IMPORTÂNCIA DO DIREITO PARA O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE ADMINISTRADOR ESCOLAR

Lúcia B. Bethencourt da Silva M. Aragão*

1. Introdução; 2. Desenvolvimento; 3. Síntese.

1. Introdução

No Brasil, o dirigente de estabelecimento escolar que não seja advogado toma consciência, pela prática da função administrativa, de que o processo decisório nessa instituição não encontra limites apenas na legislação de ensino, em vigor. Há que fazer cumprir, por igual, uma série de dispositivos legais oriundos de vários ramos do direito positivo, tais como: direito constitucional, do trabalho, administrativo, etc.

Além disso, percebe o referido dirigente que, se conhecesse as normas dos aludidos ramos do direito que têm aplicação na administração escolar, poderia, em menor espaço de tempo e com maior segurança e precisão, tomar inúmeras decisões sem ter sistematicamente de retardá-las para antes ouvir o parecer de um assessor jurídico. Faria, assim, significativa economia de tempo, dinheiro e energia física. Adquirir tais conhecimentos passa a ser de importância capital para um diretor de estabelecimento escolar que seja, ao mesmo tempo, lúcido, sensato e responsável.

Ocorre, contudo, que será frustrada qualquer tentativa por parte desse dirigente no sentido de ampliar sua bagagem de conhecimento, nela incorporando noções jurídicas essenciais. É que, salvo os cursos de direito destinados a formar advogados, inexiste oferta de oportunidades para o administrador de estabelecimento escolar, no Brasil, adquira conhecimentos da área jurídica, aplicáveis ao campo da atividade educacional, seja em nível de graduação, seja em pós-graduação.

Desse modo, restrições porventura feitas à qualidade do desempenho do administrador escolar brasileiro, relacionadas a aspectos jurídicos, devem dirigir-se menos para o profissional e mais para o sistema educacional que não lhe oferece oportunidades de aperfeiçoamento nessa área.

* Advogada; mestre em educação, habilitação em administração universitária pela UERJ; professora da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro; assessora pedagógica da Presidência da Associação Universitária Santa Úrsula.

2. Desenvolvimento

2.1 *Panorama geral*

Se analisarmos as exigências feitas a alguém que pretenda exercer funções inerentes à administração de um estabelecimento escolar, em nosso país, verificaremos, de plano, que diferem profundamente — conforme se trate de escolas de 1º e 2º ou de 3º e 4º graus. Dos pretendentes à direção das primeiras exige-se apresentação de diploma de especialista em educação, na habilitação administrador escolar, expedido por curso ou faculdade de pedagogia. Já para o candidato à direção de escolas de 3º e 4º graus, não se exige que seja especialista em educação. Basta ser graduado em alguma área do saber humano.

Da diferença poder-se-ia intuir que escolas de 1º e 2º graus são de administração mais complexa do que as de 3º e 4º graus. Assim sendo, caberia exigir-se, apenas aos candidatos a dirigente das primeiras, comprovante de formação específica (graduação em pedagogia), no campo da administração escolar. Além disso, seria bastante razoável esperar-se que tal formação estivesse mais voltada para o exercício das atividades-meio da escola (administração dos recursos humanos e materiais) do que para o exercício das atividades-fim (ensino) — tarefa destinada a docentes. Finalmente, pareceria acertado que nessa formação estivessem incluídos todos os conhecimentos indispensáveis e inerentes à atividade do administrador escolar. Veremos a seguir que não é assim que se dá, na prática brasileira.

2.1.1 O problema nas escolas de 1º e 2º graus

Como vimos anteriormente, para ser diretor ou diretora de uma escola de 1º e 2º graus é necessário apresentar diploma de estudos feitos em curso ou faculdade de pedagogia, na habilitação administrador escolar. O conjunto de matérias que compõem o referido curso encontra-se fixado no Parecer nº 252/69, do Conselho Federal de Educação. Do exame desse documento constata-se que o conjunto de matérias selecionadas para compor o mínimo de conhecimentos obrigatórios a serem ministrados aos alunos do curso de pedagogia está voltado mais para o exercício das atividades-fim da organização escolar (ensino), do que para suas atividades-meio (administrativas propriamente ditas). Assim é que, ao longo do curso de pedagogia (na habilitação em tela), são oferecidas matérias relativas a: história, filosofia, sociologia, biologia e psicologia da educação; metodologia, didática e prática de ensino; estatística aplicada á educação; estrutura e funcionamento do ensino de 1º e 2º graus; fundamentos de administração escolar. Logo, oito matérias especificamente dirigidas à atividade educacional e três apenas voltadas para a administrativa.

