

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

Vicente de Paulo Carvalho Madeira

Ediruald de Mello
Oscar Serafini

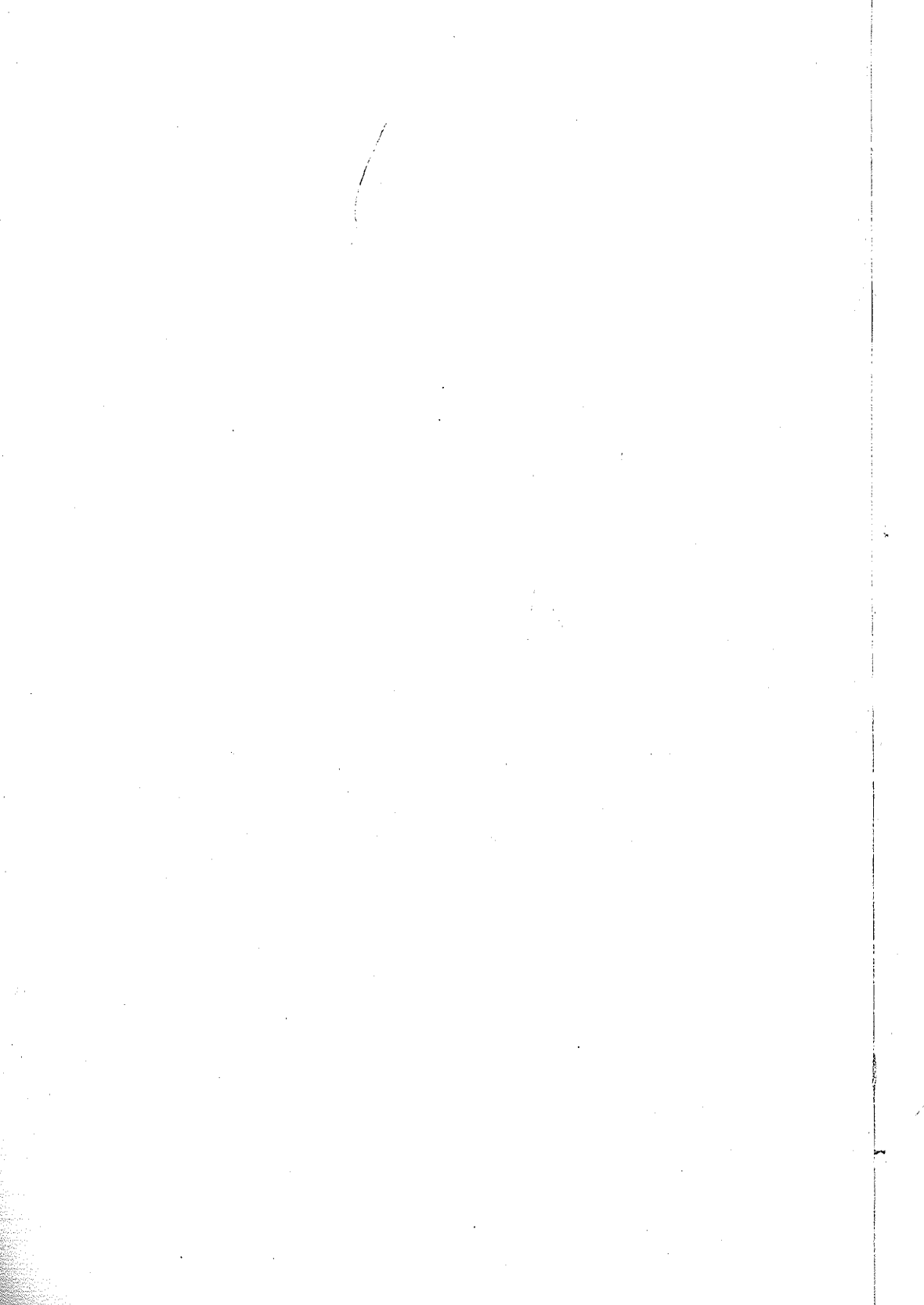
Acácia Zeneida Kuenzer

José Misael Ferreira do Vale

Eunice Lacava Kwasnicka

José Augusto Dias

Gaudêncio Frigotto



**REVISTA
BRASILEIRA
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 700 E
90.049 — Porto Alegre, RS — Brasil
Fone: (0512) 27-5933

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 para a avaliação dos trabalhos constantes neste número e de outros submetidos durante o período de seu preparo os seguintes profissionais: Ada Pimentel Gomes Fernandes Vieira, Ana Lúcia Baptista Rocha, Benno Sander, Celestino Alves da Silva Júnior, Clecy Mayer, Elizabeth Maria Pinheiro Gama, Fátima Cunha Ferreira Pinto, Iria Gehlen Closs, Isaura Belloni, Maria Luiza Barbosa Chaves, Miguel Gonzales Arroyo, Naura Syria Correa da Silva, Sofia Lerche Vieira, Tereza Roserley Newerbauer da Silva, Vicente de Paulo Carvalho Madeira e Virgínia Maria de Figueiredo da Silva.

Assinatura

Solicite a Revista diretamente ao Editor, enviando cheque nominal à RBAE no valor das aquisições pretendidas. Assinatura em 1987 a Cz\$ 80,00. Avulsos Cz\$ 50,00 cada.

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 do Rio Grande do Sul, 90.049, Porto Alegre, RS.

Presidência: Maria Beatriz Moreira Luce, Presidente; Clélia de Freitas Capanema, 1ª Vice-Presidente, Região Centro-Oeste; Denise de Felippes Oliveira Afonso, 2ª Vice-Presidente, Região Nordeste; Celestino Alves da Silva Júnior, Vice-Presidente, Região Sudeste; Orígenes Angelitino Martins, Vice-Presidente, Região Norte; Naura S. Ferreira Correa da Silva, Vice-Presidente, Região Sul.

Conselho Deliberativo: Maria Beatriz Moreira Luce, Clélia de Freitas Capanema, Denise de Felippes Oliveira Afonso, Celestino Alves da Silva Júnior, Orígenes Angelitino Martins, Naura S. Ferreira Correa da Silva, Benno Sander, Marcílio Flávio Rangel de Farias, Maria Luiza Barbosa Chaves, Altair Gomes, Ana Lúcia Baptista Rocha, Jacob Putterman, Edivan Secundo Lopes, Antônia Campos.

Conselho Fiscal: Arthur Cezínio de Almeida Santa Rosa, Ada Pimentel Gomes Fernandes Vieira, Maria Clélia Botelho.

Diretoria Executiva: Edirualdo de Mello, Diretor Executivo; Vani Moreira Kenski, Diretor Financeiro.

Capa: Paulo Antonio da Silveira

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.

1985. 3(2)

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

Vicente de Paulo Carvalho Madeira

Ediruald de Mello
Oscar Serafini

Acácia Zeneida Kuenzer

José Misael Ferreira do Vale

Eunice Lacava Kwasnicka

José Augusto Dias

Gaudêncio Frigotto

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
Administração Universitária	
A administração universitária e as transformações da sociedade brasileira	10
Vicente de Paulo Carvalho Madeira	
Educação do trabalhador e do administrador da educação	
O perfil do administrador escolar: necessidade ou inutilidade.....	22
Ediruald de Mello	
Oscar Serafini	
As relações de produção e a educação do trabalhador	41
Acácia Zeneida Kuenzer	
O ensino da administração e a formação de administradores escolares .	61
José Misael Ferreira do Vale	
Perspectivas de comparação na Administração da Educação	
Pensamento administrativo e prática da administração de instituição de ensino superior: o caso de universidades na França e no Brasil	72
Eunice Lacava Kwasnicka	
O contexto cultural da política educacional: Brasil e Estados Unidos ..	86
José Augusto Dias	
Resenha	
Administração escolar: introdução crítica de Vitor Henrique Paro	100
Gaudêncio Frigotto	

EDITORIAL

Neste número a REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO apresenta textos que ampliam os temas e problemas anteriormente discutidos. Conforme nossa proposta editorial, foram examinados por consultores credenciados e, por seus temas e qualidades, decidiu-se, com base nos pareceres, pela sua publicação.

O artigo de Madeira recoloca a administração universitária como uma questão política historicamente determinada. É mais uma elaboração que há de contribuir para o repensar da natureza e da forma da organização universitária nestes tempos de questionamento e projetos por uma nova universidade brasileira.

Os trabalhos reunidos na seção Educação do Administrador da Educação e do Trabalhador têm em comum apenas o tema, pois revelam perspectivas profundamente diversas na análise e no tratamento que lhe são conferidos. Mello e Serafini discutem o perfil do administrador escolar, a partir de uma pesquisa e visando reformulações curriculares nos Cursos de Pedagogia e de pós-graduação. A consulta que fizeram aos diretores de escola há de ser um valioso elemento para os argumentos de revisão dos critérios de seleção do currículo e das formas de se fazer administração escolar. De outra parte, Ferreira do Vale relembra algumas bases teóricas acreditadas na formação do administrador escolar, oferecendo sua proposta de princípios curriculares.

O artigo de Kuenzer, entretanto, facilita a compreensão do processo educativo do trabalhador no ambiente de produção industrial capitalista. Ao argumentar pela educação para o trabalho, do ponto de vista da classe trabalhadora, chama atenção para a necessidade de repensarmos a organização da escola e da sua administração e oferece uma oportunidade para alicerçarem-se novas perspectivas analíticas sobre a formação do educador e do administrador escolar.

A terceira seção deste número que é denominada Perspectivas de Comparação em Administração da Educação manifesta o reconhecimento e o estímulo da RBAE ao desenvolvimento de estudos comparativos em administração da educação. Neste início, fica nosso espaço disponível para os avanços possíveis e necessidades que se há de fazer para a superação da perspectiva comparatista. Kwasnicka critica a estagnação do pensamento em

administração e as conseqüentes limitações que impõe à organização e administração universitária. Aliás destaca o determinante contexto cultural na política educacional. São dois trabalhos que, criticados, oportunizam novos conhecimentos e questões que poderão fazer avançar o ensino e o pensar em administração da educação e em educação comparada.

Na última secção temos a contribuição de Frigotto revisando a obra de Vitor Paro editada em 1986 pela Cortez. É um livro que deverá contribuir de modo exemplar para a reflexão sobre a teoria e a prática em administração da educação, como muito bem justifica a resenha.

Com estes textos encerra-se o volume 3, ano de 1985, da RBAE que é produzido ainda com apoio parcial do CNPq-FINEP. Seu atraso de publicação deve-se a fatores operacionais e financeiros, que se espera já estejam resolvidos a partir do próximo ano.

O Editor

ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA

A ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA E AS TRANSFORMAÇÕES DA SOCIEDADE BRASILEIRA

VICENTE DE PAULO CARVALHO MADEIRA*

RESUMO

O Autor apresenta a "Administração Universitária" como uma questão política e procura enfocá-la sob o aspecto da distribuição e da participação do poder, o que não se tem fora das relações educação-sociedade ou, mais especificamente, Universidade-sociedade.

A partir desta premissa, a exposição toma duas vertentes: primeira, a proposta de uma hipótese teórica de análise da relação da administração universitária e transformações sociais; segunda, a análise do processo histórico da evolução recente do ensino superior no Brasil, através dos mecanismos de sua expansão

Conclui-se pela insistência na formação de uma visão sócio-política da Administração Universitária.

ABSTRACT

The author introduces "University Administration" as a matter of politics and focuses on the aspect of power distribution and participation which is not obtained outside the education-society or, more precisely, University-society relationship.

From this assumption, the exposition takes two courses: first, the proposal of a theoretical hypothesis of analysis of the relationship between the University Administration and social transformations; secondly, the analysis of the historical process of the recent development of higher education in Brazil through the mechanisms of its expansion.

Concluding, the author insists on the formation of a socio-political view of the University Administration.

* Universidade Federal da Paraíba.

APRESENTAÇÃO

Hoje, mais do que nunca, a administração universitária se salienta não só, mas também e fundamentalmente, como uma grande questão política. Ora, em uma democracia, a política se define como a distribuição do poder regulador da sociedade por todos os segmentos que a compõem.

Nós vivemos em uma sociedade dividida entre elites e massas⁽¹⁾. Às elites compete o poder e é por isso que se adjetivam como "elites condutoras"⁽²⁾. Ora, o que caracteriza profundamente o regime democrático não é a simples alternância no governo ou a representatividade geral de todos os órgãos do poder. Não é a participação direta de todos na gestão pública, nem mesmo o direito de todos de elegerem seus representantes e governantes. Tudo isto decorre do princípio segundo o qual numa democracia o poder não pode estar identificado com pessoas ou grupos, especial ou isoladamente, quer se trate de um partido, clero ou forças armadas. Toda transformação social é difícil porque, de um lado, quem tem o exercício temporário do poder se julga dele eterno proprietário e, de outro, muitos dos que lutam pelas mudanças, até por motivos psico-emocionais, apenas estão tentando chegar à condição de detentores do poder contra o qual reclamam, o que esvazia a ação transformadora.

No contexto político do momento, a questão da administração universitária é colocada freqüentemente em termos de poder. De fato, não se pode esconder, como se tentou tantas vezes, o fundo da questão administrativa. A dissimulação meritocrática da competência técnica e da neutralidade científica já perdeu toda sua força.

Administrar não é apenas perseguir a eficiência de uma produção, nem mesmo a simples eficácia da adequação da produção às finalidades e objetivos propostos. Administrar a universidade é construir a efetividade da relação da instituição com a formação social em que se insere. E isto é política, supondo inclusive um projeto de sociedade.

O problema do poder na universidade não pode ser visto fora da estrutura de poder da sociedade. Não se pense ingenuamente que se improvisa na universidade a transformação social que a sociedade ainda não fez. A luta pela democratização da universidade é parte de um todo. A universidade não se pode isolar da sociedade na qual se insere e da qual depende, mesmo que se deva constituir para ela numa espécie de vanguarda.

É neste horizonte que gostaríamos de situar nossa hipótese de análise e nossa reflexão sobre o processo de expansão do ensino superior no Brasil.

(1) Cfr. MARTINS, L. *Pouvoir et développement économique. Formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Thèse pour le doctorat d'Etat. Université Paris V. Paris, Anthropos. 1976.

(2) Referimo-nos aos termos em que se colocou o problema do ensino secundário para a Reforma Campanema.

CONTEXUALIZAÇÃO TEÓRICA DA RELAÇÃO EDUCAÇÃO E SOCIEDADE

Nas duas últimas décadas a sociedade brasileira realizou inegável esforço de modernização, dentro do modelo do capitalismo dependente associado, voltado para a industrialização e urbanização na criação e fortalecimento de um mercado interno e apoiado pelo capital externo e pela exportação.

Neste ideal desenvolvimentista de Brasil grande, o modelo não podia omitir um considerável esforço educacional.

A educação passa a ser super-valorizada como "antídoto contra numerosas deformações do homem e da sociedade(3)". Em 1970, o Governo brasileiro assumia oficialmente a posição segundo a qual só a educação poderia fazer face às necessidades do desenvolvimento e da segurança nacional(4). Nas orientações das organizações internacionais, no discurso político oficial e nas análises econômicas, passou-se a insistir no "valor econômico da educação"(5), como investimento. A teoria do capital humano se difundia. Formou-se uma corrente de interpretação da relação educação e sociedade filiada às teorias neo-clássicas do desenvolvimento econômico e politicamente tributária do pensamento liberal.

Mais recentemente se vem assistindo à condensação de tentativas de análise com outra proposta de referencial teórico e metodológico. Não se trata de simples contraposição ideológica à concepção modernizante, no sentido de negação dos fatos objetivos, mas a constituição de uma alternativa crítica.

Em primeiro lugar, questiona-se a crença na educação como valor econômico e se destaca a função seletiva de filtragem da educação. O credencial que a escolaridade fornece para a inserção na estrutura de trabalho e na promoção social aparece mais como de natureza ideológica do que como certificação de uma verdadeira aquisição de competência. Ao suposto papel democratizante da expansão do ensino, contrapõe-se a seletividade da função discriminatória da educação em uma sociedade de classe(6). Não se trata de negar o fato da mobilidade individual, sempre possível, mas a mobilidade social em termos estruturais, produzida pela educação. A educação aparece como um mecanismo super-estrutural com a função de inculcação ideológica para a legitimação do regime e da estrutura do poder e de sanção da estrutura de distribuição das ocupações, segundo a divisão social do trabalho.

(3) FAURE, E. et Alii. *Apprendre à être*. Paris, Unesco — Fayard. 1972. p. 119.

(4) BRASIL. *Metas e bases para a ação do governo*. 1970. s/n.

(5) Na literatura especializada de língua francesa, veja-se HUGON, ph. "Enseignement et développement dans la pensée économique" in *Revue Economique de Madagascar*. 1972. p. 102. Em língua inglesa, SCHULTZ, T. W. *The economic value of education*. New York. The Free Press. 1963. *Investment in human capital. The role of education and research*. New York. The Free Press. 1971.

(6) MADEIRA, V.P.C. *L'éducation dans la formation sociale brésilienne*. Thèse pour le Doctorat. Paris. Université René Descartes, 1980. p. 15.

Esta corrente crítica vem inspirando as análises recentes da relação educação e sociedade, muitas vezes desprovidas de maior esforço de constatação e verificação científica dos fatos. Deixa-se facilmente de fazer para se fazer discurso. E rotula-se facilmente o discurso discordante. De qualquer maneira, porém, registra-se o avanço da consciência nacional na questão política da educação.

É neste contexto teórico, que aqui simplificamos por necessidade desta apresentação, que situamos nossa hipótese de trabalho.

HIPÓTESE TEÓRICA DE ANÁLISE DA RELAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA E AS TRANSFORMAÇÕES DA SOCIEDADE

Partimos da hipótese de que existe entre a educação e a sociedade uma relação de *integração*, de *unidade* e de *coerência*. Atentos aos riscos de uma possível interpretação funcionalista do andágio, ousaríamos contudo, repetir: "tal sociedade, tal educação". Os instrumentos, mecanismos e processos⁽⁷⁾ do que poderíamos chamar "estrutura educacional" de uma determinada formação social não são uma simples reprodução mecanicista, determinista ou fatalista dos mecanismos e processos da estrutura global do modo de produção, mas existe uma dinâmica própria, no sentido histórico-dialético, pela qual se estabelece uma relação entre a educação e as estruturas parciais e a estrutura geral da sociedade.

Tomamos aqui *integração* como a coordenação ou articulação das estruturas e processos sociais em vista da *unidade* do todo e da coerência das partes. Está, pois, implicada a própria categoria analítico-dialética da *totalidade*. *Unidade*, aqui, salienta a qualidade ou característica da sociedade como um todo, em oposição à pluralidade. *Coerência*, por sua vez, sublinha a relação lógica da educação com as condições objetivas, históricas e estruturais em que ela se desenvolve.

Mas, esta relação de integração entre a sociedade e a educação não pode ser vista idealisticamente como obra de uma misteriosa "mão invisível" ou de uma super entidade que se chamaria "sistema" e que teria uma lógica reguladora toda poderosa. Para nós esta relação se dá na realidade concreta do processo histórico. Ela se apresenta a partir de uma análise precisa e não a partir de princípios de interpretação da história.

No caso concreto da administração universitária no Brasil, poderíamos tentar demonstrar como o processo de expansão e de gestão do ensino superior bem como seus limites e restrições se fazem em relação de integração, de unidade e de coerência com os processos estruturais da sociedade.

(7) Tomamos aqui "*instrumento*" no sentido de meio para obter determinado resultado, enquanto "*mecanismo*" seria a articulação dos instrumentos e "*processo*", a dinâmica estrutural do funcionamento dos mecanismos.

Quer parecer-nos que a administração universitária ou não tem sido suficientemente encarada pelas ciências da educação, ou tem sido posta no nível técnico de gestão burocrática, nas gerências setorizadas em padrões empresariais.

Ora, a administração universitária, como toda administração educacional, só toma o seu pleno sentido no quadro de uma visão global da relação educação e sociedade. Aí é que aparece sua consistência teórica.

A educação não existe em um vazio, mas nas circunstâncias concretas de uma formação social determinada. Estas circunstâncias estruturais são o que chamamos de *condições sociais da educação*(8).

Com efeito, na relação educação-sociedade é preciso atentar para as condições objetivas e históricas que a infra-estrutura de produção, a estrutura política e a estrutura ideológica oferecem à realização do processo educativo. Só então se percebem os determinismos que comandam o fenômeno educacional.

Por outro lado, porém, a própria visão da inter-relação dialética das estruturas parciais da sociedade nos leva a perceber uma relativa autonomia que faz da educação não um simples produto das suas condições estruturais. A ação educacional não goza apenas de certo grau de independência ou autonomia, como também de certa influência sobre as estruturas da sociedade. Esta ação reflexa de retorno da educação sobre a formação social nós chamamos de *condições educacionais da sociedade*.

A análise da relação educação-sociedade se faz, pois, através de uma via metodológica de duplo senso: através das *condições sociais da educação* e das *condições educacionais da sociedade*. Não se trata, contudo, de uma simples relação biunívoca, como se de um lado existisse a educação e de outro a sociedade. Trata-se de uma relação dialética de integração numa totalidade histórica e concreta.

