



UMA CONTRIBUIÇÃO TEÓRICA À ANÁLISE DE CONFLITOS FUNCIONAIS EM INSTITUIÇÕES ESCOLARES DA SOCIEDADE CAPITALISTA

A THEORETICAL CONTRIBUTION TO THE ANALYSIS OF FUNCTIONAL CONFLICTS IN THE CAPITALIST SOCIETY'S EDUCATIONAL INSTITUTIONS

UNA CONTRIBUCIÓN TEÓRICA A LA ANÁLISIS DE CONFLICTOS FUNCIONALES EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE LA SOCIEDAD CAPITALISTA

Décio Azevedo Marques de Saes

Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Metodista de São Paulo (UMESP)

Maria Leila Alves

Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Metodista de São Paulo (UMESP)

• Resumo

A partir da caracterização de diferentes tipos de conflitos funcionais que surgem nas escolas públicas nas sociedades capitalistas, este artigo destaca o conflito existente entre as pessoas que se dedicam a atividades administrativas e aquelas que atuam em atividades fins no âmbito da escola. Constata que o primeiro tipo de atividades acaba prevalecendo em relação ao segundo, ainda que o discurso oficial afirme que o único sentido das atividades administrativas é o de servir aos altos objetivos próprios das instituições sociais. O texto apresenta uma razão sociológica para a espantosa ascensão de atividades meramente instrumentais nas escolas públicas: estas instituições refletem as estruturas globais do Estado capitalista, pois este também tem funções oficiais (compromisso com o bem estar social) que não são em princípio suas funções essenciais (o Estado deve, sobretudo, garantir a ordem social baseado na propriedade privada).

Palavras-chave: Escola pública. Conflitos funcionais. Estrutura de Estado. Ordem social.

• Abstract

The text begins by characterizing the different types of functional conflicts that may emerge in public schools of Capitalist societies. Then, a particular type of functional conflict is analyzed in more details: the conflict between those who are dedicated to instrumental activities and those who fulfill goal-activities. The article sustains that the first ones prevail over the last ones, even if the official speech says that the only meaning of instrumental activities is to serve the high goals inherent to social institutions. Finally, the text presents a sociological reason for this apparently astonishing prevalence of merely instrumental activities in public schools: these institutions reflect the global structures of the Capitalist State, whose official functions (commitment with social welfare) are not truly essential (State must mainly guarantee the social order based upon private property).

Keywords: Public school. Functional conflicts. State structures. Social order.

• Resumen

A partir de la caracterización de diferentes tipos de conflictos funcionales que emergen en las escuelas públicas de las sociedades capitalistas, este texto analiza un tipo particular el conflicto entre aquellos que se dedican a las actividades instrumentales y aquellos que cumplen actividades finales. Sostiene que las primeras prevalecen sobre las últimas, aunque el discurso oficial diga que el único significado de las actividades instrumentales es el de servir a los altos objetivos propios a las instituciones sociales. Finalmente, el texto presenta una razón sociológica para la espantosa ascensión de actividades meramente instrumentales en escuelas públicas: estas instituciones reflejan las estructuras globales del Estado capitalista, pues éste también tiene funciones oficiales (compromiso con el bienestar social) que no son en principio sus funciones esenciales (el Estado debe sobretudo garantizar el orden social basado en la propiedad privada).

Palabras-clave: Escuela pública. Conflictos funcionales. Estructuras del Estado. Orden social.

INTRODUÇÃO

Em todos os países capitalistas da atualidade, avançados ou atrasados, o crescimento do desemprego, do sub-emprego e da pauperização vai convertendo as escolas públicas, sobretudo aquelas situadas na periferia das grandes cidades, ou mesmo em centros urbanos já degradados, em palco de ações violentas que se configuram, não obstante a variação quanto ao sujeito que pode ser um agente interno (a turma dos “alunos-problema”) ou externo (uma gangue de traficantes de droga ou de *raiders* do bairro) ou quanto ao objetivo (a instauração da desordem nas atividades didáticas ou a implantação de uma “nova ordem” jurídico-institucional na escola: “um império do crime”), como as formas mais visíveis e midiáticas de conflito possível na instituição escolar das sociedades capitalistas atuais.

Tais ações se configuram como manifestações, as mais elementares possíveis, do *conflito social*, tal qual ele se exprime dentro do espaço escolar. Elas correspondem essencialmente a formas de protesto dos filhos das classes trabalhadoras, da baixa classe média ou do subproletariado contra a precária e instável situação material em que vivem as famílias ligadas a tais grupos sociais.

Um longo percurso ideológico e político separa essa variante elementar de situação conflituosa da forma extrema de conflito social, típica de momentos de profunda crise ideológica e política da sociedade capitalista; o *conflito de classe* propriamente dito, que se manifesta concretamente, no caso da escola pública e de

outras instituições da sociedade capitalista, como luta entre classes dominantes e classes dominadas pelo exercício da *hegemonia* (isto é, da ascendência ideológica) dentro de cada um desses aparelhos.

A análise sociológica dos conflitos possíveis dentro do aparelho escolar capitalista não se reduz obviamente à caracterização teórica do modo pelo qual o conflito de classes, na sua forma elementar de protesto social ou na sua forma superior de luta ideológica de classes, pode se manifestar dentro da instituição escolar das sociedades capitalistas.

