

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

Gaudêncio Frigotto

Benno Sander

Messias Costa

Maria Angela Gouveia de Mello

Hélène Barros

Helena Machado C. de Abreu

Altair Macedo Lahud

Ediruald de Mello

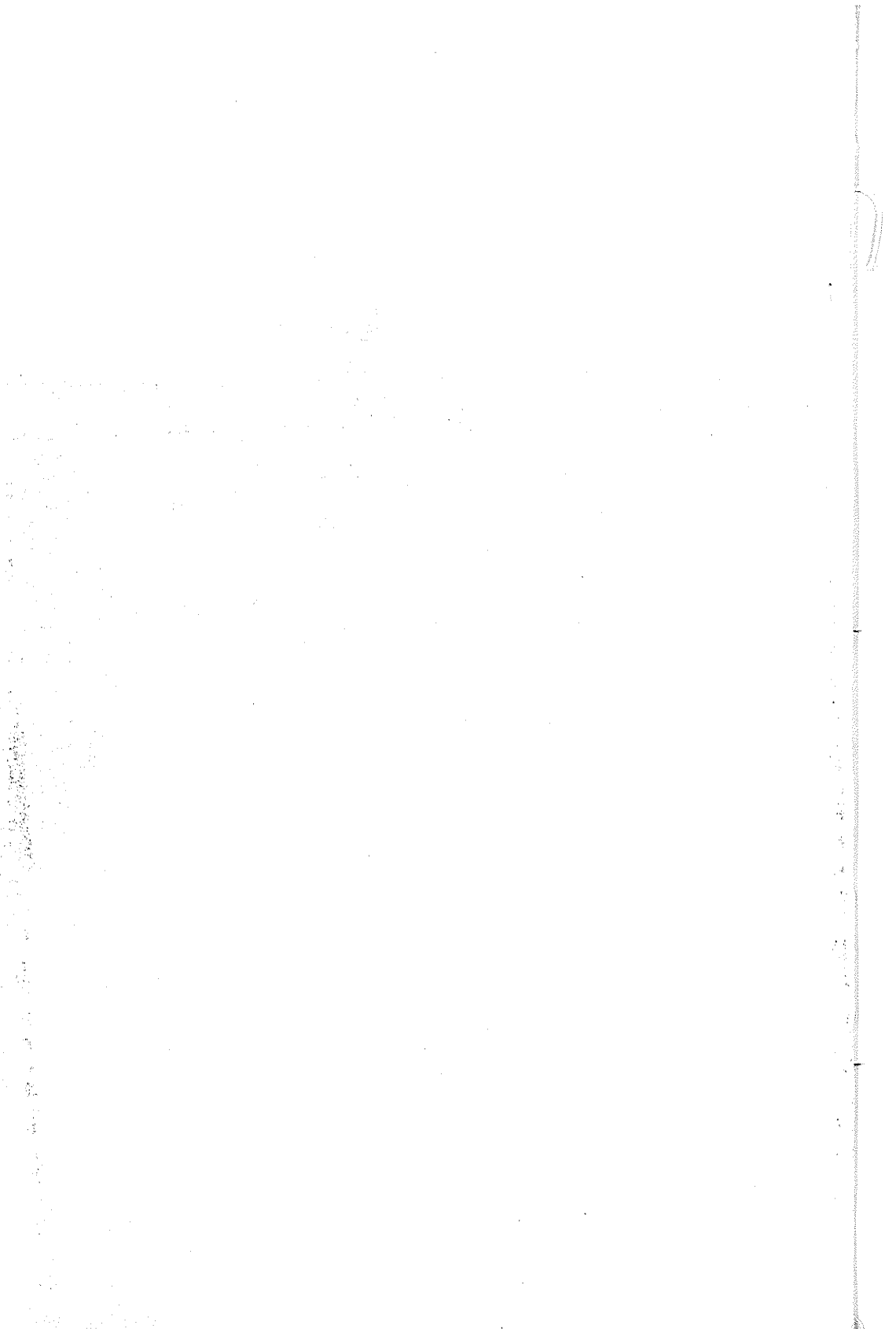
Theodolindo A. Cerdeira

Eurides Brito da Silva

Stella dos C. G. Trais

Benno Sander

Nircélio Zabet



**REVISTA
BRASILEIRA
DE ADMINISTRAÇÃO
DA EDUCAÇÃO**

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DE PROFISSIONAIS DE
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

EXPEDIENTE

Revista Brasileira de Administração da Educação é um periódico semestral da Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE), destinada a apresentar e discutir questões teóricas e práticas da administração da educação. Os artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A citação parcial de matérias é livremente permitida, desde que seja mencionada a fonte. Para reprodução de artigos solicita-se a consulta prévia do editor.

Editor

Maria Beatriz Moreira Luce
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Educação
Av. Paulo Gama, s/n. Sala 700E
90000 — Porto Alegre, RS — Brasil
Fone: (0512) 33-3887

Conselho Editorial

Constituído por todos os membros do Conselho Deliberativo da ANPAE; é seu presidente, o presidente do Conselho Deliberativo. O Conselho Editorial é o órgão formulador da política editorial do periódico.

Consultores Editoriais

Contribuíram na avaliação dos trabalhos deste número:

Carlos Roberto Jamil Cury, Ediruald de Mello, Lauro Carlos Wittmann, Lucinda Lorenzoni e Maria Estela Dal Pai Franco.

Assinatura

Assinatura anual para 1984 a Cr\$ 5.000,00 ou número avulso atual ou de ano anterior a Cr\$ 3.000,00. Solicite a Revista ao editor enviando cheque nominal à RBAE.

Capa: Paulo Antonio da Silveira
Editoração: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

A Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE) é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, fundada no dia 11 de fevereiro de 1961, em São Paulo, com foro e sede em Brasília, DF, e congrega administradores, professores, especialistas e instituições dedicadas ao desenvolvimento da administração da educação e áreas afins.

A ANPAE tem por objetivos a união e a promoção de interesses profissionais; o incentivo à cultura científica, ao estudo e ao exercício da administração; a informação e consulta a organismos nacionais, estrangeiros e internacionais, o estímulo à cooperação e intercâmbio de estudos e experiências; e a colaboração com outras instituições de objetivos idênticos ou afins.

A sede atual da ANPAE é a Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Caixa Postal 04-0239, 70.910, Brasília, DF, Brasil. **Presidência:** Benno Sander, Presidente; Denise De Felippes Oliveira Afonso, 1ª Vice-Presidente, Região Norte; Fátima Cunha Ferreira Pinto, 2ª Vice-Presidente, Região Sudeste; Altair Macedo Lahude, Vice-Presidente, Região Centro-Oeste; Maria Beatriz Moreira Luce, Vice-Presidente, Região Sul; Origenes Angelitino Martins, Vice-Presidente, Região Norte.

Conselho Deliberativo: Benno Sander, Denise De Felippes Oliveira Afonso, Fátima Cunha Ferreira Pinto, Altair Macedo Lahude, Maria Beatriz Moreira Luce, Origenes Angelitino Martins, Luís Soares de Araújo Filho, Maria Luíza Barbosa Chaves, Altair Gomes, Roberto Claytam Castro, Helenir Suano, Edivan Secundo Lopes.

Conselho Fiscal: Roberto Moreira, Ada Pimentel Gomes Fernandes, Maria Clélia Botelho.

Diretoria Executiva: Ediruald de Mello, Diretor Executivo; Francisco Sena Borges, Diretor Financeiro; Clélia de Freitas Capanema, Diretora de Cooperação Técnica; Ana Elizabeth L. A. dos Santos, Diretora de Pesquisa e Divulgação.

Publicada com o apoio de CNPq e FINEP.

Revista Brasileira de Administração da Educação. (Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação) Porto Alegre, RS — Brasil, 1983 —
ISSN 0101-8981 Semestral.
Publicada pela Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação.

1984, 2(1)

1. Administração da Educação — Periódicos. I. Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação.

CDU 371 (05)

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

Gaudêncio Frigotto

Benno Sander

Messias Costa

Maria Angela Gouveia de Mello

Hélène Barros

Helena Machado C. de Abreu

Altair Macedo Lahud

Ediruald de Mello

Theodolindo A. Cerdeira

Eurides Brito da Silva

Stella dos C. G. Trais

Benno Sander

Nircélio Zabet

Informações Editoriais

A **Revista Brasileira de Administração da Educação** (RBAE) aceita para publicação trabalhos de autores nacionais e estrangeiros, em língua portuguesa, de acordo com os seguintes critérios:

Procedimentos editoriais

Todos os trabalhos devem ser submetidos ao editor da RBAE para seleção. Aqueles considerados adequados ao escopo do periódico são anonimamente avaliados por consultores editoriais. Ao editor cabe coordenar o processo de avaliação e publicação dos textos, notificando o autor da matéria do andamento e decisões de seu interesse. Os originais serão recebidos com o entendimento de que poderão sofrer alterações editoriais não substantivas e de que a RBAE detém o direito de publicá-los com exclusividade. Ao autor cabe notificar o editor de quaisquer outras formas de divulgação impressa dadas ao material.

Apresentação de trabalhos

Serão considerados para publicação matérias resultantes de estudos teóricos, relatos de pesquisas, resumos de teses e dissertações e resenhas de artigos e periódicos que possam interessar a professores e estudantes de administração da educação, a dirigentes de instituições educacionais e a profissionais de áreas correlatas preocupados com o desenvolvimento do conhecimento em administração e educação. Os originais deverão ser enviados ao editor, em quatro (04) vias, datilografados em papel branco, espaço duplo, com a seguinte distribuição:

a) Identificação (primeira folha, no alto)

— Título (e subtítulo, se necessário);

— nome do(s) autor(es);

— em nota de rodapé: local de atividade (exemplo: Faculdade de Educação da UFRGS); instituição em que foi elaborado o trabalho e/ou menção de auxílios ou quaisquer informações referentes ao mesmo.

b) Resumo e abstract (antecedendo o texto)

— Resumo informativo/indicativo, em português e em inglês, respectivamente, com um máximo de 250 palavras, redigido de acordo com a NB-88, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

c) Texto

O texto deve obedecer ao sistema de numeração progressiva da NB-69 e conter em todas as páginas, no canto superior direito, abaixo do número da página, o título abreviado do trabalho. Em se tratando de relato de pesquisa, deve apresentar introdução, metodologia, resultados e interpretações, discussão e conclusões.

d) Notas (não bibliográficas)

As notas devem ser resumidas ao máximo e colocadas de preferência ao pé das páginas, ordenadas por letras, que no texto deverão ser colocadas logo depois da frase a que dizem respeito e elevadas.

e) Citações

As citações no texto devem ser acompanhadas do sobrenome do(s) autor(es) em minúsculo e entre parênteses, acrescido do ano de publicação e da página, quando for o caso (exemplo: Silva, 1970, p.20).

f) Referências bibliográficas

As referências bibliográficas devem estar imediatamente após o texto, em ordem alfabética e segundo a NB-66.

g) Ilustrações

Ilustrações, tabelas, gráficos, etc. devem estar separados do texto, com as respectivas legendas e indicações da localização desejável.

SUMÁRIO

Editorial/7

ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Educação como capital humano:

uma “teoria” mantenedora do senso comum/10

Gaudêncio Frigotto

A administração da educação como processo mediador/38

Benno Sander

ADMINISTRADOR DA EDUCAÇÃO

O estado atual do conhecimento das funções

do administrador educacional no Brasil: dimensão legal/64

EM DEBATE

Eleições para diretores escolares:

uma importante conquista democrática/88

Nircélio Zabet

Anexo/92

EDITORIAL

O ano de 1984 marca o segundo volume da *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Neste ano pretende-se construir nova etapa, alicerçada na crítica e no apoio dos colegas anpaeanos, e alastrar laços na comunidade científica e profissional da educação. A intenção fundamental da proposta editorial da RBAE para 1984 é a ampliação da área de abrangência e influência da RBAE, seja através do quadro de temas e autores publicados ou da lista de assinantes. Os procedimentos editoriais e de divulgação, desenvolvidos a partir da experiência e sugestões de quantos atendem nosso convite à participação, hão de concorrer para a consolidação deste veículo de comunicação e intercâmbio entre estudiosos e profissionais da administração da educação.

Evidência da pertinência desta prática é o significativo incentivo que a *Revista Brasileira de Administração da Educação* mereceu neste ano do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), que subsidiam parte dos custos de edição dos 2.000 exemplares de cada número. Com este apoio beneficiam-se os assinantes e as bibliotecas universitárias ou de órgãos de pesquisa em educação.

A realização deste número 1, do volume 2, no prazo prescrito, foi um objetivo quase inatingível. A crise que envolve a sociedade brasileira, e a universidade em particular, marca acentuadamente a produção acadêmico-científica no setor educacional e comprometeu sensivelmente o fluxo de contribuições e de avaliações dos trabalhos recebidos. Por esta razão, e porque não se poderia abrir mão dos critérios de seleção estabelecidos, é que aparece neste periódico um conjunto de artigos que é menor em número, mas nunca inferior na qualidade.

Os trabalhos ora apresentados são representativos de sério esforço intelectual em busca das raízes do conhecimento e de perspectivas para a prática político-pedagógica.

Frigotto reexamina a teoria do capital humano, seus pressupostos e limitações na aplicação à educação. Oferece ao leitor uma oportunidade de repensar as relações entre educação, trabalho e produção que sustentam tantas posições e propostas de administração da educação.

Com seu mais recente artigo, Sander dá seguimento à análise das abordagens teóricas em administração da educação, destacando o processo de mediação administrativa e a participação como a alternativa analítica e praxeológica capaz de contribuir para a melhoria qualitativa da vida humana na sociedade e na escola.

Professores do Departamento de Planejamento e Administração da Educação da Universidade de Brasília apresentam artigo que resulta de uma pesquisa sobre o estado atual do conhecimento das funções do administrador educacional no Brasil, restringindo-se aos aspectos legais. Este trabalho é parte de estudo exploratório mais amplo que focaliza diversas dimensões. O texto apresenta caráter informativo-descritivo e certamente há de suscitar comentários entre profissionais do sistema educacional e professores de administração educacional.

Na seção "Em debate", inscreve-se apenas um trabalho, de Zabet, que chama à discussão o processo de seleção de diretores escolares, ao informar sobre as eleições ocorridas no Paraná, em 1983. No momento em que a questão da seleção de dirigentes escolares e universitários é enriquecida pela reflexão e pelas decisões tomadas em diversos níveis e instituições, está aberto na RBAE espaço para seu debate. Espera-se, nos próximos números, contar com a criteriosa contribuição de tantos quantos tiverem idéias, opiniões e experiências sobre o tema, a exemplo do que se principiou com a questão da gratuidade do ensino.

**ECONOMIA
E ADMINISTRAÇÃO
DA EDUCAÇÃO**

EDUCAÇÃO COMO CAPITAL HUMANO: UMA "TEORIA" MANTENEDORA DO SENSO COMUM*

GAUDÊNCIO FRIGOTTO**

"Presos às representações capitalistas (os economistas burgueses), vêem sem dúvida como se produz dentro da relação capitalista, mas não como se produz essa própria relação."

Marx

RESUMO

Análise das relações entre educação e trabalho e educação e produção no modo de produção capitalista. Destaca que o caráter circular das análises econômicas da educação que derivam da teoria do capital humano é decorrente da orientação positivista e da apologia das relações sociais de produção na sociedade burguesa. Considera a teoria do capital humano e postulados dela decorrentes uma efetiva ideologia, tanto no sentido de falseamento da realidade quanto no de formação de uma consciência alienada.

ABSTRACT

An analysis of relationships between education and work and between education and production in the capitalist mode of production. Emphasizes that the circular nature of economic analysis of education which derive from the human capital theory is a result of both the positivist approach and the acceptance of existing social relations of production. Considers the human capital theory and its major assumptions to be an effective ideology which works to develop both a false view of reality and an alienated consciousness.

*Este texto constituirá o primeiro capítulo do livro *A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico social capitalista*, a ser publicado pela Editora Cortez no corrente ano.

**Professor do Instituto de Estudos Avançados em Educação da Fundação Getúlio Vargas.

RBAE	Porto Alegre	v.2	n.1	p.10-37	jan./jun.
------	--------------	-----	-----	---------	-----------

Este texto constitui o primeiro capítulo da tese de doutorado mediante a qual se busca efetivar um (re)exame das relações entre educação e trabalho e educação e produção no interior do modo de produção capitalista. Trata-se de um texto que busca evidenciar o caráter circular das análises econômicas da educação que derivam da *teoria* do capital humano, seguindo o percurso da investigação que se desenvolve sob sua orientação.

Apresentaremos inicialmente as teses básicas da teoria do capital humano e mostraremos que elas são um desdobramento singular dos postulados da teoria econômica marginalista aplicados à educação. Não objetivamos fazer um trabalho sobre a teoria marginalista, mas apenas recuperar os vínculos do capital humano com esta visão.¹ Discutiremos, num segundo momento, que o caráter circular das abordagens econômicas da educação, baseadas na perspectiva do capital humano, é decorrência do caráter positivista da teoria econômica que lhe serve de base, teoria esta que se constitui numa apologia das relações sociais de produção da sociedade burguesa. Buscaremos evidenciar que o método de análise positiva constitui-se na forma específica da visão burguesa dos nexos entre educação e desenvolvimento, educação e trabalho, capital e trabalho, nexos este que esconde a verdadeira natureza de exploração das relações sociais de produção capitalista, determinando que esta teoria se constitua num poderoso instrumento de manutenção do senso comum. A teoria mostra-se fecunda enquanto uma ideologia, tanto no sentido de falseamento da realidade quanto no de organização de uma consciência alienada.

1. TEORIA DO CAPITAL HUMANO: O MOVIMENTO INTERNO

Buscamos, neste item, caracterizar de forma rápida o movimento interno da teoria do capital humano. Trata-se, como veremos, de um movimento que guarda em seu interior um caráter circular, um pensamento em *giro*, recorrente aos mesmos supostos, mas que se desdobra em linhas muitas vezes aparentemente contrárias. Os supostos, o arsenal teórico sobre o qual a teoria se move, não são postos em questão. O movimento se dá exatamente na tentativa de encontrar, no mundo da imediatidade empírica, de forma cada vez mais rigorosa, elementos que sustentam os supostos. Não nos demoraremos em demonstrar as polêmicas internas da teoria, apenas apontaremos os diversos deslocamentos das abordagens.

¹ A visão econômica marginalista caracteriza-se pela postura metodológica positivista que busca apreender o funcionamento da economia mediante a análise de unidades isoladas ou agentes econômicos (indivíduos, firmas) e, a partir desta visão atomizada, elabora uma teoria da economia como um todo mediante a agregação do comportamento destas unidades. O termo Marginalista deriva da visão de que o indivíduo, dotado de "racionalidade" e "liberdade", faz as escolhas econômicas de acordo com a utilidade marginal ou desutilidade marginal dos bens disponíveis. Isto por sua vez, decorre, da concepção de que o "indivíduo", enquanto homo economicus, relaciona racionalmente os seus desejos, as suas necessidades seu orçamento com os preços dos bens, atingindo sempre, mediante esta relação, uma escolha ótima, o equilíbrio. (Ver, a esse respeito, HIMMELWEIT, S. O indivíduo como unidade básica de análise. In: GREEN, F. & NORE, P. *A economia um antitexto*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979, p.35-52.

1.1. O apelo de Adam Smith e seus discípulos

É quase um lugar-comum entre aqueles que analisam os veículos entre educação e desenvolvimento, educação e renda, educação e mobilidade social, apoiarem-se em alguns pensamentos da obra de Smith e seus discípulos. Este apelo, no mais das vezes, aparece como a busca de um critério de autoridade para realçar os desdobramentos de abordagens que pouco ou nada têm a ver com o que esses autores escreveram naquela época, e menos ainda com o método de investigação por eles adotado.² Uma das passagens clássicas de Smith, citada em grande número de trabalhos, é a seguinte:

"Um homem educado à custa de muito esforço e tempo para qualquer emprego que exige destreza e qualificações especiais pode ser comparado a uma daquelas máquinas caras. O trabalho que ele aprende a realizar, como será de esperar, acima dos salários habituais da mão-de-obra comum, compensar-lhe-á todo o custo de sua educação, com, pelo menos, os lucros habituais de um capital igualmente valioso".³

J. Stuart Mill, em 1848 quase um século depois da obra de Smith, na sua exposição sobre a economia política clássica, reforma o pensamento de Smith de forma mais contundente:

"Para o propósito, pois, de alterar os hábitos da classe trabalhadora (...) a primeira coisa necessária é uma eficaz educação nacional das crianças da classe trabalhadora. Pode-se afirmar sem hesitação que o objetivo de toda a formação intelectual para a massa das pessoas deveria ser o cultivo do bom senso; o torná-las aptas a formular um julgamento sadio das circunstâncias que as cercam. Tudo o que se pode acrescentar a isso, no domínio intelectual, é sobretudo decorativo".⁴

A. Marshall (1980), embora considere a educação "o mais valioso capital que se investe nos seres humanos", considera que a analogia feita por Smith entre o investimento em máquinas e educação é imperfeita pelo fato de o "trabalhador vender seu trabalho mas permanecer ele mesmo a sua propriedade", e pela intervenção de fatores que limitam o investimento na educação, como o poder aquisitivo das famílias.⁵

²De fato, enquanto os primeiros estavam preocupados em identificar as leis que regiam a sociedade capitalista nascente sem, no entanto, tirar dessas análises as consequências políticas, como dirá Marx ao criticá-los, os segundos se movem mais dentro de uma ótica "vulgar" de economia preocupados na apologia das relações sociais de produção vigentes nesta sociedade.

³SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. 1776, livro 1, cap. 10. É preciso frisar que o conceito de educação, no contexto do trabalho de Smith, é nitidamente identificado com ensino vocacional, treinamento, formação profissional. Não guarda, portanto, o sentido genérico dado hoje, especialmente quando se apela para a idéia de Smith ou a idéia geral de capital humano, para justificar determinadas políticas governamentais.

⁴STUART MILL, J. The principles of political economic 1848. Apud LAUNAY, J. Elementos para uma economia política de educação. In: DURAND, José C. G. (org.) *Educação e hegemonia de classe*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978, p.179. A concepção de educação como treinamento e adestramento para o trabalho é explícita em Stuart Mill, bem como uma tácita aceitação da desigualdade social.

⁵MARSHALL, Alfred. *Principles of economics*. 6.ed. London, 1980.

Embora seja possível mencionar mais de uma dezena de trabalhos que se referem ao investimento nas pessoas após os fragmentos dos clássicos, é somente a partir do final da década de 50 que esta idéia se desenvolve de forma sistemática,⁶ especialmente por trabalhos de pesquisadores americanos e ingleses, colimando com o que se convencionou denominar, por analogia ao capital físico, de teoria do capital humano.

Vale assinalar que a idéia de *capital humano* surge, historicamente, bem antes — até mesmo no Brasil⁷ — da década de 50. O fato de que sua formulação sistemática e seu uso ideológico político somente se verificam a partir do fim da década de 50 e início da década de 60 aponta para a hipótese de que é efetivamente neste período que as novas formas que assumem as relações intercapitalistas demandam e produzem esse tipo de formulação.⁸

1.2. O conceito de capital humano nas análises macro e microeconômicas

O conceito de capital humano, que a partir de uma visão reducionista busca erigir-se como um dos elementos explicativos do desenvolvimento e equidade social e como uma teoria de educação, segue, do ponto de vista da investigação, um caminho tortuoso. Percorrendo-se esse caminho depreende-se que o determinante (educação como fator de desenvolvimento e distribuição de renda) se transmuta em determinado (o fator econômico como elemento explicativo do acesso e permanência na escola, do rendimento escolar, etc.). Essa circularidade de análise, veremos, decorre de sua função apologética, da ótica de classe que representa.

Do ponto de vista macroeconômico, a teoria do capital humano constitui-se num desdobramento e/ou um complemento, como a situa Shultz, da teoria neoclássica do desenvolvimento econômico. De acordo com a visão neoclássica, para um país sair do estágio tradicional ou pré-capitalista, necessita de crescentes taxas de acumulação, conseguidas, a médio prazo, pelo aumento necessário da desigualdade (famosa teoria do bolo, tão amplamente difundida entre nós). A longo prazo,

⁶B.F. Beker, por exemplo, menciona mais de duas dezenas de trabalhos desta natureza em artigo intitulado *The historical roots of the concept of human capital*. University of South Carolina, s.d.

⁷"Simultaneamente é necessário atender à sorte de centenas de milhares de brasileiros que vivem nos sertões, sem instrução, sem higiene, mal alimentados e mal vestidos, tendo contato com os agentes do poder público apenas através dos impostos extorsivos que pagam. É preciso agrupá-los instituindo colônias agrícolas; (...) despertar-lhes, em suma, o interesse, incutindo-lhes hábitos de atividades e de economia. Tal é a valorização básica, essa sim que nos cumpre iniciar quanto antes — a *valorização do capital humano* (o grifo é nosso), por isso que a medida da utilidade social do homem é dada pela sua capacidade de produção." (Ver CARONE, Edgar. *A primeira república*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1969. p.245.

⁸Veremos esse aspecto detalhadamente no capítulo 2, onde abordaremos as condições históricas que demandam esta formulação.

com o fortalecimento da economia, haveria naturalmente uma redistribuição. O crescimento atingido determinaria níveis mínimos de desemprego, a produtividade aumentaria e haveria uma crescente transferência dos níveis de baixa renda do setor tradicional para os setores modernos, produzindo salários mais elevados.⁹

O conceito de capital humano, que constitui o construto básico da economia da educação, vai encontrar campo próprio para seu desenvolvimento no bojo das discussões sobre os fatores explicativos do crescimento econômico. A preocupação básica ao nível macroeconômico é, então, a análise dos nexos entre os avanços educacionais e o desenvolvimento econômico de um país.

A observação de que o somatório imputado à produtividade do estoque de capital físico e estoque de trabalho da economia, ao longo de determinado tempo, explicava apenas uma parcela do crescimento econômico desta economia, levou à hipótese de que o resíduo não explicado pelo acréscimo do estoque de capital e de trabalho poderia ser atribuído ao investimento nos indivíduos, denominado analogicamente capital humano. Este resíduo engloba o investimento em educação formal, treinamento, saúde, etc.

"O meu próprio interesse por este assunto surgiu no correr de 1956-57, quando eu era membro do Centro de Estudos Avançados das Ciências do Comportamento. Sentia-me perplexo ante os fatos de que os conceitos por mim utilizados, para avaliar capital e trabalho, estavam se revelando inadequados para explicar os acréscimos que vinham ocorrendo na produção. Durante o ano de minha permanência no Centro, comecei a perceber que os fatores essenciais da produção, que eu identificava como capital e trabalho, não eram imutáveis: sofriam um processo de aperfeiçoamento, o que não era devidamente avaliado, segundo a minha conceitualização de capital e trabalho. Também percebi claramente que, nos Estados Unidos, muitas pessoas estão investindo, fortemente, em si mesmas; que estes investimentos humanos estão constituindo uma penetrante influência sobre o crescimento econômico; e que o investimento básico no capital humano é a educação."¹⁰

Segundo T. Schultz, um dos pioneiros da divulgação da teoria do capital humano, que lhe valeu o Prêmio Nobel de Economia em 1979, "O componente da produção, decorrente da instrução, é um investimento em habilidades e conhecimentos que aumenta futuras rendas e, desse modo, assemelha-se a um investimento em (outros) bens de produção".¹¹

⁹Esta tese toma força especialmente a partir dos estudos empíricos de Kuznets, através dos quais tenta evidenciar que existe uma relação com o formato de um "U", entre igualdade de distribuição de renda e níveis de renda *per capita*. (Ver KUZNETS, Simon. Economic growth and income inequality. *American Economic Review*, 6(45), 1955). No capítulo 2 retomaremos esta questão, ligando as teorias do desenvolvimento com a educação.

¹⁰SCHULTZ, T. *O valor econômico da educação*. Rio de Janeiro, Zahar, 1962. Certamente, Schultz teria grande dificuldade para justificar hoje o desemprego em massa nos EUA (perto de 10 milhões de pessoas), embora esses indivíduos tenham "investido fortemente neles mesmos".

¹¹Id. *ibid.*

Schultz — como se pode depreender desses fragmentos e mais detalhadamente em suas obras ¹² — e os seus adeptos, pretendem com o conceito de capital humano, a um tempo, complementar os fatores explicativos do desenvolvimento econômico na concepção neoclássica, explicar a alta de salários do fator trabalho nos países mais desenvolvidos e explicar, a nível individual, os diferenciais de renda.

A educação, então, é o principal capital humano enquanto é concebida como produtora de capacidade de trabalho, potenciadora do fator trabalho. Neste sentido é um investimento como qualquer outro.