A EVOLUÇÃO RECENTE DO ENSINO SUPERIOR NA SOCIEDADE BRASILEIRA

Para fins desta apresentação, tentaremos resumir o conteúdo de nossa tese de doutorado defendida na Universidade de Paris V.

Partimos da identificação dos mecanismos fundamentais do processo de expansão do ensino superior na sociedade brasileira.

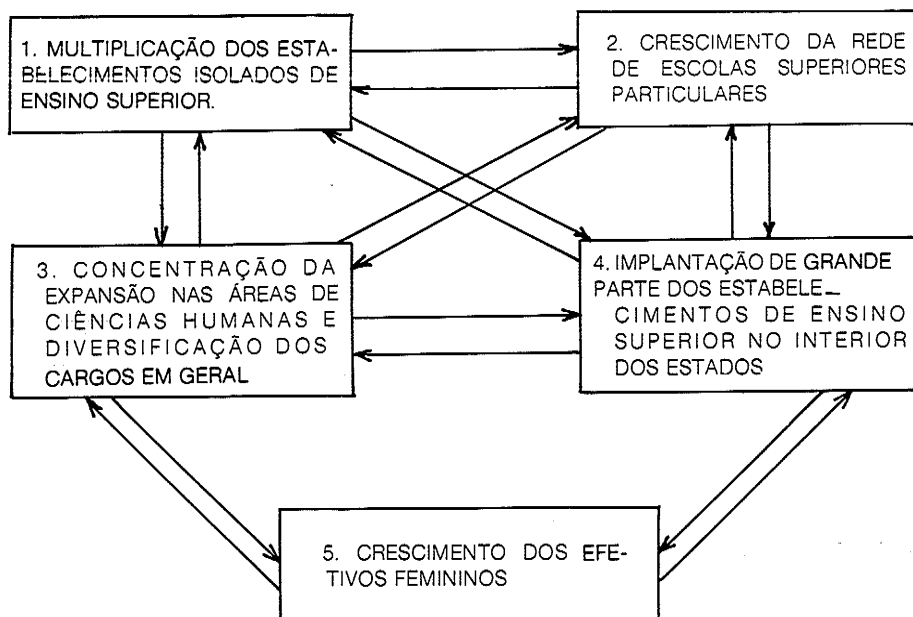
Os dados nos revelam que esta expansão se fez através de quatro ou cinco mecanismos básicos e intrinsecamente integrados:

- 1) Multiplicação dos estabelecimentos isolados de ensino superior
- 2) Crescimento da rede de escolas superiores particulares
- 3) **Concentração** da expansão nas áreas de ciências humanas e diversificação dos cursos em geral

(8) MADEIRA, V.P.C. op. cit., p. 28.

4) Implantação de grande parte dos estabelecimentos de ensino superior no interior do Estado

5) Crescimento dos efetivos femininos.



Nós não podemos imaginar que a evolução do ensino superior no Brasil se tenha dada por acaso. Ela é o resultado e o produto dos dinamismos presentes na estrutura da sociedade.

Certas análises responsabilizam facilmente o Governo pelo desgoerno da evolução do ensino superior no país. Nós concordamos que a evolução verificada não se tenha dado segundo uma coordenação e um planejamento que só seria possível em decorrência de um outro projeto político da sociedade onde se perseguisse uma mudança social que realmente modificasse o "status quo". Mas o que nos parece faltar em muitas análises é a percepção de que há uma curiosa ordem no aparente caos do ensino superior hoje no país. É a ordem realmente querida e perseguida, ao mesmo tempo que comandada e requerida pelas condições históricas da sociedade. É por isso que o pensamento militante não sonha com uma transformação da universidade feita dentro de seus muros. O problema da universidade é um problema da sociedade. É nas condições sociais da educação, ou seja, é nas condições objetivas e estruturais que a sociedade oferece à educação, que se vão resolver os impasses que o ensino superior enfrenta. Não adianta apenas responsabilizar o governo. O importante é descobrir como através das condições educacionais da sociedade atingir as próprias estruturas da

formação social para redefinir a totalidade social e nela, o lugar e a função da educação e, especificamente da educação superior.

Aqui se situa a grande revolução da administração universitária. Nós temos nos refugiado na elaboração de belos objetivos. A ordem real, porém, se tem oposto ao nosso idealismo. Era o *estágio filosófico* da administração educacional. Passamos a nós refugiar na elaboração das novas leis e decretos. A ordem real resistiu aos modelos elaborados na esfera legal. Era o *estágio jurídico* da administração educacional. A formulação jurídica tem servido para encobrir o "real" pelo "proclamado", pelo "declarado". Mas também a ilusão da competência e da meritocracia pervadiu o discurso administrativo. Hoje já ficou claro que não é simplesmente por falta de competência técnica que a administração educacional se frustra. A ordem do real há de ser encontrado nas condições históricas da sociedade. Parece-nos ter chegado o momento do *estágio sócio-político* da administração educacional.

Apesar das disposições legais que determinavam a universidade como modelo institucional para o ensino superior, foram os estabelecimentos isolados que prevaleceram. Evidentemente, isto corresponde a interesses do próprio Estado e isto não se deu sem a cooperação do Governo. Mas o que nos parece é que há na realidade social e histórica da nação condições mais profundas e estruturais que possibilitam esta configuração evolutiva.

Assim, os estabelecimentos privados fornecendo ensino pago cresceram em número e capacidade de absorção de uma demanda social aparentemente inesgotável. Será que isto se explica apenas pela ação do governo ou que existem outras causas estruturais?

Do mesmo modo, malgrado uma grande diversificação na oferta dos cursos, o processo de expansão do ensino superior no Brasil se encontrou na área de ciências humanas, infelizmente considerada de ciências fáceis. E isto se deu independentemente de se tratar de escolas isoladas ou universidades, de instituições públicas ou privadas. Numa época em que tanto se insistiu na relação ensino superior e desenvolvimento industrial, o fato parece um paradoxo. Parece, mas não é, e até corresponde coerentemente à lógica do processo social. Aparecem duas linhas de formação: aquela que se destina à produção econômica e aquela que se destina à produção simbólica ou ao consumo cultural. Distribuem-se, assim, as vagas renunciando-se o que depois vai acontecer na distribuição dos empregos.

A tendência da distribuição de uma rede de escolas superiores no interior dos Estados, seguindo as linhas das disparidades inter-regionais, intra-regionais e inter-setoriais, completa o quadro dos mecanismos da expansão do ensino superior. Mas existe uma demanda até então reprimida ou insatisfeita que vem nutrir o processo: os efetivos femininos.

Consideremos ainda que não são apenas os mecanismos do processo de expansão do ensino superior que se encontram em relação de integração, unidade e coerência com os mecanismos do processo social. Os limites e restrições que aquele sofre partem deste. Isto se pode verificar numa abordagem demográfica, econômica e sócio-política.

Malgrado a grande expansão do ensino superior no Brasil, ele permanece incapaz de absorver a demanda demográfica atual e potencial, incapaz de satisfazer a demanda pelos níveis inferiores de escolarização.

A relação PNS (Pessoal de Nível Superior) e PEA (População Economicamente Ativa) continua insatisfatória. A distribuição dos diplomas pelas áreas de conhecimento sofre distorções. A capacidade de absorção dos formados pelo mercado de trabalho é altamente duvidosa, sobretudo quando vista regionalmente.

Tudo isto, porém, não parece surpreender. A pergunta que se coloca é se se poderia esperar um "efeito menos perverso" de uma ordem social perversa.

Neste contexto, a ação do Estado é um complexo esclarecedor. Voltado para outras prioridades que lhe são conferidas por suas novas funções no modelo político tais como empreender, coordenar e concentrar o processo econômico, o Governo Federal se retrai em sua participação no financiamento da educação. Procedeu-se a uma transferência de encargos do governo central para os Estados e Municípios e para o setor privado. Nada mais coerente com o modelo político que o Estado brasileiro assumiu. Não se trata de um problema de plano de governo ou de orçamento da União. É um problema político maior em que se define o lugar e a função da educação para todos, numa sociedade de desigualdades e de exploração. Se o ensino superior é inacessível à maior parte da população por seu alto custo, é porque sua destinação social é para os grupos sócio-econômicos mais favorecidos que podem fazer dele um instrumento de promoção ou canal de ascensão social.

Conservado seletivo e elitista por sua restrita capacidade de absorção, o que, aliás, se pode ver pela relação da renda com o acesso a este nível de escolaridade, o ensino superior encontrou novas formas de se assegurar esta condição através de *expedientes internos* (como a pós-graduação, os cursos de curta duração, a diferenciação real dos tipos de escola, a discriminação das carreiras) e *externos* (como a desvalorização dos diplomas).

Ora, quem poderia imaginar que tudo isto se define e se decide nos "bureaux" do MEC? É na relação educação e sociedade que se vai encontrar a explicação causal dos fatos. Para isto o administrador educacional deve estar atento, numa visão sócio-política.

Não fossem os limites da natureza deste trabalho, poderíamos tentar perpassar a história da educação nacional tentando subsidiar a tese segundo a qual a educação se integra na totalidade das relações de produção e das relações sociais, como uma dimensão essencial do processo histórico, em coerência e unidade com as determinações dialéticas da estrutura global da sociedade. É por isso que em cada fase da história se tenta imprimir à educação a expressão política da época.

CONCLUSÃO

Evidentemente, a administração universitária é uma questão política. É um problema de poder. Mas ela não se esgota aí. Ela é uma questão sócio-política,

no sentido em que só toma toda sua clareza e abrangência no quadro das relações educação e sociedade. A luta pela democratização da administração universitária, se não se nutrir da análise profunda da totalidade social, se esvazia facilmente em um discurso desgastado e panfletário.

O administrador educacional em função na gestão universitária deverá desenvolver sua capacidade de percepção e de inserção no fato social e político, sob pena de reduzir sua função à simples tarefa burocrática. Não basta, porém, a formação de uma mentalidade. É preciso assumir a postura do compromisso e do engajamento. Do discurso se passa à ação. Um reflete o outro. A sociedade brasileira precisa da adesão de seus administradores educacionais na luta por suas transformações e mudanças. Delas depende a mudança e transformação da Universidade. A sociedade fornece as *condições sociais da educação* e a educação dá à sociedade as suas *condições educacionais*.

Assim a administração universitária deverá estar atenta à herança cultural que a sociedade construir em sua história, como legado e patrimônio que define sua identidade "não como uma tradição dinâmica que se integra no modo de produção em cada período da história(9), em função das novas condições objetivas de cada etapa. Sem o respeito a esta identidade da formação social, o esforço administrativo é artificial e passageiro".

Requer-se também da administração da universidade a percepção da unidade do processo da gestão acadêmica, gerencial e financeira, na evolução do ensino: "Se os estabelecimentos isolados formam a maioria dos estabelecimentos de ensino superior é porque o setor privado, menos coordenado e articulado, os mantém nesta condição. Se os cursos estão concentrados na área das ciências humanas é porque eles se adaptaram melhor à natureza destas pequenas empresas privadas. Se os estabelecimentos de ensino superior se deslocam para o interior dos Estados é porque lá vão encontrar uma demanda, especialmente feminina, para cursos de ciências humanas, em escolas isoladas e particulares(10). Aí se vê como se dá a unidade de um todo processual, aparentemente complexo e na realidade tão simples quando visto à luz da sua relação com os processos sociais.

Nesta unidade se revela também a coerência. Porque tendo se escolhido o modelo "Universidade" como a instituição para o ensino superior, verificou-se a dispersão dos estabelecimentos isolados? Ora, o Estado que não podia impedir a demanda, não se dispunha a assumir o custo financeiro que isto significaria, mas sim a transferi-lo à sociedade através do ensino pago. "É verdade que para responder à demanda da expansão tal como emana dos dinamismos naturais e espontâneos da sociedade, sem uma intervenção planificadora eficaz e sobretudo sem uma ação de mudança social, seria necessário um crescimento ilimitado de recursos financeiros. A escolha da fórmula "universidade" implicava numa verdadeira mudança de modelo da

(9) Idem, ibidem.

(10) Idem, ibidem.

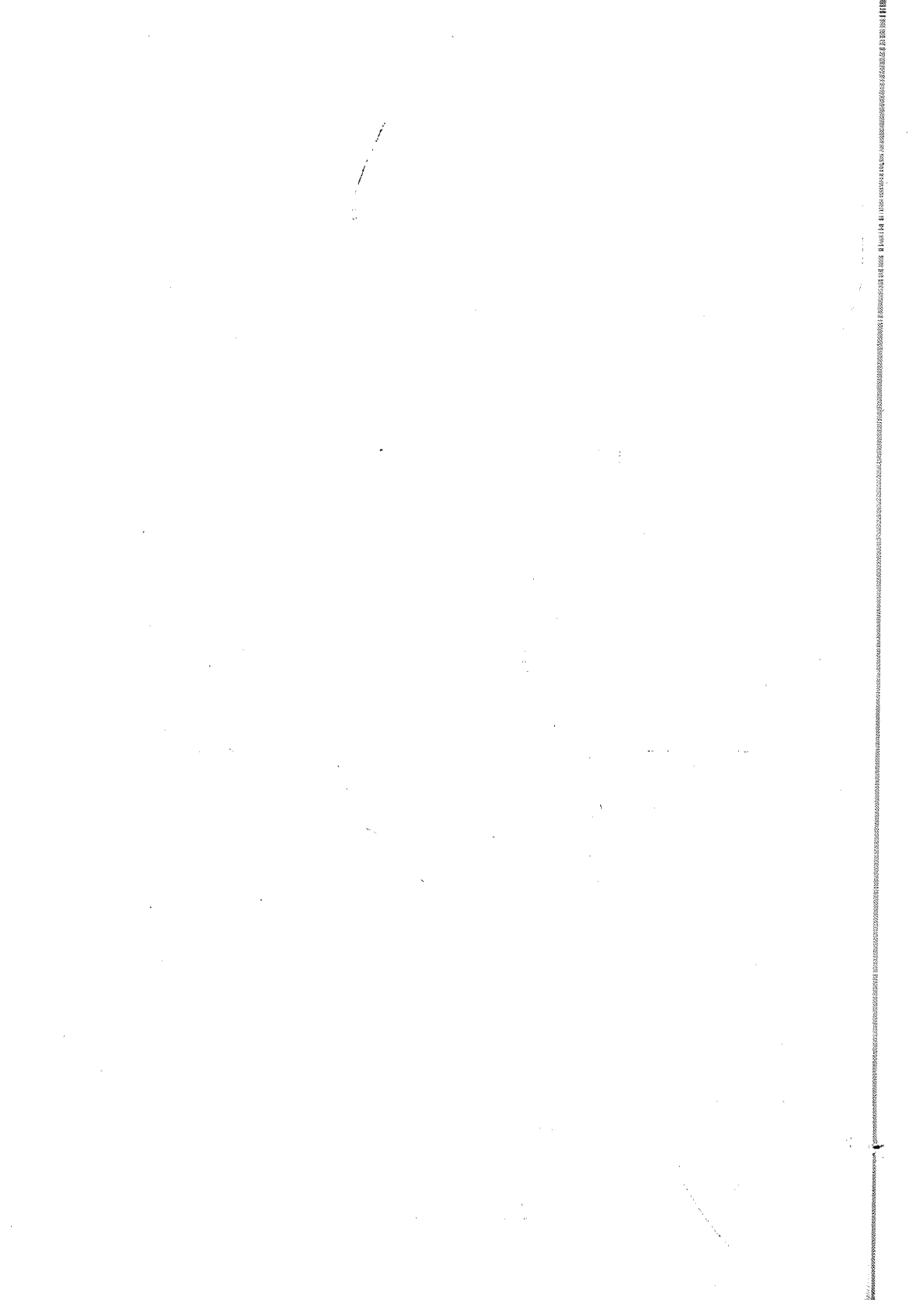
estrutura e da organização do ensino superior. Em outros termos, esta opção supunha uma mudança importante na sociedade, o que não aconteceu. "Racionou-se como se a sociedade brasileira conferisse ao ensino superior prioritariamente a função técnica da produção de recursos humanos"(11) e não a função social de ascensão, instrumento de diferenciação social, mecanismo de controle e reprodução etc... Além do mais, uma verdadeira universidade é sempre um polo de tensão na crítica relação entre o saber e o poder. Quanto mais autoritário um regime de poder, tanto mais sufocada a universidade.

A coerência prossegue no caso da relação ensino público e gratuito e ensino particular e pago. Esta questão não pode se colocar fora das condições históricas da sociedade, patindo-se simplesmente de premissas ideológicas de direita ou de esquerda. Na situação do Brasil, a polêmica dos anos **cinquenta** colocava o problema em termos do "direito" e da "liberdade" de escolha. A visão sócio-política parece indicar no sentido da consideração do fato concreto da escolha. É preciso descobrir nas estruturas sociais as reais restrições que pesam sobre a escolha do indivíduo por uma escola privada ou pública. "Ora, em uma sociedade onde as desigualdades econômicas e sociais são tão acentuadas, parece que o Estado deva promover as oportunidades educacionais para todos. Deixar ao setor privado a liberdade de empreender não deveria significar a omissão do Estado de sua responsabilidade"... Mas no caso brasileiro o que aconteceu foi o contrário. Para ter acesso aos estabelecimentos públicos de ensino superior é preciso satisfazer certas condições que são reunidas apenas pelas classes favorecidas. Então o ensino público se destina aos grupos mais ricos da população enquanto que os outros são obrigados a pagar o ensino particular"(12). A coerência é clara. "O Estado não apenas se omite de sua responsabilidade em relação aos mais pobres como favorece ainda mais os ricos..." A destinação social do ensino superior permanece intocada porque não foram tocadas as relações sociais. Se isto acontecesse, tudo se redefiniria. Não estaríamos discutindo se o Governo cede ou não à pressão para cumprimento da Constituição que passou a destinar 13% (treze por cento) do orçamento da União para atividades de ensino.

Voltamos ao nosso ponto de partida. Uma nação democrática prepara todo o seu povo para a participação e o exercício do poder político, primeira manifestação de cidadania livre e consciente. Uma nação democrática não se define em termos de elites condutoras e de massas trabalhadoras. A administração universitária deve contribuir para que este país se torne uma democracia.

(11) MADEIRA, V.P.C. op. cit., p. 618.

(12) Idem, ibidem.



**EDUCAÇÃO
DO TRABALHADOR
E
DO ADMINISTRADOR
DA EDUCAÇÃO**

O PERFIL DO ADMINISTRADOR ESCOLAR: NECESSIDADE OU INUTILIDADE

EDIRUALD DE MELLO E OSCAR SERAFINI*

RESUMO

O artigo discute conteúdo e método de estudos sobre o perfil do administrador escolar, a partir de diversas pesquisas. Perfil do administrador escolar é a base de elementos da prática profissional e que inclui: conhecimentos teóricos, técnicas e habilidades, e valores e atitudes. Estes elementos são adquiridos na formação e na prática, dependendo também do contexto cultural da organização escolar que administra.

As principais conclusões dizem respeito à distância entre o desempenho real e o ideal que o administrador deseja alcançar; às limitações dos cursos de formação e à necessidade de aprofundar estudos sobre o perfil do administrador escolar em que se reflita sobre o que é ou deve ser o administração escolar.

ABSTRACT

The paper discusses content and method of studies on the school administrators' profile. The school administrators' profile is the basis of elements which supports professional practice and includes: theory; abilities and competencies, and values and attitudes. These elements are acquired through formal education and in practice, depending also on the school organization cultural context.

Major conclusions relate to the distance between actual performance and the ideal the school administrator wishes to attain; to the limitations of formal professional education, and to the need for further studies in the area of school administrators professional profile in which who they are and who they should be is questioned.

O administrador escolar, como todo profissional, desempenha suas funções com base em um conjunto de conceitos, princípios e teorias que conhece, bem como em técnicas que domina e em valores e atitudes adquiridas durante todo seu processo de socialização anterior e atual, e ainda assim, sujeitos a mudanças constantes.

* Universidade de Brasília — Faculdade de Educação.

Apesar de a Administração Escolar ser um daqueles campos do conhecimento humano em que quase todas as empresas se julgam entendidas, não será difícil concordarmos que por trás do Administrador Escolar bem sucedido, seja ele formalmente treinado para a função ou simplesmente leigo, está algum tipo de embasamento teórico, algum domínio de técnicas ou habilidades e um conjunto de valores e atitudes individuais. Afinal, estes três tipos de elementos servem de base a praticamente toda prática profissional. Aos elementos que compõem essa base podemos chamar de *Perfil do Administrador Escolar*.

O desempenho do Administrador Escolar está também sujeito a condições por ele encontradas no contexto cultural em que se encontra a organização escolar que administra. Assim, o Administrador Escolar pode ter seu desempenho favorecido ou prejudicado pela insuficiência de recursos humanos, financeiros, e materiais, por sua capacidade de satisfazer necessidades psico-sociais e, às vezes materiais de sua clientela, da mesma forma que depende da quantidade e qualidade de seu conhecimento teórico, de suas habilidades técnicas e de seus valores e atitudes, enfim, de sua postura como ser humano.