Também é possível abordar teoricamente a possibilidade de emergência de conflitos especificamente *funcionais* dentro dessa instituição. Certos conflitos ocorridos no espaço escolar podem ser qualificados como funcionais, por duas razões, diversas porém interrelacionadas:

a) as partes do conflito não são classes sociais ou grupos políticos, e sim grupos funcionais, alocados em situações diferenciadas, porém complementares dentro da instituição escolar: equipe administrativa, professores, alunos, pais de alunos; b) a eclosão e o desenvolvimento do conflito não levam à destruição do modelo vigente de instituição escolar, e sim à evolução, sem ruptura, do seu modo de funcionamento. Avançar na produção dos conceitos diferenciados de conflito social, conflito de classe e conflito funcional não significa ignorar que, na realidade concreta da escola capitalista, o conflito funcional pode se imbricar, seja com o conflito social que se faz presente, em suas formas

*Um longo
percurso
ideológico e político
separa a situação
conflituosa da forma
extrema de conflito
social*

elementares, tanto na periferia do capitalismo quanto nos países capitalistas centrais, seja com o conflito de classe que desponta nas conjunturas de aguda crise ideológica e política por que podem passar as sociedades capitalistas, como ocorreu na França em maio de 1968, com reflexos em diversos países, entre eles o Brasil.

Mas a distinção conceitual se impõe, pois ela permite ao pesquisador detectar qual é o aspecto predominante – funcional, social ou de classe – no conflito que ele está estudando; desse modo poder-se-á neutralizar a tendência, natural entre os pesquisadores de esquerda, a superestimar o grau de “amadurecimento” do conflito de classe dentro da instituição escolar, bem como a inclinação a lançar, como consequência desse diagnóstico, palavras de ordem avançadas demais para a conjuntura em questão, como as que caracterizaram, no início dos anos 70, a visão pedagógica redentora. Nossa intenção ao analisarmos as diferentes possibilidades de conflito dentro da instituição escolar é produzir subsídios, ainda que despretensiosos, à formulação de propostas transformadoras na área educacional.

Nossa pesquisa busca analisar, de modo sistemático, alguns dos conflitos funcionais possíveis dentro da instituição escolar peculiar à sociedade capitalista. Nossas análises têm visado predominantemente a escola pública, embora nada impeça que as hipóteses de trabalho que temos construído sejam testadas na análise do segmento escolar privado. O aspecto morfológico e descritivo de nossa análise se inspira em grande parte, embora não totalmente, em análises conhecidas de autores representativos da sociologia das organizações (como Amitai Etzioni, Peter Blau, Nicos Mouzelis, Simon & March) e da

teoria democrática (dos conservadores como Georges Burdeau aos liberais de esquerda como Macpherson e Carole Pateman). Procuramos, entretanto, submeter a descrição dos conflitos funcionais intra-escolares a um enfoque geral mais abrangente e mais crítico, direcionado para a busca das conexões entre a intensificação ou o desenvolvimento de tais conflitos e a presença, numa sociedade concreta, de certas condições ideológicas e políticas diretamente fixadas pelas estruturas da sociedade capitalista – isto é, o padrão de divisão do trabalho vigente na empresa capitalista, no conjunto do aparelho econômico e no aparelho estatal – ou então suscitadas pela dinâmica evolutiva interna própria ao modelo capitalista de sociedade, como as mudanças no regime político e no padrão de acumulação do capital.

A intenção subjacente à pesquisa, cujos resultados expomos parcialmente a seguir, é basicamente teórica, apoiada, no entanto, em vozes de diretores de escola, em um estudo empírico sobre suas representações do papel que desempenham, além de manifestações desses e outros diretores, em reuniões periódicas realizadas em nossa instituição¹.

Mas nossas conclusões deverão ser testadas, em momento posterior, na análise de conflitos funcionais próprios ao sistema escolar brasileiro, tal qual ele vem funcionando desde a entrada em vigor da Constituição de 1988 e da nova LDB (1996), textos legais que abrem novas possibilidades para a organização do processo educacional no quadro do desenvolvimento capitalista.

Neste texto, faremos referência ao sistema escolar brasileiro, mas o nosso objetivo, ao fazê-lo, será tão-somente o de atestar, através da menção a casos concretos,

a possibilidade de ocorrência de um certo tipo de conflito funcional intra-escolar nas sociedades capitalistas atuais. Evidentemente, a menção a um conflito funcional no sistema escolar brasileiro implicará, indiretamente, na apresentação de observações sobre o modo particular pelo qual tal conflito se concretiza em determinada fase histórica – marcada pelo esgotamento do ciclo de industrialização pela via da “substituição de importações”, praticada a partir de 1930 até o fim do Governo Sarney, pela volta ao regime político democrático, marcado pela Constituição de 1988 e pela realização das primeiras eleições presidenciais diretas, e ainda pela implementação de políticas neo-liberais por todos os governos civis, democraticamente eleitos, da sociedade capitalista brasileira.