Além disso, inexiste previsão de matérias relacionadas ao direito que, por exemplo, ensinem ao futuro dirigente o seguinte: se ele decidir conceder, em caráter continua-

do, gratificações visando a estimular empregados mais solícitos, disciplinados e sérios na tarefa que realizam, certamente acarretará prejuízos financeiros à organização que administra. Os não incluídos na descrição acima, porém ocupantes de mesmo cargo, recorrendo à Justiça trabalhista, terão seus salários equiparados ao daqueles. É que a lei manda que pela realização de tarefas iguais, feitas com a mesma perfeição técnica e igual produtividade, pague-se, sempre, igual salário. Contudo, como na maioria das vezes, não se dispõe de instrumental adequado para aferir com precisão a perfeição técnica das atividades decorrentes dos cargos existentes na área da prestação de serviços, e como cabe ao empregador fazer a prova dessa igualdade, acaba que todos receberão, por imposição da Justiça do Trabalho, igual salário, mesmo quando desigual à qualidade das tarefas realizadas.

Vasta é a relação de problemas gerados pelo fato de, nos cursos de formação de administrador escolar brasileiro, não lhes ser propiciado conhecimento de normas essenciais dos vários ramos do direito, que interferem diretamente no processo decisório de uma organização escolar.

Há quem sustente que tais conhecimentos são dispensáveis, uma vez que, nas escolas de 1º e 2º graus da rede pública, é o Estado quem de fato exerce o papel de dirigente, reduzidos os administradores das unidades escolares a meros executores das decisões por ele tomadas. Não faria sentido, portanto, ministrar, no Curso de Pedagogia, conhecimentos que, na prática, de nada servirão ao administrador escolar.

Ocorre, porém, que, para exercer tal função, o candidato a dirigente de escola de 1º e 2º graus *particular*, terá que fazer o mesmo curso de pedagogia que o candidato a dirigente de escola de 1º e 2º graus, *pública*. Receberão ambos a mesma formação embora, na prática, a responsabilidade do primeiro seja bem maior do que a do segundo, uma vez que aquele goza de maior autonomia para tomar decisões e, pois, está exposto a errar mais, caso não tenha sido devidamente preparado.

Não cabe, aqui, discutir o acerto ou erro do modelo excessivamente centralizador que o Estado adota, transformando seus empregados e funcionários em elementos alienados das decisões que efetivamente afetam o desempenho da organização escolar. Cabe, tão-somente, registrar que: 1) os idealizadores do currículo mínimo obrigatório para o curso de pedagogia no Brasil, esqueceram-se de prever matérias indispensáveis aos futuros administradores de estabelecimentos de ensino de 1º e 2º graus, particulares; 2) as instituições que zelam pelo aprimoramento da mão-de-obra no campo da educação não vêm cuidando, até o momento presente, de oferecer cursos de aperfeiçoamento profissional que possibilitem preencher a lacuna detectada.

É possível que digam muitos que a solução não estaria em sobrecarregar, ainda mais, o currículo do curso de pedagogia com matérias relacionadas ao direito. No

parecer deles a forma de resolver a questão estaria na contratação de um advogado para assessorar a direção da escola.

De fato, em alguns casos, o tamanho e os lucros da instituição justificam tal medida. Porém, em escolas pequenas, que lutam com dificuldade para sobreviver, situadas em regiões de baixa renda, onde anuidades caras são inviáveis, a contratação de uma assessoria jurídica além de pouco econômica é, na maioria dos casos, inviável.

Não há cabimento em pretendermos que o administrador escolar seja um causídico ou um jurisconsulto. O que se advoga é que ele tenha noções básicas e indispensáveis sobre normas jurídicas que tutelam a atividade administrativa de uma organização escolar. E mais: que o sistema educacional brasileiro tome providências para prepará-lo nessa direção por meio dos cursos destinados a tanto.