O processo educativo, escolar ou não, é reduzido à função de produzir um conjunto de habilidades intelectuais, desenvolvimento de determinadas atitudes, transmissão de um determinado volume de conhecimentos que funcionam como geradores de capacidade de trabalho e, conseqüentemente, de produção. De acordo com a especificidade e complexidade da ocupação, a natureza e o volume dessas habilidades deverão variar. A educação passa, então, a constituir-se num dos fatores fundamentais para explicar economicamente as diferenças de capacidade de trabalho e, conseqüentemente, as diferenças de produtividade e renda.

O conceito de capital humano — ou, mais extensivamente, de recursos humanos — busca traduzir o montante de investimento que uma nação faz ou os indivíduos fazem, na expectativa de retornos adicionais futuros. Do ponto de vista macroeconômico, o investimento no *fator humano* passa a significar um dos determinantes básicos para aumento da produtividade e elemento de superação do atraso econômico. Do ponto de vista microeconômico, constitui-se no fator explicativo das diferenças individuais de produtividade e de renda e, conseqüentemente, de mobilidade social.

A tese central da teoria do capital humano que vincula educação ao desenvolvimento econômico, à distribuição de renda, configurando-se como uma *teoria de desenvolvimento*, sem desviar-se de sua função apologética das relações sociais de produção da sociedade burguesa, vai desdobrando-se, no campo da pesquisa, em trabalhos aparentemente contrários. Assim é que as pesquisas se deslocam do campo macroeconômico para o microeconômico e, dentro destas esferas, tomam especificidades diversas. O que dá coerência aos trabalhos é o arsenal teórico e ideológico no qual todos os enfoques se afunilam. Neste sentido, como veremos adiante, a aparente polêmica de caráter "científico" que se estabelece apenas serve para esconder o caráter circular das abordagens.¹³

¹²Além do livro citado, ver SCHULTZ, T. *O capital humano*. Rio de Janeiro, Zahar, 1973.

¹³As abordagens mais freqüentes para o estudo das relações entre educação e desenvolvimento (crescimento) econômico são as comparações internacionais, comparações intertemporais, comparações interindustriais e a análise do "fator residual". O segundo e o terceiro tipo de abordagem tiveram pouco impacto quando comparados com o primeiro e o último.

Ao nível macroeconômico, o trabalho de Harbinson e Myers, sobre comparações internacionais, efetivado em 1960,¹⁴ é o mais completo e que tem gerado maior impacto e alimentado o discurso — especialmente nos governos dos países subdesenvolvidos — sobre a eficácia da educação como instrumento de desenvolvimento econômico e distribuição de renda e equalização social. Estes autores tomaram um índice de desenvolvimento de recursos humanos formado na base do fluxo de pessoas matriculadas nas escolas secundárias com idade entre 15 e 18 anos, e fluxo de pessoas entre 20 e 24 anos que estavam no ensino superior, de 75 países, e o correlacionaram com o PNB *per capita* de cada país. A correlação encontrada foi de $r^2 = 0,789$. Inferiu-se daí a relevância da educação para o desenvolvimento econômico.

Esse trabalho, embora mantenha ainda hoje, pelo menos entre nós, um forte apelo ideológico, foi muito criticado internamente pelos adeptos da teoria do capital humano.¹⁵

Entre outras críticas sobressaem: as ponderações que os autores fazem na construção do seu índice de desenvolvimento de recursos humanos; o fato de compararem um fluxo (pessoas no processo educacional) com um estoque (*PNB per capita*) das pessoas que estavam no mercado de trabalho; de outra parte, o fato de o modelo estatístico de correlação não permitir inferências de causalidade, mas apenas de vínculo. Resta saber, dizem os críticos, se é educação que gera mais desenvolvimento ou se o desenvolvimento gera mais educação.

Uma forma mais elaborada e até mesmo altamente formalizada de abordagem do vínculo entre educação e desenvolvimento econômico foi a introdução do fator *H* (recursos humanos) numa função neoclássica de produção, geralmente sob a fórmula de Cobb-Douglas,¹⁶ onde toda a variação de PIB ou de renda per capita não explicada pelos fatores *A* (nível de tecnologia), *K* (insumos de capital), *L* (insumos de mão-de-obra) seria devida ao fator *H* (mão-de-obra potenciada com educação, treinamento, etc.).

O trabalho de Denison¹⁷ é o mais conhecido entre os que introduziram inicialmente o fator *H* na função de produção, nos Estados Unidos e em outros países.

¹⁴HARBINSON, F. H. & MYERS, C. M. *Education manpower and economic growth*. New York, McGraw-Hill, 1964. No Brasil, os trabalhos de Langoni (*As causas do crescimento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro, Anpec, 1974; e *Distribuição de renda e o desenvolvimento econômico no Brasil*, *Estudos Econômicos*, 2(5), 1972) se enquadram nesta ótica. O mesmo vale em relação ao que escreve sobre educação e distribuição de renda (ver SIMONSEN, M. H. Brasil 2001. Rio de Janeiro, Anpec, 1969).

¹⁵Toda vez que nos referimos à crítica interna estamos entendendo as críticas que partem dos próprios adeptos da teoria do capital humano, que se além não no questionamento dos supostos da teoria, mas de alguns aspectos dos trabalhos que buscam demonstrá-la e confirmá-la.

¹⁶A fórmula geral de Cobb-Douglas é geralmente apresentada pela equação $X = AK^a L^{1-a}$ onde *X*=volume de produtos; *A*=nível de tecnologia; *K*=insumos de capital; *L*=insumos de mão-de-obra; *a* uma constante; *a-1* é igual à unidade para dar rendimentos constantes de escala.

¹⁷DENISON, E. F. *The Sources of economic growth in the United States*. New York, 1962.

A suposição básica do modelo é de que os fatores recebem o valor dos seus produtos marginais, donde "o crescimento do produto, no tempo, pode ser atribuído ao crescimento dos vários insumos e às mudanças na tecnologia".¹⁸

Nesse contexto, o "resíduo" do crescimento econômico, não explicado pelos fatores A, K, L , seria atribuído ao fator capital humano.

As críticas internas sobre o modelo, a despeito de sua capacidade de formalização e matematização, são inúmeras. M. Abramovitz, por exemplo, denomina o "resíduo" atribuído à educação, treinamento, etc., "índice de nossa ignorância", querendo enfatizar a debilidade desse tipo de medida.¹⁹ De outra parte, a suposição básica de que os "fatores recebem o valor de seus produtos marginais" implica a suposição de que a concorrência perfeita prevaleça no mercado desses produtos, o que conflita com o crescente caráter monopolista da economia capitalista, e a crescente intervenção do Estado. Além dessas críticas, Becker e Atkinson enfatizam que existem razões teóricas pelas quais o treinamento no próprio trabalho²⁰ e certos tipos de progresso técnico,²¹ geram divergências entre as remunerações dos fatores e o valor dos produtos marginais.

As tentativas de se mensurar, em termos macro, a contribuição da educação para o crescimento econômico, tem esbarrado, do ponto de vista da investigação, nas mais diversas críticas internas à teoria. Essas críticas fundamentalmente se prendem à debilidade das medidas que tentam apreender o impacto da educação sobre o crescimento. A visão positivista, cujo patamar de sustentação se calca sobremodo na mensuração dos fenômenos, no rigor formal, na aplicação do modelo físico de ciência às ciências sociais, fica vulnerável. Isto faz com que a teoria do capital humano se desloque da esfera macroeconômica para microeconômica.

Estabelecem-se, ao nível das diferentes correntes de pesquisa, polêmicas que podem deixar ao leitor menos familiarizado com a área, uma impressão de visões diametralmente antagônicas. Ao contrário, o que está em jogo é apenas o caráter de maior ou menor possibilidade de precisão na apreensão do dado ou a representatividade da amostra, validade dos testes, etc.²²

¹⁸SHEEHAN, J. *The economics of education*. London, 1973.

¹⁹ABRAMOVITZ, M. Economic growth in the United states. *American Economics Review*, Sept. 1962.

²⁰BECKER, G. S. *Human capital*. New York, 1964. p. 8-11.

²¹ATKINSON, A. B. & STIGLITZ, J. E. A new view of technical change. *Economic Journal*, 79, Sept. 1969.

²²Um exemplo desse tipo de polêmica interna é a discussão que se estabeleceu entre Langoni e Castro na década de 70. (Ver CASTRO C. M. Investimento em educação no Brasil: comparação de três estudos. *Revista de Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro 1(1): 141-59, jun./nov. 1971; LNAGONI, C. G. Investimento em educação no Brasil: um comentário. 1(2):381-92, dez. 1971. CASTRO, C. M. Investimento em educação no Brasil: uma réplica. *Pesquisa e Planejamento*, Rio de Janeiro, 1(2):393-401, dez. 1971.

O suposto básico microeconômico é de que o indivíduo, do ponto de vista da produção, é uma combinação de trabalho físico e educação ou treinamento. Supõe-se, de outra parte, que o indivíduo é produtor de suas próprias capacidades de produção, chamando-se, então, de investimento humano o fluxo de despesas que ele deve efetuar, ou que o Estado efetua por ele, em educação (treinamento) para aumentar a sua produtividade. A um acréscimo marginal de escolaridade, corresponderia um acréscimo marginal de produtividade. A renda é tida como função da produtividade, donde, a uma dada produtividade marginal, corresponde uma renda marginal. Na base deste raciocínio (silogístico) infere-se literalmente que a educação é um eficiente instrumento de distribuição de renda e equalização social. O cálculo da rentabilidade é efetivado a partir das diferenças entre a renda provável de pessoas que não freqüentaram a escola e outras, semelhantes em tudo o mais (critério *ceteris paribus*) e que se educaram. Daí decorrem também as teses relacionadas com a mobilidade social.²³

O deslocamento da análise macro para a micro não muda em nada os supostos da teoria.²⁴ Ao contrário, trata-se de uma medida técnica para livrar a investigação das críticas do caráter pouco consistente da construção dos índices que permitem calcular a rentabilidade da educação.

Os trabalhos de Becker²⁵ e Blaug,²⁶ entre outros, assinalam a natureza deste tipo de análise.

Desenvolveu-se dentro da ótica microeconômica uma grande quantidade de trabalhos sobre análises de custo-benefício, taxa de retorno²⁷ e mesmo técnicas de

²³NLAU, P. M. & DUCAN, O. D. *The american ocupacional structure*. New York, 1967; ANDERSON, C. A. A skeptical note on education and mobility. *American Journal of Sociology*, 66 1961; PASTORE, J. & OWEN, C. Mobilidade educacional, mudança social e desenvolvimento no Brasil: notas preliminares. *Revista da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo*, 35(67/68), 1968; PASTORE, J. *Desigualdade e mobilidade social no Brasil*. São Paulo, Quatro, 1979.

²⁴A visão microeconômica da teoria do capital humano ressuscita os conceitos da teoria neoclássica do marginalismo. Afastam-se desta relação, como veremos adiante, questões relativas aos rendimentos do monopólio, à divisão social do trabalho e toda a crítica da forma privada de apropriação do lucro. (Ver JACQUES Attali & Mac GUILLAUME.. *A anti-economia: uma crítica à teoria econômica*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975. p.187-209).

²⁵BECKER, G. *Human capital: a teorcal and empirical analysis with special reference to education*. Columbia, 1964.

²⁶BLAUG, M. *An introduction to the economics of education* New York, 1972.

²⁷Além dos trabalhos de Becker, Blaug, inúmeros outros vêm sendo produzidos nesta área. Entre outros, ver PSACHAROPOULOS, G. *The rate of return to investment education at the regional level*. Havaí, 1969; KLINOV-MALUL, Ruth. *Profitability of investment in education in Israel*. Jerusalém, 1966; PREST & TUVEY. Cost-benefit analysis : a survey. *Economic Journal*, 75(300), 1965; MISHAN, E. J. *cost-benefit analysis*. London, 1971; no Brasil temos as análises de C. L. Langoni e C. M. Castro.

provisão de mão-de-obra²⁸ (*manpower approach*) cujo objetivo, no primeiro caso, é tentar mensurar, a nível micro, o efeito de diferentes tipos e níveis de escolarização, em termos de retorno econômico; e, no segundo, buscar ajustar requisitos educacionais a necessidades do mercado de trabalho nos diferentes setores da economia, tanto a nível macro, como micro.

Embora as análises microeconômicas aparentemente permitam uma maior confiabilidade na construção dos indicadores utilizados, a redução das variáveis que explicam renda, a idade e experiência, de um lado, a dificuldade de se construir os perfis idade/renda e, as hipóteses que supõem, aqui também, um mercado em concorrência perfeita, de outro, fazem com que essas análises se tornem cada vez menos freqüentes e menos aceitas pelos próprios adeptos da teoria do capital humano. De outra parte, os fracassos das técnicas de previsão, penhoradamente do Projeto Mediterrâneo, igualmente levam essas técnicas ao descrédito.

Uma das críticas internas mais recentes a este raciocínio simplório é efetivada pelas análises que tentam refutar a sua linearidade com a tese da segmentação do mercado de trabalho.²⁹ Acrescenta-se a essas críticas os que buscam mostrar que os salários têm pouco a ver com a produtividade do trabalho. Há, de um lado, o aspecto legal, e de outro, as conquistas da pressão dos trabalhadores.

1.3. O que se aprende na escola e o que é funcional ao mundo do trabalho e da produção

Um outro tipo de crítica interna à teoria do capital humano, desenvolvida em pesquisas mais recentes, refere-se ao privilégio que essa teoria tem dado aos componentes cognitivos na explicação do sucesso profissional, rentabilidade, etc. Contrastam-se pesquisas que buscam evidenciar que os aspectos ligados a atitudes, valores, resultado do processo de socialização que se efetiva na escola são mais importantes para a produtividade das pessoas na organização enquanto fornecem hábitos de funcionalidade, respeito à hierarquia, disciplina, etc.

²⁸A aplicação de maior impacto em termos de abrangência e mesmo em termos do fracasso — da técnica de *man-power-approach* foi no projeto Mediterrâneo, pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), abrangendo Espanha, Grécia, Itália, Portugal, Turquia e Iugoslávia. Ver, a respeito dessa técnica, PARNES, H. S. *Manpower analysis in educational planning*. Paris, OCCD, 1964.

²⁹Para uma idéia dessa tese, e para uma orientação bibliográfica pertinente ao assunto, ver LIMA, Ricardo. Mercado de trabalho: o capital humano e a teoria da segmentação. *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, IPEA, 10(1):217-72, abr. 1980. Outros trabalhos, desenvolvidos por autores como Edwards, Reich e Gordon, preocupam-se em caracterizar a segmentação do mercado como um processo decorrente da transição de um capitalismo competitivo para um capitalismo monopolista. Ver, a esse respeito, GORDON, D. M. *Theories of poverty and underemployment: orthodox, radical and dual labor market perspective*. Lexington, 1972; REICH, M.; GORDON, D. M. & EDWARDS, R. C. *A Theorie of labor market segmentation*. Industrial Relations Research Association, 1972.

Os trabalhos que enfatizam a funcionalidade da escola enquanto desenvolve atitudes, valores, etc., tem, ao nível de crítica interna, como base, apelos distintos.

Um primeiro conjunto de trabalhos deriva de uma inspiração tipicamente da sociologia funcionalista, em cuja fonte encontramos os trabalhos de Parsons.³⁰ Robert Dreeben desenvolve um trabalho sistemático defendendo a tese de que, dadas as características estruturais próprias da escola — composição dos agentes, horários, prêmios e sanções, complexidade, diferenciação de papéis — aprende-se nela um conjunto de normas que vão definindo atitudes de independência, realização, universalismo, especificidade, funcionais às organizações da sociedade industrial.³¹

Outro conjunto de trabalhos, com apelo às análises marxistas, tem-se desenvolvido ultimamente nos Estados Unidos, valendo a esses autores a identificação, nos meios acadêmicos, de os *radicais americanos*. Destacam-se, entre os mais citados na literatura nacional que aborda esta questão, os trabalhos de Bowles, Gintis, C.R. Edwards, Levi, Carnoy, entre outros.

Bowles, contestando a possibilidade de prover a equalização via escola, destaca que esta fornece uma força de trabalho disciplinada e habilitada, ao mesmo tempo que fornece os mecanismos de controle social para a estabilidade do sistema social capitalista.³²

Gintis, ao refutar o vínculo existente entre a escolaridade e salário, enfatiza a relevância da formação de atitudes requeridas pelo mercado de trabalho. "Na realidade a escola contribui para formar uma força de trabalho socialmente requerida inculcando uma mentalidade burocrática aos estudantes."³³ A escolarização, de acordo com Gintis, "que influi de maneira considerável sobre a personalidade dos indivíduos, é reduzida progressivamente ao seu papel funcional: ela favorece as condições psicologicamente requeridas para formar a força de trabalho alienada que é desejada."³⁴ Edwards, igualmente, enfatiza os traços desenvolvidos na escola e sua funcionalidade na hierarquia ocupacional da empresa moderna.³⁵

³⁰PARSONS, T. The school class as a social system: some functions in american society. In: HELSEY, R. H. et alii. *Educatons, economy and society*. New York, 1961.

³¹DREEBEN, Robert. *On what is learning is school*. Massachusetts, 1968.

³²BOWLES, S. Unequal education and reprodutction of social division of labor. In: CARNOY, M. *Schooling in a corporate society: the political economy of education in America*. New York, 1972; BOWLES & GINTIS. The problem with the human capital theory. A marxian critique. *American Economic Review*, May, 1975.

³³GINTIS. Education, technology and caracteristics of worker productivity. *American Economic Review*, May, 1971.

³⁴_____. Contre-culture et militantisme politique. In: GRAS, A. *Sociologie de l'education — testes fondamentaux*. Paris, 1974.

³⁵EDWARDS, R. The social relations of production in the firm and labor Structure. In: EDWARDS, E. et alii. *Labor market segmentation*. Lexington, 1976.

Em suma, para esses autores, a educação escolar é um aspecto da reprodução da divisão capitalista do trabalho. A organização escolar, em seus principais aspectos, é uma réplica das relações de dominação e submissão da esfera econômica.

Estas análises, ainda que apontem para alguns aspectos significativos, apenas se desenvolvem dentro de uma linguagem marxista, mas se afastam do método e teoria marxistas.

Tratam-se de análises que, sob um aspecto, apenas deslocam o vínculo da relação economia-educação, educação-trabalho, dos traços cognitivos (treinamento de habilidades) para o campo afetivo, valorativo, comportamental, não transpondo o quadro das análises anteriores, de caráter funcional.³⁶

Madan Sarup, ao analisar os trabalhos de Bowles e Gintis, salienta que "embora tenham uma posição marxista, sua visão de sociedade é funcional-estruturalista derivada de Durkheim e Parsons".³⁷ E isto "parece constituir uma justificação lógica para a sua epistemologia, que é o positivismo, para sua metodologia, que é o empirismo, e para sua ontologia, que é o determinismo".³⁸

A postura epistemológica positivista pode ser apreendida através dos métodos empíricos que adotam, usando uma "barragem de estudos para fazer estatisticamente suas demonstrações". Utilizam-se da análise estatística de uma forma acrítica, de sorte que seu método parece sempre referendar comprovações inequívocas, científicas.

Sarup salienta, também, o uso de diferentes estruturas conceituais, imprimindo às análises um caráter eclético. Finalmente, o caráter funcional-estrutural de suas análises se reflete na insistente visão linear e determinista da "correspondência entre as relações sociais da produção e as relações sociais da educação", ou a "correspondência aproximada entre as relações sociais de produção e as relações sociais da vida familiar".³⁹

Este tipo de enfoque não vislumbra que as relações capitalistas de produção não determinam, necessariamente, um total domínio sobre o homem e que este não é deterministicamente passivo. Certamente, nas relações escolares, familiares e de trabalho, não se reproduzem linearmente as relações capitalistas. Aceitar a análise dos autores, tal qual é apresentada, é cair no imobilismo e na crença da impossibilidade de organizar, no interior da escola, família, fábrica, e na sociedade civil em seu conjunto, os interesses dos dominados. O caráter reducionista da análise não permite aos autores perceberem que a reprodução, via escola, família, etc., que efetivamente ocorre, não se dá de forma tão linear, mas por mediações

³⁶Sob esse aspecto, para uma crítica, a esses autores (ver) CLÁUDIO, Salm *Escola e trabalho*. São Paulo, Brasiliense, 1980. p.49-54).

³⁷SARUP, Madan. *Marxismo e educação*. Rio de Janeiro, Zahar, 1980. p.155.

³⁸Id. *ibid.* p.155.

³⁹Id. *ibid.* p.158 e 160.

de diferentes naturezas. Da mesma forma, não percebem que o trabalho escolar pode, igualmente por mediação, desenvolver um tipo de relação que favorece a ótica dos dominados. O problema básico da linha de análise dos citados autores reside na não-apreensão das categorias fundamentais de análise do método histórico dialético.

1.4. Da análise que "determina" as variações na renda (individual ou social) aos "determinantes" de rendimento escolar: O determinante que se torna determinado

Um volume de trabalhos cada vez maior vem sendo produzido aplicando-se o modelo de *função de produção* neoclássico utilizado na análise dos vínculos entre educação e desenvolvimento, para a análise da escola. Trata-se tipicamente do uso desse paradigma econométrico para as variáveis do processo escolar. É neste âmbito que podemos demonstrar uma das faces da análise circular da teoria do capital humano.

Busca-se averiguar quais os principais fatores responsáveis pela repetência, evasão, atraso e fraco rendimento, através de uma matriz de variáveis relacionadas com as características da família (educação dos pais, status ocupacional, renda, etc.), características do meio-ambiente, características pessoais do aluno, características da escola, etc.

O rendimento escolar, a permanência ou não ao longo da trajetória escolar são tidos como função de um conjunto de "fatores". As análises multivariadas, com elaborada sofisticação estatística, chegam sempre à mesma conclusão (quase metafísica): o fator sócio-econômico é que tem o peso maior na *determinação* das diferenças encontradas; em seguida, os fatores ligados à educação dos pais, etc.

O trabalho mais conhecido internacionalmente é o Coleman Report.⁴⁰ No Brasil, estes estudos foram desenvolvidos particularmente pelo Programa ECIEL.⁴¹ Há, entretanto, um crescente número de dissertações e trabalhos de pesquisa que se desenvolvem nesta área.

Os mesmos supostos teórico-metodológicos que embasam a teoria do capital humano são transpostos para a análise dos *determinantes* da escolaridade. Apenas mudam os fatores ou variáveis que entram na função, porque muda a conexão que se busca fazer.

⁴⁰COLEMAN, J. S. et alii. *Equality of educational opportunity*. The Coleman Report. Washington, U. S. Printing Office, 1966.

⁴¹ECIEL — Programa de Estudos Conjuntos de Integração Econômica da América Latina. Ver, também CASTRO, Claudio Moura. *Educação, educabilidade e desenvolvimento econômico*. MEC, 1976.

Como vimos anteriormente, o raciocínio da concepção do capital humano, tanto do ponto de vista do desenvolvimento econômico como da renda individual, é que a educação e o treinamento são criadores de capacidade de trabalho. Um investimento marginal (pelo menos até certo nível) em educação ou treinamento, permite uma produtividade marginal. Concebendo o salário ou a renda como preço do trabalho, o indivíduo, produzindo mais, conseqüentemente ganhará mais. A definição da renda, neste raciocínio, é uma decisão individual. Se passa fome, a decisão é dele (indivíduo); se fica rico, também. (Aqui reside, como veremos adiante, o âmago da ideologia burguesa que justifica e mascara a desigualdade estrutural do modo de produção capitalista.)

Retomando o esquema da função de produção anteriormente apontado, teríamos então que y (renda nacional, ou renda individual) é determinada por k (capital físico), L (trabalho), H (capital humano).

O fato de não ser proprietário, não dispor de um capital físico, ou de não pertencer à classe burguesa, nesta ótica pouco importa, uma vez que o indivíduo, investindo em capital humano, poderá aumentar sua renda (isso depende dele, pois a decisão é dele); e a médio ou longo prazos, este investimento lhe permitirá ter acesso ao capital físico ou dispor do mesmo *status* e privilégios dos que o possuem. Essa tese, veremos adiante, será encampada pela visão do neocapitalismo ao postular a superação do conflito de classe pelo que se convencionou chamar a revolução gerencial.

Mas como se forma o *capital humano*? Pelo investimento em escolaridade, em treinamento, de acordo com a teoria. O fator H seria, então, determinado por um conjunto de anos de escolaridade ou de treinamento. Variando o tempo e o tipo de educação e variando o rendimento escolar, o desempenho, ou o aproveitamento, irão variar a natureza do capital humano e, conseqüentemente, os retornos futuros.

Mas o que determina tanto o acesso à escola, aos diferentes níveis e tipos de escolas, às diferentes carreiras, os diferentes rendimentos escolares ou os níveis de desempenho?

Ao aplicar o modelo de função de produção aos determinantes da escolaridade, as análises econômicas da educação nos dão a seguinte função:

y (tomado como acesso à escola, tipos e níveis de escolas e carreiras, ou tomado como o tempo de permanência na escola, ou ainda tomado como o desempenho ou rendimento escolar) seria função de um conjunto de fatores sócio-econômicos ou do chamado *background* sócio-econômico familiar, fatores ambientais, nutrição, fatores escolares (escola, professor, equipamento, tecnologia educacional, currículo, etc.) A matriz de fatores ou variáveis pode se estender ao *infinito*.

Ocorre neste tipo de análise uma inversão que caracteriza o modelo circular de análise. Enquanto a educação é tida, na ótica do capital humano, como fator básico de mobilidade social e de aumento da renda individual, ou fator de desenvolvimento econômico, nestas análises, o *fator econômico*, traduzido por um conjunto de indicadores sócio-econômicos, é posto como sendo o maior responsável pelo acesso, pela permanência na trajetória escolar e pelo rendimento ao longo

dessa trajetória. O que é determinante vira determinado. Ou seja, a escolarização é posta como determinante da renda, de ganhos futuros, de mobilidade, de equalização social, pela equalização das oportunidades educacionais (tese básica do modelo econômico concentrador), e o acesso à escola, a permanência nela e o desempenho, em qualquer nível, são explicados fundamentalmente pela renda e outros indicadores que descrevem a situação econômica familiar.

Este exemplo exprime apenas uma faceta da circularidade da teoria do capital humano. Esta circularidade, como veremos no item a seguir, decorre do caráter burguês desta análise econômica — uma análise que representa uma apologia das relações sociais de produção e da prática educativa inerente ao modo de produção capitalista.

2. A CONCEPÇÃO DO CAPITAL HUMANO: DO SENSO COMUM AO SENSO COMUM

Não é propósito deste trabalho tentar acrescentar mais uma crítica sobre a incoerência interna da teoria do capital humano, ou, mais especificamente, da visão neoclássica marginalista na qual esta teoria se funda.⁴² Nem objetivamos fazer uma demonstração detalhada do movimento circular da teoria do capital humano. Simplesmente, no item anterior, buscamos evidenciar diferentes deslocamentos nas análises, acenando para o fato que em nenhum momento são postos em questão os supostos da teoria, para que e para quem ela serve.

É nosso interesse tentar demonstrar neste item que o caráter circular da teoria do capital humano deriva necessariamente da concepção de homem, de sociedade, que ela busca veicular e legitimar, e da função de escamoteamento das relações de produção que ocorrem concretamente na sociedade capitalista. Ou seja, a questão fundamental da necessária circularidade desta visão do capital humano é que o método em que ela se funda e desenvolve, na análise do real, traduz e ao mesmo tempo, constitui-se em apologia da concepção burguesa⁴³ de homem, de sociedade, e das relações que os homens estabelecem para gerar sua existência no modo de produção capitalista.

⁴²Indicamos aqui alguns trabalhos que se ocupam desta crítica. A obra de SRAFFA, P. *Produção de mercadorias por mercadorias*. Rio de Janeiro, Zahar, 1977; representa o trabalho que deflagra, dentro da chamada "crítica de Cambridge", um questionamento à teoria do valor e do capital dos neoclássicos. BELLUZZO L. G. em sua obra *Valor e capitalismo — um ensaio sobre a economia política*. São Paulo, Brasiliense, 1980; retoma Sraffa e tenta mostrar alguns de seus equívocos.

⁴³Concepção burguesa é utilizada aqui com uma dupla intenção: primeiro para caracterizar a marca de classe do pensamento econômico neoclássico e da visão do capital humano; segundo, para identificar, nesta concepção e nesta classe (fundamental), não só os donos dos meios e instrumentos de produção, mas também aqueles que administram, gerenciam, organizam em nome dos donos do capital.

Postas as premissas positivistas — tidas a priori como universais e neutras — o caráter de “aparente cientificidade” impõe um contínuo debate e renovadas críticas metodológicas processuais, tendo como elemento-chave a verificação empírica das premissas. Os modelos matemáticos, cada vez mais sofisticados,⁴⁴ serão utilizados para efetivar uma completa assepsia na linguagem não-formal ou valorativa no campo da ciência econômica em geral e na aplicação da economia nas análises do fenômeno educativo.