Algumas pessoas são capazes de formular suas próprias teorias explicativas do fenômeno administrativo, em geral como fruto de sua experiência profissional em cargos administrativos, por meio da prática milenar do ensaio e erro. É óbvio que a qualidade dessas teorias depende enormemente da capacidade de observação, análise e síntese de cada indivíduo, caso ele não disponha de um razoável instrumental de pesquisa que lhe permita sistematizar seu conhecimento sem grande perda de tempo. De qualquer forma, o processo de ensaio e erro é sempre demorado porém necessário quando se lida com um campo desconhecido do saber. Quando, ao contrário, se lida com um campo muito estudado e conhecido, que já possui um grande acervo conceptual, explicativo da realidade, como é o caso da administração geral e da administração escolar em particular, o uso do ensaio e erro não se justifica, a menos que os indivíduos que usem o método não tenham acesso ao conhecimento existente, o que, no Brasil não parece ser o caso, pelo menos das capitais dos estados nem das cidades grandes em geral.

O conhecimento existente no campo da administração escolar, seja derivado de proposições teóricas, de estudos de campo ou de normas legais, indica que existe uma grande variedade de componentes *teóricos, técnicos e humanos (valores e atitudes-condutas)*, que são ou deveriam ser utilizados pelos profissionais que exercem funções de administração da educação em geral e de administração escolar em particular. Entretanto, ainda não existem métodos infalíveis que levem ao mapeamento completo dos componentes necessários à formação de um Administrador Escolar *bem sucedido*.

Parte da dificuldade metodológica reside na definição do perfil ideal do Administrador Escolar, que, certamente não será a mesma em contextos sócio-culturais distintos. Esse Perfil Ideal pode ser determinado ou definido por: administradores no exercício da profissão, professores, alunos, pais de alunos,

comunidade em geral, pessoal administrativo, superiores hierárquicos, professores das agências formadoras de administradores e mesmo por órgãos normativos superiores, como tem sido o caso do Conselho Federal de Educação (via currículo mínimo) e de várias Secretarias de Educação.

Dependendo do grau de dificuldade operacional na utilização conjunta de participantes de todos os tipos citados, poderá ser necessário restringir a participação aos mais diretamente envolvidos com o administrador, isto é, aqueles que com ele se relacionam de maneira mais próxima e que podem influenciá-lo e por ele serem influenciados. As restrições sobre quem participa da definição de um Perfil Ideal também podem resultar de imposições ou manobras de grupos de interesse ou da falta de recursos financeiros para realizar uma consulta mais abrangente, capaz de captar as percepções e idéias de todos aqueles que fazem parte do conjunto de papéis do profissional.

Estas são, em linhas gerais, as dificuldades iniciais, inerentes à pesquisa de perfis profissiográficos de profissões complexas como as do campo educacional. A essas dificuldades iniciais, acrescenta-se a dificuldade de traduzir o perfil encontrado, em currículo capaz de refleti-lo com o mínimo de perdas ou distorções, que são inevitáveis. Essa tradução do perfil em currículo é a própria razão de ser da pesquisa de perfis, pois esta tem por objetivo subsidiar a formação de profissionais de boa qualidade, aqui, especificamente, o Administrador Escolar para atuar, principalmente mas não exclusivamente, em escolas de 1º e 2º graus.

Na tentativa de encontrar um caminho razoavelmente seguro para satisfazer as necessidades da comunidade em termos de Administradores Escolares realmente capazes, ao invés de meros "empurradores de papéis", a Universidade de Brasília, mais especificamente seu Departamento de Planejamento e Administração da Faculdade de Educação, vem tentando encontrar maneiras alternativas de introduzir alterações em seu currículo de formação do Administrador Escolar, mais baseadas na pesquisa científica do que no "achismo". Para isso promoveu um seminário em Brasília, em 1977 e, motivada com o resultado daquele seminário, uma das alunas do Curso de Mestrado em Educação escreveu sua dissertação final exatamente sobre o "Perfil do Administrador Escolar nos Estabelecimentos de 1º Grau do Distrito Federal"(1).

Essa pesquisa, então pioneira no Brasil, levou outros alunos de mestrado pelo Brasil a fora e em outros países latino-americanos, a desenvolverem trabalhos na mesma linha e com o mesmo objetivo — IDENTIFICAR PERFIS DO ADMINISTRADOR ESCOLAR (e de outros profissionais da educação) — que permitissem sua utilização no planejamento curricular, visando a melhoria

(1) CORE, Janete Tavares. *As Funções do Administrador Escolar nos Estabelecimentos de Ensino de 1º Grau do Distrito Federal*. Brasília, DF: Fac. Educação/Universidade de Brasília (Dissertação de Mestrado), 1979.

da formação acadêmica desses profissionais.(2) Até hoje, entretanto, não se tem notícia da utilização dos perfis levantados, no planejamento curricular da habilitação em Administração Escolar de Cursos de Pedagogia por motivos que não são de todo conhecidos. Dois deles, certamente, são a resistência à mudança e a falta de tradição de aplicar resultados de pesquisa na prática.

Com o propósito de ajudar a responder algumas inquietações da Faculdade de Educação da UnB, relativas à habilitação em Administração Escolar, realizou-se o estudo relatado a seguir, cujos objetivos foram:

1 — Identificar um Perfil Ideal de competência do Administrador de escolas públicas do Distrito Federal, com base nas opiniões dos próprios Administradores.

2 — Identificar um Perfil Real das competências do Administrador Escolar do Distrito Federal, isto é, quais as competências que ele diz utilizar em seu trabalho e com que frequência.

3 — Identificar em que medida a formação acadêmica recebida pelo Administrador Escolar do Distrito Federal contribuiu para que ele adquirisse as competências Reais requeridas por seu trabalho e as competências requeridas pelo perfil que considerou Ideal.

4 — Medir a distância entre o que os Administradores de Escolas Públicas do Distrito Federal consideram IDEAL e o que fazem em seu trabalho REAL.

A distância entre o Perfil Ideal e o Real permite-nos inferir se o Administrador Escolar está perto ou longe do que gostaria de ser. A distância entre estes dois perfis e o perfil de Contribuição da Formação Acadêmica permite-nos inferir se o que está sendo ensinado nas Instituições de Ensino Superior atende as necessidades de desempenho Real e Ideal do Administrador Escolar, permitindo assim, um diagnóstico preliminar do currículo de Administração Escolar, baseado na análise daqueles que a ele se submeteram e que sentem seus efeitos na vida profissional.

METODOLOGIA

A população do estudo constituiu-se de todos os diretores de escolas públicas do Distrito Federal. Não houve amostra, já que toda a população existente à época em que a coleta de dados foi realizada respondeu o instrumento.

O instrumento consistiu em 68 itens escritos em forma de competências, a respeito das quais os respondentes se manifestaram com relação a três

(2) Ver os seguintes títulos:

- a) GUZMAN, Maria Rita Elena Velarde de. *Supervisão Educacional: Investigação do Caso Boliviano*. Brasília, DF: Fac. Educação/Universidade de Brasília (Dissertação de Mestrado), 1982.
- b) KENSKI, Vani Moreira. *Funções do Supervisor em Escolas do 2º Grau do Distrito Federal*. Brasília, DF: Fac. Educação/Universidade de Brasília (Dissertação de Mestrado), 1981.
- c) MOURA, Zélia Maria de. *Desempenho e Percepção do Papel do Diretor Escolar: Um Estudo no Município de NATAL/RN*. Natal, RN: UFRN/Departamento de Educação, 1982.
- d) ROJAS, Gladis Teresa Colmán de. *Formação de Administradores Escolares no Paraguai*. Brasília, DF: Fac. Educação/Universidade de Brasília (Dissertação de Mestrado), 1978.

questões: (1) grau de importância de cada competência para que alguém pudesse ser Administrador Escolar bem sucedido, (2) frequência com que o respondente usava cada competência em seu trabalho como Administrador Escolar e (3) grau em que a formação acadêmica em Administração Escolar contribuiu para a aquisição da competência pelo respondente.

Foi adotado um sistema escalar ordinal com valores variando entre 1 e 4 para permitir o computo de coeficientes de congruência "C", de Serafini.(3) Este coeficiente tem como objetivo descrever quantitativamente a "distância" entre perfis. É um coeficiente simples, multivariado e diretamente interpretável em termos valorativos, capaz de informar adequadamente sobre as diferenças entre os perfis Ideal e Real, Ideal e Formação e entre o Real e a Formação.

A equação básica do Coeficiente de Congruência "C" é a seguinte:

$$C = 1 - \frac{\sum (X_{oi} - X_{ni})^2}{D_{\max}}$$

onde:

$D_{\max} = \sum (X_{oi} - X_{ni})^2$ (Distância do objeto avaliado à norma ou critério)

X_{oi} = valor atribuído ao objeto avaliado na variável (i).

X_{ni} = valor normativo para a variável (i).

$D_{\max} = \sum (X_{\min i} - X_{ni})^2$ (Distância máxima permitida pela escala)

$X_{\min i}$ = valor mínimo da escala para a variável (i).

Outros estudos têm sido realizados com o objetivo de identificar perfis de outros tipos de profissionais, nos quais foi usado método semelhante, com orientação ou consultoria de Mello e/ou Serafini, como os seguintes:

CALADO, Carmen Lúcia e GIL, Maria de Fátima. *Perfil do Nutricionista no Brasil*. Brasília, DF: Federação Brasileira de Nutricionistas-FEBRAN, (Pesquisa em andamento).

CALDAS, Naide Pereira. *Perfil Ideal do Professor de Ensino Supletivo Segundo Percepção dos Supervisores, Dirigentes e Professores dessa Modalidade de Ensino no Distrito Federal*. Brasília, DF: Faculdade de Educação/UnB (Dissertação de Mestrado), 1982.

DUEÑAS Peña, Elizabeth. *Perfil de Competências do Professor de Ciências Naturais a Nível Secundário do Departamento de Cusco, Peru*. Brasília, DF: Faculdade de Educação/UnB (Dissertação de Mestrado), 1984.

GRACINDO, Regina Vinhaes. *Perfil das Competências Ideais do Professor de 1ª a 4ª Série do Ensino de 1º Grau da Rede Oficial de Ensino do Distrito Federal*. Brasília, DF: Faculdade de Educação/UnB (Dissertação de Mestrado), 1982.

PEREZ Maíra Barreto, Ana Beatriz. *Perfil Profissiográfico do Controlador de Trânsito Aéreo da Escola Técnica Aeronáutica do Chile: Contribuição ao Planejamento Curricular*. Brasília, DF: Faculdade de Educação/UnB (Dissertação de Mestrado), 1982.

VELLOSO, Maria Lucila Ferloni de. *Formação e Competências do Professor de Educação Primária do Paraguai*. Brasília, DF: Faculdade de Educação/UnB (Dissertação de Mestrado), 1981.

(3) SERAFINI, Oscar. *Indicadores Cuantitativos de la Distancia Evaluativa: Coeficientes de Congruencia Simple (C) y Ponderado (Cp)*. Brasília, DF: Faculdade de Educação/UnB/O.E.A., 1981.

Para determinar o grau de concordância entre respondentes a respeito das competências "ideais", utilizou-se o coeficiente de entropia relativa "H", proposto por Scott e Wertheimer,(4) que mede a dispersão ou o grau de incerteza de um conjunto de escores de opinião sobre um determinado objeto.

As competências foram classificadas segundo o modelo de sistemas organizacionais de Katz e Kahn, e segundo o modelo de habilidades de Katz.

O modelo de Katz e Kahn divide os sistemas organizacionais em cinco subsistemas: 1) SUBSISTEMA TÉCNICO ou DE PRODUÇÃO, 2) SUBSISTEMA DE APOIO, 3) SUBSISTEMA DE MANUTENÇÃO, 4) SUBSISTEMA ADAPTATIVO e 5) SUBSISTEMA GERENCIAL.

O subsistema de Produção compreende o *processamento, a transformação de energia ou de informação cujos ciclos de atividades compreendem as principais funções do sistema*. O subsistema de Apoio obtém os insumos e dispõe do produto ou auxilia nesse processo de transação com o meio ambiente. O subsistema de Manutenção dirige suas atividades com o meio ambiente. O subsistema de Manutenção dirige suas atividades ao equipamento com que o trabalho deve ser realizado. *Na maioria das organizações, esse equipamento consiste em comportamento humano delineado*. O subsistema Adaptativo procura identificar mudanças relevantes no meio ambiente a fim de efetuar as necessárias adaptações na organização. O subsistema Gerencial compreende *as atividades organizadas para controlar, coordenar e dirigir os muitos subsistemas da estrutura*(5).

O modelo de habilidades de Katz sugere que o administrador educacional apresenta em seu desempenho habilidades *conceituais* (mais diretamente relacionadas com conhecimentos); habilidades *técnicas*, que pressupõem compreensão e proficiência, principalmente em atividades que envolvem processos, métodos e técnicas e habilidades *humanas*, que se referem à capacidade de trabalhar cooperativa e eficazmente em grupo(6).

Basicamente foram realizados dois tipos de análise: uma análise descritiva da população de respondentes e uma análise de perfis, ou seja, de resultados substantivos.

ANÁLISE DESCRITIVA

A análise descritiva permitiu caracterizar a população de diretores e seus resultados apontam o seguinte:

92% dos diretores são do sexo feminino

08% são do sexo masculino

(4) SCOTT, William A. e WERTHEIMER, Michael. *Introduction to Psychological Research*. New York: John Wiley & Sons, 1962, p. 108.

(5) KATZ, Daniel e KAHN, Robert L. *Psicologia Social das Organizações* (Trad. Auriphebo Simões). São Paulo, SP: Editora Atlas, 1978, Cap. 2.

(6) KATZ, Robert L. *Skills of an Effective Administrator*, Harvard Business Review, 33 (Fev. 1955), 33-42.

. 72% dos diretores fizeram seu curso de Administração Escolar no Distrito Federal; os 28% restantes estudaram em outros Estados

. dentro do Distrito Federal a distribuição por IES foi a seguinte:

23,5% — AEUDF

19,6% — CEUB

19,6% — CATÓLICA

09,8% — UnB

. 62,7% dos diretores lecionavam à época da pesquisa

. 94,1% têm experiência docente a nível de 1ª a 4ª série

. 45,1% têm experiência docente a nível de 5ª à 8ª série

. 25,5% têm experiência docente a nível de 2º grau

. 13,7% têm experiência docente de outros níveis (superior e pré-escolar)

. o tempo médio de experiência docente dos diretores é de 7,8 anos; a amplitude vai de menos de 1 ano a 22 anos

. o tempo médio de experiência como Administrador é de 4,2 anos; a amplitude varia entre menos de 1 e 16 anos de experiência

. o tempo médio no cargo em que se encontravam durante a pesquisa é de 3,4 anos; a amplitude vai de menos de 1 ano a 16 anos

. a média de idade dos diretores é de 35 anos (amplitude de 20-54)

As conclusões mais importantes, embora não originais que se podem tirar destes dados são as seguintes:

1) As escolas públicas do Distrito Federal são dirigidas quase que exclusivamente por mulheres, que estudaram Administração Escolar, em sua maioria, em IES particulares da cidade. Em sua maioria, além de exercerem o cargo de diretoras, são professoras em outras escolas. Isto pode significar que, se por um lado não perdem o contato com a realidade da sala de aula, por outro, têm uma carga de trabalho diário muito pesada, o que pode ser prejudicial para um dos papéis que desempenham ou para ambos.

2) O fato de dois terços dos diretores terem estudado no Distrito Federal significa que os resultados do estudo têm importância direta para as agências formadoras ali localizadas.

3) A média de idade de 35 anos, combinada com o tempo médio como Administrador de 4,2 anos pode significar um péssimo mercado de trabalho para os que se formam agora, pois os atuais Administradores ainda têm de 15 a 20 anos de serviço antes de se aposentarem, retardando assim, a criação de um número significativo de novas vagas, pois o número de escolas não cresce como o número de Administradores Escolares.

ANÁLISE DE PERFIS

As medianas dos Perfis IDEAL, REAL e de FORMAÇÃO nos cinco subsistemas em que as competências foram classificadas, mostram que o Perfil IDEAL tem sempre valores mais altos que os outros (o que seria de esperar) e que o Perfil REAL tem valores mais altos que o Perfil de FORMAÇÃO. Esta constatação significa que os Administradores Escolares de escolas públicas do Distrito Federal não exercitam as competências que

consideram ideais com a frequência que desejariam e a contribuição dos cursos de formação de Administradores Escolares para o desempenho profissional real é insuficiente, sendo ainda menor para levar o Administrador Escolar ao ideal que tem em mente.

PERFIL IDEAL

Os dados referentes ao PERFIL IDEAL, colhidos das respostas de todos os respondentes (população total no caso deste estudo), sobre o grau de importância de cada uma das 68 competências contidas no instrumento, foram submetidos a um teste de entropia relativa, que eliminou as respostas que atingiram coeficientes de entropia superiores a 0,49, pois isto significaria falta de acordo aceitável entre os respondentes. Assim, 36 itens do Perfil Ideal foram eliminados da seguinte forma:

- . Subsistema de Produção — de 15 para 10 itens;
- . Subsistema de Apoio — de 6 para 2 itens;
- . Subsistema de Manutenção — de 7 para 5 itens;
- . Subsistema Adaptativo — de 14 para 7 itens;
- . Subsistema Gerencial — de 26 para 12 itens.

As competências, segundo a tipologia anteriormente citada, ficaram assim distribuídas: 24 conceptuais, 18 técnicas e 5 humanas, perfazendo o total de 49. Isso revela que os respondentes não chegaram a um grau aceitável de acordo a respeito de 15 competências conceptuais, 17 técnicas e 2 humanas, que representam 41% do total de competências contidas no instrumento.

Sem prejuízo do necessário detalhamento do Perfil Ideal, pode-se agrupar as competências que o compõem em grandes áreas como Psicologia da Educação, Sociologia, Filosofia da Educação, Política Educacional, Teorias de Administração Geral e da Educação, Tecnologia Educacional, Pesquisa Educacional, Avaliação Educacional, Administração de Prédios e Instalações, Administração de Pessoal Docente, Discente e Administrativo, Comunicação Interpessoal e Organizacional, Relações Escola-Comunidade e várias outras. Este seria um Perfil Ideal, certamente mínimo, em torno do qual os respondentes manifestaram acordo. Entretanto, não se deve esquecer que competências nas quais não houve acordo entre os respondentes, podem ser importantes para parte da população estudada e não deveriam ser simplesmente esquecidas nos currículos de formação do Administrador Escolar, com base unicamente no "acordo da maioria".

As competências que alcançaram maior acordo entre os respondentes, com coeficientes de entropia entre 0,12 e 0,23 estão assim distribuídas: 2 competências humanas no subsistema de Manutenção, 3 conceptuais no subsistema Gerencial, 2 técnicas e 2 conceptuais no subsistema de Produção. Os conteúdos dessas competências são apresentados a seguir, em ordem crescente de entropia:

07 — *Ter tato, compreensão e habilidade para interagir com outras pessoas*

- 59 — Ter conhecimento de suas responsabilidades legais
- 65 — Saber controlar e avaliar o processo de ensino-aprendizagem
- 11 — Compreender a evolução psicológica de crianças e adolescentes
- 48 — Ter habilidade para desenvolver relações satisfatórias entre o pessoal técnico-docente e administrativo
- 14 — Ter habilidade para planejar, organizar e avaliar o programa escolar em sua totalidade
- 58 — Possuir conhecimento funcional do currículo escolar
- 15 — Compreender a legislação escolar e suas implicações para a educação
- 60 — Ter noção da "hora certa" para tomar decisões sobre assuntos educacionais.

As quatro competências que obtiveram menor acordo (entropia quase total, entre 0,83 e 0,94), foram: uma técnica, no subsistema de Apoio, outra no subsistema Gerencial e duas conceptuais, também no subsistema Gerencial, que apresentam o seguinte conteúdo (competências listadas em ordem decrescente de entropia):

27 — Ter habilidade no desenvolvimento e/ou manutenção de um sistema de transporte escolar (esperava-se alto acordo sobre a baixa importância da competência, pois a rede de escolas públicas do Distrito Federal não mantém serviço de transportes).

62 — Ter habilidade para supervisionar a construção de prédios escolares e para detectar falhas ou discrepâncias com o plano original

36 — Compreender as premissas e as diferenças básicas dos vários sistemas econômicos, tais como, capitalismo e comunismo

21 — Conhecer os princípios de finanças escolares, a nível federal, estadual e local.

É no mínimo curioso, notar que os respondentes também não puderam concordar a respeito da importância de competências tais como: "conhecer os princípios básicos das ciências modernas que se relacionam com a educação". Coerentemente, também não consideraram importante ter conhecimentos de sociologia e antropologia em seus aspectos relacionados com a educação, nem ter conhecimentos de história da educação e de suas tendências passadas e presentes.