Vista a questão por esse ângulo, fica clara a necessidade de repensar-se a estrutura do curso de formação de administrador escolar, no Brasil. Tal providência, contudo, requer cuidados especiais a fim de que a urgência em dar corretivo à situação atual não venha a gerar outros problemas de gravidade ainda maior. Não se trata, apenas, de rearrumar o elenco de matérias que integram o currículo mínimo vigente, tirando umas e acrescentando outras. Ao rever o currículo mínimo é fundamental levar em consideração uma série de variáveis que, por igual, interferem na questão. Como exemplo, é necessário avaliar a propriedade — ou não — de o diploma do administrador escolar ser obtido após cursada uma habilitação específica do curso de pedagogia e não uma do curso de administração de empresa. Talvez fosse mais adequado que o futuro administrador de estabelecimento de ensino, ao invés de ingressar em um curso de pedagogia, o fizesse em um de administração, na habilitação administrador escolar. Ou, ainda, que freqüentasse um curso superior especialmente criado para formar esse tipo de profissional, como ocorreu no caso do administrador de hotelaria — criou-se um curso específico para formá-lo. O que não faz sentido é pretender que o administrador escolar seja especialista em educação em lugar de especialista em administração.

E, neste ponto, aflora uma indagação que comumente tem efeito explosivo, sobretudo entre os educadores brasileiros: a escola é ou não um empreendimento que, a exemplo dos demais, precisa cuidar de não ser deficitário? Em outras palavras, os fins a que se destinam as escolas brasileiras inviabilizam uma administração racional de seus recursos?

Sim, porque há um certo pudor — dir-se-ia, mesmo uma certa repulsa — em considerar a escola como um empreendimento semelhante a tantos outros. É como se houvesse diferença entre os empreendimentos cujo fim exclusivo é ter lucro e aqueles que buscam atingir seus fins sem acumular prejuízos. No primeiro caso, a inexistência de lucro determina o fechamento da organização; no segundo, não. Neste, até

mesmo o lucro zero pode ser absorvido e justificar a existência da organização. Agora, operar com lucro zero não é a mesma coisa que fazê-lo, sistematicamente, com prejuízo. Sobretudo se os tempos são de escassez de recursos.

Em nosso país, escolas deficitárias, sobretudo quando públicas, não são olhadas com desconfiança, mas com benevolência e compreensão. Há, no ar, o consenso de que elas devem ser ajudadas sempre, recebendo maior injeção de recursos, independentemente da forma pela qual estão sendo administradas. Não se cogita de verificar, tecnicamente, as causas de tal situação. Infere-se sempre que o problema está apenas no fato de não se contar com fartos recursos. Não basta haver recursos suficientes. Eles devem ser abundantes, do contrário não há como evitar resultados "no vermelho". Por outro lado, escolas lucrativas são vistas com cautela e terão grandes dificuldades de obter recursos que não lhes sejam próprios. Resultado: premia-se o fracasso administrativo e repele-se a administração bem-sucedida. É como se, no fundo, se considerasse que o lucro prostitui a organização escolar, sendo necessário evitá-lo por toda forma. Um empreendimento escolar mal administrado jamais correria tal risco. Alimentar escolas que operam com prejuízos pode, até, ser uma forma de conjurar o mal; outra seria descaracterizar a escola como empreendimento empresarial, o que é nada mais, nada menos, do que "tapar o sol com a peneira". A organização escolar é um investimento que precisa dar certo, no mínimo atingindo lucro zero.

É necessário, portanto, aparar certas arestas antes de decidir-se onde deve ocorrer a formação do administrador escolar brasileiro: se nos cursos de administração de empresas, se num curso superior especificamente criado para esse fim, ou se no de pedagogia.

Há, ainda, que resolver como sanar as deficiências de formação dos que já obtiveram seus diplomas de administração escolar, nos moldes vigentes, em curso de pedagogia, e daqueles que graduados nas mais diferentes áreas do saber, sem que tenham sido munidos do instrumental necessário ao exercício das atividades administrativas, propriamente ditas, exercem-nas.

Fazê-los retornar aos cursos de graduação, para freqüentarem aulas de direito, contabilidade e economia, seria absurdo tão grande quanto o que se procura destacar, neste trabalho, com relação ao fato de nosso administrador escolar saber muito de fins e quase nada de meios. A solução parece apontar, antes, na direção do oferecimento de cursos de especialização, aperfeiçoamento e atualização. Estes últimos deveriam, mesmo, existir sempre, ainda que todos os dirigentes já formados ou em exercício, no país, tivessem sido devidamente reciclados. É que o avanço permanente da ciência e da tecnologia, impõe a atualização de conhecimentos do respectivo administrador, seja qual for o grau de ensino ministrado por um estabelecimento. Para os atuais administradores, a solução pode vir mais rapidamente. Trata-se, ape-

nas, de complementar-lhes a formação – e não de realizá-la, por completo – o que certamente constitui empreendimento de menor abrangência e complexidade. Abrir oportunidades para que o administrador escolar possa adquirir maiores conhecimentos sobre a tarefa específica de administrar recursos é providência mais do que bem-vinda: no caso brasileiro, é fundamental. E urgente, para os que estão a exercer a profissão.