Discutiremos, pois, num primeiro momento que a circularidade das análises decorre do método positivista adotado e que este, por sua vez, é decorrência da concepção de homem e de sociedade que interessa à classe burguesa (dominante). Trata-se de explicitar que uma das funções efetivas da teoria do capital humano reside não enquanto revela, mas enquanto esconde a verdadeira natureza dos fenômenos. Sair do aparente, da pseudo-concreticidade, do empírico imediato, implicaria uma mudança de método — o que parte do empírico, do concreto, e que por via do pensamento, pela análise progressiva das contradições internas dos fenômenos chega às leis que produzem tais fenômenos.⁴⁵

Essa mudança implicaria que a análise mostrasse a verdadeira natureza das relações de produção capitalista, das relações de classes. Isto significaria que a teoria do capital humano — especificidade da ideologia burguesa no ocultamento da natureza da sociedade capitalista — revelasse seu caráter falso.

A teoria do capital humano, fundada nos supostos neoclássicos — apologia da sociedade burguesa — para manter-se terá de ser circular; ou seja, em vez de ser a teoria instrumento de elevação do senso comum à consciência crítica, será uma forma de preservar aquilo que é mistificador deste senso comum.

Finalmente, mostraremos que a superação da circularidade da teoria do capital humano implica na utilização de um método que veicule a ótica da classe interessada na mudança das relações sociais de produção vigentes. Trata-se do método que veicula a ótica da classe dominada, única interessada na mudança estrutural e, por conseguinte, única interessada em analisar as leis que produzem as relações sociais de exploração no interior da sociedade capitalista. É o método histórico-dialético, como instrumento de rompimento e superação da circularidade, da elevação do

⁴⁴Não há, por parte do autor, nenhuma intenção de subestimar a relevância da estatística, da matemática, da quantificação no trabalho científico. O problema aqui situa-se no tipo de uso e de manipulação que se faz do real; através desse instrumental. Ver a esse respeito, PINTO, A.V. *Ciência e existência*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979, p.397-417.

⁴⁵A pseudoconcreticidade se caracteriza exatamente pelo mundo dos fenômenos externos, pela aparência do real, pelo mundo dos objetos fixados que dão a impressão de serem condições naturais e não são imediatamente reconhecíveis como resultados da atividade social dos homens. (Ver Kosik, K. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1969, p.9-23; Saviani, Dermeval. *Educação: do senso comum à consciência filosófica*. São Paulo, Cortez, 1980, p.9-23; Mao Tse Tung. *Sobre a relação entre conhecimento e prática — a relação entre conhecer e agir*. In: S SAMPAIO, Carlos Autusto. *Filosofia de Mao Tse Tung*. Belém, Boitempo, 1979, p. 12-29.

empírico aparente ao concreto do real, do senso comum à consciência crítica, método que é a um tempo instrumento de produção do conhecimento do real e instrumento de intervenção prática neste mesmo real.

2.1. O caráter de classe do método de análise da teoria do capital humano — o mito da objetividade e da racionalidade

A análise econômica da educação, veiculada pela teoria do capital humano, funda-se no método e pressupostos de interpretação da realidade da economia neoclássica. Este modo de interpretação da realidade é um produto histórico determinado que nasce com a sociedade de classes e se desenvolve dentro e na defesa dos interesses do capital.

Ocupamo-nos, neste item, da caracterização dos elementos básicos do método da economia burguesa que fornece a base de análise da teoria do capital humano, os supostos sobre os quais se desenvolve, e as implicações concretas para a compreensão das relações que se estabelecem entre educação e a realidade econômico-social.

Uma das preocupações fundamentais do pensamento econômico burguês é veicular a idéia de que a economia é uma ciência neutra, isto é, que existe uma independência entre os valores e posições do pesquisador e o processo de investigação. A economia, neste sentido, expungida de valores, envolve apenas uma busca imparcial de verdades econômicas. Seu método de investigação será, pois, um método positivista, isto é, que busca apenas fazer afirmações positivas acerca de fatos verificáveis.⁴⁶

A primeira consequência será isolar a economia da filosofia ou da política. A análise da estrutura econômica, o campo da economia se reduz ao *fator econômico*.

Duas lealdades básicas caracterizam, então, os articuladores e defensores da economia burguesa: adotam um empirismo geral, com seus desdobramentos positivistas na busca do conhecimento, e um consequente individualismo metodológico do comportamento humano. Trata-se de um método que concebe o processo de conhecimento como resultante da análise de fatos, unidades (indivíduo, firma, família, etc.) isoladas, cuja tarefa básica é analisar o funcionamento destas unidades para a partir da agregação das mesmas elaborar uma teoria do comportamento da economia como um todo.⁴⁷

Não é nosso propósito neste trabalho retomar uma discussão sobre as diferentes correntes do empirismo e de seu desdobramento mais significativo — o positivismo e o positivismo-lógico. Interessa-nos apenas identificar os princípios básicos destas correntes que se constituem no estatuto epistemológico angular da economia neoclássica.

⁴⁶Não é ao acaso que a maioria dos textos de economia que veiculam o ideário burguês comecem por uma "confissão" de fé no método positivista.

⁴⁷GREEN, F. & NORE, P. org. *Economia*: um antitexto. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. p.38.

O pensamento econômico neoclássico e, a partir dele, a teoria do capital humano, traça seu estatuto científico dentro do quadro epistemológico do positivismo-lógico, que postula que, em termos de cognição, apenas dois tipos de proposições são válidos: as proposições analíticas e as sintéticas. As primeiras são proposições de linguagem, e as segundas factuais. Em outros termos, uma proposição verdadeira é analítica se não puder ser negada sem contradição ou se sua verdade decorrer do significado dos termos; é sintética se existem circunstâncias possíveis em que seria — ou teria sido — falsa. As primeiras nos dão uma verdade lógica e as segundas uma verdade empírica, cuja validade depende da resistência que a teoria ou hipóteses oferecem aos testes de verificabilidade e falseabilidade. A filosofia apenas é aceita enquanto instrumental lógico que permita uma assepsia total da linguagem. Uma supergramática da ciência.⁴⁸

A análise de cada uma das premissas da economia neoclássica e da teoria do capital humano, sobre as quais se desenvolvem tanto os modelos conceptuais quanto as análises sob uma sofisticada linguagem matemática, encontram respaldo no conjunto dos princípios a seguir enunciados:

“ — as afirmações de conhecimento do mundo só podem ser justificadas pela experiência;

— o que quer que se tenha conhecido através da experiência poderia ter ocorrido de maneira diversa;

— todas as proposições significativas em termos de conhecimentos são ou analíticas ou sintéticas, mas nunca ambas as coisas;

— quanto às proposições sintéticas, por serem refutáveis, não se pode saber a priori se são verdadeiras;

— as proposições analíticas não possuem conteúdo factual;

— as proposições analíticas são verdadeiras por convenção;

— uma lei causal conhecida é uma hipótese empírica suficientemente confirmada;

— o teste de uma teoria é o sucesso de suas previsões;

— na ciência não cabem julgamentos de valor;

— as ciências se distinguem por seu objeto, e não por sua metodologia”.⁴⁹

⁴⁸ Ao leitor interessado em aprofundar esta problemática, sugerimos a leitura, dentre outros trabalhos, dos seguintes autores: STRAWSON, P. F. Escritos lógicos-lingüísticos. In: *Os Pensadores*. São Paulo, Abril, 1975, v.52; SIMPSON, M. T. *Semântica filosófica*. Buenos Aires, Siglo XXI, 1973; MUGUERZA, J. org. *La Concepción analítica de la filosofía*. Madrid 1974; AYER, *El positivismo lógico*. México, Fondo de Cultura, 1965; SWEIMBERG, J. R. *Examen del positivismo lógico*. Madrid, Aguilar, 1959; KNEELER, J. F. *Introdução a filosofia da educação*. Rio de Janeiro, Zahar, 1966; KNEELER, J. F. *La lógica v. y el lenguaje en la educación*. Buenos Aires, El Ateneo, 1972. O pensamento popperiano constitui uma das mais refinadas formulações positivistas que dá respaldo à postura metodológica da economia burguesa. Ver a esse respeito WILLIAMS, K. Facing right: a critique of Karl Popper's experience. *Economic and Society*, 4(8), 1975. Apud GREEN, F. & NORE, org. op.cit. p.35.

⁴⁹ HOLLIS, M. & NELL, E. J. *O homem econômico racional: uma crítica filosófica da economia neoclássica*. Rio de Janeiro, Zahar, 1977. p.21-2. Ver. também: KNEELER, G. F. *La lógica y el lenguaje en la educación*. Buenos Aires, El Ateneo, 1969.

É baseada neste conjunto de princípios que a economia neoclássica — e seu desdobramento ou aplicação no campo educacional — se apresenta com postulados que entende como baseados em resultados de pesquisa científica, cuja racionalidade empiricamente comprovada é tida como incompatível com qualquer juízo de valor ou ideologia.

O rigor lógico dos enunciados e a matematização da linguagem econômica neoclássica são tomados como critérios suficientes para gerar um conhecimento neutro, objetivo, livre da contaminação ideológica e da linguagem comum.

A objetividade, entendida como a isenção e neutralidade do sujeito cognoscente, e a racionalidade, entendida como a capacidade do indivíduo de ter esta isenção, são os jargões básicos do discurso burguês.

Coerente com a base positivista, a economia neoclássica burguesa se concebe como uma teoria formada por um arcabouço analítico atemporal, sendo uma questão empírica saber onde ela se aplica de maneira mais útil. Trata-se, pois, de uma teoria econômica que se julga geral para qualquer sociedade e momento histórico.

Calcada no argumento da neutralidade de seu método de análise, busca passar a idéia de que o sistema capitalista, suas leis, as relações que se estabelecem na produção, etc., são algo de lógico e natural. Trata-se de uma visão utilitária, do *status quo*, das relações sociais da sociedade de classe.

A primeira e mais fundamental atomização elaborada pelo pensamento econômico burguês é a do homem concebido como um indivíduo natural e cuja característica é o seu comportamento racional.

A) O *homo oeconomicus* racional:⁵⁰ O indivíduo como unidade-base de análise

Para entendermos como a visão veiculada pela economia burguesa na análise da realidade em geral e especificamente no campo da educação se constitui num instrumento de reforço às concepções do senso comum, não em seu núcleo sadio mas na mistificação e fetichização do real, temos de partir para demonstrar a concepção de homem e de sociedade construída por esta visão burguesa.

Quem é o *homo oeconomicus* racional? Não sabemos quem ele é, o que compra, o que come, como vive ou vegeta, se faz parte do conjunto dos milhões de brasileiros desempregados ou subempregados, dos indigentes, dos subnutridos, ou de um terço da humanidade que se encontra na mesma situação. Sabemos que ele é um maximizador. No lugar da sua história concreta, das condições concretas de como sua existência é produzida, temos dele um retrato falado:

"Ele é um filho do iluminismo e, portanto, um individualista em busca do proveito próprio (...). Como produtor maximiza sua fatia de mercado ou de lucro.

⁵⁰ Para uma análise mais detalhada do conceito de *homo oeconomicus* racional, ver KOSIK, K. Metafísica da ciência e da razão. In: — *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1969. p.81-97.

Como consumidor maximiza a utilidade por meio da comparação onisciente e improvável entre, por exemplo, morangos e cimento marginal (...). Da diferença individual, ao comércio internacional, está sempre alcançando os melhores equilíbrios objetivos entre desincentivos e recompensas".⁵¹

O *homo oeconomicus* é, pois, o produto do sistema social capitalista. Para a economia burguesa não interessa o homem enquanto homem, mas enquanto um conjunto de faculdades a serem trabalhadas para que o sistema econômico possa funcionar como um mecanismo. Todas as características humanas que dificultam o funcionamento desse sistema (reflexão, ética, etc.) são indesejáveis e tidas como não-científicas.⁵² As duas características básicas exigidas deste homem, desprovido de si mesmo enquanto totalidade, são a racionalidade do comportamento e o egoísmo.

O homem reduz-se a uma abstração genérica, indeterminada, a-histórica, cuja racionalidade e egoísmo lhe permitem escolher sempre o melhor. O argumento simplificado deste raciocínio é analisado por Himmelweit da seguinte forma:

"Pessoas desejam satisfazer, pelo consumo, necessidades. A divisão do trabalho e a troca resultam em maior satisfação para todos. Isto se aplica à venda de qualquer bem, inclusive a capacidade de trabalho do indivíduo. Ninguém é forçado a vender e, se vende, deve forçosamente ganhar algo ao fazê-lo. O método mais natural de organização da sociedade, por conseguinte, consiste em deixar que cada pessoa faça qualquer troca que deseje. Outros sistemas de organização econômica (...) onde não se permite a livre troca dos indivíduos (...) são antinaturais. Logicamente, o sistema capitalista onde se permitem todos os tipos possíveis de troca, é o mais natural".⁵³

Sob esse conceito de homem genérico, abstrato, *livre*, montam-se os princípios do liberalismo individual que constituem o arcabouço da teoria econômica neoclássica. Um dos supostos básicos, do qual derivam inúmeros outros, é de que num mercado em concorrência perfeita "o ótimo de cada um, racionalmente calculado a longo prazo, constitui o ótimo de longo prazo de todos. O cálculo é a maximização da utilidade"⁵⁴ (sic).

⁵¹HOLLIS, F. op.cit. p.37.

⁵²Para a economia burguesa o homem existe enquanto uma grandeza física, como todas as demais, tratável matematicamente. O homem transforma-se num objeto-mercadoria, o mundo humano em mundo físico e a ciência do homem-objeto em física social. Ver KOSIK, K. op.cit. p.82 segs.

⁵³HIMMELWEIT, S. O indivíduo como unidade básica de análise. In: GREEN, F. & NORE, P. op.cit. p.39.

⁵⁴"A maximização fornece a força motriz da economia (neoclássica). Esse princípio afirma que qualquer unidade do sistema se moverá na direção de uma posição de equilíbrio, em consequência de esforços universais par maximizar a utilidade ou retornos. A maximização é uma lei básica geral que se aplica a unidades elementares e, por meio de regras de composição, a coleções maiores e mais complicadas dessas unidades". (KRUPP, Sherman Roy. *Equilibrium theory in economics and umfunction analysis as types of explanation*. APUD hollis & NELL. op.cit. p.78.

Tudo o que cai fora deste sistema é concebido como imperfeições, desequilíbrios (relações de poder, monopólios, etc.) e resolvido pela suposição das condições *ceteris paribus* ou por explicações *ad hoc*.⁵⁵

Caricaturando o mundo harmônico da visão burguesa, mundo que tende sempre ao equilíbrio, não importa se estático ou dinâmico, Marx o apresenta da seguinte forma:

"A esfera que estamos abandonando, da circulação ou da troca de mercadorias, dentro da qual se operam a compra e a venda da força de trabalho, é realmente um verdadeiro paraíso dos direitos inatos do homem. Só reinam aí liberdade, igualmente, propriedade e Bentham. Liberdade, pois o comprador e o vendedor de uma mercadoria, a força de trabalho, por exemplo, são determinados apenas por sua vontade livre. Contratam como pessoas livres, juridicamente iguais. O contrato é o resultado final, a expressão jurídica comum de suas vontades. Igualdade, pois estabelecem relações mútuas apenas como possuidores de mercadorias e trocam equivalente por equivalente. Propriedade, pois cada um só dispõe do que é seu. Bentham, pois cada um dos dois cuida de si mesmo. A única força que os junta e os relaciona é a do proveito próprio, da vantagem individual, dos interesses privados. E justamente por cada um cuidar de si mesmo, não cuidando ninguém dos outros, realizam todos, em virtude de uma harmonia pré-estabelecida das coisas, ou sob os auspícios de uma providência onisciente, apenas as obras de proveito recíproco, de utilidade comum, de interesse geral".⁵⁶

A seguir, Marx nos mostra que para entender o que de fato ocorre com os personagens do drama, é mister sair da esfera da circulação ou da troca de mercadorias:

"Ao deixar a esfera da circulação ou da troca de mercadorias (...) parece-nos que algo se transforma na fisionomia dos nossos personagens do nosso drama. O antigo dono do dinheiro marcha agora à frente como capitalista; segue-o o proprietário da força do trabalho como seu trabalhador. O primeiro com um ar importante, sorrindo, velhaco e ávido de negócios; o segundo tímido, contrafeito, como alguém que vendeu sua própria pele e apenas espera ser esfolado".⁵⁷

A análise econômica burguesa, ao negar-se a transcender a esfera da troca de mercadorias, apenas glorifica a liberdade superficial do mercado, mercado que al-

⁵⁵Argumentarão os economistas burgueses hodiernos que a ciência econômica evoluiu, e a visão simplificada da concorrência perfeita e de "mão invisível", diante das crises cíclicas da sociedade capitalista, foi amplamente revista. Keynes e os pós-keynesianos estão aí para demonstrá-lo. Realmente, isso ocorreu. O que nos interessa mostrar, porém, é primeiramente que estas análises pouco alteraram na substância os supostos básicos da visão burguesa da realidade social e econômica e em nada mudaram a visão de homem. De outra parte, embora internamente a análise econômica tenha "evoluído", a concepção do capital humano funda-se sobre a visão neoclássica ou marginalista.

⁵⁶MARX, K. *O capital*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980 livro 1, v.1, p.196.

⁵⁷Id. *ibid*. p.197.

cança seu desenvolvimento máximo sob o capitalismo. Desenvolvimento esse onde as relações entre pessoas acabam se tornando relações entre coisas. Descreve, então, apenas as aparências superficiais desse modo de produção.

Ao apresentar essa descrição do real, como uma análise científica, neutra, objetiva, acaba por reforçar o mundo da pseudoconcentricidade, da visão fetichizada do real, uma análise que não transcende o senso comum. E é nesta esfera que a teoria do capital humano se inscreve.

B) O "fator econômico" e a estratificação social:
a transfiguração da classe social em variável

A decorrência imediata da postura metodológica da análise econômica burguesa, centrada sobre a visão atomística do real, é a concepção da estrutura social como sendo resultante de uma construção do comportamento individual. Esta postura, vale lembrar, não é resultante do processo do pensamento — uma criação iluminista — mas decorre de "determinadas formas históricas de desenvolvimento, nas quais as criações da atividade social do homem adquirem autonomia, e sob este aspecto se tornam fatores e se transferem à consciência acrítica como forças autônomas, independentes do homem e de sua atividade".⁵⁸ Trata-se da ótica burguesa de conceber a realidade, ou seja, o modo pelo qual os interesses da burguesia a condicionam a perceber a gênese do real.

Se todos os indivíduos são livres, se todos no mercado de trocas podem vender e comprar o que querem, o problema da desigualdade é culpa do indivíduo. Ou seja, se existem aqueles que têm capital é porque se esforçaram mais, trabalharam mais, sacrificaram o lazer e pouparam para investir.

Dentro desta ótica, a sociedade capitalista não está dividida em classes, mas sim em estratos. A estratificação decorre de uma analogia do mecanismo de concorrência perfeita. Os indivíduos ganham seu lugar na hierarquia de estratificação segundo o critério de mérito.

O mérito é definido em termos de talentos individuais e motivação para suportar privações iniciais, como longos anos de escolaridade, antes de galgar os pontos de elite. O modelo de concorrência perfeita não admite direitos adquiridos, dominação, pois supõe-se que o somatório das decisões feitas, fruto das aspirações pessoais, resultará num equitativo equilíbrio de poder.

Este tipo de análise, historicamente determinado, decorre da redução que a visão burguesa faz da formação social. Esta, em vez de ser concebida como sendo constituída — em qualquer modo de produção — pela estrutura econômica que forma a unidade e a conexão de todas as esferas da vida social, é transmutada em fatores (econômico-político, social, etc.) isolados. Após dividi-los, passa-se a fazer conexões mecânicas, exteriores, para averiguar a preponderância de um ou de outro fator na determinação do desenvolvimento social ou mesmo na situação individual.

⁵⁸KOSIK, K. op.cit. p.100.

O antagonismo de classe — exploradores e explorados — transfigura-se numa estratificação social formada por escalas de “possuidores e não-possuidores, de ricos e pobres, de gente que dispõe de uma propriedade e gente que dela não dispõe”.⁵⁹

A relação entre classes transforma-se numa relação entre indivíduos. A classe passa a constituir uma variável (classe média, alta e baixa) medida por “indicadores de posse e de riqueza pessoal”.⁶⁰

De outra parte, a separação estanque do econômico, do político, do social, faz parecer que existe uma autonomia supra-histórica entre a posição econômica, a posição social e a distribuição de poder na sociedade.⁶¹

Os diferentes fatores — econômico, social e político — se alternariam, de acordo com o estágio do desenvolvimento, na determinação fundamental da estrutura social. O econômico seria o determinante apenas na fase de um capitalismo não desenvolvido. Descarta-se com isso a questão metodológica e política de que “a distribuição da riqueza (“economia”), a hierarquia e a estrutura de poder (“poder”) e a escala da posição social (“prestígio”) são determinadas pelas leis que têm origem na estrutura econômica da ordem social em determinada etapa do desenvolvimento”.⁶²

Este viés de análise que separa as dimensões econômicas e de poder e que coloca, de outra parte, a determinação de um “fator” ou de outro, como dependente do estágio de desenvolvimento capitalista, faz com que as análises passem a postular a superação do conflito de classe sem uma mudança do modo de produção capitalista. Esta é tipicamente a visão neocapitalista.

A passagem do capitalismo mercantilista para o concorrencial e deste para o monopolista foi determinada por uma crescente diversificação e complexificação interna da classe dominante. O surgimento dos gerentes, dos administradores, dos executivos, configura aquilo que se convencionou denominar revolução gerencial.⁶³

A partir desta complexificação interna da classe dominante, onde o grupo gerencial é concebido como não-pertencente a ela por não ser proprietário, mas gestor, administrador da propriedade de outrem, postula-se que a propriedade e o controle dos meios de produção se divorciam e não estão mais em poder do mesmo grupo de pessoas.

⁵⁹KOSIK, op.cit. p.105.

⁶⁰É importante assinalar que o movimento circular das explicações da teoria do capital humano, como vimos anteriormente, decorre de transmutação da análise das classes sociais para a análise do indivíduo dentro de uma estratificação. A investigação então só pode girar em círculo — a renda é função de mais escolaridade, esta é função do *fator econômico* — posse de bens, etc., daí a análise dos determinantes da escolaridade.

⁶¹(KOSIK, op. cit., p.105).

⁶²Id. ibia., p.107.

⁶³Para uma análise mais detalhada da questão da revolução gerencial e a suposta separação entre a propriedade dos meios de produção e o controle e a conseqüente superação do conflito de classes, ver BEUTEL M. Classe e estratificação social. In: GREEN, F. & NORE, P. op.cit. p. 52-74. Ver também BRAVERMAN, H. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. Rio de Janeiro, Zahar, 1977. Especialmente parte IV e V, p.243-346. Retomaremos esta questão no capítulo 2, quando discutiremos mais detalhadamente a ligação da tese do capital humano com as visões neocapitalistas.

Teríamos, então, chegado à sociedade pós-capitalista, onde o grupo gerencial, selecionado meritocraticamente entre todas as classes sociais — onde a escolaridade seria critério fundamental — teria o poder de subordinar a ganância do lucro a objetivos mais “dignos e justos”. A separação entre a propriedade dos meios de produção e o controle demarcariam o fim da determinação do “fator” econômico, e com ele o fim da luta de classes.

Este tipo de análise decorre justamente da redução da classe à questão de ser ou não ser possuidor de uma propriedade. Dentro da visão marxista, embora a concepção de classe dominante descreva o papel predominante dos proprietários dos meios de produção, os quais, por este fato, têm poder de decidir sobre a vida dos que deles dependem, não significa que ela se defina apenas em termos de posição econômica. Na sociedade capitalista fazem parte da classe dominante também aqueles cujos interesses coincidem com os interesses da burguesia.

Os gerentes, os administradores, embora não-proprietários, são escolhidos e controlados por estes de tal sorte que administram em nome do capitalista.

De outra parte, mesmo que quisessem administrar, não de acordo com a ganância do lucro, mas movidos por objetivos distributivos, seriam impedidos pela própria natureza das relações econômicas capitalistas, onde a maximização do lucro é a meta básica e a condição de sobrevivência enquanto empresa capitalista. A acumulação não é uma questão de decisão individual, mas uma lei imanente da sociedade do capital e da competição entre os capitalistas.

Em suma, a diversificação crescente no interior da classe dominante não implica uma divergência de interesses e nem transgredir o modo de produção capitalista a ponto de gerar mudanças fundamentais na estrutura de classe.

A transfiguração da classe em variável deriva da própria concepção marginalista que substitui “a idéia de contradição pelo paradigma de harmonia. Não se trata mais de desvendar as leis de movimento nascidas da oposição de classes sociais no âmbito da produção, senão de postular as condições de equilíbrio do processo de troca”.⁶⁴

A teoria do valor-trabalho que privilegia as condições de produção é substituída pela idéia de utilidade que enfatiza a órbita de troca de valores de uso. A idéia de troca, por sua vez, supõe de imediato a idéia de igualdade de condições dos agentes. Esta redução estabelece o conceito de fator de produção. Capitalistas e trabalhadores apresentam-se no mercado, ambos legalmente iguais, como proprietários de fatores de produção. O primeiro entra com dinheiro e o segundo com força de trabalho.

Elimina-se do âmbito da análise econômica o problema das classes. O conceito de capital, uma relação social específica, própria de uma sociedade específica, deli-

⁶⁴BELLUZZO, L. G. Distribuição de renda: uma visão da controvérsia. In: TOLIPAN, R. & TINELLI, A. C. *A Controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. p.17. Ver também, do mesmo autor, *A transfiguração crítica*. *Estudos CebRAP*, n. 24. São Paulo, Brasiliense, s/d, p.1-39.

mitada historicamente, transfigura-se num *fator de produção* universal, existente em qualquer sociedade humana. Reduz-se o capital aos seus aspectos puramente físicos.⁶⁵

A remuneração do capital é explicada dentro desta ótica, como consequência da privação, abstinência e poupança do capitalista.

Em síntese, o caráter de classe da análise econômica burguesa reduz e transfigura o conceito de homem, de classe, de capital e de educação.

O homem, um devir que se define no conjunto das relações sociais de produção de sua existência, um ser histórico, concreto, ativo, que se transforma na medida em que transforma o conjunto destas relações sociais,⁶⁶ é reduzido a uma concepção metafísica do indivíduo com uma natureza humana dada, genérica e a-histórica. A natureza de cada indivíduo, que é apenas um ponto de partida que se constrói nas relações sociais de produção da existência, num determinado contexto histórico, é tomada como ponto de chegada.

O homem, uma totalidade histórica concreta, que se distingue dos demais animais e da natureza, e se constrói pelas relações sociais de trabalho (produção) que estabelece com os demais homens, no modo de produção capitalista, reduz-se e transfigura-se num indivíduo abstrato, cujas características fundamentais são o egoísmo e a racionalidade.⁶⁷

A produção historicamente determinada das classes fundamentais,⁶⁸ capitalistas — donos dos meios e instrumentos de produção e do capital, açambarcadores de mais-valia e de trabalhadores assalariados, *donos* apenas de sua força de trabalho, produtores da mais-valia cuja sobrevivência depende de que os primeiros lhes cumprem esta força de trabalho, é tida como um dado natural.

Entretanto, "a natureza não produz, de um lado, possuidores de dinheiro ou mercadorias e, de outro, meros possuidores das próprias forças de trabalho. Essa relação não tem sua origem na natureza, nem é mesmo uma relação social comum a todos os períodos históricos".⁶⁹

No lugar do antagonismo de classe definido, de um lado, pelos interesses do capital de expropriar o trabalhador e, de outro, pelos interesses dos trabalhadores, passa-se à idéia de um *continuum* definido por uma estratificação social, resultante do esforço e mérito individual.

⁶⁵Id. *ibid.*

⁶⁶Ver GRAMSCI, A. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978. p.38-44.

⁶⁷Para um aprofundamento das influências do pensamento de Hobbes, Locke e Hume na teoria econômica do capitalismo nascente, ver NAPOLEONI, Cláudio. *Smith, Ricardo, Marx*. Rio de Janeiro, Graal, 1978. p.41 segs.

⁶⁸A classes dos capitalistas e dos trabalhadores assalariados são fundamentais no sentido de que definem a especificidade, a essência das relações sociais que se estabelecem no modo de produção capitalista.

⁶⁹MARX, K. *op.cit.* p.189.

