prática?

Observa-se, nos últimos anos, uma forte tendência de assentar o planejamento e a administração educacional em dados da realidade, fazendo uso dos recursos que são oferecidos pela demografia, a estatística, a análise de sistemas e técnicas derivadas, como, por exemplo, o Pert. Verifica-se, também, que o planejamento educacional está relacionado a outros setores, como se observa nos Planos Nacionais de Desenvolvimento e, em específico, nos Planos Setoriais de Educação e Cultura. Parece, pois, à primeira vista, que tudo se direciona para a excelência.

Entretanto, não é assim que se percebe a situação. Alguns pontos precisam ser discutidos em maior profundidade.

Em primeiro lugar cumpre lembrar que os profissionais que atuam na área de planejamento, se por um lado são altamente especializados, por outro são oriundos, na sua maioria, da área de economia e não da de educação. Na realidade pode-se dizer que o planejamento da educação está nas mãos de economistas mais do que nas de educadores. Com isto não se quer considerar indesejável a presença de tais profissionais, aos quais se atribui o merecido valor na sistematização e na cientificidade que começam a estar presentes no planejamento educacional. Quer-se, isto sim, destacar a importância de se ter presente os propósitos últimos da própria educação em termos do desenvolvimento do indivíduo e da qualidade de vida que usufrui.

A necessidade de os educadores tomarem lugar de maior destaque no planejamento educacional talvez venha a ser atendida nos próximos anos devido à expansão recente que se observa nos cursos de pós-graduação com área de concentração em planejamento educacional. Seria muito mais prudente, porém, não deixar esta possibilidade ao sabor do *talvez* e tentar o quanto antes melhorar a imagem do educador como planejador educacional, de modo a que seja respeitado como profissional pelos demais especialistas. Para tal, nada mais importante do que o desenvolvimento de uma consciência de classe profissional e, ao mesmo tempo, uma melhoria qualitativa dos programas de pós-graduação que os formam, mesmo que, para atingir tal objetivo, alguns desses programas venham a ser desativados.

No que se refere de forma específica à administração educacional, a situação é praticamente a mesma, diferindo no entanto em um aspecto. A administração educacional não está nas mãos de economistas, mas nas de profissionais das mais diversas áreas.

O segundo ponto que precisa ser discutido diz respeito à compatibilização entre o planejamento, a administração e outros setores que não os educacionais. Na esfera das cúpulas administrativas e de planejamento, pelo menos nos planos globais, existem os ajustes necessários. O alcance de objetivos e, logo, a consolidação das mudanças ocorrem, no entanto, principalmente pelo conjunto de ações institucionais locais. Por exemplo, de nada adianta querer reduzir o índice de reprovação se os alunos prove-

nientes das classes menos favorecidas já chegam com desvantagens culturais e se as escolas não procuram alternativas para amenizá-las. Em relação a problemas como estes é que se evidencia o contexto comum no qual o planejamento e a administração ocorrem. É através da administração de cada instituição que são acionados os mecanismos que contribuem para a consecução das metas dos planos globais e que se consolidam as mudanças. Acionar estes mecanismos implica saber planejar, saber gerenciar e aproveitar as inúmeras oportunidades que são oferecidas pelas diversas agências da comunidade com a qual a instituição interage.

Como exemplo da influência da ação de outras agências, além da escola, na consecução das metas educacionais, merece ser citado o que ocorre em Veranópolis, RS, cidade de cerca de 40 mil habitantes. O núcleo da Legião Brasileira de Assistência nesta cidade é coordenado por uma professora do sistema estadual de ensino, com formação superior, a qual, depois de ter angariado a colaboração da comunidade mais favorecida, tem desenvolvido verdadeiros programas de treinamento em serviço para mulheres antes indigentes. A importância destes programas reside não só nos meios de sobrevivência que estão sendo colocados nas mãos destas mulheres, mas principalmente na sua conscientização como seres humanos e no desenvolvimento de expectativas de melhoria para si próprias e para seus familiares, o que é feito em conjunto com aconselhamento, atendimento médico e orientação sobre saúde e higiene.

No Natal, por exemplo, os presentinhos não são distribuídos em praça pública, sistemática que reforça a relação de dependência e a apatia. São adquiridos por preços simbólicos pelas mulheres, que os distribuem a seus filhos na modesta ceia natalina que cada qual prepara para seus familiares. Esse fato expressa a orientação do programa e faz pensar que os filhos destas mulheres têm probabilidades de não aumentarem os índices de reprovação e, ao mesmo tempo, de quebrar o círculo vicioso do subdesenvolvimento em que vivem.