ANÁLISE DE CONGRUÊNCIA

A análise de congruência a que os dados foram submetidos, mediu as distâncias entre o Perfil Ideal e o Real, entre o Perfil Ideal e o Perfil de Formação Acadêmica e entre o Perfil Real e o de Formação Acadêmica, por subsistema (os perfis completos com os respectivos coeficientes de congruência encontram-se no Apêndice I).

Subsistema de Produção

Os coeficientes "C" encontrados no Subsistema de Produção indicam:

a) alta congruência entre o Perfil Ideal e o Real ($C = .86$);

- b) congruência moderada entre o Perfil Ideal e o de Formação ($C = .69$) e
- c) alta congruência entre o Perfil Real e o de Formação ($C = .80$).

Isto significa que as competências que o Administrador Escolar usa sempre ou frequentemente em seu trabalho se aproximam daquelas que ele próprio julga importantes ou muito importantes para um bom desempenho profissional, embora não haja coincidência perfeita. Por outro lado, a formação acadêmica contribui apenas moderadamente para que o Administrador Escolar atinja seu Perfil Ideal. Já a distância entre a contribuição da formação acadêmica e a utilização real das competências é menor e leva a crer que (embora o coeficiente esteja no limiar da categoria "moderada"), para o que o Administrador Escolar faz nesse subsistema, a formação talvez seja suficiente.

Subsistema de Apoio

Os coeficientes encontrados no Subsistema de Apoio apontam:

- a) alta congruência entre o Perfil Ideal e o Real ($C = .85$);
- b) congruência moderada entre o Perfil Ideal e o de Formação ($C = .53$);
- c) congruência moderada entre o Perfil Real e o de Formação ($C = .54$).

A conclusão a que se pode chegar é que os cursos de formação não atendem bem as expectativas do papel que o Administrador Escolar desempenha na vida real nem ao que ele vê como ideal. Seu desempenho real, por outro lado, não é o que idealiza.

Subsistema de Manutenção

Os coeficientes encontrados no Subsistema de Manutenção indicam:

- a) alta congruência entre o Perfil Ideal e o Real ($C = .72$);
- b) congruência moderada entre o Perfil Ideal e o de Formação ($C = .50$) e
- c) congruência moderada entre o Perfil Real e o de Formação ($C = .61$).

Isto significa que, também neste subsistema, os cursos de formação do Administrador Escolar contribuíram pouco para a aquisição das competências necessárias a um Administrador Escolar ideal e contribuíram apenas modestamente para seu desempenho real, que também está distante de seu próprio ideal.

Subsistema Adaptativo

Os coeficientes encontrados no Subsistema Adaptativo indicam:

- a) alta congruência entre o Perfil Ideal e o Real ($C = .81$);
- b) congruência moderada entre o Perfil Ideal e o de Formação ($C = .58$) e
- c) congruência moderada entre o Perfil Real e o de Formação ($C = .67$).

Pode-se concluir também neste caso, que os cursos de formação não atendem as expectativas do atual desempenho do Administrador Escolar senão moderadamente e contribuem menos ainda para a aquisição das competências ideais.

Subsistema Gerencial

Os coeficientes encontrados para o Subsistema Gerencial apontam:

- a) alta congruência entre o Perfil Ideal e o Real ($C=.87$);
- b) congruência moderada entre o Perfil Ideal e o de Formação ($C=.68$) e
- c) alta congruência entre o Perfil Real e o de Formação ($C=.70$), embora o coeficiente encontrado esteja no limite inferior da congruência alta.

Isto significa que neste subsistema, a contribuição da formação acadêmica para a aquisição das competências do Perfil Ideal e para o desempenho do Perfil Real foi apenas moderada, enquanto a distância entre o Perfil Ideal e o Real foi pequena. Coincidentemente, foi a menor distância entre esses dois perfis nos cinco subsistemas.

É importante notar que foi no *Subsistema de Produção* e no *Subsistema Gerencial* que foram encontrados os coeficientes de congruência mais altos das comparações feitas entre os perfis Ideal vs. Real, Ideal vs. Formação e Real vs. Formação.

É possível inferir daí que, embora o desempenho Real esteja a alguma distância do Ideal e os cursos de formação não contribuam satisfatoriamente para esse desempenho e contribuam menos ainda para o Ideal, as distâncias entre esses perfis são menores nos dois subsistemas citados, talvez pelo fato de as competências contidas nos subsistemas de Produção e Gerencial estarem relacionadas com as matérias tradicionalmente trabalhadas nos cursos de Pedagogia (várias pertencentes ao elenco de matérias do atual Currículo Mínimo do Conselho Federal de Educação), como, por exemplo, Administração Escolar, Legislação Escolar, Supervisão, Psicologia da Educação, Sociologia, História da Educação e Currículo, que, em geral, formam a parte profissional da habilitação em Administração Escolar e os chamados Fundamentos da Educação.

A conclusão a que se pode chegar, considerando os coeficientes de congruência encontrados, é que, apesar de as competências referentes aos dois subsistemas estarem presentes nos currículos dos cursos de formação, seus efeitos são consistentemente inadequados, tanto para a prática existente, quanto para o ideal apontado pelos Administradores Escolares de escolas públicas do Distrito Federal.

Além da análise de congruência realizada entre os perfis construídos com os dados da população estudada, como um todo, buscou-se verificar se algumas características de subgrupos de respondentes poderiam apresentar perfis diferenciados, o que não se confirmou. Aprofundando-se mais a análise, foram calculados coeficientes de congruência entre os valores encontrados para a população total de respondentes e os seguintes subgrupos (e para os subgrupos entre si):

- . Diretores que lecionam (que atuam regularmente como docentes em outras escolas)
- . Diretores que não lecionam
- . Diretores de escolas que têm apenas de 1ª. à 4ª. série

Diretores de escolas que têm 1ª à 4ª. série mais outras séries de 1º grau. Os coeficientes encontrados demonstram que em 86% das comparações feitas, entre os três perfis e todos os tipos de respondentes nos cinco subsistemas, a congruência foi perfeita ou quase perfeita ("C" igual ou superior a 0,90). O coeficiente mais baixo e mesmo assim, na categoria de alta congruência ($C = .73$), ocorreu na comparação entre Diretores de Escolas de 1ª à 4ª série e Diretores que não Lecionam, com relação ao Perfil de Formação do Subsistema Adaptativo (ver Apêndice II).

CONCLUSÕES

As principais conclusões do estudo podem ser reunidas e resumidas da seguinte maneira:

1. Existe uma distância a ser percorrida pelo Administrador Escolar entre o desempenho real por ele declarado, com o qual não está satisfeito, e o ideal que deseja atingir.

2. Os cursos de formação de Administradores Escolares estão contribuindo de maneira insuficiente para o desempenho real atual do Administrador Escolar e menos ainda para levá-lo ao que considera ideal.

3. A contribuição da formação acadêmica está menos distante (embora não próxima) do Perfil Real e do Perfil Ideal nos subsistemas de Produção e Gerencial e é mais inadequada para a aquisição das competências necessárias aos subsistemas de Apoio, de Manutenção e Adaptativo.

4. As competências que constituem os perfis Ideal, Real e de Formação, juntamente com a análise das distâncias que existem entre eles, bem como a análise das distâncias entre as competências de cada subsistema tomadas individualmente, podem subsidiar o trabalho de avaliação e de planejamento curricular. O perfil profissiográfico evita que se perca de vista a origem das grandes áreas ou matérias, como Psicologia da Educação, Administração Escolar, etc, e que se enverede pela prática tradicional de partir de títulos de matérias e daí para a definição aleatória dos conteúdos, sujeita às preferências de cada indivíduo que detenha o poder de decidir o que um profissional deve aprender, perdendo-se assim, a visão global e o significado da Administração Escolar.

5. Obviamente, ao perfil encontrado neste estudo, podem ser acrescentadas outras competências, que poderão ou não ser representativas das necessidades e anseios da população estudada naquele momento e contexto históricos.

6. Respondendo a pergunta do título deste documento, pode-se dizer que o estudo do perfil do Administrador Escolar é uma necessidade para a avaliação e para o planejamento curricular é, certamente, mesmo sem usar a terminologia e metodologia aqui presentes, qualquer pessoa que tentar discutir o que é ou deve ser o Administrador Escolar, estará se referindo a algum tipo de perfil, completo ou incompleto.

7. O perfil será uma inutilidade, se for guardado em uma gaveta ou estante e ignorado sem jamais ser experimentado.

**Coefficientes de Congruência "C" entre Perfis de Competências
TODOS OS RESPONDENTES**

Subsistema de PRODUÇÃO

ID. RE. FO.

03. Estar familiarizado com os vários tipos de recursos didáticos e equipamentos e saber usá-los no processo de ensino-aprendizagem	3,2	2,4	2,1
11. Compreender a evolução psicológica de crianças e adolescentes ...	4,0	3,8	3,6
12. Compreender a constituição psicológica do adulto, em termos de suas aptidões e necessidades	3,8	3,3	3,0
14. Ter habilidade para planejar, organizar e avaliar o programa escolar em em sua totalidade	4,0	3,8	3,1
16. Conhecer os princípios básicos das ciências modernas que se relacionam com a educação	3,6	2,9	2,7
17. Conhecer os diferentes módulos curriculares, seus pontos fortes, suas fraquezas e implicações	3,8	3,1	2,6
22. Ter conhecimentos de sociologia nos aspectos relacionados com a educação	3,7	3,0	3,0
23. Ter conhecimentos de antropologia nos aspectos relacionados com a educação	3,1	2,2	2,1
42. Possuir conhecimentos de história da educação e das tendências passadas e presentes da educação	3,4	2,7	3,0
44. Ter habilidade para desenvolver, administrar e avaliar os programas extra-classe relacionados com a escola	3,9	3,3	2,7
52. Possuir conhecimento das várias teorias da aprendizagem e ter habilidade para aplicá-las	3,9	3,6	3,1
57. Possuir conhecimento profundo do crescimento e desenvolvimento da criança	3,9	3,6	3,2
58. Possuir conhecimento funcional do currículo escolar	3,9	3,8	3,0
65. Saber controlar e avaliar o processo ensino-aprendizagem	4,0	3,8	3,1
68. Possuir conhecimentos e habilidades em orientação pedagógica ...	3,9	3,6	3,0

Obs.: Foram usadas as medianas dos valores ordinais atribuídos pelos respondentes a cada item.
Os valores em tipo *itálico* apresentaram alta entropia.

LEGENDAS:

ID. = Perfil IDEAL

RE. = Perfil REAL

FO. = Perfil de FORMAÇÃO

COEFICIENTES "C"

Ideal x Real = .86

Ideal x Formação = .69

Real x Formação = .80

**Coefficientes de Congruência "C" entre Perfis de Competências
TODOS OS RESPONDENTES**

Subsistema de APOIO

ID. RE. FO.

09. Saber obter e utilizar os serviços de consultores, arquitetos e outros profissionais	3,0	2,2	1,6
13. Compreender o papel dos órgãos educacionais superiores e possuir habilidade para lidar com eles	3,9	3,5	2,7

24. Ter habilidade na obtenção e distribuição de equipamentos e materiais	3,7	3,4	2,0
26. Reconhecer a necessidade de participar de assuntos da comunidade e de planejamento comunitário	3,8	3,4	2,3
27. Ter habilidade no desenvolvimento e ou manutenção de um sistema de transporte escolar	2,3	1,4	1,0
28. Ter habilidade no estabelecimento e manutenção de um bom programa de relações públicas	3,5	2,9	2,1

Obs.: Foram usadas as medianas dos valores ordinais atribuídos pelos respondentes a cada item.
Os valores em tipo *itálico* apresentaram alta entropia relativa.

LEGENDAS:

ID. = Perfil IDEAL

RE. = Perfil REAL

FO. = Perfil de FORMAÇÃO

COEFICIENTES "C"

Ideal x Real = .85

Ideal x Formação = .53

Real x Formação = .54

Coeficientes de Congruência "C" entre Perfis de Competências TODOS OS RESPONDENTES

Subsistema de MANUTENÇÃO	ID.	RE.	FO.
07. Ter tato, compreensão e habilidade para interagir com outras pessoas (relações humanas)	4,0	3,9	3,2
10. Ter conhecimento de práticas adequadas de manutenção e conservação de instalações físicas	3,5	3,2	1,8
25. Conhecer e valorizar a arte, a literatura e a música	3,5	3,0	2,1
43. Saber reconhecer os esforços meritórios de seus técnicos, professores e funcionários em geral	3,9	3,7	2,8
48. Ter habilidade para desenvolver relações satisfatórias entre o pessoal técnico-docente e administrativo	4,0	3,8	3,0
66. Ter conhecimentos e habilidade para solucionar conflitos	3,9	3,3	2,4
67. Saber lidar com pessoas com desvio de conduta (toxicômanos, etc.)	3,8	2,1	1,5

Obs.: Foram usadas as medianas dos valores ordinais atribuídos pelos respondentes a cada item.
Os valores em tipo *itálico* apresentaram alta entropia relativa.

LEGENDAS:

ID. = Perfil IDEAL

RE. = Perfil REAL

FO. = Perfil de FORMAÇÃO

COEFICIENTES "C"

Ideal x Real = .72

Ideal x Formação = .50

Ideal x Formação = .61

Coeficientes de Congruência "C" entre Perfis de Competências
TODOS OS RESPONDENTES

Subsistema ADAPTATIVO	ID.	RE.	FO.
02. Ter habilidade no método científico de resolver problemas (coleta de dados, análise, etc.)	3,6	3,1	2,9
30. Compreender os grupos de pressão e de interesse e ser capaz de lidar com eles	3,6	2,7	1,9
34. Saber utilizar técnicas de projeção de dados educacionais, tais como, matrículas, necessidades de prédios escolares, demanda de docentes, etc.	3,6	3,1	2,2
39. Saber utilizar técnicas para identificar as necessidades e desejos da comunidade, dos professores, dos alunos e de outros integrantes da da escola	3,9	3,5	2,6
41. Ter habilidade na localização de informações essenciais, relativas a problemas específicos	3,7	3,0	2,5
46. Possuir a habilidade de identificar e interpretar as atitudes e percepções do público para com a escola	3,8	3,3	2,4
47. Compreender as características da ordem social na qual as escolas operam	3,8	3,4	2,5
51. Compreender as tendências culturais do país	3,5	2,9	2,3
53. Ter conhecimento dos princípios e técnicas de pesquisa educacional	3,6	2,8	2,7
54. Ter conhecimento dos princípios e técnicas de avaliação educacional	3,9	3,6	2,7
55. Ter atitude positiva com relação à aprendizagem contínua, através de treinamento em serviço, seminários, congressos e processos similares	3,8	3,1	2,8
56. Ter atitude positiva com relação a experimentação e inovações educacionais	3,8	3,1	2,7
61. Ter habilidade para disseminar informações dentro de uma organização e também para receber "feedback" de dentro da organização	3,8	3,2	2,8
63. Compreender a natureza e o lugar da política educacional na administração escolar	3,6	3,0	2,3

Obs.: Foram usadas as medianas dos valores ordinais atribuídos pelos respondentes a cada item.
Os valores em tipo *idílico* apresentaram alta entropia relativa.

LEGENDAS:

ID = Perfil IDEAL

RE. = Perfil REAL

FO. = Perfil de FORMAÇÃO

COEFICIENTES "C"

Ideal x Real = .81

Ideal x Formação = .58

Real x Formação = .67

Coeficientes de Congruência "C" entre Perfis de Competências
TODOS OS RESPONDENTES

Subsistema GERENCIAL		ID.	RE.	FO.
01.	Saber delegar responsabilidade e utilizar os membros de sua equipe	3,9	3,7	3,3
04.	Compreender a natureza e o lugar da autoridade na administração escolar	3,7	3,5	3,0
05.	Ter conhecimento das várias teorias de administração educacional e adotar sua própria teoria	3,6	3,2	3,0
06.	Saber preparar e executar o orçamento escolar	3,7	3,4	2,2
08.	Compreender a coordenação como um elemento do processo administrativo	3,8	3,6	3,0
15.	Compreender a legislação escolar e suas implicações para a educação	3,9	3,7	3,2
18.	Conhecer e utilizar os processos correntes de contabilidade escolar	3,1	2,8	1,7
19.	Conhecer e utilizar os procedimentos de arquivo e de registros acadêmicos	3,5	3,1	1,9
20.	Conhecer dinâmica de grupo e saber orientar efetivamente um grupo de tarefas específicas	3,8	3,3	3,0
21.	Conhecer os princípios de finanças escolares, a nível federal, estadual e local	3,0	2,1	1,5
29.	Compreender o papel dos governos estaduais, municipais e federal na educação	3,7	3,6	2,4
31.	Conhecer o propósito e a função da supervisão e saber aplicar esse conhecimento	3,9	3,6	3,0
32.	Possuir a habilidade necessária para expor suas idéias eficazmente	3,9	3,5	2,9
33.	Possuir a habilidade necessária para ser um ouvinte atento	3,9	3,6	3,0
35.	Saber aplicar os princípios de "administração democrática"	3,8	3,6	2,9
36.	Compreender as premissas e as diferenças básicas dos vários sistemas econômicos, tais como, capitalismo e comunismo	2,9	1,9	1,6
37.	Compreender os principais elementos do processo decisório	3,7	3,2	2,4
38.	Ter habilidade no uso dos vários meios de comunicação coletiva e compreender seus pontos fortes e fracos	3,5	2,9	2,1
40.	Ter habilidade no uso de técnicas estatísticas	3,4	2,8	2,8
45.	Compreender as várias filosofias da educação e gerar sua própria filosofia educacional	3,7	3,1	2,8
49.	Ter habilidade para organizar logicamente material escrito e apresentá-lo de forma persuasiva e conveniente	3,8	3,3	2,7
50.	Conhecer os princípios e técnicas envolvidos no planejamento da rede física	3,3	2,7	1,7
59.	Ter conhecimento de suas responsabilidades legais	4,0	3,9	3,1
60.	Ter noção da "hora certa" para tomar decisões sobre assuntos educacionais	3,9	3,7	2,8
62.	Ter habilidade para supervisionar a construção de prédios escolares e para detectar falhas ou discrepâncias com o plano original	2,0	1,8	1,2
64.	Ter conhecimento completo da administração, organização e finalidades do sistema educacional	3,9	3,3	2,7

Obs.: Foram usadas as medidas dos valores ordinais atribuídos pelos respondentes a cada item.
Os valores em tipo *itálico* apresentaram alta entropia relativa.