A desigualdade real, elemento fundamental que define a sociedade de classes, transfigura-se numa igualdade legal fundada numa liberdade abstrata da forma do *Estado liberal*.⁷⁰

Na melhor das hipóteses, a liberdade que o trabalhador tem é escolher o capitalista para quem trabalhará, mas a liberdade de não trabalhar para capitalista algum é simplesmente a liberdade de passar fome ou sofrer degradação social.⁷¹ Em última instância, o trabalhador depende, para sobreviver de que o capitalista se disponha a comprar sua força de trabalho.

“Quem diz capacidade de trabalho não diz trabalho, tampouco quem diz capacidade de digestão diz digestão. Sabe-se que para digerir não basta um bom estômago. Quem diz capacidade de trabalho não põe de lado os meios de subsistência necessários para sustentá-la (...) A capacidade de trabalho (...) nada é se não se vende”.⁷²

O conceito de capital reduz-se a um mero fator de produção onde as máquinas em si, como capital constante e técnico, são tidas como capazes de criar valor independentemente da intervenção do trabalho humano. Mascara-se, desta forma, a origem real e única da produção da mais-valia — o trabalho humano excedente apropriado pelo capitalista. O centro unitário de análise deixa de ser o valor-trabalho, e a relação de classe entre o trabalhador e o capitalista transfigura-se numa relação de troca de agentes de produção igualmente livres.

Em suma, o conceito de capital humano, desenvolvido sob a herança da concepção burguesa de sociedade, que busca dar conta do investimento feito em educação para produzir capacidade de trabalho, e explicar, de um lado, os ganhos de produtividade não devidos aos fatores de capital físico e trabalho, e, de outro, os ganhos salariais resultantes das taxas de retorno do investimento feito em educação estabelece:

a) um nivelamento entre o capital constante e o capital variável (força de trabalho) na produção do valor, ou seja, coloca-se o trabalhador assalariado, não apenas como “proprietário” de força de trabalho, adquirida pelo capitalista, mas proprietário ele mesmo de um capital — quantidade de educação ou de capital humano; considera o salário recebido, não como desta força de trabalho, mas como uma remuneração do capital humano adiantado pelo trabalhador, mascarando, desta forma, as relações capitalistas de produção e exploração.⁷³

⁷⁰Em relação às categorias básicas da forma de Estado liberal, ver PEREIRA, Luiz. *Capitalismo — notas teóricas*. São Paulo, Duas cidades, 1977. Ver também cap.2.

⁷¹GREEN, F. & NORE, P. op.cit.

⁷²MARX, K. op.cit., p.194.

⁷³IESAE/FGV. *Trabalho rural e alternativa metodológica de educação* — dimensionamento de necessidade e oportunidades de formação profissional. Rio de Janeiro, 1981. p.52 (Relatório de pesquisa).

b) uma redução da concepção de educação na medida em que, ao enfocá-la sob o prisma do "fator econômico" e não da estrutura econômico-social, o educacional fica assepticamente separado do político, social, filosófico e ético. Como elemento de uma função de produção, o educacional entra sendo definido pelos critérios de mercado, cujo objetivo é averiguar qual a contribuição do "capital humano", fruto do investimento realizado, para a produção econômica. Assim como na sociedade capitalista os produtos do trabalho humano são produzidos não em função de sua "utilidade" mas em função da troca, o que interessa, do ponto de vista educativo, não é o que seja de interesse dos que educam, mas do mercado. Neste contexto o ato educativo, definido como uma prática eminentemente política e social, fica reduzido a uma tecnologia educacional.

Esta redução estabelece um dupla mediação produtiva no movimento global do capital: um determinado nível de adestramento geral, básico, funcional à produção capitalista, quer a nível de uma educação elementar em "doses homeopáticas", quer em sistemas escolares particulares do tipo SENAI, SENAC, SENAR etc.; e uma produtividade resultante da desqualificação do trabalho escolar.

Por outra parte, a visão de capital humano, além de estabelecer este tipo de redução, vai reforçar toda a perspectiva meritocrática dentro do processo escolar. Assim como no mundo da produção todos os homens são "livres" para ascenderem socialmente, e esta ascensão depende única e exclusivamente do esforço, da capacidade, da iniciativa, da administração racional dos seus recursos, no mundo escolar a não-aprendizagem, a evasão e a repetência são problemas individuais. Trata-se da falta de esforço, da "não-aptidão", da falta de vocação. Enfim, a ótica positiva que a teoria do capital humano assume no âmbito econômico justifica as desigualdades de classe, por aspectos individuais; no âmbito educacional, igualmente mascara a gênese da desigualdade no acesso, no percurso e na qualidade de educação que têm as classes sociais.

A desarticulação da concepção burguesa veiculada pela teoria do capital humano implica sair da visão de superficialidade e de pseudoconcreticidade que a mesma instaura na análise dos vínculos entre economia e educação, educação e trabalho, e voltar o foco de análise para as relações sociais de produção específicas à sociedade do capital. Implica o abandono da análise das relações de troca e a volta à análise das relações que se estabelecem entre as classes sociais nas relações de produção da existência. Implica o abandono da idéia de equilíbrio e harmonia, e a identificação das contradições inerentes ao antagonismo de classe, oriundo da contradição fundamental capital-trabalho; implica, finalmente, superar a idéia de utilidade e voltar à idéia de valor-trabalho.

Não é propósito deste trabalho retomar aqui análises já efetivadas a esse respeito. Os trabalhos mencionados, entre outros, tanto no âmbito da economia

política, quanto da economia (política) da educação, são exemplos indicativos dessa volta.⁷⁴

No capítulo que se segue, buscamos delinear as condições históricas dentro do modo de produção capitalista em que efetivamente a teoria do capital humano é demandada. Essa abordagem histórica não visa apenas esclarecer o presente para compreender-se como o modo de produção capitalista busca utilizar-se da prática educacional (escolar ou não), mas, especialmente, com é possível utilizar-se desta prática na perspectiva da mudança deste modo de produção.

⁷⁴BELLUZO, L. G. *Valor e capitalismo — um ensaio sobre a economia política*. São Paulo, Brasiliense, 1980; SALM, C. *Escola e trabalho*. op.cit.; LAUTIER, B. & TORTAJADA, R. *École, force de travail et salaire*. Grenoble, 1978; GORZ, André, org. *Crítica da divisão do trabalho*. São Paulo, Martins Fontes, 1980; FINKEL, Sara et alii. El capital humano: concepción ideológico. In: — *La educación burguesa*. México, Nueva Imagen, 1977. ATTALAI, Jacques & GUILLAUME, Marc. Desigualdades, injustiça e exploração. In: — *A antieconomia*. Zahar, 1975. BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista. A degradação do trabalho no século XX*. Zahar, 1977. MAIGNEIM, Y. *La division du travail manuel et intellectuel*. Paris, François Maspero, 1975.

A ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO COMO PROCESSO MEDIADOR

BENNO SANDER*

RESUMO

Um dos fatos confluentes na literatura educacional contemporânea é a importância que tanto os adeptos da pedagogia do consenso como os protagonistas da pedagogia do conflito atribuem à administração da educação. Por causa dessa importância, cada uma das duas construções teóricas traz em seu bojo uma postura administrativa própria — a administração da integração e a administração do conflito, respectivamente.

Este ensaio visa a situar a administração da integração e a administração do conflito no contexto geral da teoria organizacional e administrativa do século XX e estudar a natureza da mediação administrativa em cada uma das duas construções teóricas. Uma avaliação das potencialidades e limitações das duas perspectivas permite explorar novos caminhos em função das atuais necessidades sociais e das características específicas do sistema educacional historicamente situado no âmbito global da sociedade. É nesse contexto que se coloca a influência da teoria crítica e da abordagem da ação humana coletiva como alternativa analítica para a superação do conhecimento no campo da administração da educação.

ABSTRACT

One of the confluent facts of contemporary educational literature is the importance assigned to educational administration by the followers of the pedagogy of consensus and the protagonists of the pedagogy of conflict. Because of this importance, each of the two theoretical constructs has its own administrative paradigm — integrationist administration and conflict administration.

This essay intends to place integrationist administration and conflict administration in the general context of the XXth century organizational and administrative theory, and to study the nature of the administrative mediation in each of two theoretical constructs. An evaluation of the potentialities and limitations of the two perspectives permits to explore new paths in the light of present social needs and of the specific characteristics of the educational system historically situated within the overall context of society. It is in this context that the influence of the critical theory and the collective human action approach is conceived of as an analytic alternative for the development of knowledge in the field of educational administration.

*Professor da Universidade de Brasília e da Universidade Federal Fluminense.

RB&E	Porto Alegre	v.2	n.3	p.35-52	jan./jun.
------	--------------	-----	-----	---------	-----------

INTRODUÇÃO: ADMINISTRAÇÃO E MEDIAÇÃO EM PERSPECTIVA

A docência, a orientação educacional, a supervisão do ensino e a administração da educação são práticas centrais do processo educacional que se realiza nas instituições e sistemas de ensino. A compreensão da natureza e do papel dessas práticas é de fundamental importância para iniciar a explicação daquilo que de fato ocorre no processo educacional. Na realidade, essas práticas estão envolvidas intrinsecamente na extensa trama de relações múltiplas que ocorrem entre pessoas, grupos, fenômenos e elementos dentro dos sistemas de ensino e entre estes e a sociedade com suas instituições econômicas, culturais e políticas.

Essa complexa trama de relações múltiplas, tanto internas quanto externas, implica a existência de um processo mediador que cabe, em grande parte, à administração, como se verá ao longo deste ensaio. Para facilitar a discussão da administração como processo mediador no sistema educacional é importante, antes de mais nada, situar a administração da educação no contexto atual da teoria organizacional e administrativa e definir a mediação como categoria formal e concreta.

A administração da educação revisitada

A avaliação do estado do conhecimento da administração da educação como campo profissional de estudo revela hoje uma situação caótica em todo o mundo ocidental. A extensa utilização de teorias gerais de administração de limitada aplicabilidade prática no setor educacional, a diversidade de modelos específicos de administração fechados sobre si mesmos e incapacitados de equacionar adequadamente a relação recíproca entre educação e sociedade, a desocultação ideológica através da crítica radical, a enunciação da fenomenologia existencial e da etnometodologia desprovidas de propostas concretas, e muitos outros fatos pouco explicados mostram um quadro confuso e indefinido.

Foi o questionamento radical das próprias bases teóricas e metodológicas da administração da educação, feito por Greenfield,¹ em 1974, na Inglaterra, que desocultou essa profunda crise acadêmica, retratada nos intensos debates posteriores que levaram a um verdadeiro "tumulto intelectual",² na expressão de Griffiths. A partir daí apareceram inúmeros esforços teóricos visando a conceber paradigmas compreensivos para estudar a evolução do pensamento administrativo e explicar a situação existente no campo da administração da educação. Segue uma enunciação resumida de três modelos analíticos existentes, entre muitos outros, na atual literatura sobre a matéria.

1. GREENFIELD, Thomas B. apresentou esse trabalho no *III Programa de Intercâmbio Internacional em Administração da Educação (IIP'74)*, realizado em 1974 na Grã-Bretanha, sendo publicado no ano seguinte sob o título *Theory about organizations: a new perspective and its implications for schools*. In: HUGHES, Meredidd, ed., *Administering Education: International Challenge*. London, The Athlone Press, 1975, p. 71-99.

2. GRIFFITHS, Daniel E. Intellectual turmoil in educational administration. *Educational Administration Quarterly*, 15(3):43-65. Fall 1979.

Do ponto de vista histórico, a teoria administrativa do século XX foi desenvolvida por três grandes escolas — *clássica, psicossocial e contemporânea*.³ A *tese clássica* foi exposta no princípio deste século, no bojo da consolidação da Revolução Industrial, por três movimentos — a administração científica de Taylor, a administração geral de Fayol e a administração burocrática de Weber. Os protagonistas da escola clássica concebem a organização como um sistema mecânico e racional, em que a mediação administrativa se pauta pelo critério da *eficiência econômica*. A *antítese psicossocial* foi desenvolvida a partir da grande recessão que se abateu sobre o mundo no final da década de 1920, pelo movimento das relações humanas de Mayo, Roethlisberger e Dickson e pelo comportamento administrativo protagonizado por Barnard e Simon. Os protagonistas da escola psicossocial concebem a organização como um sistema orgânico e natural, em que a mediação administrativa se preocupa com a integração funcional de seus elementos componentes à luz dos critérios de *eficiência econômica e eficácia institucional*.

Após a Segunda Guerra Mundial, a *síntese contemporânea* tentou superar as duas orientações anteriores à luz do critério de *efetividade política*, atribuindo especial atenção às variáveis situacionais do ambiente externo que afetam as organizações. No âmbito da escola contemporânea sobressaem vários caminhos paralelos, como o desenvolvimento organizacional, a administração para o desenvolvimento, a ecologia administrativa, o desenvolvimento institucional, a teoria da contingência, a abordagem situacional, e a ciência do *management*. Hoje, ao lado do enfoque neoclássico das ciências gerenciais, aparecem as *teorias críticas* baseadas na fenomenologia, no existencialismo, no método dialético e nas abordagens de ação humana, que têm na *relevância cultural* o critério-chave para orientar os atos e fatos administrativos. Os recentes questionamentos críticos e as novas perspectivas teóricas no campo da administração surgem no bojo da instabilidade econômica e política internacional que caracteriza o final da década de 1970 e o início da década de 1980.

Scott, em trabalho publicado em 1981, faz uma análise da evolução da teoria administrativa do século XX em termos de *sistemas fechados* (1900-1960) e *sistemas abertos* (1960-1980) cada um com *modelos racionais* e *modelos naturais*.⁴ Nos sistemas fechados, os modelos racionais de Taylor, Fayol e Weber (1900-1930) dão lugar aos modelos naturais de Mayo, Roethlisberger, Dickson, Barnard, Dalton e McGregor (1930-1960). Nos sistemas abertos os modelos racionais de Woodward,

3. SANDER, Benno. Administração da educação no Brasil: é hora da relevância. *Educação Brasileira*, Revista do CRUB, Brasília, 4(9): 9-15, 2º semestre 1982. A história da administração tem sido estudada de muitas formas, com um número maior ou menor de escolas e movimentos cronológicos e de abordagens ideológicas. No esquema geral que adotei aqui tento vincular enfoques analíticos com fases históricas e abordagens ideológicas. Nesse sentido, identifiquei o início das três grandes escolas de administração com o começo de três respectivas fases históricas marcadas por acontecimentos econômicos e políticos bem determinados: a consolidação da Revolução Industrial, a Recessão de 1929, e a Segunda Guerra Mundial.

4. SCOTT, W. Richard. Developments in organizational theory, 1960-1980. *American Behavioral Scientist*, 24 (3), Jan./Feb., 1981.

Lawrence e Lorsch, Thompson, Perrow, Pugh, Blau e Schoenherr (1960-1970) dão lugar aos modelos naturais de Hickson, March e Olsen, Meyer e Rowan, Pfeffer e Salancik (1970-1980). A natureza da mediação administrativa dos sistemas fechados difere daquela adotada nos sistemas abertos, da mesma forma que a mediação administrativa dos modelos racionais é diferente daquela exercida nos modelos naturais. Embora o trabalho de Scott apresente um esquema analítico útil para estudar a teoria administrativa do século atual, a sua perspectiva enfrenta os limites do próprio enfoque sistêmico adotado que não consegue abarcar compreensivamente todas as contribuições teóricas desse período.

No mesmo ano de 1981, Culbertson enuncia um esquema analítico muito elucidativo para estudar a administração da educação, baseado em três paradigmas epistemológicos diferentes: o *positivismo lógico*, a *hermenêutica* e a *teoria crítica*.⁵ A hermenêutica e a teoria crítica são opções desenvolvidas nas duas últimas décadas, em oposição ao positivismo lógico que orientou as teorias clássicas e psicossociais de administração das décadas anteriores. Para Culbertson existem, a médio prazo, três opções principais para o desenvolvimento da administração da educação como campo profissional de estudo: de acordo com a primeira opção, as três epistemologias continuarão como três *caminhos paralelos*; de acordo com a segunda, os três caminhos passarão por um processo de *reparação e reconstrução* para fazer face às suas limitações; e de acordo com a última opção, a administração da educação deverá encontrar um novo caminho, um novo tipo de mediação administrativa, baseado em sua própria especificidade como campo profissional de estudo.

A avaliação desses três esquemas mostra que é possível definir a administração de muitas maneiras diferentes. Mostra ainda que em cada caso é possível conceber a administração como processo mediador. Finalmente, mostra que é possível examinar o papel mediador da administração da educação sob diferentes pontos de vista, com diferentes paradigmas baseados em diferentes pressupostos epistemológicos.

A partir desses antecedentes, o exame dos diferentes tipos de mediação administrativa será feito, neste ensaio, à luz da perspectiva dialética, que permite conceber a administração em termos de *administração da integração* e *administração do conflito* como duas construções teóricas antagônicas. Esse esquema analítico bipolar, que se fundamenta em duas filosofias diferentes de ciência e duas concepções diferentes de ser humano e sociedade, reordena etapas, tendências ou correntes do pensamento administrativo e as explicita à luz do método dialético, cujo poder de crítica e cuja capacidade heurística oferecem excelentes elementos para explicar a administração da educação como processo mediador. Antes de apresentar os dois paradigmas de administração da educação como processo mediador, é importante definir a própria natureza da *mediação*.

5. CULBERTSON, Jack A. "Three Epistemologies and the Study of Educational Administration", *UCEA Review*, v. XXII, n.1, Winter, 1981, p.1-6. Este trabalho foi aprofundado em excelente tese intitulada "Educational Administration and Planning at a Crossroads in Knowledge Development" que Culbertson defendeu no *V Programa de Intercâmbio Internacional em Administração da Educação (IIP'82)*, na Nigéria, em agosto de 1982, Mimeo.

A mediação como categoria formal e concreta

Existem inúmeras tentativas para conceituar formalmente a *mediação* e para defini-la como categoria concreta.⁶ Etimologicamente, *mediar* (do latim *mediare*) significa *dividir ao meio*, ou *ficar no meio de dois pontos*⁷ ou estar *entre* duas ou mais coisas separadas. Na acepção jurídica, a *mediação* é definida como "intervenção com que se busca produzir um acordo" ou como "processo pacífico de acordo de conflitos".⁸

Geralmente, as definições formais de mediação a caracterizam como categoria secundária ou acessória da realidade. De acordo com essas definições, a mediação desempenha um papel instrumental entre partes ou fenômenos substantivos de determinada realidade. No entanto, a dinâmica concreta das organizações sociais e da sociedade como um todo mostra que a mediação é um processo essencial e substantivo, pois ela é parte intrínseca do conjunto de fenômenos componentes do todo social. Na realidade, a mediação como categoria concreta limita e determina significativamente as forças componentes do sistema social.

Uma explicação elucidativa desse conceito foi feita por Namo de Mello, para quem "os processos aos quais o termo mediação se refere fazem parte *necessária e intrinsecamente* da realidade que se quer analisar, *não são acidentais*, nem merecem consideração apenas porque não é possível eliminá-los ou controlá-los".⁹ Ela afirma que esses processos "são o que há de mais importante no modelo epistemológico em que a categoria de mediação é formulada, porque esse modelo pretende captar o movimento", que caracteriza "a *passagem* de um nível a outro, de uma coisa a outra, de uma parte a outra, dentro daquela realidade".¹⁰ Em seguida, Namo de Mello mostra como "a escola efetua um *movimento*, uma *passagem*", uma *mediação* entre a sociedade e o aluno, entre determinantes gerais e destino individual.¹¹

Cury, ampliando o significado da mediação, afirma que ela "expressa as relações concretas e vincula mútua e dialeticamente momentos diferentes de um todo..." e que ela "procura captar um fenômeno no conjunto de suas relações com os demais fenômenos e no conjunto de suas manifestações daquela realidade de que ele é um fenômeno mais ou menos essencial".¹² Em certo sentido, essa visão globalizadora da realidade se aproxima do conceito de *totalidade multidimensional* enuncia-

6. Os conceitos aqui expostos já foram discutidos por SANDER, Benno. Administração da crise educacional: elementos para uma reflexão crítica. *Revista da Faculdade de Educação*, UFF, Niterói, RJ, 9:61-7, jul/dez., 1982.

7. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1975. p.903.

8. *Idem*, ibidem.

9. MELLO, Guiomar Namo de. *Magistério de 1º grau: da competência técnica ao compromisso político*. São Paulo, Cortez Editora, Autores Associados, 1982, pág. 25.

10. MELLO, Guiomar Namo de. op. cit., p.25.

11. MELLO, Guiomar Namo de. op. cit., p.27.

12. CURY, Carlos Roberto Jamil. *Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo*, São Paulo, PUC, Tese de Doutorado em Educação, 1979, Mimeo. Citado por MELLO, Namo de. Op. cit., p.28.

do no “paradigma multidimensional de administração da educação”,¹³ em que a mediação administrativa expressa todas as ações e interações mútuas e múltiplas, internas e externas, confluentes e antagônicas que ocorrem no sistema educacional ou, na expressão de Namo de Mello, “todas as relações pelas quais se efetua o movimento de uma totalidade, e mesmo as que se dão entre totalidades diferentes”.¹⁴

Os conceitos de *mediação interna* e *mediação externa* são particularmente importantes para explicar e entender o papel abrangente da administração nas organizações modernas. A mediação interna refere-se aos processos ou às relações recíprocas entre pessoas, grupos, fenômenos e elementos que ocorrem dentro das organizações. A mediação externa define as relações recíprocas das organizações (e suas pessoas, grupos, fenômenos e elementos componentes) com seu meio-ambiente. Muitos são os agentes de mediação interna e externa do sistema educacional, destacando-se a docência, a supervisão do ensino, a orientação educacional e a administração da educação. Nesse conjunto de agentes complementares, a administração da educação é particularmente importante como mediadora entre pessoas, grupos, fenômenos e elementos componentes do sistema educacional, entre o sistema educacional e outras organizações sociais, e entre o sistema educacional e a sociedade como um todo.

A natureza específica da mediação administrativa, tanto interna como externa, será analisada a seguir, ao apresentarmos dois paradigmas contrários de administração da educação — a *administração da integração* e a *administração do conflito*.¹⁵ Essa análise parte do pressuposto de que a natureza da mediação se correlaciona com a própria natureza do paradigma de administração da educação adotado que, por sua vez, se fundamenta numa concepção de ser humano e numa teoria de sociedade.

ADMINISTRAÇÃO DA INTEGRAÇÃO E MEDIAÇÃO COMPORTAMENTAL

O conceito de *administração da integração* é uma derivação natural do modelo de sistema social aplicado à organização educacional na linha da *pedagogia do consenso*.¹⁶ O paradigma se fundamenta nos conceitos positivistas e funcionalis-

13. SANDER, Benno. *Administração da educação no Brasil: evolução do conhecimento*. Fortaleza e Brasília, DF, Edições UFC/ANPAE, 1982. p.31-48; SANDER, Benno. Administração da educação no Brasil: é hora da relevância, *Educação Brasileira*, 9:8-27, 1982.

14. MELLO, Guiomar Namo de. Op. cit., p.28.

15. Os fundamentos gerais dos dois paradigmas foram apresentados originalmente por SANDER, Benno. Consenso e conflito na administração da educação *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, 1 (1): 12-34, jan./jul. 1983.

16. Para uma discussão da natureza da *pedagogia do consenso*, ver SANDER Benno. Consenso e conflito na administração da educação *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, 1 (1): 14-20, jan./jun. 1983.

tas das teorias clássicas e psicossociais de organização e administração, preocupadas prioritariamente com a ordem, o equilíbrio, a harmonia, o consenso, enfim, a integração em função dos objetivos educacionais da sociedade.

Os teóricos da administração foram buscar seus conceitos positivistas e funcionalistas, originariamente, em Comte, Spencer, Pareto e Durkheim¹⁷ e, mais recentemente, em Lewin, Homans, Merton e Parsons.¹⁸ No campo específico da administração da educação na América do Norte, com posteriores reflexos na América do Sul, os conceitos positivistas e funcionalistas foram difundidos principalmente pelos psicólogos e psicólogos sociais, como Coladarci, Halpin, e Getzels e seus associados.¹⁹ Esses e outros adeptos influentes do positivismo e do funcionalismo sociológico na educação²⁰ são os protagonistas de uma teoria de administração da educação caracterizada por modelos hipotético-dedutivos, pela precisão, pela lógica simbólica, pela operacionalização, pela neutralidade científica e pela pesquisa empírica com métodos provenientes das ciências naturais e, posteriormente, das ciências sociais.

17. COMTE Auguste. *Cours de philosophie positive*, 1830-1942; SPENCER Herbert. *System of synthetic philosophy* London, 1862-1893; PARETO, Vilfredo. *Tratatto di sociologia generale*, 1916; DURKHEIM Émile. *As regras do método sociológico*. São Paulo, Ed. Nacional, 1971.

18. LEWIN, Kurt. *A dynamic theory of personality*. New York, McGraw-Hill Book Company, 1935; HOMANS, George. *The human group*. New York, Hartcourt, Brace and company, 1950; MERTON, Robert K. *Social theory and social function*. New York, The Free Press of Glencoe, 1957; PARSONS, Talcott. *The social system*. London, The Free Press of Glencoe, 1949; PARSONS, Talcott, & SHILLS, Edward, eds. *Toward a general theory of action*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1951.

19. COLADARCI, A. P. & GETZELS J. W. *The use of theory in educational administration* Stanford, California, Stanford University School of education, 1955; HALPIN, Andrew W. *Theory and research in administration*. New York McMillan, 1966; HALPIN Andrew H. ed., *Administrative in theory education*. Chicago, Midwest Administrative Center, University of Chicago, 1958; GETZELS, Jacob W. & GUBA, Egon G. *Social Behavior and the Administrative Process*, *School Review*, 65:423-41, 1957; GETZELS, Jacob W; LIPHAM, James L. & CAMPBELL, Roald F. *Educational administration as a social process: theory, research, and practice*. New York, Harper and Row, 1968.

20. HEMPHILL, John K. Administration as problem solving In: HALPIN, Andrew W. ed., *Administrative theory in education*. New York, McMillan, 1958, p. 89-118, HEMPHILL, J. K. Personal variables and administrative styles. *Behavioral Science and Educational Administration*, Sixty-Third Yearbook of the National Society for the Study of Education, Part II, Chicago, University of Chicago Press, 1964; GROSS, Neal. Some Contributions of Sociology to the Field of Education. *Harvard Education Review*, 29:275-87, Fall, 1959; GROSS, Neal. *Who runs our schools?* New York, Wiley, 1958; GROSS, Neal; MASON, W. S.; & McEachern, A. M. *Explorations in role analysis*. New York, Wiley, 1957; GRIFFITHS, Daniel E. *Administrative theory*. New York, Appleton-Century-Crofts, 1959; GRIFFITHS, Daniel E. ed., *Behavioral science and educational administration*. Chicago, University of Chicago Press, 1964; WILLOWER, Donald J. Hypotheses on the school as a social system *Education Administration Quarterly*, 1:40-51, 1951; WILLOWER, Donald. Schools as organizations: some illustrated strategies for educational research and practice, *Journal of Educational Administration*, 7:110-27, 1969; HOY Wayne K. & MISKEL, Cecil G. *Educational administration: theory, research and practice*. New York, Random House, 1982; SILVER, Paula. *Educational administration: theoretical perspectives on practice and research*. New York, Harper and Row, Publishers, 1983.

Os objetivos da administração da integração são a manutenção da ordem social vigente, a obtenção do consenso e da coesão social, a satisfação das necessidades sociais e a reprodução cultural e estrutural da sociedade. Para possibilitar o alcance eficiente e eficaz desses objetivos, as teorias tendem a ser realistas, racionalistas, deterministas e integracionistas. Exemplos de teorias integracionistas utilizadas na administração da educação são as teorias do equilíbrio cooperativo de Barnard e Simon,²¹ a teoria das decisões de Griffiths,²² a teoria integradora de Argyris,²³ a teoria da motivação humana de McGregor,²⁴ a teoria do sistema social de Getzels e Guba²⁵ e, finalmente, a recente reincarnação do enfoque de sistemas na teoria contingencial.²⁶ Todas essas teorias organizacionais e administrativas são visceralmente comportamentais.

Coube a Barnard e Simon, os mais influentes protagonistas da abordagem comportamental da administração, a primeira tentativa teórica para estudar a *integração* dos elementos humanos com os elementos institucionais das organizações. Barnard concebe o administrador atuando na organização como o *agente integrador* que procura otimizar simultaneamente a produção institucional, através da *eficácia*, e a produtividade humana, através da *eficiência*, para a consecução dos objetivos estabelecidos. Simon visualiza a organização como um sistema de decisões e concebe o *homem administrativo* como decisor no centro desse sistema, em oposição ao *homem econômico* da escola clássica e ao invés do *homem social* do movimento das relações humanas.