Nossa pesquisa aborda três tipos de conflito funcional possíveis na instituição escolar das sociedades capitalistas: a) o conflito, no seio do corpo de funcionários escolares no sentido amplo, entre os representantes das atividades-meio (administração) e os representantes das atividades-fim (ensino); b) o conflito, no seio da comunidade escolar, entre os defensores do princípio democrático (diretores eleitos e, eventualmente, certos contingentes dos diferentes segmentos funcionais integrantes da comunidade escolar) e os defensores do princípio burocrático (equipe administrativa e, eventualmente, outros contingentes dos dife-

rentes segmentos funcionais integrantes da comunidade escolar); c) o conflito, no seio da comunidade escolar, entre os defensores do princípio democrático-representativo (diretor eleito, equipe administrativa) e os defensores do princípio democrático-participativo (professores, alunos, pais).

Mas como se justifica a abordagem, ainda uma vez, de um tema tão estudado? Na verdade, temos a intenção de apresentar, de um modo diferente daquele próprio à sociologia das organizações e à teoria democrática, o sistema de interesses e a cobertura ideológica envolvidos no funcionamento da instituição escolar, além de que

nos impomos igualmente a tarefa de indicar a influência das condições históricas gerais – mais especificamente, das condições ideológicas e político-práticas, por sua vez determinadas pelas condições econômicas e político-institucionais – na deflagração de um conflito funcional intra-escolar,

como o que vamos analisar. É importante indicar, finalmente, a premissa teórica mais geral de nossa análise e, mais especificamente, da incorporação crítica que realizamos das análises da sociologia das organizações e da teoria democrática: o conflito funcional intra-escolar aqui apresentado é uma expressão localizada do grau e da configuração a que chegou a divisão social do trabalho no capitalismo; nessa mesma medida, ele funciona como um “espelho” das estruturas da sociedade capitalista.

O conflito funcional intra-escolar funciona como um “espelho” das estruturas da sociedade capitalista

O CONFLITO ENTRE OS REPRESENTANTES DAS ATIVIDADES-MEIO (ADMINISTRAÇÃO) E OS REPRESENTANTES DAS ATIVIDADES-FIM (ENSINO)

Um observador inspirado no senso comum poderia considerar normal a exis-

tência, numa instituição social como a escola, de dois corpos funcionais separados,

um deles dedicado à gestão do funcionamento material do aparelho institucional e outro dedicado ao cumprimento da função social oficialmente atribuída à escola: o ensino. Tal observador também consideraria natural que esses dois corpos funcionais se relacionassem de modo harmonioso, já que estariam perseguindo objetivos complementares, articulados numa relação entre meio e fim, e não objetivos contraditórios, envolvidos numa relação de exclusão mútua. Esse tipo de observação, pela sua superficialidade, oculta a ocorrência, num sistema como o escolar, de um processo que foi eficazmente descrito, embora não totalmente explicado, pela sociologia das organizações. Essa corrente sociológica sustenta, através de inúmeros autores, que a diferenciação de funções e a conseqüente aparição de órgãos especializados em cada uma dessas funções, dentro de um organismo global, gera diferentes sistemas de interesses, cada agente funcional procurando melhorar sua posição relativa dentro do sistema global (no caso em questão, a escola) *em detrimento* da posição relativa do outro agente funcional. É o que tende a ocorrer no sistema escolar das sociedades capitalistas: administradores escolares buscam melhorar sua posição relativa perante o Estado capitalista (que lhes paga salários, garante-lhes uma posição de comando, aureolada com um certo prestígio social e uma aparente autonomia decisória, etc.) em detrimento do corpo docente, cientes de que a relação que se trava entre ambos os corpos funcionais é uma relação de forças e, mais especificamente, uma relação de soma-zero, onde um contendor ganha estritamente aquilo que é perdido pelo outro contendor, e nada mais.

A burocracia escolar também busca, regularmente, reforçar o seu prestígio junto à clientela da escola, apontando o caráter crucial do agenciamento burocrático dos meios materiais necessários ao cumprimento de uma função em última instância considerada de natureza imaterial (o aprendizado). A essa altura da argumentação, alguém poderia deduzir que o ponto final da análise desse tipo de conflito funcional intra-escolar deveria ser a denúncia do *corporativismo* dos agentes funcionais respectivamente ligados às atividades-meio e às atividades-fim, bem como a conclusão de que a definição prática da relação entre administradores escolares e professores como uma relação de forças do tipo soma-zero seria o resultado e a expressão do corporativismo de ambos os agentes funcionais.

O pesquisador de orientação crítica deve, entretanto, ir além desse tipo de conclusão. Para tanto, deve levar em conta, em um nível mais geral de análise, que a divisão do trabalho no seio do aparelho estatal capitalista implica em dois fenômenos. O primeiro deles é o estabelecimento de uma complementaridade formal e oficial (através de planos de governo, metas anuais, dispositivos orçamentários, etc.) entre objetivos diferenciados (segurança pessoal, manutenção da ordem social, saúde, educação, etc.). O segundo fenômeno é a construção de uma pirâmide burocrática (hierarquização dos funcionários, apresentada pelo Estado capitalista como "hierarquização das tarefas") e também a segmentação horizontal (especialização dos funcionários em diferentes tipos de atividade estatal) do corpo funcional global.