LEGENDAS:

ID. = Perfil IDEAL

RE. = REAL

FO. = Perfil de Formação

COEFICIENTES "C":

Ideal x Real = .87

Ideal x Formação = .68

Real x Formação = .70

Coeficientes "C" por Tipo de Respondente
Perfis **IDEAL** REAL e de **FORMAÇÃO**

Subsistema DE PRODUÇÃO

RESPONDENTES	TODOS	Diretores que não lecionam	Diretores que lecionam	Diretores de 1ª a 4ª série	Dir. 1ª a 4ª + OUTRAS
TODOS	—	.99 .96 .89	.99 .96 .86	.99 .98 .92	.99 1.00 .99
Diretores que não lecionam	.99 .96 .89	—	.99 .93 .93	.99 .96 .84	.99 .96 .90
Diretores que lecionam	.99 .96 .86	.99 .93 .93	—	.99 .95 .83	1.00 .96 .86
Diretores de 1ª a 4ª série	.99 .98 .92	.99 .96 .84	.99 .95 .83	—	.99 .98 .92
Dir. 1ª a 4ª + outras	.99 1.00 .99	.99 .96 .90	1.00 .96 .86	.99 .98 .92	—

Coeficientes "C" por Tipo de Respondente
Perfis **IDEAL**, REAL e de **FORMAÇÃO**

Subsistema de APOIO

RESPONDENTES	TODOS	Diretores que não lecionam	Diretores que lecionam	Diretores de 1ª a 4ª série	Dir. 1ª a 4ª + OUTRAS
TODOS	—	.99 .98 .73	.99 .97 .86	.99 .98 .91	1.00 1.00 1.00
Diretores que não lecionam	.99 .98 .73	—	.98 .96 .85	.98 .97 .73	.99 .98 .78
Diretores que lecionam	.99 .97 .86	.98 .96 .85	—	1.00 .96 .82	.99 .97 .88
Diretores de 1ª a 4ª série	.99 .98 .91	.98 .97 .73	1.00 .96 .82	—	.99 .98 .90
Dir. 1ª a 4ª + outras	1.00 1.00 1.00	.99 .98 .78	.99 .97 .88	.99 .98 .90	—

Coeficientes "C" por Tipo de Respondente
Perfis IDEAL, REAL e de *FORMAÇÃO*

Subsistema de MANUTENÇÃO

RESPONDENTES	TODOS	Diretores que não lecionam	Diretores que lecionam	Diretores de 1ª a 4ª série	Dir. 1ª a 4ª + OUTRAS
TODOS	— .99 .95 .80	.99 .95 .80	.99 .97 .91	.99 .98 .89	1.00 .99 1.00
Diretores que não lecionam	.99 .95 .80	—	.99 .93 .82	.98 .94 .75	.99 .96 .83
Diretores que lecionam	.99 .97 .91	.99 .93 .82	—	.99 .96 .81	.99 .97 .91
Diretores de 1ª a 4ª série	.99 .98 .89	.99 .94 .75	.99 .96 .81	—	.99 .98 .88
Dir. 1ª a 4ª + outras	1.00 .99 1.00	.99 .96 .83	.99 .97 .91	.99 .98 .88	—

Coeficientes "C" por Tipo de Respondente
Perfis IDEAL, REAL e de *FORMAÇÃO*

Subsistema ADAPTATIVO

RESPONDENTES	TODOS	Diretores que não lecionam	Diretores que lecionam	Diretores de 1ª a 4ª série	Dir. 1ª a 4ª + OUTRAS
TODOS	— .99 .96 .83	.99 .96 .83	.99 .98 .91	.99 .97 .89	.100 .99 .100
Diretores que não lecionam	.99 .96 .83	—	.99 .97 .91	.99 .94 .77	.99 .95 .85
Diretores que lecionam	.99 .98 .91	.99 .94 .97	—	.99 .95 .83	.99 .97 .92
Diretores de 1ª a 4ª série	.99 .97 .89	.99 .94 .77	.99 .95 .83	—	1.00 .97 .88
Dir. 1ª a 4ª + outras	1.00 .99 1.00	.99 .95 .85	.99 .97 .92	1.00 .97 .88	—

Coeficientes "C" por Tipo de Respondente
Perfis IDEAL, REAL e de *FORMAÇÃO*

Subsistema GERENCIAL

RESPONDENTES	TODOS	Diretores que não lecionam	Diretores que lecionam	Diretores de 1ª a 4ª série	Dir. 1ª a 4ª + OUTRAS
TODOS	—	.99 .96 .86	.99 .97 .90	.99 .97 .92	1.00 .99 1.00
Diretores que não lecionam	.99 .96 .86	—	.99 .94 .93	.98 .78 .81	.99 .96 .82
Diretores que lecionam	.99 .97 .90	.99 .94 .93	—	.99 .95 .84	.99 .97 .91
Diretores de 1ª a 4ª série	.99 .97 .92	.98 .78 .81	.99 .95 .84	—	.99 .97 .91
Dir. 1ª 4ª + outras	1.00 .99 1.00	.99 .96 .82	.99 .97 .91	.99 .97 .91	—

AS RELAÇÕES DE PRODUÇÃO E A EDUCAÇÃO DO TRABALHADOR

ACÁCIA ZENEIDA KUENZER*

RESUMO

O artigo tem por objetivo promover a compreensão do processo pedagógico que ocorre cotidianamente em cada unidade produtiva com a finalidade de educar o trabalhador para o trabalho no modo de produção capitalista. Para isso, aborda, a partir de um estudo de caso realizado em uma empresa automobilística, o processo educativo que ocorre no interior da fábrica através do trabalho, procurando estabelecer sua articulação com a escola e com as relações sociais mais amplas. Finalmente, discute a importância da educação para o trabalho do ponto de vista da classe trabalhadora.

ABSTRACT

The objective of this article is to promote the understanding of the pedagogical process as it occurs daily in any working unity and is carried out with the purpose of educating the worker for the capitalist way of production. Through a case study developed at an auto plant, its educational process was examined regarding its relationship with the school and broad social relations. The importance of education for labor is also discussed through the working class point of view.

Partindo-se do pressuposto de que o homem se educa na produção e nas relações de produção, verifica-se a existência de um processo pedagógico que ocorre cotidianamente, em cada unidade produtiva, com o objetivo de educar o trabalhador. Esse processo pedagógico, que se desenvolve de forma pouco explícito, não tem se constituído em objeto de muitos estudos, e no entanto, sua compreensão é fundamental, na medida em que é através dele que são educados para o trabalho, no trabalho, os trabalhadores. Que trabalhador é esse? Como ele está sendo educado? Para que?

Estas respostas só poderão ser encontradas através da análise do trabalho concreto, no seu "acontecendo", tal como ele ocorre no modo de produção capitalista; técnica e socialmente dividido. É "no" e "para" esse trabalho, com suas formas peculiares de fragmentação, organização e heterogestão, que o trabalhador vem sendo educado; é ele que determina, a partir da necessidade de exploração cada vez mais eficaz da força-de-trabalho comprada, o saber necessário, as qualificações técnicas, as formas de

* Universidade Federal do Paraná.

comportamento convenientes que devem caracterizar o trabalhador no modo de produção capitalista. Este não é um trabalhador qualquer, é um homem que, ao vender sua força-de-trabalho, transforma-se em fator de produção, perdendo, junto com o controle do processo e do produto do trabalho, o controle sobre si mesmo. Ele já não é mais o artesão que domina o processo produtivo em sua totalidade, mas o assalariado que se submete real e formalmente ao capital e à ciência a seu serviço, devendo desempenhar suas funções num processo de trabalho fragmentado e heterogerido, para o que ele precisa ser educado.

Compreender como este movimento de educação através do trabalho se dá, de que forma ele se articula com as relações hegemônicas que ocorrem ao nível das relações sociais mais amplas e qual a função da escola nesse processo, é fundamental, na medida em que, se por um lado, é através desse processo que o trabalhador se educa para o capital, é também através dele que as relações capitalistas de produção começam a ser superadas; se o trabalho capitalista disciplina o trabalhador segundo suas próprias necessidades, também o ensina a se organizar, a resistir, e deste modo, a gerar outras formas de organização e de produção.

A PEDAGOGIA DA FÁBRICA

A partir de um estudo de caso realizado em uma empresa automobilística, pretende-se propor para a discussão alguns aspectos que permitam avançar na compreensão desse processo pedagógico que ocorre no interior da fábrica e do tipo de saber sobre o trabalho que ele pretende veicular.

A primeira indagação que se faz é *"que trabalho é esse que o trabalhador aprende no processo produtivo?"* É o trabalho dividido, fragmentado, parcelado, definido pelas formas específicas de organização próprias de cada fábrica. Esse trabalho se diferencia fundamentalmente do trabalho do artesão; enquanto este exigia o domínio completo do processo de trabalho, adquirido durante anos de experiência, caracterizado pela unidade entre concepção e ação, controlado pelo próprio trabalhador, mobilizador de capacidade intelectual e criativa, o trabalho dividido se caracteriza pela sua desqualificação. Quanto mais simplificado o trabalho pela mecanização, mais ele se fragmenta e se automatiza e menos domínio do saber sobre o trabalho total ele exige, menos energias intelectuais e criativas ele mobiliza; gerido externamente pelo capitalista, sua eficácia reforça na divisão, na ruptura entre decisão e ação, entre trabalho intelectual e manual. Assim, o saber sobre o trabalho que cada trabalhador deverá possuir é determinado pela forma de divisão e organização do trabalho característica de cada processo produtivo. Isto significa que o saber sobre o trabalho que o trabalhador aprende na fábrica é tão fragmentado, parcial e assistemático quanto o trabalho parcelado que ele executa, limitado ao fazer, e destituído dos instrumentos teóricos e metodológicos que lhe permitam compreender os princípios que regem esse fazer.

Desta mesma forma que as tarefas que o trabalhador irá desenvolver são determinadas pelos engenheiros de produção através de um documento chamado "processo", é esse mesmo "processo" que define as necessidades de qualificação técnica do trabalhador. Essas necessidades variam em conformidade com o grau de simplificação do trabalho, **que não ocorre** homogeneamente no interior da fábrica. Assim, coexistem tarefas simplificadas que não exigem qualificação e que podem ser aprendidas com facilidade no próprio trabalho, com tarefas que exigem alto nível de qualificação, que pode ser obtido através de experiência, combinada ou não com a escolaridade. Desta forma, existem montadores que não necessitam de experiência ou instrução e que aprendem o trabalho na fábrica com os colegas e instrutores, existem ajustadores, que necessitam de anos de experiência em mecânica para se tornarem capazes de perceber com facilidade os problemas com o veículo montado, existem ferramenteiros e mecânicos de manutenção, cuja qualificação se faz através de uma combinação de escolaridade, geralmente em nível de 2º grau, com vários anos de experiência. Essa diversidade coloca um problema para o capital: assegurar uma distribuição diferenciada do saber sobre o trabalho que lhe permita ter um corpo coletivo dotado das qualificações técnicas indispensáveis, mas não mais que as necessárias.

Desenvolve-se, a partir dessa necessidade, um processo pedagógico no interior da fábrica, que se articula com o trabalho desenvolvido pela escola e com a educação em sentido mais amplo, que ocorre nas relações sociais, cujo objetivo é distribuir desigualmente o saber segundo as necessidades do processo produtivo, de forma a assegurar a reprodução ampliada do capital.

Esse processo tem duas dimensões: uma, que pode ser chamada de especificamente pedagógica, voltada para o ensino das qualificações técnicas que a tarefa exige.

Essa prática ocorre através de um processo de distribuição interna do saber, diferenciado por função, através de diferentes níveis hierárquicos. Assim, os engenheiros do processo ensinam os operários, sempre há uma nova contratação ou modificações no produto e/ou no processo tecnológico. O instrutor pode ser considerado o principal pedagogo do trabalho capitalista, uma vez que é ele que ensina os operários; possuidor de reconhecida competência técnica adquirida no trabalho, por vezes complementada por alguns cursos profissionais, eles são escolhidos, no caso estudado, por sua capacidade de liderança, respeitabilidade e facilidade de acesso aos operários. Evidentemente, eles não têm nenhuma formação pedagógica específica, tendo cada um seu método de ensino, fruto do bom senso nascido da prática cotidiana; seu nível de escolaridade com raras exceções é o 2º grau completo, sendo comum o primário completo e, em alguns casos, o 1º grau completo.

À medida que os trabalhos se tornam mais complexos e os operários mais especializados, diminui a importância da ação pedagógica do instrutor, como ocorre na ferramentaria e na mecânica de manutenção de máquinas, onde o operário geralmente é instruído por engenheiros.

O aprendizado no trabalho, com a orientação do instrutor é a principal forma de aquisição do conteúdo do trabalho no interior da fábrica.

A par desse processo especificamente pedagógico ocorre outro, mais amplo, através das relações sociais que ocorrem no interior da fábrica. Na empresa estudada, essa forma de educação do trabalhador é de fundamental importância, uma vez que ela não ocorre assistemáticamente, mas é fruto de um trabalho intencionalmente planejado e desenvolvido através de sua proposta administrativa. Essa proposta, definida a partir da experiência realizada na matriz sueca, caracteriza-se por uma política de recursos humanos capaz de manter sob controle as contradições postas pela relação capital/trabalho, acirradas pela heterogestão, cujo princípio fundamental é a fragmentação do trabalho, e portanto, o esvaziamento do seu conteúdo aliado à desqualificação do trabalhador. Essa forma de organizar o trabalho tem criado focos de resistência operária que funcionam como limitadores do próprio desenvolvimento capitalista, tais como os altos índices de absenteísmo, a alta rotatividade da força-de-trabalho, a queda da produtividade pela quebra do ritmo do trabalho, sabotagem, diminuição da qualidade do produto, elevação de número de acidentes de trabalho, insatisfação do trabalhador, greves, e assim por diante.

As medidas puramente organizacionais e repressivas têm se mostrado insuficientes para resolver esses problemas e aumentar a produtividade, além do que os custos da repressão são muito altos. Havia, pois, que buscar outra forma de obter a colaboração do operário no processo que determina sua própria exploração, o que foi possível através da instituição de uma nova *"pedagogia do trabalho"* obtida pela integração das ciências do comportamento às teorias de organização industrial. Desta integração resultaram várias políticas, dentre as quais a da valorização dos recursos humanos e da participação, com o objetivo de minimizar os efeitos da contradição capital/trabalho através de um processo de integração econômica e ideológica. Instauraram-se novas práticas administrativas, que vão desde o reestudo da linha de montagem, com a ampliação da tarefa, rotatividade interna, controle do ritmo de trabalho pelo operário, participação nas decisões, até medidas de caráter psicossocial, tais como a valorização do trabalhador, a implantação do serviço de psicologia industrial e assistência social, a criação de um clima organizacional favorável à satisfação no trabalho, a valorização dos grupos, o estabelecimento de relações interpessoais amistosas, a melhoria das condições gerais de trabalho, e assim por diante. Além dos benefícios monetários representados por melhores salários, são exploradas as motivações psicossociais, **principalmente** as necessidades de segurança, de afeto, de aprovação social, de prestígio, de auto-realização.

O patronato começa a perceber que o esquema tradicional de divisão do trabalho impede o aproveitamento de uma forma adicional de extração de mais-valia: o saber do operário sobre o trabalho, que se elabora a partir da sua experiência e criatividade no enfrentamento dos problemas que o

planejamento anterior e exterior à ação coloca. Já faz parte do senso comum a afirmação de que basta que os operários se restrinjam rigorosamente ao cumprimento das normas que lhes foram prescritas para que a fábrica pare. Reconhece-se que os operários conhecem a produção melhor que ninguém, embora não disponham dos instrumentos conceituais que lhes permitam elaborar o conhecimento segundo as normas da ciência; é, portanto, necessário dar-lhes voz para que se expressem sobre o trabalho e as formas de melhorá-lo. Fazer isto sem perder a possibilidade de controlar a iniciativa operária liberada exige um processo educativo competente, e este é o problema crucial com que se defrontam os administradores contemporâneos. Não há, portanto, uma ruptura efetiva com o taylorismo, mas apenas uma nova forma de exercê-lo, mais condizente com os padrões culturais contemporâneos.

Novas variáveis são trabalhadas pela administração: liderança, motivação, clima organizacional, satisfação no trabalho; a produtividade é considerada como função direta do grau de adaptação e satisfação do indivíduo no trabalho, que depende também do padrão social não convencional do grupo; surge a gerência de recursos humanos com o objetivo de adaptar o indivíduo ao modo de produção capitalista.

Nesse sentido, as estratégias administrativas contêm um projeto pedagógico explícito, na medida em que objetivam educar o trabalhador para o processo produtivo racionalmente organizado, através de mecanismos de controle e de difusão da ideologia conveniente com os interesses do capital.

A contribuição entre capital e trabalho é reconhecida, mas em função de seu poder revolucionário, tem que ser controlada; este é o papel educativo do novo gerente de recursos humanos.

Na empresa estudada, a política de recursos humanos implementada com o objetivo de educar o trabalhador e desta forma, contribuir para que as contradições não eclodam, se concretiza através da forma de organização do trabalho, da política salarial e da política administrativa; esta, resumida na expressão "*formar, reter e recuperar*", se realiza através da concessão ampla de benefícios e da gerência efetivada segundo os cânones da Escola de Relações Humanas.

Os benefícios são oferecidos com a finalidade de manter o corpo coletivo de trabalho em boas condições psicofísicas e politicamente adaptado. Para isto, a empresa oferece a custo simbólico, refeição abundante, variada e de excelente qualidade, controlada por uma comissão composta por representantes de cada setor; lanches gratuitos, duas vezes por dia; uniforme e lavanderia (2 vezes por semana) gratuita; transporte a preço reduzido; assistência médica gratuita; com quatro alternativas: o médico da empresa, que atende diariamente, o INAMPS, cujas consultas são marcadas previamente pela assistente social, os médicos de uma clínica com a qual a empresa tem convênio, e, caso o funcionário não se satisfaça com nenhuma destas alternativas, ele poderá escolher o médico particular de sua preferência, que será remunerado na empresa; seguro de vida, associação, que promove,

em espaço próprio, atividades esportivas, culturais e recreativas para os funcionários e seus familiares, convênios com supermercados e farmácia; boutique, que vende roupas com a marca da empresa a preço de custo; agência bancária na empresa e assistência social.

A assistência social é desempenhada por profissional qualificado, cuja função vai desde a solução dos problemas mais simples até a veiculação da concepção de mundo. Conforme se observou, ela é um dos agentes fundamentais para a produção do consenso, na medida em que se propõe a resolver todo e qualquer problema que possa perturbar a *"harmonia do corpo social"*. Evidentemente, os funcionários que a percebem desta forma, mas como uma verdadeira mãe, amiga, conselheira e analista.

Além de sua responsabilidade na seleção, ela resolve questões nas seguintes áreas:

- relações de trabalho: promove a integração, acompanhando o funcionário durante e após o período de experiência, resolve os casos de inadaptação funcional, faz transferência de função a pedido do funcionário ou de seu chefe, encaminha as reivindicações de promoção, resolve os casos de relacionamento entre colegas e com a chefia, encaminha pedidos de qualificação profissional, faz entrevistas por ocasião das demissões, pesquisa as causas de absenteísmo e rotatividade interna e externa, buscando enfrentá-las;

- habilitação: auxilia os funcionários a fazer contratos de aluguel, orienta-os na aquisição de casa própria e consegue financiamentos;

- questões econômicas: providencia adiantamentos de salário, de férias, de 13º salário e consegue empréstimos pela associação ou outros agentes financeiros;

- questões familiares: orienta os funcionários nas questões relativas à adaptação familiar, qua vão desde as brigas com a sogra aos desquites, do planejamento familiar à adoção de bebês;

- questões previdenciárias: orienta os funcionários e promove diligências para a consecução de auxílio-doença, acidentes de trabalho, aposentadoria e pecúlio;

- questões jurídicas diversas: inventários, desquites;

- questões educacionais: incentivo à matrícula das crianças, consecução de vagas nas escolas próximas à residência, concessão de bolsas de estudo para todos os filhos de funcionários que estão da 1ª a 4ª série do 1º grau, através da utilização direta do Salário Educação, cuja sobra de recursos é doada a colégios com problemas financeiros.

Apesar de se caracterizar como um poderoso intelectual a serviço do capital, é inegável a efetiva contribuição que a assistente social presta aos operários que são geralmente os menos capazes para enfrentar a burocracia na luta pelos seus direitos. Neste sentido, ela desempenha um eficiente trabalho de educação, ensinando os operários a defender seus próprios direitos e as formas de proceder no encaminhamento de questões que envolvem os órgãos de previdência, do aparelho jurídico e do aparelho financeiro. Não obstante essa contribuição, há que considerar o caráter

ideológico das soluções para os problemas existentes, na medida em que a causa real não é enfrentada: a contradição capital/trabalho.

O que se observa, com essa política administrativa, é a tentativa de resolver todos os problemas do operário ao nível do espaço da fábrica, ao qual ele fica irremediavelmente vinculado em todas as esferas de sua vida; ele não só trabalha, mas passa o seu lazer e resolve suas dificuldades na empresa, o que aumenta gradativamente seu grau de dependência em relação a ela. Por outro lado, do ponto de vista da fábrica, esta é uma forma de garantir um corpo coletivo em boas condições psicofísicas, despreocupado e satisfeito, e portanto, em condições de ser produtivo.

Não obstante seu caráter ocultador da contradição fundamental, bem como seus objetivos desmobilizadores, há que considerar que, contraditoriamente, a política de recursos humanos, e o processo pedagógico que ela traz em si, desempenha um papel educativo importante: mostra que o operário tem direitos enquanto trabalhador, que podem e devem ser reivindicados e respeitados pela fábrica. Como o operário brasileiro, de modo geral não exerce seus direitos de cidadão, sendo restringida a sua participação na sociedade política e na sociedade civil, a empresa precisa ensiná-lo, além de ser trabalhador, a ser cidadão, articulando no seu interior essas duas dimensões que têm sido historicamente desarticuladas ao nível da sociedade brasileira.

Vivendo na empresa uma experiência que não vive na sociedade, ele dificilmente se ajustará as condições de trabalho e de remuneração que caracterizam a maioria das empresas instaladas no Brasil. Nesse sentido, o aprendizado do exercício de seus próprios direitos é irreversível, e pode extrapolar o nível da fábrica em busca de participação política mais ampla.

Além dos benefícios, a proposta administrativa da empresa estudada contém uma concepção de gerência que também desempenha uma função pedagógica fundamental, no sentido amplo que está sendo analisado. Seu objetivo é a adaptação e disciplinamento da força-de-trabalho, que se desenvolve através de um acompanhamento cotidiano do operário na fábrica.

Este trabalho se inicia logo na contratação do operário, que é submetido a "*reuniões de integração*", onde são passados filmes sobre a história da empresa e são apresentados aos ingressantes na "*família*" os seus direitos e deveres, com a devida ênfase no horário de trabalho. O supervisor de segurança fornece instruções sobre o equipamento, seu uso e os cuidados necessários no trabalho, após o que o operário é considerado devidamente iniciado.