À semelhança de Simon, Griffiths confere à administração a função de regular o processo de decisões à luz dos critérios de eficiência e eficácia. Diante do conflito entre necessidades individuais e expectativas institucionais, Argyris e McGregor, apoiados nos conceitos psicológicos de Maslow,²⁷ também destacam a importância do papel integrador do administrador para promover a *fusão* entre demandas institucionais e aspirações individuais.²⁸

21. BARNARD Chester I. *As funções do executivo*. São Paulo, Atlas, 1971; SIMON Herbert A. *Administrative behavior*. New York, McMillan, 1945.

22. GRIFFITHS, Daniel E. *Administrative theory*. New York, Appleton-Century-Crofts, 1959.

23. ARGYRIS, Chris. *Integrating the individual and the organization*. New York, Wiley, 1964.

24. MCGREGOR, Douglas M. *The human side of enterprise*. New York, McGraw-Hill, 1960.

25. GETZELS, Jacob W. & GUBA Egon G. Social behavior and the administrative process *school Review*, 65:423-41, 1957; GETZELS, Jacob W.; LIPHAM James L. & CAMPBELL, Roald F. *Educational administration as a social process: theory, research, and practice*. New York, Harper and Row, 1968.

26. Os protagonistas da teoria da contingência são LAWRENCE Paul R. & LORSCH, Jay W. *As empresas e o ambiente: diferenciação e integração administrativas* Petrópolis. Vozes, 1973; CHANDLER, Jr. Alfred D. *Strategy and structure*. Cambridge, Mass., The Massachusetts Institute of Technology Press, 1976; BURNS, Tom & STALKER, G. M. *The Management of innovation*. London, Tavistock Publications, 1961.

27. MASLOW, Abraham H., *Motivation and personality*. New York, Harper and Row, 1954.

28. Para uma discussão do conceito de *fusão* na teoria administrativa, ver BAKKE, E.W. *The fusion process*. New Haven, Yale University, Labor and Management Center, 1955.

A teoria funcionalista mais influente na administração da educação das últimas décadas e que gerou o maior número de pesquisas empíricas é a do sistema social de Getzels e seus associados,²⁹ recentemente reelaborada por Hoy e Miskel, e reavaliada por Silver.³⁰ Segue uma rápida exposição do modelo psicossociológico de administração educacional concebido originariamente por Getzels e Guba, com o propósito de caracterizar o funcionalismo como o movimento intelectual mais representativo deste século nos meios educacionais norte-americanos e que teve reflexos significativos na América do Sul.³¹

O modelo de sistema social de Getzels e Guba é delimitado internamente por duas dimensões fundamentais — a *dimensão nomotética* ou institucional e a *dimensão ideográfica* ou individual. Na perspectiva adotada neste ensaio, o papel da administração da educação é o de efetuar a *mediação* entre as duas dimensões opostas. De acordo com a ênfase dada às diferentes dimensões internas do sistema educacional, é possível conceber três estilos de administração, com três tipos respectivos de mediação, assim definidos: *administração nomotética*, em que a mediação é *normativa*, pois enfatiza a dimensão institucional do comportamento; *administração ideográfica*, em que a mediação é *personalista*, pois enfatiza a dimensão individual; e *administração transacional*, em que a mediação é *ambivalente*, pois enfatiza ora a dimensão institucional ora a dimensão individual.

Segue uma enunciação resumida da natureza dos três estilos de administração e seus respectivos tipos de mediação, dos objetivos que perseguem e dos critérios administrativos predominantes.³²

29. GETZELS Jacob. W. & GUBA Egon G. Social Behavior and the Administrative Process *School Review*, 65:423-41, 1957; GETZELS Jacob W.; LIPHAM James L. & CAMPBELL, Roald F. *Educational administration as a social process: theory research, and practice*. New York, Harper and Row, 1968.

30. HOY, Wayne K. and MISKEL, Cecil G. *Educational administration: theory, research and practice*. New York, Random House, 1982; SILVER, Paula. *Educational administration: theoretical perspectives on practice and research*. New York, Harper and Row, Publishers, 1983. p.239-68.

31. O modelo psicossociológico de Getzels e Guba é amplamente divulgado em todo o mundo ocidental. No Brasil ele é publicado em diversas obras e extensamente utilizado no ensino e na pesquisa nos meios universitários. Ver, por exemplo, ALONSO, Myrtes. *O papel do diretor na administração escolar*. São Paulo, DIFEL, EDUC, 1976. O modelo também foi utilizado como referencial para estudos empíricos no Brasil, como, por exemplo, o de TOLLINI, Ignês Martins. *As imagens real e ideal do graduando de 2º grau percebidas por professores, pais e alunos*. Tese de Mestrado em Educação, Fundação Universidade de Brasília, 1978.

32. Para uma caracterização mais detalhada dos três estilos de administração, ver GETZELS Jacob W. and GUBA, Egon G. Social behavior and the administrative process. *School Review*, 65:423-41, 1957; GETZELS, Jacob W.; LIMPHAM James L. & CAMPBELL, Roald F. *Educational administration as a social process: theory, research, and practice*. New York, Harper and Row, 1968; HOY Wayne K. & MISKEL, Cecil G. *Educational administration: theory, research and practice*. New York, Random House, 1982; SILVER, Paula. *Educational administration: theoretical perspectives on practice and research*. New York, Harper and Row, Publishers, 1983, p.239-68.

Administração nomotética

A administração nomotética adota um tipo de mediação normativa, orientando-se mais pelas exigências e normas burocráticas do que pelas necessidades e aspirações individuais dos participantes. O administrador nomotético se preocupa, antes de mais nada, com a adesão dos participantes às expectativas institucionais da organização, no pressuposto de que a definição e o controle racional dos papéis burocráticos conduzirá ao alcance eficaz dos objetivos organizacionais. O critério administrativo predominante do estilo nomotético é a *eficácia* na consecução dos objetivos estabelecidos.

Administração ideográfica

A administração ideográfica adota um tipo de mediação personalista, enfatizando as necessidades individuais em vez dos requerimentos institucionais. O administrador ideográfico incentiva a autonomia individual e acredita que os procedimentos burocráticos devem responder às necessidades individuais dos participantes. Essa orientação personalista se fundamenta no pressuposto de que as pessoas terão comportamentos organizacionalmente relevantes independentemente da definição rígida de seus papéis institucionais. O critério administrativo predominante do estilo ideográfico é a *eficiência* na satisfação das necessidades e motivações individuais.

Administração transacional

A administração transacional adota um tipo de mediação ambivalente, enfatizando ora os requerimentos institucionais ora as necessidades individuais dependendo das circunstâncias específicas em que ocorrem os atos e fatos administrativos. Nesse sentido, é possível associar o administrador transacional ao grupo de trabalho, pois o grupo de trabalho facilita a mediação entre expectativas burocráticas e motivações pessoais e propicia a combinação de papel institucional e necessidade individual com uma situação concreta. O critério administrativo predominante que orienta a mediação ambivalente do administrador transacional é a *satisfação organizacional* que resulta da congruência entre as expectativas burocráticas e as necessidades individuais num conjunto de situações dadas.

Em resumo, enquanto o administrador nomotético efetua uma mediação normativa e o administrador ideográfico realiza uma mediação personalista, o administrador transacional intervém situacionalmente, adotando uma mediação ambivalente.

As críticas feitas à administração da integração atacam fundamentalmente as suas bases positivas e funcionalistas.³³ Aqui é o momento de reiterar que a filosofia positivista e a sociologia funcionalista estão estreitamente associadas. Na realidade, o positivismo de Comte é o principal fundamento do funcionalismo sociológico desenvolvido por Pareto, Durkheim, Merton, Parsons e outros sociólogos. Se bem que a crítica moderna atribua ao positivismo e, conseqüentemente, ao funcionalismo, inúmeras conquistas no campo da educação e de sua administração, ela reconhece as suas debilidades e falácias.

Por causa do compromisso do positivismo e do funcionalismo com o *status quo*, a administração da integração se caracteriza por sua limitada capacidade crítica. Por essa razão, ela se esgota com a descrição dos fenômenos organizacionais e dos atos e fatos administrativos sem assumir postura crítica. Da mesma forma, por causa dos princípios objetivistas e nomotéticos subjacentes, a administração da integração tem sido incapaz de equacionar adequadamente o poder condicionador da intencionalidade do ser humano atuando nas organizações.

Os fenômenos do poder e do conflito recebem por parte da administração da integração um tratamento comportamental e tático, desprovido de perspectiva histórica e de explicação sociopolítica. A neutralidade científica e a operacionalização instrumental de conceitos teóricos são dois outros problemas não resolvidos pela administração da integração baseada na filosofia positivista e na sociologia funcionalista. Será que a operacionalização ajuda a clarificar os conceitos? Se os conceitos são confusos ou se sua legitimidade é questionável qual a validade de métodos experimentais com sofisticada operacionalização instrumental? A neutralidade está ligada ao problema dos valores. Muitos funcionalistas, como Parsons e Getzels, por exemplo, tomam em conta os valores culturais que afetam a teoria e a prática educacional, mas não discutem a natureza desses valores nem os interesses a que servem.

Do ponto de vista metodológico, é preciso lembrar que a pesquisa de caráter empírico que subsidia a administração da integração precisa ser cuidadosamente reavaliada, em vista de que o positivismo que lhe é subjacente não conseguiu expli-

33. Existem hoje inúmeras revisões críticas da teoria organizacional e administrativa na educação do século XX no mundo ocidental e seria impossível registrá-las todas aqui. Esta análise foi buscar valiosos subsídios em CULBERTSON, Jack, *Educational administration and planning at a crossroads in knowledge development*. Conferência proferida no V Programa de Intercâmbio Internacional em Administração Educacional (IIP'82), na Nigéria, 1982, Mimeo; GRIFFITHS, Daniel E. *Theories: past, present, and future*. Conferência proferida no V Programa de Intercâmbio Internacional em Administração Educacional (IIP'82), na Nigéria em 1982; Mimeo; BATES, Richard J. *Towards a critical practice of Educational Administration*. *Commonwealth Council for Educational Administration: Studies in Educational Administration*, (27), Sept. 1982; GREENFIELD, Thomas B. *Theory about organizations: a new perspective*. In: HUGHES, Meredidd. *Administering education: international challenge*. London, The Athlone Press, 1975, p.71-99. Para uma recente crítica publicada no Brasil, ver SANTOS FILHO, José Camilo dos. *Administração educacional e desenvolvimento social*. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, 1(1), 1982.

car e resolver a dicotomia entre teoria e observação. Esta advertência não pretende sugerir o abandono da pesquisa empírica e experimental; ao contrário, ela pretende sugerir a necessidade de sua adequada utilização. Nesse sentido, duas precauções são importantes: primeiro, que a quantificação e a operacionalização se subordinem à clareza dos conceitos e teorias e à sua relevância para a qualidade de vida humana; segundo, que o pesquisador tome em conta que na realidade cotidiana existem muitos elementos subjetivos e não-observáveis que o teste empírico não consegue captar. Logo, a realidade observável e interpretável apenas é capaz de explicar parcialmente a teoria. São evidentes as implicações dos resultados desse tipo de pesquisa para a prática cotidiana da administração da educação.

Apesar das limitações reveladas pela crítica moderna, o positivismo, especialmente o positivismo lógico, desempenhou um papel científico muito importante no século XX. Suppe diz muito bem:

“Hoje o positivismo pertence verdadeiramente à história da filosofia da ciência, e sua influência é aquela de um movimento historicamente importante na preparação do terreno de uma filosofia contemporânea da ciência muito modificada”.³⁴

Da mesma forma, no campo específico da administração da educação, as teorias positivistas e funcionalistas ocupam um lugar proeminente na história do pensamento administrativo. Elas deverão passar por um processo de reconstrução científica e deverão continuar a influenciar decisivamente a teoria organizacional e administrativa nos próximos anos, ao mesmo tempo em que novos paradigmas forem concebidos em função de novas concepções de ser humano, novas filosofias de ciência e novas teorias de sociedade.

ADMINISTRAÇÃO DO CONFLITO E MEDIAÇÃO DIALÉTICA

A *pedagogia do conflito*, à semelhança da *pedagogia do consenso*, também tem sua proposta administrativa específica.³⁵ Diferentemente da *administração da integração*, tal proposta, denominada *administração do conflito*, ainda não está consolidada teoricamente. No entanto, com o questionamento dos fundamen-

34. SUPPE, Frederick. *The Structure of scientific theories*. Urbana, University of Illinois Press, 1977. p.632. Apud GRIFFITHS, Daniel E. Theories: past, present and future. Conferência proferida no V Programa de Intercâmbio Internacional em Administração Educacional (IIP'82), na Nigéria em agosto de 1982. Mimeo.

35. Para uma discussão da natureza da *pedagogia do conflito*, ver SANDER, Benno. Consenso e Conflito na Administração da Educação. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, 1(1):23-9, jan./jun. 1983. GADOTTI, Moacir. *Educação e poder: introdução à pedagogia do conflito*. São Paulo, Cortez Ed. 1981.

tos positivistas e funcionalistas da administração da integração, vêm surgindo propostas alternativas de administração do conflito, enunciadas pela fenomenologia existencial, pela sociologia do absurdo, pelo anarquismo, pelo humanismo radical e pelo estruturalismo radical.

As principais raízes da administração do conflito se encontram, de uma lado, na economia política de Marx e Engels³⁶ e, de outro lado, no existencialismo de Kierkegaard e Sartre aliado ao idealismo de Kant, Fichte e Hegel.³⁷ Embora o marxismo e o existencialismo sejam as fontes primárias mais influentes da administração do conflito, outras contribuições filosóficas e metodológicas concorreram para conformar o referencial teórico do movimento, como a fenomenologia e o anarquismo.³⁸

Este ensaio se limita a expor três estilos de administração do conflito, com três tipos respectivos de mediação, em função de três orientações epistemológicas diferentes: a *administração estruturalista*, em que a mediação é *determinista* pois enfatiza a dimensão institucional; a *administração humanista*, em que a mediação é *reflexiva*, pois enfatiza a dimensão individual dos atos e fatos administrativos; e a *administração concreta*, em que a mediação é *dialética*, pois enfatiza a dialética histórica. Cada um dos três paradigmas tem orientações filosóficas e sociológicas próprias e seus adeptos assumem posturas específicas sobre a condição humana na sociedade, como se verá a seguir.

Administração estruturalista

O estruturalismo, seja como corpo teórico seja como método heurístico, assume as mais variadas formas, não obstante a universalidade de seu conceito de *estrutura* caracterizado pela totalidade, transformação e auto-regulação. Nas ciências sociais, essas características estão patentes, tanto na orientação tradicional do gestaltismo psicossociológico de Lewin,³⁹ no funcionalismo sociológico de Par-

36. MARX, Karl. *El capital*. Mexico, Fondo de Cultura, 1966; ENGELS, Friedrich. *Die Entwicklung des Sozialismus von der Utopie zur Wissenschaft*, 1891.

37. KANT, Immanuel. *Kritik der reinen Vernunft*. 1781; KANT, E. *Die Metaphysik der Sitten*, 1797; FICHTE, Johann Gottlieb. *Versuch eine Kritik aller Offenbarung*. 1792; FICHTE, J. G. *Darstellung der Wissenschaftslehre*, 1801; HEGEL, George W. F. *Wissenschaft der Logik*, 1812; HEGEL, G. W. F. *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte*, 1937.

38. Para uma visão do anarquismo como doutrina filosófica e movimento revolucionário, exposto por Pierre-Joseph Proudhon, Fourier, Bakunin, William Godwin, Errico Malatesta e, no Brasil, Giovanni Rossi e José Otacílio, ver WOODCOCK George. *Anarchism: a history of liberation ideas and movements*. Middlesex, Harmondsworth, 1963; DIAS, Everardo. *História das lutas sociais no Brasil*. São Paulo, 1962. Para uma discussão da fenomenologia, como método de conhecimento científico, ver HUSSERL, Edmund. *Ideen zu einer reinen Phanomenologie und Phanomenologischen Philosophie*, 1913. A proposta de Proudhon é particularmente importante na teoria administrativa, como se pode deduzir, por exemplo, de BANCAL, Jean. *Proudhon: pluralisme et autogestion*. Paris, Aubier-Montaigne, 1970; e de MOTTA, Fernando C. Prestes. *Burocracia e autogestão*. São Paulo, Brasiliense, 1981.

39. LEWIN, Kurt. *Field theory in social science: selected theoretical papers*. New York, 1951.

sons,⁴⁰ e na antropologia social de Lévi-Straus,⁴¹ como na orientação radical da economia política de Marx.⁴²

Introduz-se assim o tema da associação entre estruturalismo e marxismo através de sua vinculação com o construtivismo, ao qual não é possível negar caráter dialético, pois ele enfatiza o conceito de totalidade, a contradição e a superação.⁴³ Nesse sentido, é muito elucidativo examinar a análise estruturalista que Althusser faz da obra de Marx.⁴⁴ Na sua epistemologia do marxismo, Althusser, tentando superar a importância que Marx atribui ao historicismo, ressalta o caráter estruturalista de sua interpretação sociológica.

Ao contrário de muitos de seus contemporâneos, Althusser rejeita a interpretação humanista de Marx. Ele considera os primeiros trabalhos de Marx que, sob a influência do idealismo hegeliano, enfatizam a essência humana e a alienação, essencialmente ideológicos e pouco científicos. Para Althusser, o próprio Marx rejeitou a orientação antropológica de seu trabalho inicial para construir um novo quadro de conceitos científicos, como os das forças de produção e das relações de produção. No seu trabalho, Althusser utiliza esse novo quadro referencial de Marx, em que a unidade analítica não é o indivíduo e sim a formação social.

Segundo o modelo de Althusser, na totalidade social há quatro níveis ou práticas diferentes: econômica, política, ideológica e teórica. Embora, em última instância, a economia seja determinante, em momentos ou situações específicas o papel dominante pode corresponder a outras práticas. Portanto, não existe apenas uma simples relação dialética entre infra-estrutura e superestrutura, entre economia e cultura, entre capital e trabalho, entre instituição e indivíduo, mas uma complexa unidade de dimensões ou práticas diferenciadas com relativa autonomia entre si. Ele postula que, embora cada uma das dimensões ou práticas conserve sua autonomia relativa com relação às outras, existe uma unidade entre as práticas contraditórias que compõem a totalidade social. Portanto, não existe apenas *uma* contradição, entre economia e cultura, capital e trabalho; ao contrário, na totalidade estrutural existe a possibilidade de contradições múltiplas que se relacionam entre si de muitas maneiras.

No entanto, ao apresentar os seus conceitos sobre a relação entre a totalidade social e a educação, no seu ensaio sobre "A ideologia e os aparelhos ideológicos do Estado",⁴⁵ Althusser destaca duas estruturas principais na composição multi-

40. PARSONS, Talcott. *Structure and process in modern societies*. Illinois, The Free Press of Glencoe, 1960.

41. LÉVI-STRAUS, Claude. *Anthropologie structurale*. Paris, 1958.

42. MARX, Karl. *El capital*. México, Fondo de Cultura, 1966.

43. Ver BALLEST, René et alii. *Estruturalismo e marxismo*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1968.

44. Ver ALTHUSSER, Louis et alii. *Lire le capital*. Paris, 1967. Para uma crítica percutiente do marxismo estrutural de Althusser, seus equívocos e suas obscuridades, ver ARON, Raymond. *Uma sagrada família a outra*. 1970.

45. ALTHUSSER, Louis. *Idéologie et appareils idéologiques d'état* Paris, *Pensée*, jun., 1970.

dimensional da totalidade social: a infra-estrutura (forças de produção) e a superestrutura (lei, Estado, religião, política, administração, educação). Para ele, existe uma ação recíproca entre a superestrutura cultural e a base econômica, com uma autonomia relativa da superestrutura em relação à base.

Seu sistema implica na concepção passiva e determinística do ser humano. Para ele, a economia modela a cultura e os indivíduos. Por outro lado, sua epistemologia estruturalista do marxismo não equaciona adequadamente o problema da unidade entre teoria e prática. No entanto, sua contribuição não deixa de ser historicamente importante, legando-nos uma pergunta ainda não respondida: como a estrutura do todo social age sobre suas partes e vice-versa? É esse um dilema fundamental para a administração da educação que precisamente é chamada a desempenhar um papel mediador entre a totalidade do sistema educacional e suas partes componentes, entre economia e educação, entre o capital e o trabalho dos educadores, entre a escola como instituição e seus participantes.

Ao lado de Althusser, Bourdieu é outro influente estruturalista de orientação marxista que se dedicou especificamente ao estudo da educação e sua organização. Ele, na realidade, tentou construir um modelo analítico baseado numa combinação de Marx, Durkheim e Lévi-Straus para estudar uma ampla gama de questões sobre a relação entre estrutura, cultura e educação.⁴⁶ Um problema que Bourdieu não conseguiu evitar na sua análise da reprodução social e cultural é o caráter estático e determinístico de seu modelo, como é o caso do modelo de Althusser e dos estruturalistas em geral.

No sistema educacional, esse caráter estático caracteriza as práticas pedagógicas, entre elas a administração da educação, cuja *mediação determinista* se orienta essencialmente pelas imposições infra-estruturais, de natureza econômica, relegando ao segundo plano as aspirações culturais e as necessidades individuais. Paradoxalmente, a administração estruturalista, de fundamentação marxista, se assemelha em muitos aspectos à administração nomotética, baseada no funcionalismo positivista. Ambos os estilos de administração são normativos e determinísticos, ambos enfatizam a estrutura e a hierarquia, ambos buscam a ordem e o progresso, ambos se preocupam primordialmente com a satisfação eficaz das expectativas institucionais. No entanto, embora os tipos de mediação administrativa adotados nos dois modelos tenham muitas semelhanças, o sentido das normas e expectativas institucionais e a natureza da ordem e do progresso são viceralmente diferentes, pois os dois paradigmas respondem a diferentes concepções de ser humano, diferentes teorias de sociedade e diferentes filosofias de ciência.

46. BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo, Perspectiva, 1974; BOURDIEU Pierre & PASSERON, Jean Claude. *A reprodução: elementos para uma teoria dos sistemas de ensino*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1975.

Administração humanista

A administração humanista busca seu referencial teórico no existencialismo e, em menor escala, no anarquismo e em algumas interpretações do marxismo. Efetivamente, o exame da evolução do pensamento de Marx durante sua vida permite fazer vários cortes epistemológicos que hoje são seletivamente percebidos pelos analistas. Para Althusser, por exemplo, Marx era humanista e idealista antes de 1844, tornando-se científico e materialista depois. Da mesma forma, no atual movimento neomarxista, sobretudo nos países comunistas da Europa Oriental fora da Rússia, existem tentativas intelectuais que visam a revelar a face humanista do marxismo, como se pode deduzir, por exemplo, da obra do polonês (hoje residindo na Inglaterra) Kolakowski,⁴⁷ do tcheco Kosik⁴⁸ e do italiano Gramsci.⁴⁹

No entanto, a principal inspiração do humanismo, particularmente do humanismo radical e, conseqüentemente, da administração humanista se encontra no existencialismo, filosofia antiorganizacional e anti-sistêmica que parte da noção de que o ser humano determina seu espaço vital, constrói a sociedade e as organizações em que vive e escolhe livremente seu destino. Como doutrina filosófica, o existencialismo se baseia nas raízes da *existência humana*, ao invés da *essência humana*. Com ampla expressão nas ciências e nas artes, o existencialismo expõe o absurdo da *existência humana* caracterizada pela *inutilidade* em vista de que ela se dissolve com a morte.

A genealogia dessa visão radical da condição humana, que se consolidou na Europa como doutrina filosófica no século XIX, tem sua origem quatro séculos antes da era cristã com Sócrates, passando por Santo Agostinho no século V e por Pascal no século XVII para, finalmente, chegar a Kierkegaard no século XIX, a quem coube a paternidade do movimento.⁵⁰ A partir do trabalho de Kierkegaard, o existencialismo se propagou rapidamente no século atual através de diferentes correntes protagonizadas por cristãos, como Jaspers e Marcel, e ateus, como Heidegger e Sartre.⁵¹ No entanto, apesar da diversidade de concepções, todos os protagonistas partem da *existência* como questão central, consideram o mundo externo *absurdo*, acham a *ciência irrelevante* para explicar a condição humana e resolver seus problemas e têm na *liberdade humana* sua problemática central.

47. KOLAKOWSKI, Lexzeck. *Der Mensch ohne Alternative; von der Möglichkeit und der Unmöglichkeit Marxist zu Sein*. 1960. A única obra de Kolakowski publicada no Brasil é *A presença do mito*. Brasília, DF, Editora Universidade de Brasília, 1981.

48. KOSIK, Karl. *A dialética do concreto; estudo sobre a problemática do homem e do mundo*. 1963.

49. GRAMSCI, Antonio. *Il materialismo storico*. Roma, Editori Reuniti, 1973; GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979.

50. Ver KIERKEGAARD, Søren A. *Philosofiske smuler*, 1844.

51. JASPERS, Karl. *Existenz-philosophie*. 1937; HEIDEGGER, Martin. *Sein und Zeit*. 1927; SARTRE, Jean-Paul. *L'Existentialisme est un humanisme*. Paris, 1946; SARTRE J. P. et alii. *Marxisme et existentialisme*. Paris, 1962.

O existencialismo se opõe ao racionalismo cartesiano, à vertente estruturalista do marxismo e ao funcionalismo positivista. Kierkegaard e seus seguidores procuram preservar o valor infinito do indivíduo, exaltando a subjetividade e a interioridade do espírito. Para eles, a existência e a verdade são subjetivas, ao invés de objetivas como prega o positivismo, e a realidade é antiorganizacional e anti-sistêmica. Contra as pretensões do estruturalismo marxista e do positivismo funcionalista, o existencialismo defende como verdades irredutíveis a legitimidade da crença, da escolha, da liberdade, do paradoxo, do absurdo. O absurdo da existência humana e da realidade do mundo é o princípio central do atual estágio do existencialismo que se firmou na França, a partir da II Guerra Mundial, com Sartre e Camus.⁵²

A crítica moderna ao existencialismo destaca a significância da subjetividade, a importância da consciência e o valor da liberdade, e salienta a relevância de sua contribuição à defesa do ser humano contra as forças socializadoras e modeladoras da sociedade organizacional do mundo moderno. No entanto, ao desconsiderar a *essência* em favor da *existência humana*, o existencialismo pode correr o risco de favorecer o irracionalismo e o individualismo anárquico que não se compatibilizam com a promoção de uma forma qualitativa de vida humana coletiva. Para evitar esse risco, alguns pensadores recorrem ao concurso da fenomenologia que, ao captar a *essência* dos fenômenos sociais, oferece valiosos subsídios para ensaiar uma teoria de educação e de administração da educação que adote a *existência humana* como questão fundamental sem abandonar a sua *essência*.

A concepção de uma teoria existencialista de administração da educação é um ideal longínquo a ser alcançado, apresentando-se ainda como um desafio intelectual de grandes proporções. Como organizar e administrar uma realidade "antiorganizacional"? Como sistematizar uma realidade "anti-sistêmica"? Como organizar e administrar a vida social ou escolar para que o ser humano que dela participa possa determinar subjetivamente seu espaço vital, possa construir conscientemente sua realidade e possa escolher livremente seu destino? Como pode a administração equacionar a verdade subjetiva, a liberdade, o paradoxo e o absurdo sem cair no irracionalismo e no individualismo anárquico? Qual seria o caminho para a administração da educação diante dessas colocações paradoxais? Seria o de eliminar a administração já que ela não teria papel a desempenhar?

No entanto, da mesma forma como Camus e Sartre argumentam contra o suicídio como solução séria para a absurda condição humana, argumenta-se contra a eliminação da administração como resposta ao problema, pois ele está aí a exigir solução. Não seria a eliminação da administração ou o suicídio dos administradores o caminho irreversível para o irracionalismo organizacional e o individualismo anárquico, ambos incompatíveis com a qualidade da vida humana coletiva?

É fácil deduzir de todas essas indagações que não existe um caminho fácil, muito menos um modelo consolidado de administração da educação de orientação

52. SARTRE, Jean-Paul. *L'Être et le néant*. 1943; CAMUS, Albert. *L'Homme révolté*. 1954.

existencialista. Existem algumas enunciações iniciais que se fundamentam na confluência do existencialismo, do anarquismo e do método fenomenológico. A fenomenologia, como método de conhecimento científico consolidado por Husserl,⁵³ permite identificar realidades sociais e interpretar situações humanas e organizacionais numa multiplicidade de níveis ou perspectivas, através da aproximação direta dos fenómenos existenciais. A fenomenologia existencial oferece, então, um novo quadro referencial para conceber uma teoria de administração da educação que se opõe, simultaneamente, à vertente estruturalista do marxismo e à orientação idealista do funcionalismo positivista.