Ora, o *topo* do aparelho estatal capitalista, ideologicamente comprometido com a divisão capitalista do trabalho, quando

não politicamente vinculado à classe capitalista, movido pela palavra de ordem “dividir para reinar”, empenha-se permanentemente em converter a segmentação horizontal do corpo funcional global em *divisão e conflito* entre os seus diferentes setores. Para tanto, sugere através de vários procedimentos que a relação entre os diferentes segmentos horizontais do funcionalismo é *de fato* uma relação de forças do tipo soma-zero. Assim, por exemplo, os governos capitalistas costumam colocar obstáculos à implementação de políticas salariais paritárias a servidores civis e militares. Em segundo lugar eles costumam dar tratamento salarial diferenciado a diferentes categorias de servidores civis do mesmo nível de formação (por exemplo: juízes e professores universitários que ao cabo de 30 anos chegam a uma aposentadoria diferenciada em 100%, com vantagem para os primeiros). Para ocultar esse tratamento diferenciado, os governos recorrem ao escalonamento em termos setoriais das reivindicações do funcionalismo. Transmitem sempre à sociedade a impressão de que qualquer vantagem material concedida a algum setor do funcionalismo implicará, na mesma proporção, em desvantagem material para outros setores. O aspecto fundamental do funcionamento do aparelho estatal capitalista subjacente a tais posturas governamentais é o fato de que o Estado, tendo como fundamento de sua organização interna o princípio do burocratismo, não pode assimilar nenhum princípio democrático na formulação de sua política salarial interna.

A possibilidade de emergência de uma relação de forças do tipo soma-zero

*A relação do
funcionalismo é de
fato uma relação de
forças do tipo
soma-zero*

entre os representantes de atividades-meio e os representantes de atividades-fim, em instituições como a escola, está, portanto, diretamente relacionada com o padrão de divisão do trabalho que impera no aparelho estatal capitalista. Deve-se agora agregar que tal relação de forças é permanentemente alimentada pelo fato de que esses dois tipos de atividade são legitimados por princípios diversos. No caso da escola, os administradores reivindicam para si o princípio da competência administrativa e os professores reivindicam o princípio da competência científica. Cada um desses agentes funcionais procura convencer o topo do aparelho estatal capitalista, bem como a clientela da escola de que encarna um princípio cuja concretização é socialmente mais relevante. Esse modelo se concretiza tendencialmente de forma mais cabal nos países em que a construção, do aparelho estatal capitalista em termos burocráticos, chegou ao ápice de seu desenvolvimento.

Mas, voltemos, ainda uma vez, à figura do observador movido pelo senso comum. Ele poderia supor que, sendo as atividades-fim visivelmente mais relevantes do ponto de vista social e sendo as atividades-meio meros instrumentos para a realização da finalidade socialmente relevante, o professor, bafejado pelo apoio do topo do aparelho estatal capitalista e pelo reconhecimento da clientela escolar, seria o pólo dominante da relação de forças travada entre administradores escolares e docentes. Analisando-se, entretanto, mais de perto e com mais senso crítico a instituição escolar, verifica-se que os “ob-

jetivos sociais” da escola, propositalmente colocados de forma genérica, imprecisa e ampla, tendem a ser definidos de forma cambiante: a transmissão do “saber” ou do “patrimônio cultural da humanidade”, a promoção da “continuidade histórica”, a “qualificação para o trabalho”, o “preparo para o exercício da cidadania”, etc. Pode-se imediatamente visualizar a dificuldade de aferição, mensuração e quantificação do grau de cumprimento desses objetivos pela instituição escolar, principalmente se levarmos em conta, como analisa Paro (1993), a natureza específica das relações administrativo-educacionais, em que o processo e o produto se envolvem e se confundem no processo de produção do conhecimento. Inversamente, o grau de cumprimento das metas administrativas de uma escola (por exemplo: a distribuição e controle do espaço/tempo de professores e alunos, a manutenção das instalações escolares, as providências para elaboração das folhas de pagamento do pessoal docente e administrativo, o preenchimento de formulários, a elaboração de relatórios, etc.) é facilmente aferido, quantificado e mensurado. Essa defasagem entre os objetivos sociais e as metas administrativas da escola reforça a posição dos administradores escolares, em detrimento da posição dos docentes, perante o topo do aparelho estatal capitalista e a clientela escolar: as suas reivindicações, pelo seu imediatismo, tendem a receber um tratamento prioritário por parte do Estado, bem como a granjear, pela sua alta visibilidade, o apoio incisivo da clientela escolar.

Também para o gestor escolar, que mais recentemente se considera responsável pelas atividades-meio e atividades-fim, procurando vivenciá-las de forma não dicotomizada, mas integrada, a prestação

de contas aos níveis hierarquicamente superiores se dá pela opção ao trabalho visível, mensurável, concreto, isto é. o trabalho correspondente às atividades-meio.

O pesquisador de orientação crítica não deve, todavia, ater-se à constatação do caráter genérico e impreciso dos objetivos sociais da escola e, inversamente, do caráter preciso, mensurável e quantificável das metas administrativas da instituição escolar. Ele deve também levar em conta que os objetivos sociais proclamados pela escola, por mais que correspondam a aspirações históricas legítimas da maioria social, são apenas os seus *objetivos expressos ou oficiais*, destinados a ocultar os *objetivos latentes*, atribuídos pelo topo burocrático e pela classe capitalista à instituição escolar. Contra o que seria de se esperar, na perspectiva histórica da maioria social, a escola é praticamente encarada pela alta burocracia estatal e pela classe capitalista como uma vasta máquina de estabilização, a ser implementada por diferentes vias (dominação ideológica sobre os trabalhadores, formação de uma camada dirigente a serviço da burguesia, qualificação estritamente operacional da força de trabalho), da ordem social capitalista. Na ótica capitalista, portanto, objetivos sociais como a transmissão do “saber” ou do “patrimônio cultural da humanidade” e a promoção da “continuidade histórica da sociedade” são nocivos, caso a sua concretização pareça colocar em perigo a estabilização da ordem social capitalista, ou então, são meramente aceitáveis, a título complementar, caso se deva dar uma resposta prática à pressão da classe média – mormente do seu segmento professoral – em prol de uma escola a serviço da maioria social.