E neste ponto é preciso lembrar que, no caso, tais oportunidades devem ser oferecidas levando-se em conta, prioritariamente, a reduzida disponibilidade horária de que dispõe um administrador, no exercício da profissão, para freqüentar cursos de suplementação de seus conhecimentos. Não é suficiente que se venham a oferecer cursos destinados a fornecer-lhes instrumental básico para o exercício de atividade administrativa. É necessário, também, que tais cursos sejam organizados de forma a permitir – seja pelo arranjo dos conteúdos, seja pela distribuição no tempo – que aqueles profissionais tenham condições materiais de freqüentá-los. Talvez uma das maneiras de resolver essa questão fosse agrupar os conhecimentos em módulos. Por exemplo: módulo I (direito aplicado à educação); módulo II (economia aplicada à administração escolar), etc.

O que de fato não é mais possível é deixar nossos administradores escolares entregues a uma gama de problemas para os quais não foram preparados e cobrar-lhes eficiência e eficácia na administração dos recursos colocados sob sua responsabilidade.

2.1.2 A questão das escolas de 3º e 4º graus

Transferindo a análisde para a figura do dirigente de estabelecimento de ensino superior, constataremos que ele também necessita conhecer normas de direito que se apliquem às relações oriundas da atividade educacional.

Os problemas gerados pelo desconhecimento dessas normas agravam-se na medida em que a instituição cresce em tamanho e complexidade. Em instituições universitárias, a situação atinge níveis insuportáveis. Nelas, se um diretor de faculdade ou curso, por exemplo, constata o desaparecimento de um microscópico, ficará sem saber como agir e, na dúvida, abrirá um processo pedindo esclarecimentos sobre a conduta correta a adotar. Tal processo percorrerá o seguinte caminho: será encaminhado ao decano, este enviará ao vice-reitor administrativo que, por sua vez, consultará o reitor, que mandará ouvir o parecer da assessoria jurídica. Pronto o parecer, o processo será restituído ao reitor que se incumbirá de desencadear o fluxo de retorno até o órgão de origem. Se considerarmos que uma universidade tem vários cursos ou faculdades que geram dezenas de problemas que demandam decisão do diretor e envolvem aspectos jurídicos, fica fácil perceber o imenso desperdício que uma tal burocracia representa para a organização. Uma análise menos atenta levará o gasto inú-

til à conta de uma estrutura esclerosada quando, na verdade, sua origem está no fato de o dirigente escolar desconhecer, na maioria das vezes, elementares noções de direito intimamente ligadas ao exercício de sua função.

3. Síntese

Não há como deixar de admitir que a um administrador escolar não devem faltar conhecimentos sobre normas de direito (constitucional, do trabalho etc.), aplicáveis ao campo educacional, seja qual for o grau de ensino ministrado pela instituição que dirige e, mais ainda, se esta pertencer à esfera dos estabelecimentos privados.

Em nosso país, contudo, não há oferta de oportunidades — nem em nível de graduação, nem de pós-graduação — que permitam àquele profissional adquirir tais conhecimentos. Desse modo, ele corre permanente risco de tornar excessivamente lento o processo decisório de sua instituição — nada decidindo sem a oitava prévia da sua assessoria jurídica; ou decidindo errado quando prescinde do assessoramento — e, por desconhecê-la, infringe norma legal em vigor. Em ambos os casos, os prejuízos causados à organização, quer morais quer materiais, serão significativos.

A solução do problema aponta para a tomada de providências no sentido de reverter tal estado de coisas, munindo o profissional de administração escolar dos conhecimentos mencionados no início desta síntese. Para tanto, contudo, será necessário ter presente que tais providências comportam, inevitavelmente, duas verterntes: a da via formativa (por meio dos cursos de graduação em pedagogia) e a da reciclagem (que pode ocorrer por intermédio da pós-graduação). A primeira dependerá de que o Conselho Federal de Educação se disponha a rever seu Parecer nº 252/69, pelo qual estabeleceu matérias obrigatórias para o curso de formação de administrador escolar. Quanto à segunda, basta que estabelecimentos credenciados pelo referido Conselho ofereçam cursos de pós-graduação *lato sensu* que ensinem aos administradores escolares noções fundamentais de direito aplicado à administração escolar.