Espera-se que os especialistas atuando no planejamento e na administração compreendam as dimensões contextuais, percebam situações como a descrita e otimizem os inúmeros recursos de que as comunidades dispõem e que podem auxiliar no alcance das metas educacionais.

3. Dimensões normativas

A segunda dimensão do planejamento e da administração educacional caracteriza-se por ser acima de tudo normativa e relacionada à dimensão anterior. É a dimensão das tarefas sob a responsabilidade da administração e do planejamento educacional.

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

Assim, subjacentes às tarefas — como expectativas institucionalizadas de meios para consecução de fins — tem-se as próprias justificativas e aspirações que as legitimam. Parsons (22) analisa a organização em nível cultural-institucional, concebendo a institucionalização dos valores do sistema social em diferentes contextos funcionais. Contudo, mesmo aceitando a influência dos valores sociais na determinação dos fins das organizações educacionais e da própria administração, acredita-se que a organização e a administração educacional também influenciam os sistemas sociais.

Com isso se quer salientar a necessidade de redefinição constante dos propósitos e tarefas da organização e da administração educacional, pois o sistema social, as organizações, não existem por si só, mas resultam de um processo interativo entre homens. Os fins e valores, e, portanto, os propósitos e tarefas, não são determinados pelo sistema social, ou pelas organizações ou pelos indivíduos isoladamente, mas por um processo interativo entre homens em situações distintas e com distintos níveis de influência (29).

As tarefas são, portanto, meios para alcançar propósitos, ou ainda sua interpretação em dado tempo (19). Os propósitos, também normativos, expressam a responsabilidade da administração. No entanto, enquanto o caráter normativo dos propósitos assenta-se em bases predominantemente

valorativas, o caráter normativo das tarefas assenta-se sobretudo no conhecimento técnico. Os propósitos projetam em dimensão valorativa os resultados a serem alcançados pela organização e pela ação administrativa. As tarefas projetam em dimensão de conhecimento técnico os resultados a serem alcançados. Ambos são intencionais, mas os primeiros dizem mais respeito aos fins, enquanto as segundas dizem mais respeito aos meios. São expressões do que a administração educacional *deve fazer* e não do que faz.

As tarefas são em geral agrupadas em áreas tais como currículo e ensino, recursos humanos, finanças, instalações e equipamentos, apoio ao educando, relações públicas, estrutura e funcionamento (12, 5, 6, 11). São independentes de estruturas organizacionais, estando presentes tanto numa escolinha rural como numa universidade, tanto numa delegacia de educação como num ministério de educação. As diferenças residem na definição das tarefas de cada área, que ocorrem em função da abrangência e da complexidade contextual da organização.

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

Observam-se também tentativas de identificar os papéis e as tarefas do planejador educacional. Para Curle (8, p. 73), o planejador ajuda a programar a afluência de informações, realiza ou provê por investigações, estuda formas de levar à prática um plano, busca atualização constante. procura captar recursos, corrige com freqüência suas estimativas e projetos, de acordo com alterações na situação econômica e mudanças governamentais.

As tarefas do planejamento educacional caracterizam-se também pela dependência seqüencial de expressão e de operacionalização, sem contudo sobrepor-se à administração, visto que suas ações em direção a um mesmo propósito, objetivo ou problema ocorrem em diferentes dimensões. Nesta perspectiva observa-se que tanto o planejamento como a administração educacional teriam expressões nos diferentes níveis do *continuum* macro/microssistema educacional.

Assim, em um dado nível político-administrativo do sistema educacional — escola, delegacia de educação, secretaria de educação ou MEC — as variáveis contextuais e os propósitos seriam da mesma ordem para a administração e para o planejamento, podendo diferir quanto a responsabilidade, ou seja, quanto a tarefas. No entanto, mesmo as tarefas apresentam interseções. Tal abordagem não aceita o planejamento isolado da administração, mas sim uma ação interdependente. O que pode ocorrer são variações no grau em que um mesmo fator afeta a administração e o planejamento, ou na configuração das tarefas. Isto implica a necessidade de administradores e planejadores desenvolverem ações compatibilizadas, principalmente através de comunicação profissional efetiva das tarefas e processos que cada área envolve.

4. Dimensões processuais

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

O processo administrativo como um processo técnico tem merecido a atenção de estudiosos há mais de meio século.