O fato de que os objetivos sociais de fato atribuídos pelo topo burocrático e

pela classe capitalista à escola devem permanecer ocultos, sendo anunciados pelo discurso escolar tão-somente objetivos sociais genéricos e imprecisos, cria um enorme paradoxo: os professores, a despeito de serem encarados pelo topo burocrático e pela classe capitalista como os “funcionários potenciais da ideologia dominante” são desvalorizados enquanto trabalhadores, pelo fato de parecer vaga, aos olhos da sociedade, a utilidade social de sua atividade profissional. Basta que nos reportemos às greves de professores em todos os graus e níveis de ensino, que muitas vezes paralisaram a escola por dois meses ou mais, sem que houvesse pressão da sociedade pela falta do serviço educacional.

Inversamente, os administradores escolares, que na prática devem, fundamentalmente, propiciar os meios materiais para que os professores atuem de fato como “funcionários da ideologia dominante”, valorizam-se por obra do caráter visível e concreto dos seus objetivos expressos, facilmente conversíveis em metas administrativas de curto prazo. Esse paradoxo não está suspenso no ar; o seu solo é o próprio modo de organização do aparelho de Estado capitalista, por sua vez correlacionado com o modo de organização do aparelho econômico capitalista.

A burocracia estatal ligada ao desempenho de atividades-meio (elaboração do orçamento, monitoramento da dívida pública, controle do valor da moeda e do ritmo da expansão monetária, etc.) predomina, no plano da capacidade de decisão e do prestígio corporativo, sobre os corpos técnicos ligados ao desempenho de atividades-fim (medidas sobre saúde, edu-

cação, emprego, etc.). Os altos burocratas alocados em órgãos como o Ministério da Fazenda, o Banco Central ou a Receita Federal são os funcionários de Estado mais poderosos, e não por acaso: suas atividades são cruciais para o cumprimento da função latente do Estado capitalista, vale dizer, a manutenção da estabilidade da ordem social capitalista, o que implica numa economia estável, a proteção policial-militar à propriedade privada, a afirmação da presença do aparelho estatal em todo o território nacional, etc. Quanto aos corpos técnicos ligados ao desempenho de atividades-fim: a atual fase do capitalismo, marcada pelo predomínio de políticas neo-liberais tanto em Estados capitalistas centrais quanto em

*A escola é
encarada pela alta
burocracia estatal e
pela classe capitalista
como uma vasta
máquina de
estabilização*

Estados capitalistas periféricos, mostra-nos mais que nunca que muitas das atividades (saúde, educação, previdência social, etc.) implementadas pelo Estado capitalista no século XX são cada vez mais enca-

radadas, pelo topo burocrático e pela classe capitalista, como supérfluas para o cumprimento da função latente do Estado capitalista, embora possam ser vistas como essenciais pela maioria social. Da preponderância do corpo funcional ligado às atividades-meio no seio do aparelho estatal capitalista decorre a imposição prioritária das suas exigências (quantificação das demandas, fixação de prazos rígidos, especificação das técnicas orçamentárias, aferição generalizada da produtividade segundo o critério do tempo de trabalho despendido) às instituições sociais com as quais o aparelho estatal capitalista se relaciona, entre as quais a escola. Se mesmo na fase anterior do ca-

pitalismo os técnicos estatais encarregados de equacionar os “problemas sociais” se subordinavam aos burocratas estatais ligados às atividades-meio (sendo esta a crítica que não só marxistas como também social-democratas europeus faziam ao Welfare State: este seria essencialmente uma cobertura ideológica para a “opressão burocrática”, que implicaria desvios de recursos pela via tributária para o favorecimento da classe média) e se mostravam impossibilitados de lançar pontes

na direção dos seus congêneres alocados em instituições sociais particulares, para melhorar a sua posição diante dos quadros administrativos, pode-se imaginar o quanto declinaram, no quadro das políticas neo-liberais, a posição dos técnicos especializados em “problemas sociais” dentro do aparelho estatal capitalista, bem como a sua capacidade de induzir, “pelo alto”, o crescimento de preocupações mais “qualitativas” dentro das instituições sociais particulares.

O QUADRO HISTÓRICO VARIÁVEL DO CONFLITO ENTRE OS REPRESENTANTES DAS ATIVIDADES-MEIO (ADMINISTRAÇÃO) E OS REPRESENTANTES DAS ATIVIDADES-FIM (ENSINO)

Afirmamos, logo no início do texto, que os conflitos funcionais dentro da escola devem ser vistos, no plano mais geral, como um *espelho* das estruturas da sociedade capitalista. Mas também ponderamos que a dinâmica de desenvolvimento do capitalismo nas sociedades concretas (por exemplo: mudanças no regime político e mudanças na acumulação do capital) vai criando condições ideológicas e políticas específicas, que influenciam o modo de concretização de cada possibilidade de conflito funcional intra-escolar. É importante que abordemos aqui a variação, dentro da história do capitalismo, dessas condições; e que por essa via evidenciemos a variedade dos modos pelos quais o conflito potencial acima analisado se realiza concretamente.