A partir deste momento, ele passa a ser acompanhado pela assistente social, cujas funções já foram explicitadas, pelo supervisor e pelo instrutor. Como já se analisou anteriormente, o instrutor desempenha uma função especificamente pedagógica, ao nível da qualificação técnica do operário. Já o supervisor desempenha uma função pedagógica em seu sentido mais amplo, na medida em que seu trabalho é criar condições favoráveis à produção em todos os aspectos, dos materiais aos psicossociais, desempenhando papel fundamental na difusão de uma concepção de mundo e de trabalho

conveniente aos interesses da fábrica. Para isto ele é “carinhosamente” preparado pelo Departamento de Relações Industriais, através de reuniões semanais em que se discute as questões técnicas relativas ao trabalho e as formas de ação do supervisor no desempenho de sua tarefa pedagógica que inclui a difusão da ideologia que apresenta a fábrica como uma grande e harmoniosa família. Frases-chavão como as seguintes, são constantemente repetidas: a fábrica somos nós, somos todos responsáveis pelo sucesso da empresa e por isso somos igualmente recompensados; aqui somos todos iguais, não existe chefe, precisamos produzir com qualidade para vencermos o inimigo, que é o concorrente; por isso não podemos brigar entre nós; todos temos que vestir a camisa, trabalhar com qualidade; a empresa faz parte da vida de cada um, temos que ser uma orquestra afinada.

Todos são estimulados a estabelecer relações personalizadas amistosas com os subordinados, há uma idéia muito forte de grupo e da liderança; há uma política consciente de valorização pessoal e de controle centrado na tarefa, e não na pessoa.

Além das tarefas burocráticas que realiza, que se constituem na dimensão coercitiva de sua prática hegemônica (cobrança da produção diária, contatos para saída, atestados, controle do cartão ponto, etc.), o supervisor desempenha um papel muito importante na obtenção do consenso; durante o tempo em que se permaneceu na área de produção (3 meses) verificou-se que os resultados obtidos por esse processo educativo são os esperados pela empresa. Percebeu-se a existência de um clima de tranquilidade, de respeito, de ausência de controle rígido na pessoa; as relações entre operários, supervisores e instrutores são amistosas e afetivas. Eles discutem seus problemas, trocam confidências e conselhos, resolvem suas necessidades em termos de horários, saídas antecipadas, bem como os problemas técnicos relativos à produção. Em resumo, dificilmente se percebe conflitos e antagonismos.

Embora se saiba que, por trás dessa forma disfarçada de exercer o taylorismo está o objetivo de super-exploração do trabalhador, ou, na expressão de um dos supervisores, “consequir os números” criam-se condições concretas de trabalho que representam um avanço em relação ao exercício puro e simples do taylorismo. Apesar de seu caráter de mascaramento das contradições e de manipulação dos operários, eles aprendem que é possível, mesmo na sua situação de exploração, trabalhar em boas condições; esta é uma conquista irreversível, não podendo a empresa diminuir o seu padrão sem que disto resultem reivindicações. Por outro lado, esse operário tenderá a exigir a generalização dessas condições em outras empresas, onde tal não ocorre. Desta forma, ele vai aprendendo a exigir o cumprimento de seus direitos de trabalhador, o que é um avanço ao nível da sociedade brasileira, onde isto raramente ocorre.

O supervisor é o “comissário subalterno de hegemonia” por excelência, na medida em que seu projeto administrativo traz embutido um projeto pedagógico amplo de educação do trabalhador, que se exerce ao nível das relações interpessoais, como se pode verificar nos discursos a seguir:

"Quem toca o trabalho são os instrutores, eu sou o homem político da equipe; eu dou prioridade a eles como homens e eles me dão os números de volta, fazendo por mim o trabalho; os meus operários tem que sentir que fazem parte de uma turma diferente, se você é amigo, eles retribuem, trabalham com vontade".

"Oriento, crio condições de trabalho para o pessoal; faço preparo psicológico, tem muita gente nervosa, ouço os desabaços, dou apoio, dou mais condições de trabalho para o pessoal trabalhar tranqüilo".

"Logo de manhã vou para a linha, cumprimento, tenho certa psicologia, já sei os problemas deles, converso e eles se abrem; sou um pai, um padre, um conselheiro sentimental, trato os operários com carinho; os méritos são do pessoal; não fiscalizo, não reprimo; só vou para a linha para conversar e resolver problemas, eles não trabalham forçado, têm liberdade sobre qualquer assunto; me ponho igual a eles".

Verdadeiros agentes de hegemonia ao nível da fábrica, os engenheiros, supervisores e instrutores educam o trabalhador para o trabalho heterogerido, ao mesmo tempo que transmitem os novos valores e comportamentos que configuram o tipo de homem que o capital necessita. É nesse sentido que toda relação hegemônica é necessariamente uma relação pedagógica, que começa na fábrica e atinge todos os setores da vida social(1).

Articula-se, pois, a pedagogia da fábrica, com as relações hegemônicas que ocorrem ao nível da sociedade, justificando-se, assim, o controle da empresa à vida pessoal do trabalhador, regulando seu lazer, seus costumes, sua prática sexual, suas condições físicas e psíquicas, com o objetivo de difundir uma concepção de mundo compatível com a racionalidade capitalista.

Vista desta forma, a pedagogia do trabalho inscreve-se no quadro da hegemonia, a partir do momento em que, tendo em vista os interesses hegemônicos de uma determinada classe social, contribui para o estabelecimento de novos modos de pensar, sentir e conhecer.

O PAPEL DA ESCOLARIDADE: SABER ESCOLA x SABER PRÁTICO

Compreendida a qualificação do trabalhador como resultado da instrução e da experiência, sendo que por instrução compreende-se tanto a freqüência ao sistema de ensino regular quanto a realização de cursos profissionais na empresa ou em outras instituições, torna-se necessário analisar como a fábrica enfrenta a relação entre saber obtido na escola e saber obtido através da experiência no trabalho. É a partir dessa relação que o operário vai estabelecer seus conceitos de saber teórico/saber prático, que desempenham papel muito importante no processo de sua constituição enquanto trabalhador. A forma como ele capta essa relação contribui para definir seu comportamento político, aceitando em maior ou menor grau a sua condição subalterna, os critérios de valorização do seu trabalho, os critérios de

(1) GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro, Civilização, 1981, p. 37.

salário e promoções, submetendo-se e/ou discutindo, negociando, reivindicando.

Articuladas à compreensão dessa relação, estão as aspirações à realização de cursos, tanto profissionais quanto de escolarização regular, entendidos como instâncias de aquisição de saber que escapam ao controle da fábrica.

Nada mais compreensível, portanto, que a fábrica tente controlar as representações e as formas de concretização da qualificação/desqualificação, e da aquisição de saber teórico/prático, na medida em que, se a ausência de saber teórico obtido na escola ou em outras instituições, compromete a acumulação do capital, o excesso desse tipo de educação pode ser igualmente comprometedor, por expor o operário a um processo pedagógico que a fábrica já não controla, tornando-se mais difícil o seu disciplinamento.

Observou-se, no caso específico em estudo, que a instrução assume pesos distintos em relação à experiência, sendo mais valorizada à medida em que aumenta o grau de qualificação da tarefa. Quanto mais simplificada a tarefa, maior o valor dado à experiência como fator de qualificação; nestes casos, que se referem às operações de montagem, coloca-se como requisito básico as habilidades de leitura e cálculos elementares, independentemente da conclusão da 4ª série do ensino de 1º grau, não se exigindo a realização de cursos profissionais. Isto porque as tarefas de montagem, pelo seu grau de simplificação, são aprendidas no trabalho sem qualquer dificuldade, não exigindo sequer experiência anterior na área de mecânica. As habilidades exigidas, de leitura e cálculo, se explicam através da necessidade de leitura do processo de trabalho, que é entregue a cada montador. Mesmo assim, freqüentemente estas habilidades são dispensadas, na medida em que o processo na maioria das vezes é substituído pelo colega mais experiente, que ensina a tarefa a ser executada.

Em resumo, o operário aprende que, para as atividades mais simples não há necessidade nem de instrução nem de experiência. No entanto, mesmo considerada desnecessária a existência de qualificação para os montadores, a empresa dá preferência, na seleção dos candidatos, aos que tenham tido alguma experiência no ramo, e, secundariamente curso profissional na área. Como o que define o salário é o cargo ocupado e não a qualificação do trabalhador, esta posição é perfeitamente compreensível enquanto forma de exploração da força-de-trabalho, na medida em que o mercado de trabalho oferta mão-de-obra com qualificação superior à exigida pelo processo produtivo, que pode ser alocada sem acrescer o investimento em capital variável. Essa contradição vai mostrando ao operário que, se para executar a tarefa, a existência prévia de instrução e experiência é irrelevante, no momento da seleção, a qualificação pode ser fundamental, embora a avaliação dependa muito do tipo de tarefa a ser executada e do ponto de vista do supervisor, que por vezes prefere, para os trabalhos de montagem, profissionais sem nenhuma experiência ou curso específico anterior.

Por outro lado, como o salário do pessoal que executa os trabalhos considerados menos qualificados (auxiliares e montadores), e que, portanto, não exigem existência prévia de saber sobre o trabalho, é menor, os operários vão percebendo a relação que existe entre trabalho qualificado, posse do saber e remuneração, a partir do que justificam suas aspirações educacionais, como será analisado posteriormente.

Observou-se também que a preferência dada aos operários com experiência anterior em indústrias e com alguma escolarização prende-se antes à existência de atitudes compatíveis com o tipo de organização capitalista do trabalho industrial do que ao domínio do conteúdo do trabalho propriamente dito. Desde que existam atitudes favoráveis quanto à disciplina, à utilização de equipamentos de segurança, aos cuidados com a saúde, à necessidade de esforço pessoal e comprometimento com os objetivos da empresa, ou seja, desde que o operário já tenha se submetido a alguma forma de processo pedagógico capitalista, o aprendizado do trabalho é resolvido internamente, sem nenhuma dificuldade.

De acordo com as entrevistas feitas com engenheiros, supervisores de qualidade e supervisores de trabalho, reside aí a maior contribuição da escolarização ao processo produtivo; mesmo a contribuição dos cursos de aprendizagem do SENAI é tomada desta forma, uma vez que seus cursos jamais abrangeriam a especificidade de um processo produtivo em particular; o que esses cursos fazem é iniciar a educação do trabalhador para o processo produtivo capitalista oferecendo os primeiros conhecimentos sobre a denominação e formas de utilização dos instrumentos de trabalho, a par de instruções sobre as formas de comportamento compatíveis com o trabalho na fábrica, principalmente quanto aos aspectos de disciplina, auto-esforço e segurança. Esta iniciação facilita o trabalho pedagógico da empresa.

É importante, contudo, retomar o aspecto de que o processo de simplificação do trabalho não se dá de forma generalizada na empresa, de modo que, a par das tarefas que exigem pouca ou nenhuma qualificação continua a existir, embora em menor número, tarefas complexas que exigem qualificação. Para a execução destas tarefas também a necessidade de escolarização formal e ou cursos profissionais não é generalizada, assumindo diferentes características em cada caso.

Apenas nos casos, em que o trabalho não sofreu ainda o impacto da simplificação, é que a realização de cursos desempenha papel importante na qualificação do profissional, mas mesmo assim devem ser completados necessariamente com a prática profissional; é somente nesses casos que a empresa depende de agências externas de treinamento, e mesmo assim, não do sistema regular de ensino, exceção feita aos Centros Federais de Educação Tecnológica, pertencentes à rede oficial de Ensino de 2º grau, que, de qualquer modo, constituem-se em casos particularíssimos. Verifica-se, portanto, que o maior valor atribuído à instrução ou à experiência ou à combinação de ambas, depende do grau de simplificação da tarefa, que determina a quantidade e qualidade do saber necessário à sua execução.

Como os trabalhos que ainda permanecem complexos são em número reduzido, é preciso educar o trabalhador para submeter-se ao exercício do trabalho simplificado, automatizado, monótono, repetitivo, desinteressante e mal remunerado. Uma das formas de fazê-lo é negando o valor do saber adquirido através de cursos, mostrando que a prática é suficiente, na tentativa de, pelo desconhecimento do saber sobre o trabalho, exercer dominação, obtendo um conjunto de trabalhadores ajustados à sua posição na hierarquização do trabalhador coletivo.

Tomando-se especificamente a importância atribuída à escolarização regular em relação ao saber adquirido no desempenho do trabalho, verifica-se que ele se dá também em função do tipo de trabalho a realizar.

Verificou-se, na Classificação do Trabalho Manual, que a instrução é conceituada diferentemente para os horistas e para os mensalistas, estabelecendo-se uma discriminação entre os operários ligados diretamente à produção e os funcionários ligados às tarefas administrativas. Para os primeiros, as exigências de instrução referem-se a conhecimentos práticos adquiridos ou não através de cursos de qualquer natureza, desde os oferecidos pelo sistema oficial de ensino até os treinamentos realizados em empregos anteriores; não há exigências relativas ao término de determinados graus de escolaridade como requisitos para a ocupação dos cargos.

Já para os funcionários ligados às tarefas administrativas, a classificação impõe exigências de escolaridade regular como requisito para o preenchimento dos cargos, ou seja, o domínio do saber escolar devidamente atestado através dos certificados de conclusão dos cursos. Não se pretende discutir aqui que o "*saber fazer*" do funcionário burocrático é diferente do "*saber fazer*" do operário ligado diretamente à produção. O que se pretende indicar é a diferente valorização do "*saber intelectual*" e do "*saber prático*" como um dos mecanismos de que se utiliza o capital para exercer a exploração do trabalho. Concretamente, esta diferenciação se expressa pela discriminação salarial acompanhada de um movimento intencional de valorização/desvalorização do "*saber prático*" e do "*saber teórico*" ao nível de ideologia, tendo em vista a manutenção das relações de dominação.

Ao nível da estrutura salarial, observa-se a discriminação que beneficia os mensalistas sob a justificativa de uma qualificação supostamente superior que a freqüência à escola confere, valorizando-se o trabalho intelectual em detrimento do manual. Isto pode ser verificado pela comparação do salário do nível inicial dos horistas e mensalistas, sendo que este é o dobro daquele; ou seja, o trabalho de um auxiliar de montagem vale exatamente a metade do trabalho de um auxiliar administrativo (1º nível da estrutura salarial dos mensalistas; os contínuos não entram na escala, por serem fornecidos por empresas de prestação de serviços). Desta forma, veicula-se a idéia de superioridade do trabalho intelectual sobre o trabalho manual.

É evidente que a partir de certo patamar os valores das tabelas têm imbricações, havendo operários qualificados com salários superiores aos funcionários administrativos menos qualificados; mas isto só ocorre com os

últimos níveis dos horistas em relação ao 1º e 2º níveis dos mensalistas, o que coloca estes em condições nitidamente superiores de remuneração. Ou seja, há uma discriminação salarial que desfavorece o pessoal ligado à produção, a partir da desvalorização do trabalho manual e do conhecimento adquirido através do trabalho.

Não obstante, as relações concretas escapam à formalização da estrutura salarial e evidenciam seu caráter ideológico; a maioria dos supervisores, por exemplo, que são mensalistas e situam-se a partir do nível 27 da estrutura salarial (a tabela abrange os níveis compreendidos entre 21 e 36) têm apenas as quatro primeiras séries do ensino de 1º grau; e não há dúvida de que foi o conhecimento advindo da experiência adquirida no trabalho que lhes possibilitou o acesso a esse cargo. E este conhecimento, não raras vezes tem sido suficiente para ensinar o trabalho aos engenheiros.

Se este fato serve para mostrar o caráter ideológico da desvalorização do conhecimento obtido através do trabalho, mostra também que a referida desvalorização tem um objetivo bem definido no que se refere aos horistas: justificar sua sub-remuneração, que atende aos interesses do capital enquanto possibilita extrair taxas mais altas de mais-valia.

Ao nível da ideologia, opera-se todo um movimento na fábrica é fora dela, ou seja, no interior do processo produtivo e nas relações sociais por ele geradas, no sentido de demonstrar que o saber obtido através da prática é inferior ao saber oficial obtido através da escola. Esse movimento é inerente ao próprio modelo capitalista, que se caracteriza por uma separação permanente entre teoria e prática, concepção e execução, pensamento e ação. Não obstante a realidade capitalista ser dialética, não existindo essa separação ao nível da práxis, ela precisa ser produzida e justificada, como condição necessária de dominação do capital sobre o trabalho.

Para tanto, e isto é uma das tarefas da pedagogia capitalista, é preciso negar o trabalho como a forma através da qual o homem produz o conhecimento, no conjunto das relações sociais, construindo-se a si mesmo e a História e sendo construído por ambas, enquanto apreende, compreende e transforma a natureza, num processo em que reflexão e ação, atividade intelectual e manual não se separam.

A negação do caráter ao mesmo tempo teórico e prático do trabalho justifica a separação entre decisão e execução, trabalho intelectual e manual, a partir do que se justifica a dominação do capital sobre o trabalho.

É preciso demonstrar que a reunificação entre teoria e prática se faz no topo da pirâmide hierárquica, ou seja, em lugar diferente de onde ocorre a prática produtiva; para tanto é necessário dificultar a apreensão e a compreensão da realidade limitando o exercício do poder de transformação da realidade para aqueles cuja função se restringe ao nível da execução.

A pedagogia capitalista produz, desta forma, o sentido e a própria incompetência no operário, na medida em que lhe é negado o acesso ao saber escolar e o seu poder, adquirido no exercício do trabalho, é desvalorizado em função do seu caráter fragmentário, se reduzida sistematização e baixo nível de elaboração conceitual.

Isto é possível pela negação do trabalho como local privilegiado de produção do saber; ao separar-se ao nível das relações sociais o que é absolutamente inseparável ao nível da práxis — pensamento e ação — desloca-se para outra instância e para outros agentes a produção do saber, negando-se o seu caráter de produção coletiva: as escolas, os centros de pesquisa, as universidades, com seus intelectuais.

A partir desta operação entre trabalho intelectual e manual, não se considera que, apesar do seu caráter parcial e fragmentário, o operário detém um saber, adquirido e produzido através do enfrentamento das questões problemáticas que lhe são postas pelo trabalho cotidiano.

Evidentemente, esse saber não tem o mesmo grau de elaboração teórica, de sistematização e de totalidade que caracteriza, por exemplo, o saber do engenheiro, produzido pelos intelectuais da classe dominante e distribuído pelo Sistema de Ensino. Mas, inegavelmente, é um saber, que tem algum poder explicativo e caráter utilitário, na medida que permite a solução de problemas e orienta a prática cotidiana.

Mesmo considerada a superioridade real do saber elaborado pelos intelectuais, os engenheiros, como já se evidenciou anteriormente, também são atingidos pela mesma cisão teoria/prática, em virtude de seu saber acadêmico, embora aprendido de forma sistematizada, ter sido adquirido em separado da prática; ou seja, ele detém os instrumentos conceituais e metodológicos e não sabe o que fazer com eles, enquanto que, com o operário ocorre o inverso; ele sabe fazer, mas seu nível de elaboração intelectual é limitado. É oportuno relembrar a fala de um dos supervisores: *"se os engenheiros deixassem o orgulho do canudo de lado e juntassem a sua teoria com a nossa prática..."*. O que esse supervisor, e a maioria dos operários não percebe é que, deixando o engenheiro o orgulho de lado e inserindo-se na prática, por dominar o saber teórico, em pouco tempo ele domina o trabalho em sua totalidade, enquanto a recíproca nunca será verdadeira; se o engenheiro é capaz de aprender com o operário, reunificando teoria e prática e passando a dominar realmente o trabalho, constituindo-se concretamente como engenheiro, o operário jamais deixará de ser operário para ser engenheiro, pois ao nível de sua prática a reunificação é impossível, na medida em que sua possibilidade de elaboração teórica é limitada e lhe é negado o acesso à escola, o que vale dizer, o acesso aos instrumentos conceituais e metodológicos que lhe permitiriam superar essa limitação.

Estabelece-se, portanto, a articulação entre o processo pedagógico levado a efeito na fábrica e na escola, com o objetivo de controlar a produção e a distribuição do saber, de modo a assegurar ao capital a propriedade da técnica e do trabalho intelectual e procurando impedir que a classe trabalhadora a eles tenha acesso.

Isto ocorre não só pela limitação do acesso e da permanência das camadas populares no sistema oficial de ensino, mas também pela recusa dos instrumentos conceituais e metodológicos que permitam ao operário a compreensão e elaboração teórica de sua própria prática, tomando-se como

ponto de partida para a apropriação da ciência e da técnica, através da produção do fracasso escolar.

Não obstante esse movimento de impedimento do acesso ao saber escolar e de desvalorização do saber prático, existe um saber sobre o trabalho que o operário elabora a partir da experiência, e, contraditoriamente, isto não só é percebido pelo capital como se reconhece que dele depende a própria continuidade do desenvolvimento capitalista; daí os mecanismos criados para sua utilização, reconhecida como fonte adicional de geração de mais-valia, sem comprometer a hegemonia do capital, como já se discutiu anteriormente.

Desta forma, mesmo que o saber útil e necessário para o enfrentamento dos problemas que a prática coloca seja o saber do operário, este jamais pode desempenhar funções que cabem ao engenheiro; assim, mesmo que as decisões sejam na realidade definidas a partir do seu conhecimento, elas devem ser "*tomadas*" pelo engenheiro; ou ainda, não é permitido ao operário questionar ou controlar as inovações feitas ao nível do produto ou do processo produtivo, mesmo que para isto ele seja competente. Há que seguir, pelo menos na aparência, a estrutura formal de decisões e respeitar o local determinado para a concepção, mesmo considerando que a racionalidade do real ultrapassa a irracionalidade do burocrático; ou seja, mesmo que as decisões e inovações sejam determinadas em grande parte pelo conhecimento socialmente considerado incompetente, mas útil, do operário, em relação à posse do saber socialmente considerado competente mas muitas vezes inútil do engenheiro, e que no entanto lhe assegura superioridade hierárquica.