Uma das primeiras tentativas de sistematização do processo administrativo é apresentada por Fayol (10) quando, entre as operações da empresa, identificou as chamadas operações administrativas, ou seja, prever, organizar, comandar, coordenar e controlar.

Nos últimos anos, o processo administrativo tende a ser vinculado ao processo decisório. Para alguns autores, o processo decisório é subprocesso do processo administrativo (28, 5).

Nota-se, contudo, uma crescente tendência de se identificar o processo administrativo com o processo decisório organizacional, estabelecendo-se verdadeiros sistemas racionais de tomada de decisão (27, 17, 14). Um sistema racional de tomada de decisão "(...) seria uma unidade ou conjunto de passos e etapas que, dentro dos limites de uma seqüência de eventos, inter-relaciona-se de tal modo a constituir uma linha de desempenho para analisar o problema, chegar à decisão e executá-la. Tudo isso se faria objetivando a constante realimentação da ação e o conseqüente preparo para novas decisões" (27, p. 56).

O planejamento educacional como processo técnico tende a ser concebido como seqüências processuais e contínuas de eventos para selecionar as melhores alternativas na consecução de objetivos, levando em conta os planos globais de uma nação. Constitui, nesta perspectiva, uma previsão orientada para a consecução de objetivos, e suas etapas devem incluir mecanismos de solução de problemas. Implica a definição e a medição de objetivos e a compatibilização de meios e fins.

Kaufman (17) considera o planejamento como processo para determinar *aonde ir* e estabelecer os requisitos para chegar a esse ponto da maneira mais eficiente e eficaz possível. Ao analisar seu modelo de planejamento verifica-se uma seqüência processual que se inicia com a identificação e a documentação de necessidades e chega à determinação de possíveis alternativas de estratégias e instrumentos.

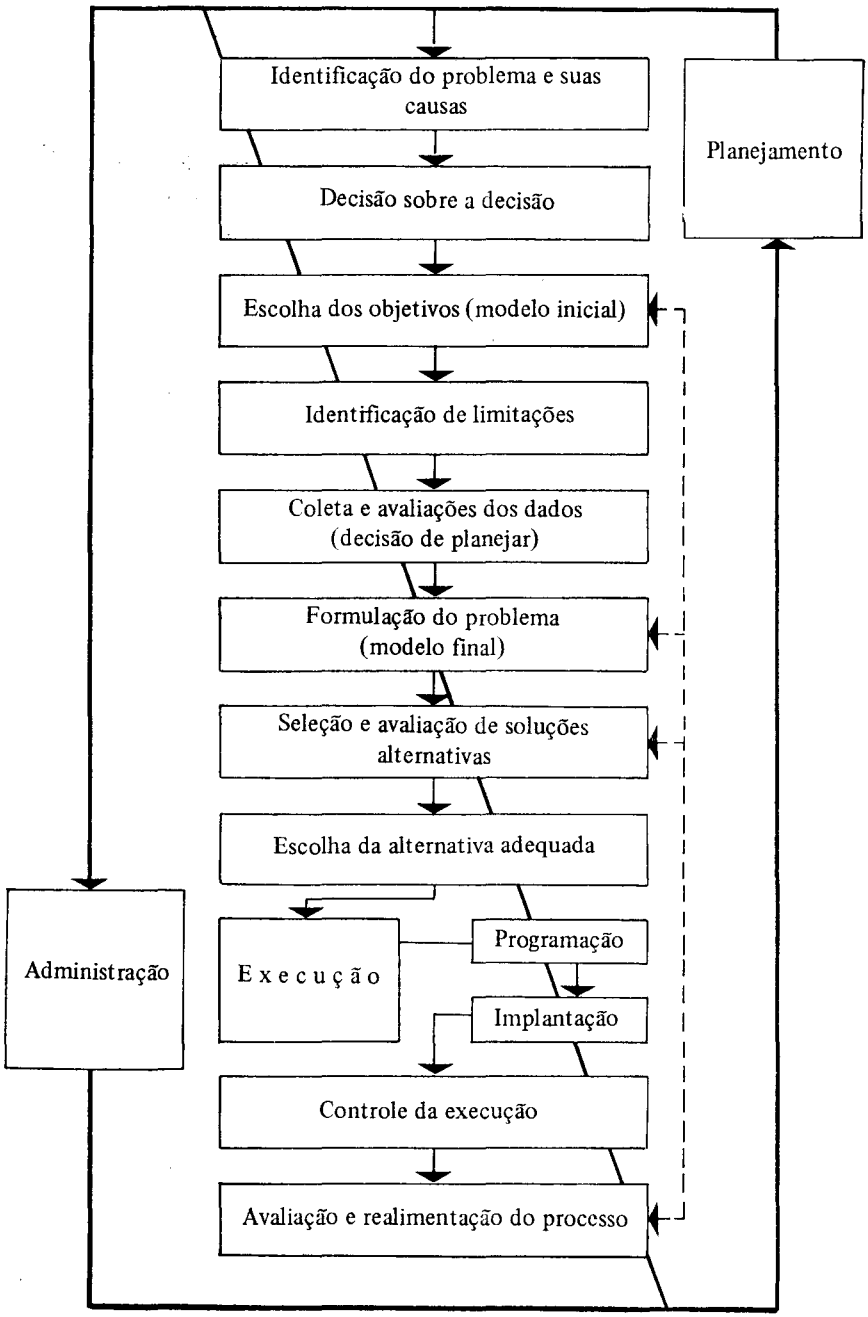
O Modelo Análogo do Processo de Planejamento desenvolvido por Schiefelbein (26) permite identificar uma linha comum com a seqüência processual acima mencionada; o mesmo acontece ao se examinar seqüências processuais como as indicadas para programas como PPBS (16), ou as de outros modelos que envolvam a análise de sistemas (3).