Finalmente, o anarquismo como doutrina filosófica e movimento libertário desenvolvido no século passado, sob a liderança de Proudhon, veio fornecer as bases para a concepção da autogestão como modelo de administração autónoma, em oposição à heterogestão, de natureza hierárquica e burocrática, que caracteriza o pensamento administrativo desde a escola clássica até o presente.⁵⁴

É nesse contexto que surge a tese de Greenfield,⁵⁵ que abalou os alicerces da tradicional teoria organizacional e administrativa desenvolvida na educação. Greenfield, que associa organização com ideologia e adota uma perspectiva ao mesmo tempo existencialista, anarquista e fenomenológica para o estudo da administração da educação, é um dos mais consagrados representantes da administração do conflito. Ele enfatiza o papel da contradição e da mudança social e acentua o valor da intencionalidade humana na interpretação dos fenómenos sociais, na criação e transformação dos significados sociais e na escolha de opções alternativas de ação concreta.

Greenfield faz uma crítica mordaz às teorias organizacionais e administrativas vigentes na educação, particularmente à teoria dos sistemas de orientação funcionalista. Para ele, o funcionalismo estrutural conduz à "pesquisa estéril" e representa uma verdadeira "hegemonia ideológica" nos estudos de administração.⁵⁶ Ele argumenta que existe "um vínculo ao mesmo tempo existencial e moral" entre os cientistas sociais e aqueles cujas vidas tentam explicar.⁵⁷ A sua teoria é essencialmente

53. HUSSERL, Edmund. *Op.cit.*, 1913.

54. Ver PROUDHON, Pierre-Joseph. *Systèmes des contradictions économiques: philosophie de la misère*. Paris, Éditions Marcel Rivière, 1923; PROUDHON, P. J. *De la Création de l'ordre dans l'humanité*. Paris, Garnier, 1849. Para uma discussão da autogestão de orientação proudhoniana ver BANCAL, Jean. *Proudhon: pluralisme et autogestion*. Paris, Aubier-Montaigne, 1970; MOTTA, Fernando C. *Prestes Burocracia e autogestão*. São Paulo, Brasiliense, 1981.

55. GREENFIELD, Thomas B. Theory about organizations: a new perspective and its implications for schools In: HUGHES, Meredidd ed, *Administering education: international challenge*. London, Athlone, 1975. p.71-99; GREENFIELD, Thomas B. Organization theory as ideology. *Curriculum Inquiry*, 9(2):97-102, 1979; GREENFIELD, Thomas B. Research in educational administration in the United States and Canada: an overview and critique. *Educational Administration*, 8(1):207-45, 1980.

56. GREENFIELD, Thomas B. Organization theory as ideology. *Curriculum Inquiry*, 9(2):98, 1979.

57. *Idem* 99.

uma teoria de interpretação existencial e fenomenológica. O seu enfoque interpretativo condena a teoria voltada para o controle da realidade social ao invés de procurar interpretar e esclarecer o processo pelo qual "criamos nosso mundo social e organizacional".⁵⁸ Ao contrário da universalidade e da neutralidade da ciência expostas pelos adeptos do positivismo, ele defende a "coexistência" de enfoques teóricos e postula que "as teorias sociais e organizacionais são expressões de ideologias e de julgamentos morais do mundo".⁵⁹

De acordo com esse enfoque interpretativo, a administração da educação efetua uma *mediação reflexiva* entre a teoria e a experiência, entre o sistema educacional e a sociedade, assim como entre o indivíduo e seu meio social. O objetivo do enfoque é construir uma teoria organizacional e administrativa, de natureza ética e substantiva, comprometida com a promoção da qualidade da vida humana. O grande desafio é a tradução dessa proposta teórica para uma praxeologia administrativa capaz de prover espaços existenciais adequados aos participantes das instituições e sistemas de ensino.

Administração concreta

A administração concreta é um paradigma global, sintético, que se propõe a superar tanto o estruturalismo marxista como o humanismo radical baseado no existencialismo, no anarquismo e no marxismo idealista. As raízes da administração concreta estão no paradigma de ciência social concebido por Marx que valoriza a história e o materialismo dialético.

Essa vertente marxista de administração se preocupa com a dominação, o conflito, a contradição, a emancipação coletiva e a mudança social. Ela se fundamenta numa teoria radical de sociedade, preocupada com os grupos oprimidos, com a classe dominada e com a alienação das minorias desfavorecidas. Além da crítica radical ao funcionalismo comportamental que caracteriza a teoria organizacional e administrativa desenvolvida na educação liberal da sociedade capitalista, essa vertente marxista tenta desocultar a injustiça e as desigualdades sociais e educacionais, prega a necessidade da mudança estrutural da sociedade e da escola e explora possíveis alternativas futuras para a sociedade atual e seu sistema educacional.

Entre as recentes interpretações marxistas da teoria organizacional destaca-se a de Benson⁶⁰ que vê a organização como "um fenômeno concreto e multidimensional marcado por contradições que minam continuamente suas características existentes".⁶¹ A análise dialética das organizações humanas sob o prisma dos prin-

58. *Idem*, p.100.

59. *Idem*, p.110.

60. BENSON, J. K. Organizations: a dialectical view, *Administrative Science Quarterly*, 22(1), Mar. 1977.

61. BENSON, J. K. *Op. cit.*, p.1.

cípios de "construção social, totalidade, contradição e praxis",⁶² tal como foi concebido por Benson, tem valiosas implicações para a administração da educação.

Qual o significado desses quatro princípios? De acordo com o princípio de construção social, o ser humano constrói permanentemente seu próprio mundo. A totalidade é o princípio segundo o qual toda estrutura é vista como parte de um todo maior e concreto e não como um fenômeno isolado e abstrato. A contradição é o princípio dialético que reflete os antagonismos entre diferentes ordens e diferentes dimensões em que se realiza a construção social. Praxis (do grego *praxis*, ação) se refere ao conjunto de atos e práticas humanas tendentes a criar condições indispensáveis à produção e à reconstrução social.

É à luz desses quatro princípios orientadores da análise organizacional que é possível conceber a *mediação dialética* da administração da educação. Ela desempenha um papel mediador entre o sistema educacional e a sociedade com suas instituições econômicas, políticas e culturais, entre a totalidade do sistema educacional e suas partes componentes, entre realidades concretas e suas abstrações teóricas, entre o contexto social das teorias pedagógicas e as preocupações práticas de seus criadores, entre desenhos organizacionais e teorias organizacionais, e entre os diferentes grupos de participantes do sistema educacional em caráter permanente ou temporário.

Uma das questões não esclarecidas na teoria organizacional de orientação marxista é a universalidade de seu enfoque. Nesse sentido, nota-se que, em pelo menos um aspecto, o marxismo e o positivismo incorreram no mesmo erro, qual seja o de acreditar que a sua concepção de ser humano, de organização e de sociedade, é a *única* concepção universalmente válida. Essa postura radical impossibilitou o desenvolvimento de sínteses superadoras em ambos os casos.

Esta rápida exposição mostra que a administração do conflito, embora seja apenas uma enunciação inicial, permite destacar as características peculiares que a diferenciam da administração da integração. Se a administração da integração está em função da manutenção e da reprodução social, a administração do conflito está comprometida com a construção e a transformação social. Ao invés de buscar seus principais elementos teóricos na psicologia social, a administração do conflito recorre prioritariamente à sociologia política e à antropologia. Ao invés de se preocupar com a ordem e o equilíbrio entre os elementos componentes da instituição educacional, preocupa-se com o fenômeno do poder e da mudança social. Ao invés de comportamental, o enfoque é dialético. Ao invés do evolucionismo orgânico do conhecimento científico associado à administração da integração, a administração do conflito está identificada com a construção do conhecimento através do choque dialético entre permanentes teses e antíteses ou mediante a sucessão de permanentes identidades e negações.

62. BENSON, J. K. *Op. cit.*, p.1-21.

CONCLUSÃO: O CAMINHO DA MEDIAÇÃO PARTICIPATIVA

A administração da integração e a administração do conflito são duas propostas administrativas contrárias que se fundamentam em diferentes concepções de ser humano, diferentes teorias de sociedade, diferentes filosofias de ciência e diferentes orientações pedagógicas. A administração da integração é uma proposta idealista que floresceu na sociedade liberal sob o império da filosofia positivista e da sociologia funcionalista. A administração do conflito é uma proposta alternativa que se vem desenvolvendo neste século sob a inspiração do marxismo e do existencialismo e, em menor escala, do anarquismo e da fenomenologia.

Em cada uma das duas grandes propostas de administração da educação é possível delinear pelo menos três estilos administrativos diferentes com seus respectivos tipos de mediação, em função da ênfase dada às dimensões institucional, individual ou global do sistema educacional. Nesse sentido, é possível conceber três paradigmas principais de administração da integração — nomotético, ideográfico e transacional — e três paradigmas principais de administração do conflito — estruturalista, humanista e concreto. A figura 1 apresenta esquematicamente esses conceitos.

Figura 1
PARADIGMAS ANALÍTICOS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO
E SEUS RESPECTIVOS TIPOS DE MEDIAÇÃO

Perspectivas Dimensões	Administração da integração	Administração do conflito
Dimensão institucional	Administração nomotética: mediação normativa	Administração estruturalista: mediação determinista
Dimensão individual	Administração ideográfica: mediação personalista	Administração humanista: mediação reflexiva
Dimensão global	Administração transacional: mediação ambivalente	Administração concreta: mediação dialética

Os seis paradigmas representam seis caminhos alternativos para orientar o estudo e o exercício da administração da educação. A aceitação da convivência simultânea dos seis paradigmas se coaduna com o pluralismo teórico baseado em significados e interpretações múltiplas das realidades sociais e organizacionais. No entanto, para evitar o relativismo mecânico, a aceitação dessa convivência deve estar

acompanhada de uma postura crítica, baseada em valores éticos e substantivos de validade geral, como a liberdade e a equidade, tendo em vista a promoção da qualidade de vida humana coletiva. Sobressai, então, a importância de uma *teoria crítica de administração da educação* para analisar, explicar e entender os atos e fatos administrativos que ocorrem no sistema educacional em função da qualidade de vida humana coletiva. É nesse sentido que uma *teoria crítica de administração da educação* submeteria os seis paradigmas à análise epistemológica, tentando estudar o valor e os limites de sua fundamentação teórica e instrumentação metodológica. Assim entendida, a *teoria crítica* se tornaria um fator de superação dos seis paradigmas analíticos.

A concepção de uma *teoria crítica de administração da educação* é um desafio intelectual de grandes proporções. No entanto, o movimento científico desenvolvido a partir da década de 1930 na Escola de Pesquisa Social de Frankfurt,⁶³ movimento baseado na crítica do positivismo lógico e do marxismo ortodoxo, oferece subsídios valiosos para *iniciar* o ensaio de uma *teoria crítica de administração da educação*.

Uma das gritantes simplificações existentes em alguns meios acadêmicos é a identificação da teoria crítica com o marxismo. Na realidade, a teoria crítica, que surgiu como "uma das mais sugestivas formações ideológicas no nosso tempo",⁶⁴ tem hoje uma identidade científica definida por contornos epistemológicos próprios. Tanto o marxismo como as filosofias idealistas passaram pelo crivo dos adeptos da teoria crítica. Merquior, no seu percuciente ensaio sobre o pensamento frankfurtiano, diz que "a crítica da cultura da Escola de Frankfurt é uma forma intelectual de luta contra a sociedade vigente",⁶⁵ assentada sobre a lógica positivista de um lado e a lógica marxista de outro. Se bem que, em alguns aspectos, a teoria crítica se tenha inspirado em alguns conceitos adotados pelo marxismo, como os de dominação e emancipação, de ideologia e dialética, seus adeptos negam o determinismo histórico, não aceitam a primazia do modo de produção na modelação da história humana e rejeitam a noção de que os mecanismos de dominação se realizam essencialmente no processo laboral. Na realidade, a teoria crítica se fundamenta mais em Hegel que em Marx, apresentando-se, assim, como uma proposta essencialmente neo-hegeliana.

Ao condenar o determinismo histórico e ao rejeitar, simultaneamente, o individualismo e o consumismo capitalista, a teoria crítica se propõe a investigar a natureza humana dos fenômenos históricos e dos fatos econômicos em função da

(63. Entre os protagonistas do pensamento frankfurtiano se destacam HORKHEIMER, Max. *Eclipse of reason*. New York, Oxford University Press, 1947; HORKHEIMER Max & ADORNO, Theodor W. *Dialectic of enlightenment*. New York, Herder and Herder, 1972; MARCUSE, H. *One-dimensional man*. Boston, Beacon Press, 1966; HABERMAS, Jurgen. *Knowledge and human interest*. Washington, D. C., Beacon Press, 1971.

(64. MERQUIOR, José Guilherme. *Arte e sociedade em Marcuse, Adorno e Benjamin*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1969, p. 21.

(65. MERQUIOR, J. G. *Op.cit.*, p. 149.

qualidade de vida humana coletiva. Ou seja, a teoria crítica adota um pensamento humanista ao invés da postura racionalista do positivismo ou da postura determinista do marxismo. Em vez da neutralidade científica defendida pelo positivismo, a teoria crítica postula que toda ciência serve a determinados interesses, os quais ela procura desocultar através da crítica. O método dialético de inspiração hegeliana serviu como instrumento analítico para mostrar a estreita vinculação entre conhecimento e ação, entre teoria e prática. O objetivo da teoria crítica não é a busca de leis e verdades universais como é o caso da teoria marxista e do positivismo idealista, mas a crítica eficaz capaz de apontar o caminho para a mudança social em contextos específicos. Sua finalidade é o estabelecimento de instituições sociais mais justas e o alcance da emancipação humana.

Muitos são os desafios para a concepção de uma *teoria crítica de administração da educação* como processo mediador na sociedade moderna. Aplicada à educação, a teoria crítica se preocupa com os interesses a que serve a escola, seus alunos, professores e pessoal técnico e administrativo. Ela se preocupa em explicitar os valores e a cultura dominantes na escola, no sistema de ensino e na sociedade. Ela utiliza o método dialético como instrumento para estudar e entender as contradições que caracterizam o sistema de ensino em termos de teoria educacional e prática de ensino, em termos de reprodução e construção do conhecimento, e em termos de dominação e emancipação dos participantes do sistema educacional no contexto global da sociedade.

Entre os recentes esforços para ensaiar uma *teoria crítica de administração da educação*, destaca-se o do australiano Bates, apresentado em 1982 em Nova Iorque, por ocasião da reunião anual da Associação Americana de Pesquisa Educacional.⁶⁶ O seu trabalho faz uma crítica mordaz ao enfoque funcionalista e comportamental da tradicional teoria administrativa adotada na educação e apresenta alguns lineamentos iniciais de um enfoque alternativo baseado na teoria crítica e associado à nova sociologia da educação.⁶⁷ O seu argumento principal se apóia na adoção da cultura como o contexto em que se situa a educação e se exerce a admi-

66. BATES, Richard J. Towards a critical practice of educational administration. *Studies in Educational Administration*, Commonwealth Council for Educational Administration, Armidale, Australia, (27):1-15, set., 1982. Muitos outros autores críticos buscam elementos no pensamento frankfurtiano, especialmente nas propostas teóricas de Habermas, como DENHART, R. Public administration and the critique of domination. *Administration and Society*, (11): 107, 1979; GREENFIELD, Thomas B. Organizations as social inventions: rethinking assumptions about change. *Journal of Applied Behavioral Science*, 9(5):551-74, 1973; RAMOS, Alberto Guerreiro Misplacement of concepts and administrative theory. *Public Administration Review*, (6):550-6, 1978; WOOD S. & KELLY, J. Toward a critical management science. *Journal of Management Studies*, 15(1):1-24; FOSTER, W. Administration and the crisis of legitimacy: a review of habermasian thought. *Harvard Education Review*, 50:496-505, 1980.

67. Richard Bates faz referência a vários autores da nova sociologia da educação mas se fundamenta especialmente em YOUNG Michael & WHITTY, Geoff. *Society, state and schooling*. U. K., Ringmer, Falmer Press, 1977 e em BOURDIEU, Pierre *Systems of education and systems of thought*. In: YOUNG, Michael *Knowledge and control*. London, McMillan, 1971. p.189-207.

nistração educacional. Finalmente, ele argumenta que a prática de uma administração reflexiva implica necessariamente na crítica da dominação e no compromisso de lutar pela construção de um mundo melhor.

A maior potencialidade da *teoria crítica*, tal como é utilizada por Bates e outros autores, é precisamente sua capacidade de *crítica* da realidade educacional e do sistema administrativo existente na educação. Como os administradores estão envolvidos fundamentalmente com a realidade concreta das escolas e sistemas de ensino, a teoria crítica pode, sem dúvida, oferecer-lhes elementos para identificar as limitações da prática educacional e para propor meios que visem a aperfeiçoá-la. Além disso, a atitude crítica e reflexiva merece atenção especial por parte dos administradores educacionais pois permite mediar a contradição entre valores e fatos, entre teoria e prática, entre reprodução e construção, entre a crítica e as possibilidades de ação concreta.

Nessa mediação, no entanto, até o presente tem havido maior preocupação com a crítica formal da situação vigente do que com a delineação das possibilidades concretas de ação humana. Por essa razão, a grande potencialidade crítica e reflexiva da teoria crítica, tal como tem sido usada na administração da educação, também se torna a sua grande limitação, pois ela foi incapaz de se constituir, até o presente, em um novo paradigma orientador da prática administrativa. A passagem da crítica da realidade educacional para propostas concretas de ação humana apresenta-se então como o grande desafio para a administração da educação como processo mediador.

Nesse sentido, a *abordagem de ação humana coletiva*⁶⁸ surge como um movimento intelectual particularmente relevante para a concepção de um paradigma de administração da educação que, a partir da crítica dos fenômenos educacionais, seja capaz de adotar uma mediação administrativa nos limites da ação coletiva. A conjugação da *teoria crítica* e da *abordagem da ação humana coletiva* permite visualizar um paradigma capaz de prover soluções específicas para orientar a ação administrativa num conjunto de circunstâncias historicamente dadas, a partir da avaliação crítica da prática existente.

A orientação cultural, que permeia tanto a *teoria crítica* como a *abordagem da ação humana coletiva*, torna-se particularmente relevante nesse esforço sintético. É precisamente a cultura que oferece o contexto do qual se deriva a prática pedagógica e o exercício da administração da educação comprometidos com a promoção de uma forma qualitativa de vida humana coletiva, definida a partir das percepções e interpretações dos participantes da instituição educacional inserida em seu meio social.

68. Muitos estudiosos de todas as partes do mundo vêm se dedicando à construção de uma teoria da ação humana, destacando-se SILVERMAN, David. *The theory of organizations*. New York, Basic Books, Inc., Publishers, 1970; RAMOS, Alberto Guerreiro. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1981; CROZIER, Michel & FRIEDBERG, Erhard. *Le système et l'acteur: les contraintes de l'action collective*. Paris, VI, Editions Seuil, 1977.

Nesse contexto, a administração da educação será relevante para indivíduos e grupos que participam do processo educacional na medida em que ela exercer uma mediação significativa entre a cultura e o ensino, à luz do ideal de promoção de uma forma qualitativa de vida humana coletiva, baseada na conjugação adequada da liberdade e da equidade. O pressuposto fundamental desta afirmação é o de que o caminho político-administrativo para a promoção de uma forma qualitativa de vida humana é o da *participação*, pois ela favorece a definição justa dos espaços de contribuição e de beneficiamento individual da experiência coletiva e afasta o perigo das soluções dogmáticas e fechadas desprovidas de sínteses superadoras. Uma *mediação participativa* assim concebida como *estratégia crítica de ação humana coletiva* surge então como uma alternativa analítica e praxeológica de administração educacional capaz de favorecer a adoção de opções existenciais relevantes e significativas por parte dos participantes que, na escola e na sociedade como um todo, tentam desenvolver uma forma qualitativa de vida humana.

**ADMINISTRADOR
DA EDUCAÇÃO**

C ESTADO ATUAL DO CONHECIMENTO DAS FUNÇÕES DO ADMINISTRADOR EDUCACIONAL NO BRASIL: DIMENSÃO LEGAL

MESSIAS COSTA, MARIA ANGELA GOUVEIA DE MELLO, HÉLÈNE BARROS,
HELENA MACHADO C. DE ABREU, ALTAIR MACEDO LAHUD, EDIRUALD
DE MELLO, THEODOLINDO A. CERDEIRA, EURIDES BRITO DA SILVA,
STELLA C. G. TROIS E BENNO SANDER*

RESUMO

Este artigo apresenta um estudo exploratório das funções legais do administrador da educação no Brasil. O trabalho analisa comparativamente as tarefas do diretor de escola de primeiro e segundo graus identificadas na legislação educacional de 16 estados, classificando-as por tipos de atividades (substantivas ou adjetivas) e por dimensões do processo administrativo (planejamento, organização, direção, coordenação ou controle). Os resultados da pesquisa oferecem valiosas informações para avaliar a legislação do ensino à luz da teoria e da prática da administração da educação no Brasil.

ABSTRACT

This paper presents an exploratory study of the legal roles of the educational administrator in Brazil. The study makes a comparative analysis of the tasks assigned to primary and secondary school principals, according to the educational laws of 16 states, classifying the tasks by kinds of activities (substantive or instrumental) and by dimensions of the administrative process (planning, organization, direction, coordination or control). The results of the study offer valuable information for the evaluation of educational legislation in the light of the theory and the practice of educational administration in Brazil.

INTRODUÇÃO

A função de administrador da educação tem sido constantemente tema de pesquisas, ensaios e documentos normativos. A quantidade de escritos sobre o tema já é bastante volumosa. Falta, no entanto, um estudo capaz de consolidar o conhecimento existente, no sentido de indicar se o que já se conhece sobre as funções do administrador da educação é suficiente para sugerir às agências formadoras quais as habilidades e capacidades adequadas a um administrador da educação. O Seminário Sobre Formação de Administradores Escolares realizado em maio

*Professores do Departamento de Planejamento e Administração da Educação da Universidade de Brasília.

RBAE	Porto Alegre	v.2	n.1	p.64-86	jan./jun.
------	--------------	-----	-----	---------	-----------

de 1978 na Universidade de Brasília (UnB), sob o patrocínio conjunto da Secretaria Geral do MEC e do Departamento de Planejamento e Administração da Faculdade de Educação, confirmou a necessidade do estudo do tipo aqui desenvolvido, a fim de suprir a lacuna existente.

O estudo da função de administrador da educação pode ser feito através de diferentes abordagens. José A. Dias aponta, por exemplo, a análise de trabalho (*job analysis*), o estudo comparativo, a auto-análise, o estudo das expectativas sociais e o estudo da legislação vigente como alguns métodos que podem ser usados para o estudo da função de diretor de escola.¹

O estudo em desenvolvimento no Departamento de Planejamento e Administração da Faculdade de Educação da UnB pretende analisar a função de diretor enfocando três dimensões: a dimensão legal, a dimensão real e a dimensão teórica. A *dimensão legal* pretende estudar a função do administrador da educação a partir da versão oficial das atribuições apontadas pela legislação vigente. A *dimensão real* irá estudar as tarefas exercidas de fato pelos administradores da educação e basear-se-á nos resultados de pesquisas de campo, desenvolvidas com o objetivo de melhor conhecer a realidade educacional brasileira. A *dimensão teórica* irá analisar aquelas tarefas apontadas pelos estudos de natureza teórica mais expressivos que foram realizados no Brasil nos últimos anos.

O presente relatório apresenta apenas a parte referente à dimensão legal da pesquisa, identificando as tarefas do diretor de escola de primeiro e segundo graus na legislação de 16 Unidades da Federação, segundo tipos de atividades e dimensões do processo administrativo.

METODOLOGIA

Natureza da pesquisa

O presente trabalho é fundamentalmente um estudo descritivo-comparativo da função de administrador da educação, sendo, portanto, de natureza exploratória. Embora a preocupação básica deste estudo seja explorar o que a legislação vigente diz a respeito da função de administrador educacional, as seguintes perguntas foram formuladas para melhor direcionamento do trabalho:

¹DIAS, José A. Direção de unidade escolar. In: BREJON, Moysés. (org.) *Estrutura e funcionamento do ensino de 1.º e 2.º graus*. São Paulo, Pioneira, 1976. Um exemplo da aplicação do método de análise de trabalho (*job analysis*) relativo à função de diretor de escola bem como à função de professor e de técnicos educacionais pode ser encontrado em Roberto Moreira, Ivette G. Moreira, Messias Costa e Suely G. Bonitatibus, *Descrição de cargos*, São Paulo, Centro Regional de Pesquisas Educacionais "Prof. Queiróz Filho", 1968, mimeo. Um importante estudo da função de diretor de escola é encontrado em João Gualberto de Carvalho Meneses, *Direção de grupo escolar* (análise de atividades de diretores), tese de doutoramento, Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, 1972.

1. Quais são as tarefas legalmente atribuídas ao administrador da educação?
2. A que dimensão (ou dimensões) do processo administrativo pertencem as tarefas atribuídas ao administrador da educação?
3. Há equilíbrio entre as diferentes dimensões do processo administrativo (planejamento, organização, direção, coordenação e controle) no que diz respeito à função de administrador da educação? Se não há, quais são as dimensões que predominam de acordo com a legislação?
4. Que tipos de atividades (atividades-meio ou atividades-fim) são mais enfatizadas pelos documentos legais?

Definições básicas

Administrador da educação. Neste trabalho, entende-se por administrador da educação o diretor de escola de primeiro e segundo graus e de complexo escolar.

A definição de administrador da educação como sendo o diretor de escola deve-se à necessidade de delimitar a amplitude do estudo. É óbvio que esta é uma definição bastante restritiva.

Documento legal. Todos os atos normativos oriundos dos Conselhos de Educação dos estados, territórios e do Distrito Federal, Secretarias de Educação e órgãos a elas subordinados, inclusive das próprias escolas, foram considerados documentos legais. O conceito de documento legal inclui, portanto, leis, decretos-leis, decretos, resoluções, portarias, atos, instruções, regimentos ou normas regimentais, pareceres dos CEEs e documentos similares.

Função do administrador da educação. Segundo Flávio de Toledo, função é "o conjunto de tarefas desempenhadas de maneira sistemática por uma ou várias pessoas".² Assim, a função de administrador da educação é o conjunto de tarefas desempenhadas pelo diretor da escola de primeiro e segundo graus, sejam estas de natureza pedagógica, social ou burocrática.³

População e amostra

A população de interesse para o presente estudo constitui-se de todos os sistemas estaduais de educação pública do país. Dados os objetivos da pesquisa e o tamanho da população optou-se pelo estudo do universo.

²TOLEDO, Flávio de. *Administração de pessoal*. São Paulo, Atlas, 1976, p.19.

³J. Querino Ribeiro e Carlos C. Mascaro identificaram três tipos de funções do diretor de escola: de natureza pedagógica, social e burocrática. RIBEIRO, J. Querino & MASCARO, Carlos C. *Administração escolar, função de grupos e não de indivíduos*, tese apresentada no I Congresso de Organização Científica, São Paulo, 1950, p.6. *Apud* DIAS, José Augusto. *Direção de unidade escolar*. In: BREJON, Moysés. (org.), *Estrutura e funcionamento do ensino de 1º e 2º graus*. São Paulo, Pioneira, 1976.

Variáveis

Consideram-se variáveis básicas, para efeito de comparação entre as dimensões, as seguintes:

1. regiões: Norte, Nordeste, Sudeste, Sul, Centro-Oeste;
2. Unidades da Federação: os estados, os territórios e o Distrito Federal;
3. dimensões do processo administrativo: planejamento, organização, direção, coordenação e controle;
4. tipos de atividades: atividades-meio ou adjetivas e atividades-fim ou substantivas;
5. níveis de ensino: primeiro grau, segundo grau

Coleta de dados

Para efetuar a coleta de dados, prosseguiu-se em duas etapas distintas. Na primeira, com a colaboração do Conselho Federal de Educação, telegrafou-se às Secretarias de Educação e Conselhos de Educação de todas as Unidades da Federação solicitando cópias de todos os documentos legais que apresentassem as tarefas e outras informações de interesse, relativas à função de diretor de escolas de primeiro e segundo graus. Responderam ao pedido 15 Unidades enviando material ou informando sobre a inexistência do mesmo. No material de apenas sete delas encontraram-se as tarefas que foram analisadas e discutidas no relatório preliminar.

Na segunda fase, um outro telegrama foi mandado pela equipe da pesquisa a todas as Unidades da Federação que não responderam à primeira solicitação. Outra comunicação foi também enviada àquelas Unidades que mandaram material, mas em cujos documentos não foram encontradas as descrições das tarefas de diretor de escola. O objetivo desta terceira comunicação foi a de constatar se houve dificuldade no entendimento da solicitação ou se estas Unidades realmente não possuíam material específico sobre as tarefas de diretor de escola. Verificou-se também se a descrição das tarefas da função de diretor é uma atribuição da própria escola e, na eventualidade de esta suposição ser verdadeira, procurou-se saber se os órgãos estaduais (Secretaria e Conselho de Educação) dispunham ou não destes documentos.