Em síntese, é o reconhecimento do valor do saber adquirido através de prática que determina a necessidade de sua negação, uma vez que a consciência desse valor pelas classes trabalhadoras pode ser o primeiro passo para a inversão das relações hegemônicas, de modo a favorecer o trabalho.

Todos os entrevistados privilegiam a prática como responsável pelo aprendizado do trabalho, e, percebendo a contradição do discurso do capital em seu movimento de valorização/desvalorização desse saber, eles o admitem enquanto suficiente, mas limitado. Educados por esta contradição, percebendo que o seu saber se originou da prática, tendo consciência de sua própria competência na execução da tarefa e criticando o saber teórico como insuficiente para o aprendizado do trabalho, reconhecem a importância da aquisição desse saber, e a escola como o local em que isto ocorre. Ou seja, percebem claramente que, embora a competência que a prática lhes confere seja suficiente para que ele realize seu trabalho com eficiência, o acesso a outras condições de vida e de trabalho depende da aquisição de um outro tipo de saber, conferido pela escola: o saber teórico.

Seu discurso revela a incorporação da dicotomia saber teórico/saber prático, e a percepção de que eles têm finalidades diferentes e são adquiridos em diferentes locais; no trabalho, aprende-se a prática; na escola, a teoria. Ao mesmo tempo que subvalorizam o "*saber prático*", aspiram o acesso ao "*saber teórico*" conferido pela escola e explicam pela própria incapacidade a impossibilidade de permanecer no sistema de ensino.

Eles explicam suas condições atuais de vida e sua posição na divisão social de trabalho pelo não domínio do saber teórico. Esta percepção, contraditória com o reconhecimento do valor do saber adquirido através do trabalho que os operários desenvolvem apesar dos esforços em contrário, é veiculada pelo capital com reconhecida eficiência, na medida em que ele se utiliza da desvalorização do saber prático e ao mesmo tempo controla a distribuição do saber teórico para a produção e reprodução das relações capitalistas.

E não há, por parte dos operários elementos conceituais que lhes possibilitem compreender esta contradição, na medida em que, para eles, a prática social coloca teoria e prática como momentos do conhecimento absolutamente separados e independentes.

Eles não têm clareza acerca de ser sua ignorância, sua exclusão da escola, produzida socialmente, como consequência natural do desenvolvimento capitalista e da função que nele desempenha a escola — de distribuição desigual do saber, contribuindo, portanto, para a produção e reprodução das relações capitalistas.

A impossibilidade de perceber esses aspectos atesta a eficiência da pedagogia para o trabalho capitalista, que, ao forçar, pelas formas de divisão e organização do trabalho, articuladas ao controle do saber, o operário a aprender o trabalho na prática, o produz e reproduz enquanto gerador de mais-valia.

É importante observar que os operários, a partir da dicotomia teoria/prática, fazem a distinção entre dois tipos de escola: a que ensina a *"teoria sobre o trabalho"* e a que ensina a *"teoria em geral"*. A partir dessa distinção eles aspiram à realização de cursos profissionais quando consideram a necessidade de aprender a teoria que explica a sua prática.

Por outro lado, muitas vezes essas aspirações têm a ver com o desejo de promoção, pois ele aprende na fábrica que ela é antes resultado da aquisição do saber teórico, do que do domínio do conteúdo do trabalho a partir da prática.

A continuidade da escolarização regular aparece como sendo outra coisa, separada do mundo do trabalho, como algo que tivesse o mágico poder de possibilitar a compreensão da natureza e das relações sociais em seu movimento. Ela aparece aos operários como um local de efetiva democratização do saber, e de humanização, a partir do que serão melhoradas as suas condições de vida. Mas eles têm clareza, por exemplo, que a escolarização regular não ensina o trabalho e não resulta em melhorias salariais, o que ocorre apenas com os cursos profissionais, desde que paralelos ao desempenho efetivo do trabalho. Há, portanto, distinção entre dois tipos de *"saber teórico"* propiciado por dois tipos de escola: o profissional e o geral. É este de caráter mais geral que é apontado como indispensável para *"se entender a evolução das coisas"*.

Em resumo, são as próprias relações de produção com sua pedagogia peculiar, que ensinam o operário a valorizar ao mesmo tempo, o seu saber, mas percebê-lo como insuficiente, e por isso a aspirar a posse do saber teórico,

tanto de caráter profissional como de caráter geral. O operário vê nessa aquisição uma forma de superar sua condição de exploração, e tanto é procedente essa percepção que o capital procura de todas as formas controlar o acesso ao saber.

A PEDAGOGIA DA FÁBRICA E O CONTROLE DA DISTRIBUIÇÃO DO SABER SOBRE O TRABALHO

Conforme já se indicou anteriormente, no seio das relações educacionais mais amplas existe na fábrica uma prática que pôde ser considerada especificamente pedagógica: a distribuição do saber sobre o trabalho.

Esse saber é distribuído desigualmente segundo as necessidades relativas ao desempenho das tarefas, determinadas pelo seu grau de complexificação, através de agentes e mecanismos diversificados. Verificou-se que há uma tendência a distribuir o saber, sempre que possível, no interior da fábrica, tendo em vista a especificidade do processo produtivo e o controle da dimensão ideológica. Nesse sentido, a empresa procura depender o menos possível de agências externas de educação do trabalhador.

No caso estudado, verificou-se que a política da empresa é de não priorizar o treinamento de modo geral, e particularmente o concebido como um programa institucionalizado. O ensino é valorizado não na sua dimensão de treinamento, mas como *"abertura de horizontes; transformar o conhecimento em sabedoria é questão de prática, não nos interessa muito a formação educacional do operário; interessa que ele saiba resolver o nosso problema, independentemente de sua qualificação, ele tem que saber fazer"*.

A realização de cursos externos à empresa, de modo geral é desestimulada, usando-se como justificativa a *"excelente qualidade"* da força de trabalho, o que torna desnecessário a aquisição de qualquer outro saber. Quando se percebe a existência de necessidades reais de qualificação, os cursos internos são apresentados como a melhor alternativa, em virtude de se poder ensinar só o que é absolutamente necessário, o que é definido pelo processo produtivo da empresa. Opera-se, assim, um movimento de impedimento do acesso a qualquer outro saber que não seja o estritamente determinado pela natureza da tarefa parcelada que o operário realiza.

Os cursos externos são apontados como alternativa apenas para os casos em que a execução de tarefas mais complexas exigem aquisição de conhecimento técnico de forma sistematizada; isto ocorre, por exemplo, com os ferramenteiros e mecânicos de manutenção, que, não por coincidência, são os operários mais politizados da empresa.

Ao nível da prática produtiva cotidiana, ocorre um processo de distribuição interna do saber, diferenciado por função, segundo os diversos níveis hierárquicos, através do qual os trabalhadores são qualificados segundo as estritas exigências de sua tarefa parcelada.

Esses mecanismos, acionados para a educação do trabalhador, se constituem numa poderosa forma de controle do acesso ao saber.

Verificou-se que, desde o processo de seleção já há preferência pelos candidatos que não têm qualificação, e que portanto, sejam "educados" na fábrica, excessão feita apenas a duas das áreas analisadas, em que a complexidade do trabalho exige mão-de-obra qualificada.

Esse procedimento de seleção, aliado à prática pedagógica dos supervisores e instrutores, que privilegia a aprendizagem no processo produtivo, evidencia o escamoteamento do conhecimento teórico que tem a ver com a intenção de atrelamento do operário a um pequeno fragmento do processo produtivo, na medida em que se lhe ensina apenas um conjunto limitado de operações que não lhe permitem dominar todo o processo de trabalho.

Assim, a ação pedagógica na fábrica tem por objetivo ensinar exclusivamente o "fazer" destituído de qualquer explicação acerca de seu significado ou de seus princípios, e ainda, não o "fazer" de um processo completo, mas de pequenos fragmentos que não são suficientes para transformar o operário em profissional que domine um ofício que possa ser exercido em outro lugar.

Opera-se, portanto, pelo controle do saber sobre o trabalho, um movimento de desqualificação do operário, que o prende a uma determinada parte do processo produtivo.

É neste sentido que Marx mostra como a subsunção real do trabalho ao capital resulta na destruição da habilidade e do saber do trabalhador, a partir do momento que o processo técnico passa a ser determinado cientificamente pelos especialistas.

A especialização que o operário adquire no exercício da tarefa parcelada é a expressão de sua mutilação.

Os mecanismos de controle do saber sobre o trabalho se constituem em uma das formas através das quais o capital produz a incompetência técnica e política do operário, como condição essencial para sua exploração. Não é por coincidência, como será analisado posteriormente, que esses operários desqualificados sejam, de modo geral, os mais facilmente submetidos à dominação do capital, com os quais o processo de manipulação se evidencia mais eficiente, embora não se estabeleça uma relação mecânica entre desqualificação e despolitização.

É extremamente esclarecedora a justificativa do gerente da área de treinamento do Setor de Serviços que mostra que os cursos oferecidos por esse setor, de excelente qualidade, "excedem" às necessidades dos operários de produção, para os quais são suficientes procedimentos mais simples que objetivem o ensino de operações parciais. Evidentemente, por trás dessa idéia existe a consciência de que, oferecidos esses cursos para os montadores, a empresa teria dificuldades com seu controle e retenção, aumentando a indisciplina e os índices de rotatividade externa, de vez que eles se tornariam competentes para trabalhar como mecânicos em concessionárias ou em suas próprias oficinas, sendo melhor remunerados e desempenhando um trabalho mais satisfatório.

Verifica-se, pois, que as formas de educação do trabalho apresentadas, tanto as mais amplas que se dão ao nível das relações sociais, quanto as especificamente pedagógicas, são instrumentos que o capital utiliza para, através do controle do saber sobre o trabalho, criar condições favoráveis à exploração crescente da força-de-trabalho.

A análise desenvolvida até aqui demonstrou que o processo pedagógico desenvolvido pela fábrica capitalista, e que ocorre através do processo produtivo articulado às relações sociais mais amplas, propicia ao operário a aquisição de um saber fragmentado, parcial, assistemático, não permitindo que o operário perceba os princípios que regem a sua ação, apreenda o processo de trabalho em sua totalidade e o controle.

Controlando o acesso ao saber e dificultando sua aquisição em outras instituições, a fábrica pretende formar e manter um corpo coletivo tecnicamente qualificado na medida exata das suas necessidades, e politicamente submisso e disciplinado. Esse controle é fundamental para a manutenção das relações de dominação, na medida em que a *"qualificação é um poder que o operário exerce em seu trabalho(2)"*, e que pôde trazer problemas ao patronato. Por outro lado, a desqualificação se reveste do conteúdo do trabalho e pela automatização, isola os operários e dificulta a sua organização.

Desta forma, se exclusivamente submetido ao processo pedagógico desenvolvido no interior da fábrica, o operário dificilmente terá acesso aos instrumentos teórico-metodológicos e ao saber socialmente construído que lhe permita compreender as relações sociais das quais faz parte e superar sua situação de classe. Muitos dos discursos dos operários evidenciam a consciência desse fato, quando eles, reproduzindo a dicotomia saber teórico/saber prático, percebem os limites do seu próprio saber e aspiram ao *"saber teórico"* oferecido pela escola. Assim, a escola se lhes aparece como o local onde eles terão acesso ao saber social, a partir do que compreenderão melhor seu mundo, sua prática e melhorarão suas condições de vida.

Apesar de suas limitações, a escola se constitui, portanto, como a alternativa da qual eles dispõem para superar os aspectos de parcialização e fragmentação do saber que elaboram através da prática. Em última instância, eles percebem a escola como local de democratização do saber. Contudo, esta não tem sido, historicamente, a função da escola burguesa. Caracterizada por um projeto pedagógico adequado às necessidades e características da burguesia, e praticamente impermeável aos operários e a seus filhos, essa escola exerce suas funções reprodutoras pela via da exclusão. Ao mesmo tempo, são reduzidas as possibilidades concretas de escolarização para os trabalhadores já inseridos no processo produtivo, e, quando estas existem, se caracterizam pela má qualidade.

Estes argumentos, aliados às conotações ideológicas do saber oficial, têm

(2) GORZ, André. *Adeus ao proletariado*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1982, p. 155

servido para reforçar posições de desescolarização, mostrando a escola como inútil aos operários e aos seus filhos. Essa tese é profundamente conservadora, na medida em que reforça a não-democratização do saber, e desta forma, a exploração dos que não por coincidência, possuem, além dos meios de produção, o capital cultural, sobre os que não o possuem.

Apesar de todas as suas limitações, a escola é vital para o trabalhador e para seus filhos, na medida em que ela se apresenta como uma alternativa concreta e possível de acesso ao saber. E é só a partir das pressões que estabelecerá no seu interior, aliada aos esforços dos intelectuais progressistas e orgânicos, que a classe trabalhadora poderá forçá-la à democratização.

É nesse sentido que a escola, compreendida em suas dimensões de determinada e de determinante, se transforma em "palco e alvo" da luta de classes.

Como mostra Snyders, o que faz uma pedagogia ser progressista é o saber que ela ensina; portanto, se não é qualquer saber que serve, se torna necessária a elaboração de um outro saber para além do saber burguês; inevitavelmente é a partir deste que o novo será possível.

Rejeitar estes conhecimentos, rotular de ideologia burguesa todo o domínio escolar do literário, do científico e do técnico, é para o proletário, enfraquecer-se perigosamente. Admitir, engulir tudo quanto lhe propõe, tal e qual, é trair-se.

Trata-se, pois, de operar uma revisão crítica, uma revalidação crítica da escola(3).

Para o autor, essa revisão crítica é função da escola progressista, com seus intelectuais.

Concretamente, essa proposta implica na revisão dos conteúdos, dos modos de operação e de organização que têm caracterizado a escola. O ponto de partida para essa revisão são as relações concretas, é o mundo do trabalho como ele se apresenta hoje, com suas características delineadas pelo modo capitalista de produção, ou, nas palavras de Saviani, é a prática social. Seu ponto de chegada é a igualdade real, que implica em "igualdade de acesso ao saber, e portanto, a distribuição igualitária dos conhecimentos disponíveis", transformados em "conteúdos reais, dinâmicos e concretos"(4).

É essa função de democratização do saber, que não está dada, mas se constitui numa conquista das classes trabalhadoras, que define a importância política da educação enquanto mediadora das relações de classe.

(3) SNYDERS, G. *Escola, classe e luta de classes*. Lisboa. Moraes, 1974, p. 347

(4) SAVIANI, Dermeval. *Escola e Democracia*. São Paulo, Cortez, 1983. p. 67.

O ENSINO DA ADMINISTRAÇÃO E A FORMAÇÃO DE ADMINISTRADORES ESCOLARES

JOSÉ MISAEL FERREIRA DO VALE *

RESUMO

O artigo analisa a questão do ensino e da formação do administrador escolar que se prepara para exercer, no futuro, a direção de escolas de 1º e 2º graus. Evidencia algumas dificuldades no ensino da administração escolar no Curso de Pedagogia e sugere, ao mesmo tempo, algumas alterações na orientação geral do currículo da habilitação.

ABSTRACT

This paper analyses the teaching of Educational Administration and the training of educational administrators for primary and secondary schools. Some difficulties concerning this issue are shown as well as some changes in the recommended course curriculum for educational administrators.

É difícil, quando não impossível, falar de *formação de administradores* sem pressupor o *ensino de administração*. E, a rigor, o *ensino* é possível porque há, em Administração, um conhecimento estruturado em condições de ser transmitido com razoável segurança. Em síntese poder-se-ia dizer que a formação de administradores é possível porque se tem consciência da existência de um mínimo de conhecimento, considerado significativo, e que deve ser assimilado a fim de que a ação humana organizada atinja determinados fins de maneira adequada, eficiente e econômica.

Ensino e formação compõem, portanto, um verdadeiro par dialético de tal modo que sem ensino certamente não haverá formação e qualquer esquema de formação não chegaria a bom termo senão através de um determinado ensino por mais precário que seja. Assim, como não há economia sem cultura, nem quantidade sem qualidade, nem valor-de-troca sem valor-de-uso, também não será possível tratar da formação de administradores sem colocar o pressuposto necessário, o ensino da administração. A formação está, pois, diretamente ligada ao nível do ensino e este decorre, naturalmente, do grau de consistência e elaboração da ciência que se quer transmitir.

No caso específico da formação de administradores o que se pretende é que a pessoa absorva um mínimo de conhecimentos da ciência da

* UNESP — Faculdade de Educação, Filosofia, Ciências Sociais e de Documentação de Marília (SP).

administração que a torne capaz de aplicá-lo em situações bem definidas onde se exija *capacidade de organização, habilidade de coordenação de diferentes funções e controle adequado do trabalho ou esforço humano coletivo*.

Quem conhece os esforços realizados na área do conhecimento administrativo, especialmente no que tange à elaboração de um *saber estruturado com pretensão à objetividade*, sabe que o primeiro intento sério neste setor da ação humana surgiu com a formulação daquilo que se convencionou chamar, *a posteriori*, de a escola clássica de administração.

Os teóricos clássicos, em especial FAYOL e TAYLOR, conseguiram realizar sínteses dando forma orgânica ao conhecimento administrativo existente no começo do século. Como salientou KOONTZ(1) às primeiras obras importantes na área do conhecimento administrativo foram escritas por práticos em administração que se entregavam à procura de algum fundamento para auxiliar o desenvolvimento da pesquisa, bem como o ensino e a prática da Administração. A rigor, esses primeiros estudiosos da Administração eram pessoas atentas e sensíveis aos longos anos de experiência, preocupadas, essencialmente, em extrair princípios fundamentais a partir de experiências observadas e/ou vivenciadas. É possível afirmar que com os clássicos o problema da elaboração de uma teoria intelectualmente fundamentada toma corpo como pressuposto para o ensino e a formação de administradores.

TEORIA, ENSINO E FORMAÇÃO NA TEORIA CLÁSSICA DE ADMINISTRAÇÃO

Escrevendo no começo do século FAYOL(2) chamava a atenção em *Administração Industrial e Geral* para a necessidade e a possibilidade de um *ensino administrativo*. Toda a Primeira Parte de seu conhecido livro é expressão de uma crença profunda e de uma percepção não menos aguda de que a Administração entendida como conhecimento estruturado, como ciência aplicada, poderia e deveria ser aprendida, sendo, portanto, *objeto de ensino*. FAYOL escrevia de maneira precisa:

"a capacidade administrativa pode e deve adquirir-se, assim como a capacidade técnica, primeiramente na escola e depois na oficina".(3)

De igual modo, TAYLOR, contemporâneo de FAYOL, acreditava, também, na possibilidade do *ensino administrativo*. De modo direto TAYLOR rechaça a figura do *administrador nato*. Escrevia TAYLOR nos *Princípios de Administração Científica*:

"No passado a idéia predominante era expressa nesta frase 'os chefes das indústrias nascem, não se fazem' e daí a teoria de que, tendo sido encontrada a pessoa adequada para o lugar, os métodos deveriam ser, a

(1) KOONTZ, Harold. A Miscelânea nas Teorias de Administração. In: *Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966, volume 6, nº 18, pág 169.

(2) FAYOL, Henri. *Administração Industrial e Geral*. 8ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1970, p.17-36.

(3) FAYOL, Henri. Op.cit., 1970, p.34.

ela, incondicionalmente confiados. No futuro, prevalecerá a idéia de que nossos líderes devem ser bem treinados quanto bem nascidos e que nenhuma pessoa, embora excelente sob o antigo sistema de administração de pessoal, poderá competir com pessoas comuns, mas organizadas adequada e eficientemente para cooperar.”(4)

Como se percebe, tanto FAYOL como TAYLOR acreditavam que se podia ensinar Administração e que a prática administrativa era algo mais do que simples arte, que alguns privilegiados receberiam por obra do acaso ou por suposta dádiva divina. Contudo, os sistematizadores do pensamento clássico de Administração manifestaram a clara consciência de que seria enganoso falar de *ensino administrativo* sem colocar uma questão prévia básica, a *existência de uma teoria* capaz de estruturar de forma econômica os conhecimentos relacionados diretamente com a prática milenar de agrupar as pessoas, organizá-las em função de tarefas específicas atribuindo-lhes responsabilidades na consecução dos objetivos propostos pela direção do empreendimento. FAYOL é, neste sentido, peremptório e afirma:

“a verdadeira razão da ausência de ensino administrativo em nossas escolas profissionais é a falta de doutrina. Sem doutrina não há ensino possível.”(5)

Tanto TAYLOR como FAYOL querem elaborar o conhecimento científico da Administração, único meio de retirar a nova ciência do estágio de pura arte; querem, na verdade, criar um conhecimento racional que confira a uma prática a qualificação de *ciência aplicada* cuja expressão maior era na época a Medicina Experimental trabalhada por CLAUDE BERNARD.