Sob o ponto de vista do processo técnico, ou seja, de seqüências processuais que conduzem à efetivação das tarefas, tanto a administração quanto o planejamento apresentam similaridades. Partindo do Sistema Racional de Tomada de Decisão desenvolvido por Silva (27), que o considera uma expressão do processo administrativo, tentar-se-á salientar a similaridade de ambos os processos (figura 1).

É indicado no próprio modelo que algumas etapas são mais relacionadas com o planejamento e outras dizem mais respeito à administração. Os modelos de planejamento geralmente são desenvolvidos até a etapa que prevê a determinação de alternativas de estratégias e instrumentos. Analisados na perspectiva do binômio pensar-agir, ou ainda, decidir-fazer, atendem à dimensão do pensar, cabendo à administração atender à dimensão do agir. Kaufman (17), entretanto, ao analisar o processo de planejamento e o processo administrativo, conduz o primeiro até a determinação de alternativas e estratégias, mas não exclui no segundo as seqüências processuais da identificação do problema, seguidas das relacionadas à solução.

Figura 1

Modelo de processo administrativo e de planejamento
— perspectiva técnica



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

Ao analisar a figura 1 na perspectiva do planejamento, verifica-se que este envolve sobretudo as primeiras etapas e, gradativamente, vai cedendo lugar à administração. Contudo, abrange não somente a dimensão do pensar, mas também a do fazer. Isto não significa que o planejador execute um plano, mas que tenha em mente sua operacionalização, dialogue com administradores e preveja mecanismos para que, no decorrer da execução, ele possa colaborar no reajuste de ações estratégicas.

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

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

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

1. Nível nacional — onde ocorrem processos cujos produtos são expressos em: a) diretrizes político-legais; b) planos e estratégias globais, como o PND; c) planos ou estratégias para setores específicos, tal como o Plano Setorial de Educação e Cultura. É o âmbito de ação da Secretaria do Planejamento da Presidência da República, do Ministério da Educação e Cultura e do próprio Conselho Federal de Educação.

2. Nível regional — onde ocorrem processos cujos produtos são expressos em diretrizes político-legais e/ou planos e estratégias para um determinado estado ou região. É a esfera de ação dos conselhos estaduais, das secretarias de educação e de outros organismos e/ou agências de

âmbito estadual e/ou regional, como por exemplo a Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul — Sudesul.

3. Nível microrregional — onde ocorrem processos cujos produtos são expressos em diretrizes político-administrativas objetivando principalmente a operacionalização de decisões dos escalões superiores adaptadas a peculiaridades microrregionais. É o âmbito de ação dos distritos geoeducacionais e das delegacias de educação.

4. Nível institucional local — onde ocorrem processos cujos produtos são expressos em diretrizes político-administrativas voltadas para a ação operativa de uma organização educacional. Essas ações seriam compatibilizadas com as decisões superiores

Certos níveis podem ser omitidos de acordo com o problema focalizado. Essa situação é configurada, a título de ilustração, no Programa de Pós-graduação em Educação — Linhas Operacionais, [2] que desencadeou a ação administrativa institucional local.