A partir da década de 1930, vai se implantando nos países capitalistas centrais, como resposta à crise econômica mundial e segundo ritmos diferenciados, um Estado intervencionista, cuja existência implica numa considerável extensão e diferenciação interna do aparelho buro-

crático. Um quadro histórico desse tipo tendeu a favorecer a diferenciação entre representantes das atividades-meio e representantes das atividades-fim. No entanto, o desenvolvimento de múltiplas atividades sociais e econômicas pelo Estado pós-crise não se fez acompanhar pelo estabelecimento da predominância dos técnicos sociais e econômicos sobre os burocratas, seja no aparelho central do Estado, seja nas instituições escolares públicas. Na verdade a implantação do *Welfare State* criou um paradoxo: a despeito de ele implicar o recurso às atividades do pessoal técnico, a predominância no seio do Estado continuou nas mãos da burocracia; por isso, a crítica da esquerda ao *Welfare State* (isto é, a um Estado capitalista voltado para a intervenção no mercado, na produção e na esfera da reprodução da força de trabalho) foi se concentrando na “opressão burocrática” que tal forma estatal implicaria.

Nas escolas, o sentimento anti-burocrático dos anos 60 se combinou em muitos casos históricos (por exemplo: na

França e na Itália) à denúncia da pedagogia tradicional (sendo o administrador escolar, nesse caso, encarado pelos alunos como o defensor da tradição, e os professores – sobretudo os mais jovens – alçados à condição de agentes da modernidade), ou à denúncia da dominação ideológica burguesa (sendo o administrador escolar qualificado como o representante interno da burguesia). Mas a denúncia da preponderância burocrática dentro do sistema escolar continuou consistindo numa postura específica, capaz de sobreviver mesmo num quadro de refluxo da luta ideológica e política dos trabalhadores ou de decepção “republicana” com o excessivo liberalismo da pedagogia ativa, e tornando possível selar uma aliança entre alunos e professores contra a preponderância dos critérios burocráticos e a favor da preponderância da preocupação com o projeto pedagógico da escola. Também no Brasil, mais especificamente no Estado de São Paulo, no governo Montoro, os quadros da Secretaria da Educação responsáveis pelas atividades-meio inviabilizavam através de seus vetos, já que todo o aparato legal os amparava, os projetos transformadores do governo democrático que se instalava.

*Na verdade a
implantação do
Welfare State criou
um paradoxo*

Nos países capitalistas periféricos, a crise das economias primário-exportadoras em 1929 – 1930 abriu caminho para um intervencionismo estatal de novo tipo; isto é, não mais um intervencionismo pró-mercantil, voltado para a defesa dos interesses da burguesia comercial exportadora de produtos primários, e sim um intervencionismo pró-industrial, voltado para a criação de uma infra-estru-

tura indispensável à implementação da política de industrialização por substituição de importações. Esse tipo de intervencionismo sem dúvida exigia uma extensão e uma diversificação do aparelho de Estado muito superiores àquelas solicitadas pelas políticas de valorização comercial de produtos agrícolas como o café, o açúcar, o cacau, etc. Ocorre, entretanto, que em países como o Brasil a expansão do aparelho de Estado após 1930 esteve longe de corresponder apenas às exigências do setor ascendente (indústria) da economia nacional e aos interesses econômicos da fração burguesa (industriais) ligada a tal setor; o compromisso histórico das forças políticas

revolucionárias de 1930 com as velhas classes dominantes agrárias regionais acabou vinculando boa parte da expansão do aparelho estatal a políticas cartoriais e empreguistas. Destarte, não se pode supor que o aparelho de Estado brasileiro estivesse tão apto quanto os aparelhos burocráticos de Estados intervencionistas dos países capitalistas centrais a passar por processos de intensificação da diferenciação entre atividades-meio e atividades-fim.

Pensemos agora sobre as possibilidades concretas de ocorrência de tais processos no contexto da implementação, desde 1990, de políticas neo-liberais pelos governos nacionais, regionais e mesmo municipais. Por obra dessa orientação, o aparelho de Estado brasileiro passa por um processo de desmonte, do qual são aspectos centrais a redução de atividades, o fechamento de alguns órgãos e a “racionalização” de outros, a