Assim sendo, 13 estados foram novamente solicitados, dos quais nove forneceram material de onde foram retiradas as tarefas de diretor de escolas de primeiro e segundo graus que encontram-se analisadas na parte dos resultados desta pesquisa.

Procedimentos de análise

Para se analisar os documentos recebidos foi necessário adotar certas medidas no sentido de organizar e sistematizar o material. As atividades desenvolvidas para este fim foram: triagem dos documentos, preparação dos dados, desenvolvimento de uma técnica de classificação das tarefas, validação de uma matriz e o processo propriamente dito de categorizar as tarefas.

Triagem. A triagem do material constituiu-se na separação dos documentos que apresentavam tarefas atribuíveis aos diretores, daqueles que não apresentavam.

Na triagem do material observou-se que os documentos enviados por algumas Unidades da Federação não se ajustavam aos tipos de documentos legais definidos anteriormente. Estas Unidades, ao invés de definirem as atividades de diretor de escola através de uma lei, decreto, regimento, resolução ou outro documento congêner, apresentam-nas num *Manual de procedimentos ou Manual administrativo*, elaborados pela administração do sistema de ensino. Nestes casos, o *Manual* foi considerado também um documento legal embora fugisse à definição apresentada no início do trabalho.

*Preparação dos dados.*⁴ A preparação dos dados consistiu em levantar ou extrair dos documentos legais obtidos as funções atribuídas ao diretor de escola. O objetivo desta atividade foi conseguir uma listagem, a mais completa possível, de todas as tarefas de diretor de escola no Brasil (anexo I). É importante assinalar, no entanto, que os documentos legais nem sempre apresentavam as tarefas já arroladas e dispostas em ordem lógica como se poderia pensar. Um regimento escolar, por exemplo, além de ter um artigo que descreve as atividades que um diretor de escola deve executar, apresentava, ao tratar de outros assuntos, tarefas que também fazem parte da função de diretor de escola. Assim, os documentos legais não só continham tarefas claras e bem definidas mas também apresentavam aquelas que aparecem apenas nas "entrelinhas". Da mesma forma, as tarefas de diretor de escola não só compreendiam aquelas por ele mesmo desempenhadas como, de certa forma, abrangiam também aquelas que ele executa através de outrem (delegação) ou como membro de colegiados. Assim, com o intuito de apresentar um trabalho tanto quanto possível exaustivo e ao mesmo tempo ser o mais fiel possível ao texto legal, registrou-se na listagem de cada tarefa se a mesma era de natureza direta (explícita ou implícita) ou indireta (explícita ou implícita).

Tarefa direta e explícita (DE) — tarefa atribuída à pessoa do próprio diretor de escola e referida de forma clara e precisa no texto legal.

Exemplo: O artigo 48 do Regimento Comum das Escolas Estaduais de 1.º Grau do Estado de São Paulo diz o seguinte:

"Art. 48 — São competências do Diretor de Escola, além de outras que lhe forem atribuídas por lei, decreto ou ato da administração superior:

I — em relação às atividades específicas:

.....
.....
.....

autorizar a matrícula e transferência de alunos" (item 50 da listagem).

⁴A utilização desta expressão deve-se às características do estudo, como poderá ser constatado na descrição das atividades desta fase da pesquisa.

Como se percebe, a atribuição de "autorizar a matrícula e transferência de alunos" é uma tarefa claramente definida no texto legal como sendo da competência do diretor, devendo ser por ele próprio executada. Esta atribuição foi, portanto, classificada como *direta e explícita*.

Tarefa direta e implícita (DI) — tarefa atribuída à pessoa do próprio diretor de escola, mas que se encontra apenas subentendida no texto legal.

Exemplo: O artigo 16 do Regimento Comum das Escolas Estaduais de 1º Grau do Estado de São Paulo diz o seguinte:

"Art. 16: O Coordenador Pedagógico tem as seguintes atribuições:

.....
.....
.....

XI — assessorar a direção da escola, especificamente quanto a decisões relativas a:

.....
.....
.....

utilização de recursos didáticos da escola" (item 38 da listagem).

Como se observa, o artigo trata das atribuições do Coordenador Pedagógico mas acha-se subentendida a idéia de que ao diretor cabe tomar decisões relativas à "utilização de recursos didáticos da escola". Assim, a tarefa foi arrolada como sendo implicitamente da competência do diretor.

Tarefa indireta e explícita (IE) — tarefa que não deixa de ser uma atribuição do diretor de escola mas que no documento legal aparece como de responsabilidade de outrem ou de colegiados. Como o diretor é responsável pelo trabalho de seus auxiliares e é elemento nato de todos os colegiados, estas atividades também podem ser consideradas tarefas do diretor de escola. Nos documentos legais elas se apresentam de forma clara.

Exemplo: Num determinado artigo, um regimento diz que o diretor é membro do Conselho Escolar. Noutro artigo do mesmo regimento está expresso que ao Conselho Escolar cabe "opinar sobre programas de assistência social e material aos alunos" (Regimento Comum das Escolas Estaduais de 1º Grau de São Paulo, artigo 10, inciso II, letra c). Como se percebe, está *explicitamente* indicado que a tarefa indiretamente pertence ao diretor de escola. Na elaboração das listagens, esta atividade aparece como uma das tarefas de diretor redigida da seguinte forma: "Opinar, como membro do Conselho Escolar, sobre programas de assistência social e material dos alunos" (II e; item 32 da listagem referente ao estado de São Paulo).

Tarefa indireta e implícita (II) — da mesma forma como no caso anterior, mas aparece apenas subentendida nos documentos legais.

Exemplo: O artigo 67 do Regimento Comum das Escolas Estaduais de 1º Grau do Estado de São Paulo diz:

"Art. 67: A parte de Educação Geral compreenderá o núcleo comum estabelecido pelo CFE, os conteúdos expressos no art. 7º da Lei nº 5692 de 1971, matérias da parte diversificada, de acordo com normas do CEE.

§ 1º —

§ 2º — A escolha dos conteúdos da parte diversificada será feita pela escola de acordo com as normas do Conselho Estadual e deverá ser autorizada pelo órgão competente da Secretaria de Educação”.

O que está implicitamente dito neste parágrafo é que a escola fará “a escolha dos conteúdos da parte diversificada”. Como o diretor é parte integrante da escola, esta escolha é indiretamente uma de suas atribuições. Assim, na preparação da listagem foi registrada como atribuição do diretor a seguinte tarefa: “Participar, com a escola, da escolha dos conteúdos da parte diversificada, de acordo com as normas do Conselho Estadual e autorizada pelo órgão competente da Secretaria da Educação” (item 104 da listagem).

A iniciativa de indicar no final de cada tarefa arrolada a categoria DE, DI, IE e II, de acordo com a classificação apresentada, foi tomada como uma medida que possibilitasse reanálises diferentes originadas de outros pontos de vista no que diz respeito à maneira de abordar o problema. Na eventualidade de uma ou outra daquelas categorias não ser aceita, o investigador poderia, com bastante facilidade, retomar o estudo de uma forma diferente, sem dispendir muito tempo e energia.

A transcrição de cada tarefa foi feita, tanto quanto possível, na sua forma original. Quando isto não foi possível pequenas mudanças na redação foram feitas desde que não alterassem o espírito do que se encontrava expresso. Estas modificações, na sua maioria, consistiram em colocar o verbo principal no infinitivo e no início da sentença. Nos casos em que havia um enunciado geral seguido de detalhes, procurou-se completar (repetindo as primeiras palavras dos artigos) a redação das alíneas que estavam ligadas pelo sentido ao *caput* do artigo ou do inciso anterior.

Houve casos em que o documento legal apresentava não somente uma, mas várias tarefas contidas num mesmo artigo.

Exemplo: “Organizar, superintender, coordenar e controlar todas as atividades desenvolvidas no âmbito da unidade escolar” (Regimento Comum das Escolas Estaduais de 1º Grau do Estado de São Paulo, artigo 5º).

Em situações como esta o artigo foi desdobrado em tantas tarefas quantas necessárias a fim de facilitar a comparação e análise dos dados.

Deve ser observado também que, em alguns casos, os documentos legais não faziam distinção entre tarefas ou atividades e normas de conduta ou atitudes, desejáveis pelo sistema, no que diz respeito à função de diretor de escola.

Exemplos: “Conviver com os alunos. Não temer a intimidade com os jovens” (Manual Administrativo da Secretaria de Educação e Cultura do Estado de Goiás, página 9, item 3, b); “Ser amigo dos alunos muito embora não se furte aplicar, em caso de necessidade, as sanções punitivas previstas no regimento da sua escola” (*Idem*, página 9, item 3, d).

Finalmente, resta mencionar que, com o intuito de possibilitar aos interessados um confronto das atividades arroladas nas listagens, com o original, registrou-se ao lado de cada tarefa o número do artigo, dos incisos e as alíneas ou páginas, do documento de onde a informação foi extraída.

Técnica de classificação das tarefas

Feito o arrolamento das atividades de diretor de escola, previstas na legislação, constatou-se a necessidade de se elaborar esquemas (sistemas) de classificação das tarefas que possibilitassem um melhor conhecimento da função de direção. Assim, foram adotados dois esquemas:

1. dimensões do processo administrativo: planejamento, organização, direção, coordenação e controle;

2. tipos de atividades: atividades-meio ou adjetivas e atividades-fim ou substantivas.

O primeiro esquema, de inspiração fayolista,⁵ é simples e prático e foi escolhido por não agregar demasiadamente as tarefas, o que dificultaria a utilização dos resultados. Por outro lado, os resultados desta pesquisa podem ser facilmente reanalisados em função de uma outra tipologia que, por ventura, se venha a adotar.

Para cada dimensão do processo administrativo foram adotadas as seguintes definições:

1. planejamento (P) — tarefas relacionadas à elaboração do plano escolar, ao fornecimento de informações ao plano estadual de educação, à programação de atividades de todas as outras tarefas relacionadas à previsão de recursos e meios necessários à consecução dos objetivos educacionais;

2. organização (O) — tarefas relacionadas ao processo de estruturar e ordenar órgãos; regular relações e determinar funções;⁶

3. direção (D) — tarefas relacionadas ao processo de orientação da ação; à tomada de decisão; ao comando e à liderança;

4. coordenação (C) — tarefas relacionadas ao processo de articular decisões e ações;

5. controle (N) — tarefas relacionadas ao processo de verificar se a execução das ações coincide com o plano adotado.

O segundo esquema, isto é, o que divide as tarefas em atividades adjetivas e atividades substantivas, foi inspirado na classificação dos aspectos da administração escolar de J. Querino Ribeiro:

1. atividades-meio ou adjetivas — tarefas ligadas às atividades de apoio e que podem referir-se aos aspectos de pessoal (docente, técnico e administrativo (P) e discente (D), material (M) ou orçamento e finanças (O) da escola;

2. atividades-fim ou substantivas — tarefas ligadas ao processo de escolarização propriamente dito e aos objetivos sociais da escola. Envolve, portanto, os aspectos técnico-educacionais (E) e os aspectos sociais (S).

⁵FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral*. São Paulo, Atlas, 1964.

⁶Definição baseada em RIBEIRO, José Querino. *Ensaio de uma teoria de administração escolar*. Edição revisada, anotada e aplicada por João Gualberto de Carvalho Meneses. São Paulo, Sarai-va, 1978. p.133.

⁷RIBEIRO, J. Querino. *Idem*. p.102.

O cruzamento dos dois esquemas de classificação resultou na matriz apresentada a seguir e utilizada para categorizar cada uma das tarefas estudadas.

Validação da matriz

A categorização das tarefas, de acordo com os elementos da matriz, foi precedida de um processo de validação da mesma. A preocupação era, portanto, saber se a matriz realmente "media" aquilo que ela se propunha medir.⁸ A fim de aferir a existência ou não desta característica, o instrumento foi testado em diversos exemplos, fazendo-se os devidos ajustamentos por consenso da equipe de pesquisa. Verificou-se, por exemplo, que algumas tarefas da categoria atividades-meio eram por demais abrangentes referindo-se, ao mesmo tempo, às subcategorias pessoal, material e orçamento e que, portanto, não podiam ser classificadas especificamente dentro de uma destas divisões. Outras vezes, as atividades eram muito gerais e, da mesma forma transcendiam àquelas subcategorias. Para solucionar estes problemas optou-se pela criação de uma quarta subcategoria de natureza bem geral e residual que passou a ser chamada de *administração geral (A)*.

Exemplo: "Promover o contínuo aperfeiçoamento dos recursos humanos, físicos e materiais da escola" (Regimento Comum das Escolas Estaduais de 1º Grau do Estado de São Paulo, artigo 7, inciso VI, item 17 da listagem).

Esta tarefa, que parece referir-se à dimensão de *direção*, diz respeito aos aspectos humanos, físicos e materiais, e foi, portanto, classificada dentro da categoria mais abrangente denominada *administração geral (DA)*.

Houve casos também em que a tarefa referia-se ao mesmo tempo, aos aspectos substantivos e adjetivos ou transcendia esta divisão, tendo que ser classificada dentro de uma nova categoria de natureza geral ou residual e denominada *atividades gerais (G)*.

Exemplo: "Assegurar a compatibilização do Plano Escolar com o Plano Setorial de Educação". (Regimento Comum das Escolas Estaduais de 1º Grau do Estado de São Paulo, artigo 7, inciso I, letra b, item 7 da listagem).

Esta é uma atividade que diz respeito à tarefa de planejar (P) mas, da forma como aparece, provavelmente envolve tanto os aspectos substantivos como os adjetivos. Por isso, foi classificada como atividade *geral de planejamento (PG)*.

Processo de categorização das tarefas

Elaborado, testado e considerado aceitável, o instrumento passou a ser usado para a categorização das tarefas, colocando-se antes de cada item da listagem duas

⁸ LINDEMAN, Richard H. *Medidas educacionais*. Porto Alegre, Globo, 1974, p.36.

**MATRIZES PARA CLASSIFICAÇÃO DAS TAREFAS
DO DIRETOR DE ESCOLA DE 1º e 2º GRAUS
— DIMENSÃO LEGAL —**

Tipos de Atividades (A)		Adjetivos ou Atividades-meio (A1)						Substantivos ou Atividades-fim (A2)		Atividades gerais
		Pessoal		Materia- l	Orça- mento	Adm. geral	Técnico educac.	Sociais		
		DTA *	DISC **							
Dimensões do processo administrativo (B)	Planejamento (B1)	PP	PD	PM	PO	PA	PE	PS	PG	
	Organização (B2)	OP	OD	OM	OO	OA	OE	OS	OG	
	Direção (B3)	DP	DD	DM	DO	DA	DE	DS	DG	
	Coordenação (B4)	CP	CD	CM	CO	CA	DE	CS	DG	
	Controle (B5)	NP	ND	NM	NO	NA	NE	NS	NG	

* Docente, técnico e administrativo

** Discente

letras, correspondentes à célula apropriada, e encontradas na matriz. Como a classificação de cada tarefa, não obstante ter sido feita a partir das definições apresentadas anteriormente, envolveu um julgamento subjetivo, decidiu-se que, a fim de aumentar o grau de confiabilidade dos resultados, seria desejável que cada atividade fosse analisada três vezes, cada uma delas por um membro diferente da equipe da pesquisa. Em alguns casos mais difíceis o julgamento era acompanhado de uma ampla discussão para se chegar a uma conclusão final conseguida através do consenso.

RESULTADOS

Os documentos legais recebidos constituíram-se num rico material de estudo e, considerando-se a natureza exploratória do trabalho, puderam ser analisados sob diferentes pontos de vista. Aqui, este material foi analisado a partir de quatro ângulos diferentes, a saber:

1. análise das tarefas segundo a forma em que aparecem nos documentos;
2. análise das tarefas segundo os níveis de ensino;
3. análise das tarefas segundo as Unidades da Federação e categorias da matriz;
4. análise global das tarefas segundo as categorias da matriz.

1. Análise das tarefas segundo a forma em que aparecem nos documentos

O material analisado se caracterizou por uma grande variedade de formas de apresentar o conteúdo do documento e de estilos diferentes de redação. Em alguns casos os artigos eram longos demais tornando-se, às vezes, um pouco difícil uma adequada compreensão da mensagem. Além disso, houve situações em que até mesmo termos incomuns e expressões vagas apareciam.

Existem artigos que se apresentam com uma redação um pouco ambígua. A expressão "organizar as atividades de planejamento da escola", por exemplo, pode trazer dúvidas sobre se o legislador deseja enfatizar a atividade de *organização* ou a de *planejamento*. "Planejar a execução das atividades educacionais" é um outro exemplo onde não fica suficientemente claro se se trata de *planejamento* ou de *execução*. Nestes casos, foi necessário desdobrar o artigo para que dele se retirassem, para estudo, várias tarefas, às vezes explícitas, outras implícitas, ora diretas ora indiretas. Estas tarefas evidenciaram, não raro, funções diferentes no ato de administrar. Alguns artigos expressavam "controle" ao mesmo tempo que também se referiam ao "comando". Nestes casos as duas ações foram consideradas neste estudo.

É lógico que estes casos são poucos e não invalidam a qualidade do material, e se situações como estas são observadas, é apenas por uma questão de rigor científico, sem entrar, de forma alguma, num julgamento apressado da importância dos documentos. É possível, no entanto, que casos como estes dificultem a opera-

cionalização das tarefas, contribuindo assim para a não implementação do que prescrevem os textos legais. Se esta suposição é verdadeira ou não, somente um estudo específico sobre o assunto poderia dizer.

Como foi observado na secção sobre a metodologia adotada, registrou-se também a forma em que as tarefas se apresentam nos documentos. Assim, há informação sobre se a atividade pertence à categoria direta-explícita, direta-implícita, indireta-explícita ou indireta-implícita. A distribuição destas tarefas por Unidade Federada e forma redacional é apresentada na tabela seguinte.

Tabela 1
Distribuição das tarefas de diretor de escola
por Unidade Federada e forma redacional

Unidade Federada \ Forma redacional	DIRETA		INDIRETA		TOTAL
	Explícita (DE)	Implícita (DI)	Explícita (IE)	Implícita (II)	
Amapá	25	1	3	—	29
Ceará	31	2	—	—	33
Distrito Federal	9	11	—	—	20
Goiás	68	12	—	—	80
Maranhão*	56	9	—	—	65
Total	(17)	—	—	—	(17)
1º Grau	(39)	(9)	—	—	(48)
2º Grau	51	—	75	—	126
Mato Grosso**	51	—	75	—	126
Mato Grosso do Sul**	41	5	8	—	54
Paraná	178	—	22	—	200
Pernambuco	19	5	3	—	27
Piauí	5	14	—	—	19
Rio de Janeiro	3	2	—	—	5
Rio Grande do Norte	72	35	—	—	107
Rio Grande do Sul	42	—	—	—	42
Roraima	103	—	15	—	118
Santa Catarina	90	24	6	4	124
São Paulo***	(82)	(20)	(6)	(4)	(112)
2º Grau					
1º Grau					
Total	884	120	207	4	1175

* Os dados que se encontram entre parêntesis não são computados nos totais.

** Encontra-se em vigor nos dois estados o mesmo regimento para as escolas estaduais de primeiro e segundo graus.

*** As tarefas referentes ao segundo grau englobam as do primeiro grau. Assim, os dados que se encontram entre parêntesis não são computados nos totais.

Como era de se esperar, a *grande maioria* das tarefas pertence à categoria direta-explícita. Apenas 10% das atividades diretamente atribuídas ao diretor de escola estavam implicitamente indicadas nos textos legais. As atividades indiretamente atribuídas ao diretor, quer na forma explícita ou implícita, são bastante reduzidas,

sugerindo que a exclusão das mesmas não alteraria significativamente os resultados da análise.

Convém notar também que nos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Piauí, Pernambuco, Santa Catarina, Amapá e São Paulo, observou-se o aparecimento das tarefas do tipo IE.

Somente o estado de São Paulo apresentou tarefas identificadas como II.

Isto talvez se deva ao fato de haver um maior número das atribuições de diretores para aqueles estados em comparação com os demais, tendo havido, portanto, a possibilidade do aparecimento dos diferentes casos previstos. Além disso, é possível que tal ocorrência seja simplesmente devido à forma pela qual as atribuições são apresentadas nos documentos dos diversos estados.

Tabela 2
Distribuição das tarefas de diretor de escola por estado,
segundo os níveis de ensino e tipos de atividades

Unidade Federada	1º grau			2º grau			1º e 2º graus			Totais gerais
	Ativ. meio	Ativ. fim	Ativ. gerais	Ativ. meio	Ativ. fim	Ativ. gerais	Ativ. meio	Ativ. fim	Ativ. gerais	
Amapá	—	—	—	—	—	—	15	7	7	29
Ceará	—	—	—	—	—	—	12	5	16	33
Distrito Federal	—	—	—	—	—	—	10	1	9	20
Goiás	—	—	—	—	—	—	43	13	24	80
Maranhão	6	2	9	21	10	17	—	—	—	65
Mato Grosso	—	—	—	—	—	—	88	25	13	126
Mato Grosso do Sul	—	—	—	—	—	—	88	25	13	126
Paraíba	—	—	—	—	—	—	26	17	11	54
Pernambuco	—	—	—	—	—	—	145	47	8	200
Piauí	—	—	—	—	—	—	13	2	12	27
Rio de Janeiro	—	—	—	—	—	—	2	4	13	19
Rio Grande do Norte	—	—	—	—	—	—	1	2	2	5
Rio Grande do Sul	—	—	—	—	—	—	42	18	47	107
Roraima	23	11	8	—	—	—	—	—	—	42
Santa Catarina	—	—	—	—	—	—	75	21	22	118
São Paulo*	(53)	(15)	(44)	62	18	44	—	—	—	124
Total	29 (82)	13 (28)	17 (61)	83	28	61	560	187	197	1175

* As tarefas do primeiro grau do estado de São Paulo estão contidas no segundo grau; por isso, para evitar dupla contagem, os dados entre parêntesis não entram no cômputo geral.

2. Análise das tarefas segundo os níveis de ensino

Nem todas as Unidades Federadas que foram consultadas apresentaram informações sobre tarefas específicas do diretor de escola de primeiro grau e do diretor

de escola de segundo grau. Conforme o material analisado, com exceção dos estados do Maranhão e de São Paulo, que fazem distinção das tarefas para diretores dos dois graus de ensino, e do território de Roraima, que apresenta tarefas específicas apenas para o diretor de primeiro grau, nenhuma outra Unidade Federada faz distinção das tarefas para os diretores dos dois graus de ensino. No caso de São Paulo, as atividades relativas ao primeiro grau estão contidas nas atribuições referentes ao segundo grau, além de outras que lhe são específicas. Tanto no Maranhão como em São Paulo, as atividades referentes ao diretor de segundo grau preponderam quantitativamente sobre as atividades relativas ao diretor de primeiro grau (tabela 2).

3. Análise das tarefas segundo as Unidades da Federação e categorias da matriz

Como foi observado, não se dispõe de dados referentes a todas as Unidades da Federação. A lista das quinze Unidades que responderam à primeira solicitação, fornecendo material para o estudo, inclui: Acre, Amazonas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Roraima, São Paulo e Sergipe. Convém notar aqui que o estado do Amazonas informou por telegrama a inexistência de documentação útil para o tipo de análise a ser efetuada. Após o exame dos documentos enviados por todos os estados mencionados, verificou-se que, para fins desta pesquisa, apenas a documentação recebida do Ceará, Goiás, Maranhão, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo continha tarefas relativas à função de diretor de escola. Assim, somente estas sete Unidades da Federação foram levadas em conta na primeira etapa da análise das tarefas de diretor de estabelecimentos de ensino de primeiro e segundo graus; com efeito, foi precisamente o material fornecido por elas que permitiu a identificação das apresentadas na versão preliminar deste relatório.

Novos contatos, porém, foram entabulados com os estados que não tinham fornecido material na primeira solicitação e também com aqueles cujo material remetido havia sido considerado irrelevante para esta pesquisa. Em resposta a esta segunda tentativa, treze estados mandaram material para ser analisado: Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Roraima e Santa Catarina. Um exame do material fornecido nesta segunda etapa revelou que nove estados tinham apresentado documentação relevante para a pesquisa. São eles: Amapá, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Roraima e Santa Catarina.

Para cada uma das dezesseis Unidades da Federação que enviaram material útil para o estudo foi feita uma distribuição, tabela estandardizada, das tarefas do diretor de escola de primeiro e segundo graus, segundo tipos de atividades (adjetivas ou atividades-meio e substantivas ou atividades-fim) e segundo dimensões do

processo administrativo (planejamento, organização, direção, coordenação e controle).⁹

A primeira Unidade considerada é o Amapá, onde se observa um equilíbrio entre as tarefas de direção e de controle, embora se perceba uma concentração relativamente forte das atividades-meio.

O Ceará listou 33 tarefas no total, sendo 12 atividades-meio e cinco atividades-fim. Quase 50%, ou seja, 16 das 33, foram colocadas na categoria de atividades gerais. Por outro lado, um pouco mais de dois terços das tarefas foram consideradas como sendo de direção propriamente dita.

Quanto ao Distrito Federal, foram arroladas poucas tarefas, das quais 65% do total são de direção, enquanto 20% do total são de controle. Constatou-se, por outro lado, uma aproximação entre as atividades de administração geral pertencentes à categoria de atividades-meio e às atividades gerais.

Para o estado de Goiás foram arroladas 80 funções atribuíveis ao diretor de escola de primeiro e segundo graus. Além das 24 atividades gerais e das 13 atividades-fim, as 43 tarefas consideradas como atividades-meio são distribuídas principalmente entre as atividades relacionadas com pessoal docente, técnico e administrativo, orçamento e administração geral. Como no caso do Ceará, predominam tarefas típicas de direção, que alcançam 44,5% do total. As tarefas de planejamento e de controle perfizeram 13,8% cada e as de coordenação totalizaram 21,25%.

Conforme a documentação fornecida pelo Maranhão, 65 tarefas de diretor foram identificadas, dentre as quais 27 são atividades-meio, 12 atividades-fim e 26 atividades gerais. Nenhuma ou apenas uma ou duas tarefas entraram na categoria de material, orçamento, social, e administração geral (atividades-meio). Segundo as dimensões do processo administrativo, apenas 2 foram classificadas como tarefas de planejamento e de organização e 2 de coordenação. Seguindo o padrão dos Estados já apresentados, o Maranhão fez 47 tarefas de direção (71,5%) e 11 de controle (perto de 17%).

Conforme mencionado anteriormente, são analisados conjuntamente aqui os documentos fornecidos pelo Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Deles foram extraídas 126 tarefas de diretor de estabelecimento de primeiro e segundo graus, destacando-se uma forte concentração nas tarefas relativas à dimensão de direção. De fato, nestes dois estados, a direção absorve 82,8% das tarefas. Essa concentração reflete-se conseqüentemente na proporção de atividades-meio que chegam a atingir 69,5% do total.

Contrastando com estes dois estados, a Paraíba é a Unidade Federada que revela o maior equilíbrio entre as três últimas dimensões do processo administrativo. Assim, foram encontradas 19, 12 e 18 das 54 tarefas nas funções de dire-

⁹As dezesseis tabelas individuais que apresentam as tarefas do diretor de escola por Unidade Federada estão sendo omitidas neste artigo por falta de espaço, mas podem ser obtidas junto ao Departamento de Planejamento e Administração da Faculdade de Educação da Fundação Universidade de Brasília.

ção, de coordenação e de controle, respectivamente, em termos percentuais, isto significa 35,2%, 22,2% e 33,3% do total das tarefas.

Em Pernambuco, como no Amapá, verificou-se uma proporção quase igual das tarefas relacionadas à direção e ao controle. As 79 tarefas na dimensão de direção representam 39,5% e as 75 tarefas na dimensão controle representam 37,5% do total. Cabe salientar também que este estado classifica-se em segundo lugar em termos do número total de tarefas. Somente São Paulo, com um total de 236 tarefas, ultrapassou o estado de Pernambuco com suas 200 tarefas — dentre as quais 72,5% foram classificadas como atividades-meio, 23,5% como atividades-fim e somente 4% como atividades gerais.

O Piauí constitui-se mais um estado onde houve grande concentração das tarefas na dimensão relativa à direção de estabelecimentos de ensino de primeiro e segundo graus, atingindo o número de 19, ou seja, 70,3% do total, fato que se traduz novamente em um número elevado de atividades-meio (48,1%) e de atividades gerais (44,4%).

Das 19 tarefas verificadas na documentação enviada pelo estado do Rio de Janeiro, 13 são atividades gerais, sendo duas atividades-meio e quatro atividades-fim. A distribuição destas funções de acordo com a classificação das dimensões do processo administrativo ficou bem equilibrada, sendo seis de direção, seis de coordenação, duas de planejamento e de organização e três de controle.