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

[2] MEC/DAU/Capes, 1975.

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

Imagina-se, contudo, que esta interpretação poderia dirimir os chamados embaraços do planejamento educacional (25), expressos sobretudo pela ausência de distinção entre as decisões políticas e as técnicas, entre as do planejamento e as administrativas. Mas acredita-se também que, mesmo sendo o homem predominantemente dicotômico, para alcançar suas metas deve compreender as dimensões contextuais, normativas e processuais do planejamento e da administração e agir de forma compatibilizadora com elas.

Referências bibliográficas

1. Allport, F. H. *Theories of perception and the concept of structure*. New York, John Wiley, 1955.

2. Anderson, C. A. Contexto social do planejamento educacional. *Cadernos de Pesquisa,* São Paulo, (8):111, set. 1973.

3. Banghart, Frank W. Educacional systems analysis. London, Collier-Macmillan, 1969.

4. Beeby, C. E. El Planeamiento y el administrador educacional. In: *Beeby,* C. E. & Curle, A. *Planejamiento educacional: los roles del planificador y del administrador*. Buenos Aires, Paidós, 1969.

5. Campbell, R. F.; Corbally, John E. & Ramseyer, J. A. *Introduction to educational administration.* Boston, Allyn & Bacon, 1969.

6. Castetter, W. B. *Administering the school personnel program*. 7. ed. University of Pennsylvania, Macmillan, 1969.

7. Coombs, Philip H. O que é planejamento educacional? *Cadernos de Pesquisa,* São Paulo, (4): 53, out. 1972.

8. Curle, Adam. El Rol del asesor de planeamiento educacional. In: Beeby, C. E. & Curle, A. op. cit.

9. ———. La Identidad profesional del planificador educacional. In: Beeby, C. E. & Curle, A. op. cit.

10. Fayol, Henry. *Administração industrial e geral.* 8. ed. São Paulo, Atlas, 1970.

11. Fisk, R. The Task of educational administration. In: Campbell & Gregg, eds. *Administrative behavior in education.* New York, NCPEA/ Harper & Row, 1957.

12. Franco, M. E. D. P. et alii. *Modelo de integração da comunidade escolar: a influência do diagnóstico nas atividades administrativas integradoras.* Porto Alegre, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1976.

13. Grandstaff, Marvin. *Non-formal education and expanded conception of development.* Michigan, Michigan State University, 1974. 59 p. (Program of Studies in Non-formal education, discussion paper).

14. Griffiths, Daniel. *Administrative theory.* New York, Appleton Century Crofts, 1969.

15. Harbison, H. Planejamento educacional e o desenvolvimento de recursos humanos. *Cadernos de Pesquisa,* São Paulo, (6):85, dez. 1972.

16. Hartley, Harry J. *Educational planning, programming, budgeting a systems approach.* Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1968.

17. Kaufman, Roger A. *Educational system planning.* Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1972.

18. Lippit, Gordon L. *Organizational renewal.* Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1969.

19. Mccleary, Lloyd E. & Hencley, S. P. *Secondary school administration.* New York, Dodd Mead, 1965.

20. Moore, Mollis A. *Studies in school administration.* Washington, AASA, 1957.

21. Nelson, L.; Ramsey, C. E. & Verner, C. *Community structure and change.* 2. ed. New York, Macmillan, 1962.

22. Parsons, Talcott. *Estrutura y proceso en las sociedades modernas.* Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966.

23. Poignant R. Os planos de desenvolvimento da educação e o planejamento econômico e social. *Cadernos de Pesquisa,* São Paulo, (5):77-104, abr. 1973.

24. Rowley, C. D. Política de planejamento educacional nos países em desenvolvimento. *Cadernos de Pesquisa,* São Paulo, (18):35-61, set. 1976.

25. Ruscoe, G. C. Condições para o êxito no planejamento educacional. *Cadernos de Pesquisa,* São Paulo, (14):111-29, set. 1975.

26. Schiefelbein, Ernest. *Teoría, técnicas, procesos y casos en el planeamiento de la educación.* Buenos Aires, El Ateneo, 1974.

27. Silva, Eliane L. L. da. A habilidade de tomar decisões como requisito básico para formação do administrador escolar. Porto Alegre, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1975. Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em educação.

29. Zung, Acácia Z. Kuenzer. A racionalidade nas organizações: uma Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1970.

29. Zung, Acácia Z. Kuenzer. A Racionalidade nas organizações: uma questão de valores. Porto Alegre, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1978.