colocação em disponibilidade de servidores públicos, etc. Em muitos setores do aparelho de Estado, a estratégia das forças políticas neo-liberais para concretizar o desmonte é a degradação progressiva do serviço público, que dificulta a resistência dos interessados por levar à desmobilização (sob as formas do desânimo, da desesperança, da depressão), tanto dos funcionários quanto dos usuários. Pode-se imaginar as conseqüências de um tal processo para a diferenciação entre atividades-meio e atividades-fim no seio da escola pública brasileira. O administrador escolar e o dirigente pedagógico tendem a se fundir numa só pessoa, não por influência de uma orientação político-educacional progressista empenhada em “fundir democraticamente os poderes” dentro da organização escolar, e sim como conseqüência de uma política de “racionalização dos gastos” que funciona como uma estratégia de disseminação, de conseqüências desmobilizadoras, da penúria no setor público. Diretores vêm-se, nas escolas municipais ou estaduais, assoberbados com uma pletera de tarefas as mais variadas, como as compras e licitações, a recepção aos pais de alunos, a discussão do projeto pedagógico da escola com a comunidade escolar, a viabilização da formação contínua dos professores, etc. Como reagem os diretores de escolas públicas a essa situação? As entrevistas realizadas com diretores de escolas públicas paulistas² revelam que, embora alguns poucos entrevistados defendam abertamente a fusão dos encargos de direção administrativa e dos encargos de direção pedagógica, a maior parte dos entrevistados revela o seu mal-estar profissional em acumular, e em condições par-

ticulamente precárias, dois papéis distintos, que deveriam ser atribuídos a profissionais, em alguns casos até mesmo de vocação diversa. Impõe-se fazer aqui um comentário que dá um aproveitamento prático às nossas formulações teóricas iniciais. O padrão de divisão do trabalho no aparelho estatal capitalista – a separação entre administradores e técnicos, com predominância dos primeiros sobre os segundos, a bem da “satisfação do interesse geral” – mantém-se na máquina burocrática central, mesmo numa fase histórica em que certas frações da classe dominante procuram reduzir drasticamente a extensão do aparelho de Estado, o que só faz aumentar o predomínio dos administradores sobre os técnicos. Conseqüentemente a idéia da necessidade da divisão do pessoal de uma organização qualquer em dois corpos funcionais continua produzindo efeitos ideológicos persistentes em instituições como as escolas públicas, mesmo que o quadro atual esteja impondo um desafio a esse ideal.

Nesse sentido, pode-se dizer que o drama pessoal dos diretores de escola pública exprime a eficácia, persistente até mesmo na atual fase de desmonte do aparelho burocrático anterior, dos dispositivos ideológicos que consagram a divisão do trabalho vigente no aparelho de Estado capitalista. Prova dessa eficácia é o fato de que a argumentação crítica dos diretores não logra romper com os termos em que o Estado capitalista, no Brasil ou em qualquer outro país, propõe a questão: fusão, ou não, de diferentes tipos de atividade de num único personagem, *ocupante do topo da organização escolar*. A alternativa excluída pela ideologia estatal capitalista seria a fusão dos dois tipos de atividade,

não para concentrá-las nas mãos de um único dirigente escolar, e sim, para socializá-las por toda a comunidade escolar³. Estamos cientes de que essa alternativa se configura, concretamente, como uma reivindicação-limite; isto é, como uma aspiração que não pode ser satisfeita enquanto a empresa capitalista e o Estado capitalista impuserem às diversas instituições sociais (e entre elas, a escola), através de variadas correias de transmissão, critérios de rentabilidade e de produtividade fundados no tempo de trabalho. De qualquer maneira, a menção a essa alternativa serve para balizar o debate, evidenciando que a concentração de funções num único personagem do topo do aparelho escolar – expediente reacionário, utilizado pelas forças políticas neo-liberais no contexto do desmonte do Estado intervencionista anterior – não deve ser confundida com uma fusão, em registro democrático-radical, dos poderes “executivo” e “legislativo” dentro da escola.

Portanto, na atual escola pública do Brasil, os papéis de direção administrativa e de direção pedagógica tendem *na prática* a se fundir num único personagem dirigente, que passa, por isso, a viver, em registro pessoal e psicológico, um drama profissional cuja raiz é a sua submissão a um padrão de divisão do trabalho que periclita em instituições sociais paraestatais como a escola pública, mas que resiste em sua versão mínima no aparelho central de Estado por constituir um aspecto essencial do modo capitalista de organização das atividades estatais. Mas isso não equivale à ausência de problemas para a escola. Está em curso uma estratégia de degradação do setor público, imposto, é bom lembrar, até

mesmo às prefeituras progressistas e aos governos estaduais não inteiramente alinhados com o ideário neo-liberal, pelos governos federais da década de 1990 através de instrumentos legal-repressivos como a Lei de Responsabilidade Fiscal e outros, todos eles resultantes da influência do FMI. A conseqüente carência de recursos materiais e humanos à disposição da escola pública põe toda a comunidade escolar em conflito, mais ou menos velado, com os segmentos do aparelho de Estado (em nível municipal ou regional) encarregados de implementar a política educacional: secretarias de educação, diretorias de ensino, etc.

O despontar de tensões entre a escola pública e o aparelho de Estado capitalista também se deve ao fato de que o

Estado capitalista neo-liberal, ao deslegitimar muitos critérios “sociais” inerentes ao intervencionismo estatal do tipo anterior, acaba pautando abertamente todas as suas atividades por um método de ação legal-burocrático de caráter repressivo, no sentido mais amplo da palavra.