No estado do Rio Grande do Norte, somente cinco tarefas do diretor foram assinaladas, ou seja, uma atividade-meio, duas atividades-fim e duas atividades gerais. Destas cinco tarefas quatro foram caracterizadas na dimensão de direção e uma na de coordenação.

O material proveniente do estado do Rio Grande do Sul permitiu que fossem arroladas 107 tarefas atribuíveis ao diretor. Das 42 atividades-meio representando 39% do total, 22 referem-se ao pessoal docente, técnico e administrativo e 11 à administração geral. A quase totalidade das 18 atividades-fim são relacionadas ao processo técnico-educacional e 44,6 do total pertencem a atividades gerais. Como nos outros estados analisados até agora, a maior parte das tarefas extraídas da documentação do Rio Grande do Sul encontra-se na dimensão de direção. Este estado apresenta 85, ou seja, 79,4% das tarefas classificadas nesta dimensão. A coordenação, com 15 tarefas, vem em segundo lugar novamente confirmando o que já foi encontrado nos estados anteriormente analisados.

A tendência já evidenciada em várias outras Unidades da Federação confirma-se também para o território de Roraima, ou seja, 22 das 42 tarefas (52,4%) atribuídas ao diretor de escolas de primeiro e segundo graus referem-se à função de direção. Da mesma maneira, um total de 23 sobre as 42 tarefas, ou seja 54,76% das atividades são do tipo atividade-meio, enquanto 26,2% e 19,05% das atividades encontram-se nas categorias de atividade-fim e atividade geral, respectivamente.

No estado de Santa Catarina, pode-se observar a situação já identificada como a mais comum, a saber: a maioria (68,64%) das tarefas correspondem à função de direção. Esta situação tem como consequência a classificação das atividades-meio como as mais numerosas, chegando a 63,86% do total.

Tabela 4

RESUMO GERAL

Distribuição das tarefas de diretor de escolas de 1º e 2º graus
segundo os tipos de atividades e dimensões do processo administrativo

Tipos de atividade		Atividades-Meio (adjetivas)							Atividades-fim (substantivas)			Total Geral
		Pessoal		Materi- al	Orça- mento	Adm. Geral	Sub- Total	Tec. Educaç.	Totais	Sub- Total	Atividades Gerais	
		DTA *	DISC**									
Dimensões do processo administrativo	Planejamento	4	—	12	6	14	36	8	3	11	15	62
	Organização	3	2	1	1	6	13	—	3	3	10	26
	Direção	149	56	28	19	121	373	68	34	102	158	633
	Coordenação	7	—	7	2	7	23	34	19	53	46	122
	Controle	30	26	25	11	47	139	32	2	34	33	206
		193	84	73	39	195	584	142	61	203	262	1175

*DTA — Docente, técnico e administrativo

**DISC — Discente

Tabela 5

Distribuição percentual das tarefas do diretor de escolas de 1.º e 2.º graus segundo as dimensões do processo administrativo e por Unidade Federada

Dimensão do Processo administrativo		Planejamento	Organização	Direção	Coordenação	Controle
Estado						
Amapá		10,3	0	37,9	17,2	34,5
Ceará		3,0	3,0	69,7	15,2	9,1
Distrito Federal		0	0	65,0	15,0	20,0
Goiás		13,8	8,8	42,5	21,3	13,8
Maranhão	1.º grau	11,8	0	52,9	11,8	23,5
	2.º grau	4,2	2,1	79,2	0	14,6
Mato Grosso		1,56	0,8	82,8	3,1	11,7
Mato Grosso do Sul		1,56	0,8	82,8	3,1	11,7
Paraná		5,6	3,7	35,2	22,2	33,3
Pernambuco		9,0	2,0	39,5	12,0	37,5
Piauí		7,4	3,7	70,3	7,4	11,1
Rio de Janeiro		10,5	10,5	31,6	31,6	15,8
R. Grande do Norte		0	0	80,0	20,0	0
R. Grande do Sul		1,9	0	79,4	14,0	4,7
Roraima		4,8	9,5	52,4	11,9	21,4
Santa Catarina		3,4	0	68,6	5,9	22,0
São Paulo	1.º grau	5,4	2,4	71,4	11,6	8,9
	2.º grau	6,5	2,7	68,5	11,3	11,3
	$\bar{x}$	5,59	2,77	61,65	13,03	16,93
	S	4,03	3,31	17,29	7,57	10,00

Como já foi mencionado, o estado de São Paulo foi o que apresentou maior número de tarefas com um total de 112, para os diretores de escolas de primeiro grau, e 124 para os de escola de segundo grau.¹⁰ Estas tarefas são divididas em 62 atividades-meio, 18 atividades-fim e 44 atividades gerais. Cabe ressaltar que mais da metade das atividades-meio referem-se ao pessoal docente, técnico e administrativo. Por outro lado, 14,5% dizem respeito ao material e 16,1% à administração geral. Uma proporção elevada das atividades-fim (77,7%), é do tipo técnico-educacional.

4. Análise global das tarefas segundo as categorias da matriz

A análise dos resultados indica que nos documentos legais examinados há uma nítida predominância das atividades de direção (ou seja, 60,34% do total das tarefas), sendo seguidas bem de longe das atividades de controle e das de coordenação (19,63% e 11,63% de todas as tarefas arroladas, respectivamente). A análise revela também uma freqüência relativamente baixa das atividades de planejamento (5,91% do total) e das de organização (2,47% do total). Isto é verdade para todas as atividades tomadas em conjunto. Em relação às atividades-fim, as dimensões de controle e coordenação invertem sua posição. No caso das atividades-meio, as dimensões de coordenação e planejamento trocam de lugar na freqüência sobre o total das tarefas. Quanto às atividades gerais, elas seguem a mesma ordem de freqüência que as atividades-fim.

Convém observar que, não obstante haver um número relativamente alto de tarefas arroladas, ou seja, 1175, há ainda três células vazias, a saber, nas dimensões de planejamento e coordenação com respeito aos discentes e na dimensão de organização das atividades técnico-educacionais. Outro dado digno de nota é a elevada freqüência nas células de natureza geral (administração geral e atividades gerais). Isso poderia ser atribuído a uma deficiência do instrumento utilizado que conferia um caráter residual na categorização destas funções. Uma outra explicação encontra-se ligada aos aspectos redacionais apontados anteriormente na análise das tarefas sobre a forma em que aparecem nos documentos.

Os dados mostram que, com exceção da coordenação, todas as células do subtotal referente às atividades-meio são superiores às células referentes às atividades-fim. Isto logicamente pode sugerir que o legislador dedica mais atenção às atividades adjetivas que às atividades substantivas ao elaborar os documentos legais.

¹⁰Vale lembrar que as tarefas do diretor de escolas de primeiro grau estão repetidas nas tarefas do diretor de escolas de segundo grau. A presente análise refere-se às tarefas do segundo grau, pois, na realidade, elas representam o total das tarefas identificadas.

Não obstante ser amplamente reconhecida a idéia de que a função própria da escola é a escolarização dos seus alunos, é também aceita a noção de que a escola deva se dedicar aos aspectos sociais, incluindo-se nisso mesmo, até certo ponto, a educação da comunidade. Posto isto, é de se estranhar a presença de células com freqüências baixíssimas no que se refere ao planejamento, organização e controle das atividades sociais da escola. Além disso, parece haver mesmo uma certa incongruência quando se observa que há algumas tarefas ligadas à direção e coordenação das atividades sociais, quando não há nada que diga respeito ao planejamento, organização e controle destas mesmas atividades. Como pode o diretor dirigir e coordenar as atividades da escola se não as planeja nem controla?

Como era de se esperar, as atividades técnico-educacionais são mais freqüentes que as atividades sociais, mas as duas em conjunto (isto é, as atividades-fim) representam apenas pouco mais de 11,21% de todas as tarefas arroladas. Com relação às atividades-meio, a freqüência das tarefas ligadas ao pessoal é bem superior à freqüência referente ao material e orçamento, o que confirma as expectativas a respeito desta distribuição.

CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E IMPLICAÇÕES

Conclusões gerais

As principais conclusões deste trabalho são as seguintes:

1. há uma grande variação de estado para estado no que diz respeito à especificação das atribuições de diretor de escola;
2. a legislação parece enfatizar mais as atividades-meio que as atividades-fim da função de diretor;
3. dentre as atividades-meio, aquelas referentes à categoria pessoal predominam sobre as referentes ao material e orçamento;
4. dentre as atividades-fim há uma predominância das atividades técnico-educacionais sobre as atividades de natureza social;
5. não há equilíbrio entre as diferentes dimensões do processo administrativo, no que diz respeito à função do administrador da educação;
6. para todas as Unidades da Federação há uma predominância das atividades de direção seguidas das de coordenação, sobre todas as outras.

É importante frisar mais uma vez que a dimensão *legal* abordada neste relatório faz parte de uma pesquisa mais ampla, em desenvolvimento no Departamento de Planejamento e Administração, da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, e que inclui também uma dimensão *teórica* e uma dimensão *real*. O resultado final da pesquisa mais ampla possibilitará saber se o que prescreve a lei realmente se verifica na prática, bem como até que ponto a lei e a prática se distanciam do ideal ou teórico.

Limitações

Uma das limitações que este trabalho apresenta é decorrente da própria forma em que o material é apresentado, resultando num grande número de atividades nas categorias residuais de administração geral (atividade-meio) e de atividades gerais.

No que toca ao presente relatório, é preciso atentar para o fato de que os dados apresentados são incompletos por não se dispor dos textos legais de todas as Unidades da Federação. Por outro lado, textos de vários Estados não puderam ser aproveitados por não tratarem das funções do diretor de escolas de primeiro e segundo graus.

Aplicações práticas

Ainda que modesto, o presente trabalho poderá constituir-se num instrumento útil para a melhoria da prática da administração educacional no Brasil. Ele poderá, por exemplo, sugerir àqueles estados, que ainda não dispõem de dispositivos legais que tratem das atribuições de diretor de escola, formas de iniciar o estudo do assunto. Àqueles estados que já dispõem de regulamentação da matéria, o trabalho pode oferecer elementos que possibilitem uma revisão dos documentos legais, levando em consideração determinados aspectos até então esquecidos ou colocados em plano secundário.

Além disso, espera-se que as conclusões da pesquisa mais ampla, isto é, em suas três dimensões, ofereçam subsídios à reformulação dos currículos dos cursos de formação de administradores escolares.

BIBLIOGRAFIA

Documentação analisada para identificar as funções do Diretor de Escola por Unidade Federada

AMAPÁ

Secretaria de Educação e Cultura. *Manuais de Escolas*.

CEARÁ

Secretaria de Educação e Cultura. *Manual de Procedimentos e Normas para Estabelecimentos de Ensino de 1º e 2º Graus*. Fortaleza, S/D.

_____. *Regimento Unificado para as Escolas de 1º e 2º Graus da Rede Estadual*. Fortaleza, S/D.

DISTRITO FEDERAL

Fundação Educacional do Distrito Federal. *Regimento da Administração Central e dos Complexos Escolares*. 1977.

GOIÁS

Secretaria de Educação e Cultura — Superintendência de Apoio Técnico e Pedagógico — Unidade de Recursos Técnicos. *Manual de Administração Escolar*. Goiânia, 1977.

MARANHÃO

Secretaria de Educação e Cultura — Departamento de Ensino de 2º Grau. *Regimento Interno dos Estabelecimentos de Ensino de 2º Grau da Rede Oficial*. São Luís, 1973.

Conselho Estadual de Educação. *Competências e Funções de Diretores Escolares de 1º Grau, de acordo com o Regimento Interno das Unidades de Ensino de 1º Grau*, aprovada pela Resolução 24/77. São Luís, S/D.

MATO GROSSO

Secretaria de Educação e Cultura. *Regimento para as Escolas Estaduais de 1º e 2º Graus*, aprovado pela Resolução 22, de 14/08/74, do CEE.

MATO GROSSO DO SUL

Secretaria de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul. *Regimento para as Escolas Estaduais de 1º e 2º Graus*, aprovado pela Resolução 22, de 14/08/74, do CEE.

PARAÍBA

Secretaria de Educação e Cultura do Estado da Paraíba. *Manual do Administrador Escolar*, 1978.

PERNAMBUCO

Secretaria de Educação e Cultura do Estado de Pernambuco. *Manual de Serviço-Direção da Unidade Escolar*. 1978.

PIAUÍ

Secretaria de Educação do Estado do Piauí. *Regimento do Complexo Escolar*. 1980.

RIO GRANDE DO NORTE

Conselho Estadual de Educação. *Resolução 25/73* — Exposição de Motivos. Natal, S/D.

RIO GRANDE DO SUL

Secretaria de Educação e Cultura — Departamento de Educação Fundamental. *Regimento-Escola Estadual 1º Grau Incompleto — com previsão de continuidade*. Porto Alegre, 1978.

_____. Idem, *Regimento-Escola Estadual de 1º Grau*. Porto Alegre, 1978.

_____. Núcleo Técnico Administrativo. *Manual de Procedimento*. Porto Alegre, S/D.

RIO DE JANEIRO

Centro Regional de Educação, Cultura e Trabalho. *Modelo de Ofício de Encaminhamento de Regimento Escolar*. Rio de Janeiro, S/D.

RORAIMA

Governo do Território Federal de Roraima. *Regimento de Estabelecimento de Ensino Oficial*. S/D.

SANTA CATARINA

Secretaria de Educação do Estado de Santa Catarina. *Orientação para elaboração do Regimento Escolar*. 1975.

Governo do Estado de Santa Catarina. *Decreto 3735 de 16/12/1946*.

SÃO PAULO

Conselho Estadual de Educação. *Regimento Comum das Escolas Estaduais de 1º e 2º Graus – Parecer 390/78*. São Paulo, 1978.

_____. *Regimento Comum das Escolas Estaduais de 2º Grau – Decreto 11.625, de 24/05/78*. São Paulo, 1978.

_____. *Minuta do Regimento Comum das Escolas de 1º Grau da Rede Oficial do Estado*. São Paulo, 1977.

EM DEBATE

ELEIÇÕES PARA DIRETORES ESCOLARES: UMA IMPORTANTE CONQUISTA DEMOCRÁTICA

Nircélio Zabet*

Antiga reivindicação dos professores paranaenses, a indicação de diretores da rede estadual de ensino de 1º e 2º graus, por lista tríplice, votada pela comunidade escolar, foi instituída pelo Governador José Richa, através do Decreto 455 de 13 de abril de 1983. A Secretaria da Educação entende que essa eleição é uma importante conquista democrática na escola, um passo fundamental para desencadear, na área educacional, o processo crescente de democratização do poder, um dos pilares do programa do Governo do PMDB no Paraná. Trata-se de um exercício de convivência social que fomenta a discussão, o debate, o crescimento de uma comunidade, ensejando gestão participativa e representativa do consenso comunitário escolar em torno de princípios e procedimentos de uma política educacional que defende, acima de tudo, uma educação humanista essencialmente democrática, popular e libertadora.

Na verdade, a tradição nos tem identificado três procedimentos para a designação de diretores de escolas públicas. Na prática comum, as direções são consideradas cargo de confiança, indicado por alguém que detém mandato público e exerce, numa determinada região, o chamado "comando político". Especialmente nas cidades menores, sua autoridade é total, absoluta, e alimenta, em geral, o nepotismo. Nesse sistema, o diretor escolar permanecia no cargo enquanto servia como cabo eleitoral do "comandante político". Podemos dizer que tal procedimento administrativo é um filho, obviamente bastardo, do coronelismo da República Velha.

O segundo processo de indicação de diretores de escola é o que poderíamos definir como o processo estruturado dentro de um plano de carreira. O cargo de diretor seria ocupado por "especialista de educação" formado em uma "especialidade" com exercício profissional devidamente regulamentado. Este processo tem gerado, em nível nacional, calorosas discussões e, em geral, não se tem chegado a um consenso a respeito. Ele responde essencialmente à crescente burocratização do serviço prestado pela organização escolar. Está, portanto, calcado no modelo burocrático. O exercício, controle e avaliação do cargo de diretor passam a ser questão meramente técnico-burocrática (Cury, 1983).**

*Assessor do Gabinete da Secretaria de Estado da Educação.

**CURY, Carlos Roberto Jamil. Administração escolar: seleção e desempenho. *Rev. bras. Adm. Educ.*, Porto Alegre, ANPAE, 1983.

RBAE	Porto Alegre	v.2	n.1	p.88-91	jan./jun.
------	--------------	-----	-----	---------	-----------

O terceiro processo é o da escolha dos diretores mediante votação, para determinado prazo, pela comunidade escolar. É, no nosso entender, a mais democrática e, sem sombra de dúvidas, a melhor, mais oportuna e mais viável opção, se compararmos com as citadas anteriormente. Sabemos que o modo como está proposta no Decreto nº 455/83, talvez não seja o mais perfeito. Sabemos que este processo implica em amadurecimento dos envolvidos e entorpecidos por um longo período de adormecimento da convivência e da consciência democráticas. O diretor oriundo da escolha livre terá compromisso muito sério dentro da comunidade escolar. Controle burocrático algum, por mais perfeito que seja, poderá substituir o controle direto, exercido pelos que estão vivamente interessados com o que acontece na escola, isto é, os professores, os alunos, os pais e os funcionários.

A despeito do pouco tempo que nos distancia da realização das eleições de Diretores Escolares do dia 17 de junho de 1983 em todas as escolas públicas estaduais do Paraná, e da necessidade que se tem de uma avaliação profunda dessa iniciativa ímpar, já podemos apontar alguns resultados e reflexos na realidade das nossas escolas.

Num primeiro momento a medida, embora oriunda de manifestas aspirações trazidas pela comunidade paranaense durante a campanha política e esposada pelo PMDB, trouxe às comunidades escolares algumas dúvidas e mesmo suspeições e durante o seu desenvolvimento provocou discussões e, em certos casos, alguns conflitos e tumultos. Convém destacar que a situação de disputa interna no seio da unidade escolar fez com que alguns conflitos latentes, em geral mascarados ou abafados pelas necessidades de convivência, viessem à tona, tornando-se explícitos. Percebeu-se claramente a falta de treino na discussão de idéias, posições e percepções por parte da comunidade escolar, onde o nível cultural dos elementos envolvidos fazia crer que seria possível e necessária essa prática democrática. O tempo exigido para a escolha de um dos nomes da lista tríplice por parte da Secretaria da Educação, como prescrevia o Decreto Governamental, suscitou inúmeras iniciativas dos grupos de pressão interessados na nomeação de determinados candidatos.

A tentativa de julgamento isento da SEED, com base no "Curriculum Vitae" e nos Planos de Trabalho dos candidatos tornou-se uma prática muito difícil. Só onde se estabelecia polêmica em relação à postura, à representatividade e à real aceitação, é que se recorria a outros critérios como Plano de Trabalho e Curriculum Vitae. Muito contribuiu na decisão da Secretaria de Estado o Parecer do Inspetor de Educação do Município.

Prevaleceu na escolha dos diretores a representatividade dos mesmos indicada pelo número de votos obtidos. Esse fato é facilmente detectado no expressivo índice de nomeações de candidatos que obtiveram a maioria dos votos e no reduzidíssimo número dos escolhidos que obtiveram o 3º lugar na votação.

Outro resultado importante foi o elevado índice de renovação dos Diretores Escolares. De acordo com o levantamento efetuado pela Assessoria Técnica do Gabinete houve renovação de 60,48% dos diretores escolares em todo o Estado.

Talvez tenha sido decisivo para essa expressiva renovação dos Diretores Escolares a participação dos pais e dos alunos no processo de votação. Apesar de as elei-

ções terem sido realizadas num dia útil (6ª-feira), houve comparecimento de mais de 70% dos pais (um elemento por casal). A participação dos estudantes foi vibrante e significativa no processo. As entidades estudantis percorreram as escolas, discutiram o processo de escolha, a importância da participação do estudante na gestão de escola e reivindicaram dos candidatos a existência e espaço para a livre atuação dos grêmios estudantis nas escolas.

Em resposta à contestação dos professores em relação à participação dos estudantes, através do voto igualitário, assim se pronunciou a UMESC — União Metropolitana de Estudantes Secundários de Curitiba, em seu jornal: "... Devemos ter cuidado com candidatos demagogos e mentirosos ... que neste processo eleitoral tentam nos conquistar das mais diversas formas... Nós, os estudantes, não somos tolos, e vamos votar no candidato que realmente defenda a educação e trabalhe pelo colégio e atenda a todos os interesses da comunidade escolar".

Um dos aspectos do processo, ou seja, o voto igualitário foi questionado por parcela significativa dos professores. Tornou-se muito difícil a eles aceitar que o voto de um especialista tivesse o mesmo "valor" que o de uma zeladora, por exemplo. Defenderam então o voto proporcional contra o julgamento da sociologia política que afirma ser discriminatório todo o voto de qualidade. Entendemos que não existindo, ao menos em tese, nem interesse, nem responsabilidades valorativamente desiguais, apesar de distintas, não há sentido na existência de votos com pesos diferentes para a comunidade escolar. Um argumento decisivo em relação à participação dos pais com o voto igualitário foi o de que não existe pessoa mais interessada no processo educativo que os pais e não há como negar-lhes a participação na decisão dos destinos da unidade escolar.

Achamos importante destacar ainda no processo a prática do voto pelo pai ou mãe analfabeto. Para muitas pessoas analfabetas foi a única oportunidade que tiveram de exercer a prática do voto, comprovando que a questão do voto do analfabeto é mais uma dificuldade de ordem política do que técnica.

Qual a repercussão da eleição na vida escolar, na sua estrutura e no seu funcionamento?

Talvez, como afirmei no início, ainda seja cedo para detectar os seus efeitos. Pensamos que o principal aspecto seja a própria mudança de postura do diretor. Seus vínculos, as raízes onde se firma sua autoridade estão no seio da própria comunidade escolar. Seu plano de intenções esboçado no seu plano de trabalho de conhecimento público norteiam sua ação. Seu mandato lhe dá ao mesmo tempo confiança e dependência. E este aspecto é o fator que mais contribui para atenuar ou mesmo esvair os resquícios de autoritarismo que permanecem à sombra do exercício do cargo de diretor escolar. É preciso ainda destacar, como importantes conquistas, a questão da determinação de um mandato limitado e a possibilidade de afastamento do diretor que tiver sido condenado em processo.

Finalmente, acreditamos que as eleições ocorridas no dia 17 de junho passado assinalam uma vitória significativa da democracia sobre o autoritarismo, que procurou, durante longo período, impedir a formação de uma consciência crítica na escola. Ela representa não um fato isolado, mas apenas um dos pontos de uma

política educacional global dirigida para a democratização do ensino, sem o que não será possível a melhoria de sua qualidade. A democracia é desafio, enfrentamento, reeducação e é preciso que todos os servidores da educação estejam conscientes disso, sejam agentes ativos e incansáveis da democratização, mobilizando todo o conjunto de professores, pais, alunos e funcionários em torno da discussão e enfrentamento dos problemas do ensino público e de sua agência principal, a escola.

Curitiba, 10 de janeiro de 1984.

ANEXO*

DECRETO 455

O governador do Estado do Paraná, usando das atribuições que lhe confere o art. 47, incisos II e XVI, da Constituição Estadual,

DECRETA:

Art. 1º — As funções de diretor de estabelecimento do ensino de primeiro e segundo graus — regular, supletivo e especial —, da rede estadual de ensino, inclusive do que goza de autonomia administrativa e financeira, serão exercidas mediante designação pelo Secretário de Estado da Educação, por escolha em lista tríplice organizada na forma deste Decreto.

Art. 2º — A lista tríplice referida no artigo anterior será elaborada através de processo de votação convocado e encaminhado pelo Inspetor Auxiliar de Ensino, mediante editais afixados em locais visíveis no estabelecimento de ensino.

Art. 3º — Poderão ser votados para comporem listas tríplices os professores ou especialistas lotados e em exercício no estabelecimento de ensino, pertencentes ao Quadro Próprio do Magistério ou ao Quadro Único do Poder Executivo.

Art. 4º — Poderão votar:

- I — os professores e especialistas referidos no art. 3º;
- II — os demais funcionários estatutários e celetistas em exercício no estabelecimento de ensino;
- III — os alunos regularmente matriculados no segundo grau;
- IV — o pai ou mãe do aluno regularmente matriculado no estabelecimento.

Parágrafo Único — Na hipótese do inciso IV desse artigo o voto será apenas um,

independentemente do número de filhos matriculados no estabelecimento.

Art. 5º — Cada votante indicará através de manifestação pessoal e secreta, um nome dentre os referidos no art. 3º.

Art. 6º — A lista tríplice para os fins deste Decreto será composta pelos três nomes mais votados.

Parágrafo Único — Havendo empate na votação, integrará a lista o mais antigo no estabelecimento de ensino; persistindo o empate, o mais antigo no magistério oficial do Estado; em seguida, o mais antigo no serviço público estadual.

Art. 7º — A ata e os demais papéis da votação serão imediatamente entregues ao Inspetor Auxiliar de Ensino que, até vinte e quatro horas após o término da apuração, os encaminhará ao Secretário de Estado da Educação.

Parágrafo Único — Na mesma oportunidade o Inspetor Auxiliar de Ensino remeterá ao Secretário de Estado da Educação:

1) — Declaração de aquiescência de cada integrante da lista a exercer a direção do estabelecimento de ensino, caso seja designado, aceitando todas as determinações legais inerentes à função;

2) — "Curriculum Vitae" de cada componente da lista;

3) — Programa do trabalho a ser executado durante a gestão, caso seja designado.

Art. 8º — Da divulgação das listas caberá recurso, sem efeito suspensivo, interposto e arrazoado por qualquer votante, inclusive candidatos, no prazo de vinte e quatro horas.

*PARANÁ. Leis, decretos etc. Decreto 455, de 13 de abril de 1983. *Diário Oficial do Estado do Paraná*, Curitiba, 19 abr. 1983. Ato do Poder Executivo n.1.518.

RBAE	Porto Alegre	v.2	n.1	p.92-3	jan./jun.
------	--------------	-----	-----	--------	-----------

Parágrafo Único — O recurso, entregue ao Inspetor Auxiliar de Ensino, que o informará, será remetido então ao Secretário de Estado da Educação, para julgamento em única instância.

Art. 9.º — Publicado o ato de nomeação no Diário Oficial do Estado, o Chefe de Núcleo Regional dará posse ao diretor.

Art. 10 — O diretor designado nos termos deste Decreto, indiciado em sindicância, processo administrativo ou inquérito policial, ou contra o qual tramitar ação penal, poderá ser afastado do exercício de suas funções pelo Secretário de Estado da Educação, por decisão fundamentada na conveniência para apuração dos fatos ou ter, pela mesma autoridade, seu mandato declarado extinto, para resguardo da dignidade das funções.

Art. 11 — Em caso de vacância das funções de diretor, caberá ao Secretário de Estado da Educação designar outro, dentre os previstos no art. 3.º, para complementação de mandato.

Art. 12 — O diretor nomeado nos termos deste Decreto indicará à Secretaria de Estado da Educação, dentre as pessoas referidas no art. 3.º, os diretores auxiliares, em número adequado ao porte do estabelecimento.

Art. 13 — O mandato do diretor é de dois anos, iniciando no primeiro dia útil do ano civil, admitida uma recondução consecutiva, desde que, para tal, em razão de votação, venha compor nova lista tríplice.

Parágrafo Único. No mês de dezembro do ano em que se encerrar um mandato, o Inspetor Auxiliar de Ensino deverá providenciar o processo de votação para o mandato seguinte.

Art. 14 — No corrente ano as votações para elaboração das listas tríplices serão realizadas no dia 17 de junho e o mandato do diretor designado findará em 31 de dezembro de 1984.

Art. 15 — As normas neste Decreto não são aplicáveis em estabelecimento de ensino que contar com menos de quatro professores ou especialistas que preencham as condições do art. 3.º.

Parágrafo Único — Na hipótese deste artigo, o diretor será de exclusiva escolha do Secretário de Estado da Educação.

Art. 16 — O Secretário de Estado da Educação baixará, mediante Resolução, instruções que se fizerem necessárias e fiel execução deste Decreto.

Art. 17 — Os casos omissos serão resolvidos pelo Secretário de Estado da Educação.

Art. 18 — Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Curitiba, em 13 de abril de 1983, 162.º da Independência e 95.º da República.

JOSÉ RICHÁ

Governador do Estado

Gilda Poli Rocha Loures

Secretária de Estado da Educação

Ref. prot. nº 1921-83-CC



IMPRESSO NA:

GRÁFICA E EDITORA NBS Ltda.

Baronesa do Gravataí, 123 - Fone 33-7243
90 000 Porto Alegre - RS