Assim, por exemplo, as instâncias hierárquicas superiores às escolas, induzindo os seus diretores a assistirem as aulas dos seus professores alegando objetivos pedagógicos e formativos, longe de instaurarem uma prática de formação e desenvolvimento dos quadros docentes, estão dando continuidade à prática autoritária de espionar o professor através do visor da porta da sala de aula. Ações dessa natureza, em que se impulsiona o controle administrativo sobre o trabalho docente, induzem os professores a posturas de protesto mais ou menos velado contra práticas que evocam os aspectos mais degra-

O drama pessoal dos diretores de escola pública exprime a eficácia

dantes do funcionamento das empresas privadas (industriais, educacionais ou outras). Também parece ser, *em parte*, uma resposta a tais métodos de ação legal-burocráticos de caráter repressivo aplicados à escola pública pelo segmento educacional do aparelho de Estado, com a mediação das administrações escolares, a prática por parte de professores e alunos de uma indisciplina programada e concertada: cumplicidade através do silêncio, “pacatos de mediocridade”, etc.

Tal forma de indisciplina é, em parte, expressão de um conflito social mais amplo: os professores, revoltados com os baixos salários, com a desvalorização social da atividade docente e com a proletarianização do trabalhador do ensino, tendem a resistir a essa situação através do método proletário clássico da sabo-

tagem às suas próprias atividades profissionais; e os alunos se revoltam, através de manifestações de desinteresse, contra um currículo que parece nada ter a ver com as suas condições reais de existência (isto é, condições de classe) ou contra métodos de ensino que parecem não ter o poder de compensar carências escolares de origem remota, relacionadas com tais condições. Pode-se, portanto, dizer que, nesse caso, articulam-se, na prática professoral, o protesto social e a revolta docente contra a incidência dos procedimentos do burocratismo no domínio tecno-pedagógico; e, na prática discente, a insurgência contra o ensino de classe, tendencialmente voltado para a criança de classe média, e a revolta contra a estrutura burocrática-verticalizada da escola.

CONCLUSÃO

Procuramos, neste texto, apresentar alguns resultados da primeira parte de nossa pesquisa sobre conflitos funcionais em instituições escolares da sociedade capitalista. Analisando a possibilidade de conflitos entre os representantes das atividades-meio e os representantes das atividades-fim dentro da escola pública, quisemos aproveitar o aspecto descritivo e morfológico da caracterização desse conflito empreendida pela sociologia das organizações. Ao mesmo tem-

po, tentamos relacionar tais conflitos, deflagrados numa instituição social particular como a escola, com as estruturas da sociedade capitalista. Finalmente, buscamos conectar as condições e o modo de concretização desse conflito na escola com a dinâmica de desenvolvimento do capitalismo numa sociedade histórica qualquer. Nosso próximo passo será a apresentação de textos sobre os demais tipos de conflito funcional intra-escolar inicialmente mencionados.

.....

NOTAS

Com o objetivo de integrar UMESP/Rede de Ensino Municipal de São Bernardo do Campo, município onde se insere a Universidade Metodista, tendo em vista que as escolas dessa rede recebem, como estagiários, alunos do curso de Pedagogia, os docentes-pesquisadores da linha Políticas e Gestão Educacionais têm realizado por iniciativa do Prof. Dr. Joaquim Gonçalves

Barbosa coordenador dessa linha de pesquisa, encontros mensais com um grupo de 30 Diretores de Escola, que se inscreveram para uma programação de encontros para reflexões sobre questões educacionais e troca de experiências.

² Tais entrevistas foram realizadas por Evileine Assis Silva e apresentadas, já devidamente tabuladas, em sua dissertação de mestrado, *O papel do diretor/um estudo de representações de diretores de São Bernardo do Campo*, defendida em 2002 na Faculdade de Educação e Letras da Universidade Metodista de São Paulo e redigida sob a orientação da Prof^a. Marília Claret Geraes Duran.

³ Muitos pesquisadores e educadores que atuam na rede pública, filiados ao campo progressista, têm se preocupado em defender a integração das atividades-meio e atividades-fim, a maioria deles, numa perspectiva gramsciana de busca de hegemonia para transformar a escola, contribuindo assim para a transformação social, mediante a sua assunção pelo coletivo da escola, com ênfase na constituição de uma equipe diretiva que dê conta de ambas as atividades. Deixamos de mencionar os nomes desses autores, com receio de, pela omissão, cometer injustiça.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CROZIER, M. **Le phénomène bureaucratique**. Paris: Editions du Seuil, 1963.
- ETZIONI, A. **Análise comparativa de organizações complexas: sobre o poder, o engajamento e seus correlatos**. Rio de Janeiro: Editora Zahar/ Edusp, 1974.
- _____. Amitai. **Organizações complexas**. São Paulo: Editora Atlas, 1973.
- MURAMOTO, H. M. S. **Supervisão da escola, para que te quero?: uma proposta aos profissionais de educação na Escola Pública**. São Paulo: Iglu, 1991.
- PARO, V. H. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez Editora, 1992.
- OLIVEIRA, R. P. A organização do trabalho como fundamento da administração escolar: uma contribuição ao debate sobre a gestão democrática da escola. In: **A autonomia do ensino na escola pública**. Série Idéias, 16. São Paulo: FDE, 1993.
- SAVIANI, D. **Escola e democracia**. Autores Associados, Campinas, 2000.
- SILVA, E. A. **O papel do diretor / um estudo de representações de diretores de São Bernardo do Campo**, dissertação de mestrado, Faculdade de Educação e Letras da Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2002.
- VALE, J. M. F. Administração educacional e escolar. In: **A autonomia do ensino na escola pública**. Série Idéias, 16. São Paulo: FDE, 1993.

Recebido em 20 de fevereiro de 2003.