“É necessário, dizia FAYOL, formular o mais rapidamente uma doutrina administrativa”, mas acrescentava, “uma doutrina administrativa consagrada, surgida da discussão pública”; para tanto, pensava FAYOL, haveria necessidade de “um conjunto de princípios e regras, de métodos e procedimentos postos à prova e controlados pela experiência geral.”(6)

A simples proclamação dos princípios não bastava para FAYOL; era preciso pô-los em execução e verificar os resultados práticos. Da comparação e da discussão surgiria o verdadeiro conhecimento administrativo; assim, para que houvesse *ensino da Administração* FAYOL exigia uma *doutrina ou teoria*. TAYLOR, de igual modo, propunha um “*sistema científico*” onde normas, leis e fórmulas somente pudessem ser usadas “depois de terem sido sistematicamente verificadas, registradas etc.”(7)

Hoje, decorridos muitos anos desde as formulações de TAYLOR e FAYOL, sabe-se que a proposta da *teoria clássica de administração* firmava-se numa concepção particular de ciência positiva preocupada em atingir a “plena” racionalidade; a história se encarregou, entretanto, de mostrar que o conhecimento alcançado pela teoria clássica não foi tão racional como

(4) TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios de Administração Científica* 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1970, p.27.

(5) FAYOL, op. cit., p. 34.

(6) FAYOL, op. cit., p. 35.

(7) TAYLOR, op. cit., p. 50.

pretendia ser; guiada pelo postulado da neutralidade ética da ciência, tão a gosto do *positivismo*, a teoria clássica não conseguiu adentrar à essência das ciências sociais, não se apercebendo que nas ciências humanas o sujeito cognoscente é parte do objeto de estudo. Como esclarece SARTRE em *Questão de Método*.

"A única teoria do conhecimento que pode ser válida hoje é a que se funda sobre essa verdade da microfísica: o experimentador faz parte do sistema experimental. É a única que permite afastar toda ilusão idealista, a única que mostra o homem real no meio do mundo real."(8)

Pretender constituir uma ciência administrativa *neutra* como se pensou por muitas décadas e até recentemente é, certamente, uma empreitada bastante duvidosa quando não impossível e aventuro a hipótese de que muito do sucesso da teoria clássica de administração proveio, justamente, do fato de não ter sido totalmente "científica" como pretendia na origem, escapando, portanto, do formalismo racionalista que a nível de ciência humana quase sempre violenta a realidade. Assim, apesar dos aspectos ideológicos (inevitáveis) inclusos na teoria fayolana de administração e explícitos no chamado "sistema científico", elaborado por TAYLOR, há de ressaltar o fato de que ambos queriam, a seu tempo, *ensinar* administração. FAYOL declara:

"É necessário esforçar-se para inculcar as nações administrativas em todas as classes sociais. A escola desempenhará, evidentemente, um papel considerável nesse ensino."(9)

TAYLOR, por sua vez, ao implantar o seu "sistema científico" não vê outra alternativa senão a de apelar para a *instrução, seleção e treinamento* do trabalhador. Afirma:

"a seleção e aperfeiçoamento científico do trabalhador, que é estudado, instruído, treinado e, pode-se dizer, experimentado, em vez de escolher ele os processos e aperfeiçoar-se por acaso."(10)

A *administração científica*, como se sabe, em decorrência de seu postulado básico de que "a administração deve planejar e executar muitos dos trabalhos de que até agora têm sido encarregados os operários"(11), ressaltará a figura do supervisor como responsável pela instrução do trabalhador, transformado este em agente executor de tarefas planejadas pela direção do empreendimento após a análise cuidadosa de tempos e movimentos. É possível dizer que com o advento do taylorismo as idéias de seleção, instrução e treinamento do trabalhador passam a ser as condições essenciais de sucesso da nova filosofia da Administração. Mas o dirigente também precisaria ser educado nas diretrizes do novo sistema; só assim seria possível eliminar a "cera no serviço", aumentar a produtividade e realizar o objetivo básico da administração científica:

(8) SARTRE, Jean-Paul. *Questão de Método*. 2ª ed.. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967, p. 31.

(9) FAYOL, op. cit., p. 35.

(10) TAYLOR, op. cit., p. 105.

(11) TAYLOR, op. cit., p. 41.

"assegurar o máximo de prosperidade ao patrão e, ao mesmo tempo, o máximo de prosperidade ao empregado"(12).

Sabe-se que a intenção maior de TAYLOR era "resolver" o inapagável conflito, gerado no interior da sociedade industrial, entre o trabalho e o capital. A análise crítica dos textos da teoria clássica de administração mostra de maneira clara que tanto FAYOL (preocupado essencialmente com a educação do dirigente) e TAYLOR (preocupado com a organização racional do trabalho no interior da oficina) souberam equacionar as preocupações e necessidades reais da formação econômico-social imperante no momento histórico, conferindo a uma prática social relevante (a Administração), a condição de conhecimento operante, mediador, entre as exigências de um modo específico de produção e a necessidade de sobrevivência das massas de trabalhadores de outro lado. Assim, a teoria clássica, principalmente na sua versão americana, via TAYLOR, estruturou aquilo que designo de "a civilização do trabalho assalariado"(13), marca registrada do capitalismo industrial. Preocupada com a eficiência interna do empreendimento industrial, a teoria clássica, percebeu que a prática administrativa era o *modus operandi* capaz de gerar um excedente que reforçaria, continuamente, o sistema econômico-social. E nesta história, com senso de realidade, os teóricos clássicos perceberam que sem *escola*, sem *instrução*, sem *treinamento*, sem o concurso de uma outra prática social mediadora não seria possível manter a realimentação constante do sistema em bases adequadas onde a ideologia se mescla com a *persuasão* cumprindo a tarefa de consolidar a hegemonia de uma classe. Neste sentido, é possível dizer que os teóricos clássicos, verdadeiros intelectuais organizadores criaram aquilo que GRAMSCI chama em "Americanismo e Fordismo"(14), o "novo homem", disciplinado e abstinente solicitado pela racionalização da produção e do trabalho industrial assalariado. É neste ponto que a Administração, como prática social, se encontra com a Política. O dirigente, o administrador, no ato mesmo de *organizar, coordenar e controlar* a execução do trabalho humano coletivo cria as condições básicas da dominação. O que cumpre assinalar afinal é que a teoria clássica, como manifestação orgânica de uma formação econômico-social elabora um conhecimento que precisa ser difundido e nesta tarefa o *ensino* da Administração forma uma unidade dialética com a *formação* do próprio administrador. Ensinar Administração passa a ser sinônimo de ensinar como *organizar*, como *coordenar* e como *controlar* o trabalho humano coletivo no interior das organizações em geral. A teoria clássica é transparente; jamais esconde o fato de que na organização coletiva do trabalho há superior e subordinado e é sobre esse fato político que toda a estrutura organizacional será pensada; as idéias de planejamento, programa-de-ação, coordenação, controle, organização, supervisão, treinamento, seleção, ensino, chefia.

(12) TAYLOR, op. cit., p. 29.

(13) VALE, J.M.F. do. *Valor e Educação*. Tese de Doutorado. São Paulo, 1983 (mimeo).

(14) GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968, p. 375-413.

funcional, hierarquia, autoridade, função, etc. refletem a marca do conflito entre o *superior* (proprietário ou representante da propriedade) e o *subordinado* (assalariado, cuja opção é vender a sua força-de-trabalho). Os desenvolvimentos posteriores da teoria administrativa jamais conseguiram apagar de todo essa *relação política* no interior das organizações formais.

A FORMAÇÃO DO ADMINISTRADOR ESCOLAR

A formação do administrador escolar é tarefa complexa que comporta questões prévias que considero essenciais.

A primeira interrogação básica é saber se desejamos formar o administrador escolar para atuar como elemento inovador ou como elemento conservador (ou ambas as coisas) no interior do sistema escolar. Dependendo da resposta teremos certamente diferentes perfis de saída para os administradores escolares.

A segunda interrogação, decorrente da primeira, é saber que conteúdos curriculares e experiências reais seriam necessárias para cumprir o perfil profissiográfico desejado para o administrador escolar. Se o perfil tendesse mais para a manutenção da situação, acredito que a teoria organizacional de inspiração funcionalista, weberiana e voltada para a análise de sistema cumpriria a tarefa de instrumentalizar o aluno para o trato dos problemas administrativos. Mas se o perfil desenhado pendesse mais para a dimensão da inovação, então o arsenal teórico do aluno teria que ser enriquecido com diferentes abordagens teóricas. A situação se tornaria mais complexa ainda se acrescentássemos às duas interrogações iniciais, uma terceira.

O administrador escolar é sinônimo ou não do administrador de empresas? Em outros termos, a escola é ou não é uma empresa? Se a resposta a esta última questão fosse afirmativa o diretor não precisaria ser necessariamente um educador para poder administrar com eficiência a escola sob sua responsabilidade. Bastaria dominar o conhecimento consubstanciado num curso de Administração de Empresas. Em caso negativo a escola apresentaria uma *especificidade essencial* que tornaria o exercício da direção uma *função-de-serviço* e não uma *função-de-mando* como afirmava ANÍSIO SPÍNOLA TEIXEIRA numa publicação da ANPAE(15).

Percebe-se, pois, que a questão do ensino e da formação do administrador escolar é tarefa que exige a definição dos professores da respectiva habilitação em relação à orientação da ação, em relação aos conteúdos programáticos básicos e experiências relevantes e em relação à natureza da organização escolar.

Com base nesses três aspectos apontados darei uma visão pessoal que, pelo fato de exprimir uma posição diante do problema, servirá mais como um referencial a partir dos quais se poderá enriquecer o tema.

Em relação à orientação da ação penso que o ensino e a formação de

(15) TEIXEIRA, A.S. A natureza e função da Administração Escolar. In: *Administração Escolar*. Salvador: ANPAE, 1968, p. 17.

novos diretores de escola deverá colocar como preocupação nuclear o problema da educação popular. Colocar a *educação popular* como o centro das cogitações em Administração Escolar equivale partir da quantidade e não da qualidade. Significa adotar uma Filosofia Social comprometida com os interesses do povo. É preciso que os administradores escolares tenham, em suma, uma Filosofia e uma Política da Educação sintonizadas com as necessidades da maioria da população até aqui marginalizada em relação a muitos benefícios sociais importantes. Cumpre observar, entretanto, que quando digo Filosofia e Política da Educação penso, como já disse, numa Política e numa Filosofia impregnadas do social, neste sentido, voltadas para a quantidade. E é sobre a relação quantidade-qualidade que quero, agora, dizer algo.

GRAMSCI nos lembra que

"não pode existir quantidade sem qualidade e qualidade sem quantidade (economia sem cultura, atividade prática sem inteligência e vice-versa), toda contraposição dos termos é, racionalmente, um contra-senso." (16)

O mesmo autor alerta, entretanto, para o fato de que a *ação política* (e eu diria a *ação educativa e a administrativa*) deve situar-se no *quantitativo* que é, como diz GRAMSCI, "o aspecto corpóreo do real". Sustentar, entretanto, a qualidade em contraposição à quantidade significa, no limite, "manter intatas determinadas condições de vida social, nas quais alguns são pura quantidade e outros pura qualidade"; ademais, ensina GRAMSCI, a Política da qualidade (e por extensão a Educação e sua Administração) quase sempre determina o seu oposto: uma quantidade desqualificada. Em termos de Educação e de Administração as observações gramscianas significam que é preferível atuar no sentido de uma Política Educacional de democratização real das oportunidades educacionais acompanhada de medidas qualitativas reais que amparem a ação docente. E é nesta tarefa que a ação administrativa do Diretor de escola se faz mais necessária e urgente. Mas a administração da educação popular exige um administrador escolar capaz de lidar inteligentemente com a quantidade. Neste sentido, penso que é chegada a hora do Diretor de escola conferir redobrada atenção à dimensão do ensino coletivo que reclama, por sua vez, uma didática da quantidade (17) voltada para o desenvolvimento de significados básicos em disciplinas instrumentais necessárias a todos os alunos.

Numa situação de educação popular voltada para a democratização real dos conhecimentos, a Administração Escolar terá que participar ativamente do processo de organização de classes evitando selecionar em demasia os

(16) GRAMSCI, A. *Concepção Dialética da História*. 3ª. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, p. 50.

(17) Com a expressão "didática da quantidade" quero designar a didática dirigida à escolarização efetiva do maior número de alunos com base num currículo inicial apoucado onde se fez, previamente, a seleção prévia dos conteúdos significativos das disciplinas iniciais. A "didática da quantidade" não exclui a "didática da qualidade" mas a incorpora aplicando adequadamente os resultados particulares da pesquisa didática a nível da quantidade. Sobre o assunto voltarei em outra oportunidade quando tratar especificamente de didática.

alunos em classes que inevitavelmente são rotuladas e que na verdade são um "prêmio" doloroso aplicado a alguns professores quando a maioria em nada contribui para o crescimento dos alunos carentes. O único critério de seleção inicial que advogo é o da idade cronológica sujeito a observação durante o primeiro semestre para atender aos diferentes ritmos de aprendizagem. Entendo que num sistema escolar que burocraticamente nivela todos os professores em termos de vencimentos e regalias não faz sentido, como sói acontecer atualmente no sistema de ensino de São Paulo, organizar classes sob critérios de "racionalidade técnica". É preciso pensar numa racionalidade administrativa que tenha como núcleo o valor justiça. Daí entender que as responsabilidades devem ser distribuídas por todos os professores.

Por fim, a educação voltada para a quantidade exige que o administrador escolar faça da assistência à execução o ponto nobre de seu trabalho, o ponto onde o educador se encontra com o administrador, onde a dimensão quantitativa encontra o pólo dialético da qualidade. Neste sentido, é mais fácil ao Diretor trabalhar com as séries iniciais do 1º Grau.

Em relação aos *conteúdos programáticos* e *as experiências relevantes* exigidas para a habilitação em Administração Escolar, é preciso dizer que o ensino e a formação do Administrador estão diretamente relacionados com a capacidade do professor universitário em transmitir com clareza, lógica e conhecimento um esquema teórico que leve à compreensão e à explicação da natureza da Administração e sua relação com a práxis humana. É neste ponto que as dificuldades mais se avolumam no que diz respeito ao ensino da Administração. Os alunos dos cursos de graduação que optam pela habilitação em Administração Escolar para o exercício nas escolas de 1º e 2º graus, via de regra, pouco leram sobre o conhecimento administrativo embora tenham vivido, muitas vezes, a experiência administrativa; têm da disciplina uma visão bem específica, visão que direi "imediatista" da Administração voltada para o *fazer já* e, neste sentido, exigem, de certo modo, soluções acabadas, isto é, prontas, uma espécie de receituário para as mazelas organizacionais. Um bom professor de Administração terá, certamente, condições de oferecer sugestões para muitos dos problemas organizacionais, mas a questão é mais complexa porque os possíveis "remédios" que pudessem ser receitados somente poderiam ser plenamente entendidos e aplicados com eficácia quando o aluno percebesse a medida proposta como alternativa no interior de um pensamento estruturado, orgânico denominado teoria. É o conhecimento teórico que possibilita a compreensão da ação e o seu direcionamento para uma possível solução do problema organizacional. Falta, neste sentido, ao nosso aluno, informações sobre Teoria do Conhecimento (ou coisa parecida) que permitisse o contato inteligente com diferentes metodologias geradoras do conhecimento de modo a que o problema da elaboração do conhecimento fosse tratado com a seriedade que merece. Seria de todo conveniente que o estudante de Administração percebesse, por exemplo, que a abordagem funcionalista em ciências sociais tem pressupostos diferentes de uma abordagem dialética porque são lógicas diferentes que informam a análise da realidade num e noutro caso. De igual modo seria muito interessante que o

aluno ao chegar para as aulas de Administração tivesse informações e conhecesse as soluções dadas ao problema da abstração no campo científico. Estes e outros exemplos que poderiam ser dados evidenciam que o estudo da Administração não pode prescindir do conhecimento teórico e, neste sentido, a Filosofia está apta a dar à Educação (e à Administração) o caráter de totalidade coerente que lhe faltaria se a Educação (e, por extensão, a Administração) dependessem unicamente das ciências. É preciso, portanto, mostrar aos alunos que teorizar não significa excluir a prática, mas que a teoria encontra na prática o seu contraponto necessário; ademais, não será demais afirmar que a questão da validade ou não de uma teoria se resolve no âmbito da própria prática. "É na prática, em suma, que se poderá avaliar o acerto ou desacerto de uma contribuição teórica. E é melhor o referencial teórico que consegue compreender e explicar a realidade natural e sócio-cultural. Assim, se existe um critério de avaliação da teoria, esse critério é, sem dúvida, a prática." (18)

Não creio que a *formação* do administrador escolar seja adequada sem o conhecimento teórico, embora o "batismo de fogo" de toda teoria seja a prática real, efetiva. Contudo, a inovação é difícil de ser pensada de modo adequado sem o suporte de uma teoria que capte o real além da simples aparência. Daí o perigo de associar *Administração* à Legislação como é próprio da visão legalista inerente aos burocratas da Administração Pública. Que a Administração envolva normas e regras não há por que duvidar, mas fazer delas a razão de ser da Administração é transformar o meio em fim, é, em síntese, conferir à Administração uma autonomia indevida que tende a sacrificar o fim legítimo.

Ainda em relação aos conteúdos programáticos é preciso dizer que além de sólida formação em Filosofia e Política da Educação, o Administrador a ser formado lucraria com o estudo de Teoria da Organização Moderna e Problemas de Educação Popular. No que tange "às experiências relevantes" na formação do futuro administrador escolar cumpre lembrar que as atividades de estágio supervisionado precisariam ser repensadas porque normalmente acentuam conservadorismo do sistema.

Em relação à natureza da organização escolar é bom ressaltar que a escola tem uma finalidade específica que a individualiza como Instituição. A função administrativa está presente em todas as organizações, mas a estrutura real a ser definida para cada caso está na dependência da natureza dos objetivos específicos do empreendimento. Porque educar difere de curar, a escola não será um hospital; neste, a urgência na recuperação do agravado determina uma estrutura organizacional bem diversa da escola que trabalha com muito mais folga em termos de tempo; mas numa como na outra Instituição a Administração aparece como força organizadora, coordenadora, decisora e controladora do esforço humano dirigido à consecução dos objetivos maiores da organização.

(18) VALE, J.M.F. do, *Valor e Educação*. Tese de Doutorado. São Paulo, 1983 (Introdução, p. III).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FAYOL, H. *Administração Industrial e Geral*. 8.a. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1970.
- GRAMSCI, A. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. 3.a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- . *Concepção Dialética da História*. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- KOONTZ, H. A Miscelânea nas Teorias de Administração. In: *Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966, volume 6, nº 18.
- SARTRE, J.-P. *Questão de Método*. 2ª ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967.
- TAYLOR, F.W. *Princípios de Administração Científica*. 7.a ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1970.
- TEIXEIRA, A.S. A natureza e função da Administração Escolar. In: *Administração Escolar*. Salvador: ANPAE, 1968.
- VALE, J.M.F. do. *Valor e Educação*. São Paulo, 1983 (Tese de Doutorado-PUC/SP).

PERSPECTIVAS
DE COMPARAÇÃO
NA ADMINISTRAÇÃO
DA EDUCAÇÃO

PENSAMENTO ADMINISTRATIVO E PRÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO DE INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR: O Caso de Universidades na França e no Brasil

EUNICE LACAVA KWASNICKA*

RESUMO

Chama atenção à relativa estagnação do pensamento administrativo e às limitações da transposição do modelo burocrático de organização à administração de universidades. Descreve, analisa e critica as características e limitações dos sistemas universitários da França e do Brasil, com ênfase nos aspectos da autonomia e processo decisório nas hierarquias respectivas.

Conclui que tanto o Brasil quanto a França têm hierarquias rígidas e controles detalhados; ações administrativas vagarosas e rotinizadas; centralização e formalismo. Salienta que a aceitação e manutenção dos princípios burocráticos de administração estão dificultando a visão de princípios alternativos na teoria administrativa moderna e a realização das próprias finalidades desta instituição peculiar que é a Universidade.

ABSTRACT

The article stresses the administrative thought's relatively slow development and the limitations on the application of bureaucratic models to university organizations. From description, analysis and critique of university systems in France and Brazil, the author comes to emphasize autonomy and the decision — making process.

The author offers the conclusion that both France and Brazil have universities with: rigid hierarchies, detailed controls, slow and routinized administrative action; centralization and formalism. It is pointed out that the application of traditional bureaucratic principles is hindering the development of modern administrative theory and limiting the development of organizations with particular characteristics like an university

EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO ADMINISTRATIVO

Ao final do século XIX, as dimensões administrativas foram consideravelmente ampliadas, modificando simultaneamente os critérios de uma organização eficaz. A intuição e o empirismo foram progressivamente substituídos pelos princípios racionais.

Se a ciência administrativa é um produto datado do fim do século XIX, ela não é em si uma novidade e a utilização de um bom número de seus princípios

*Universidade de São Paulo.

datam do início da civilização. Em todos os tempos, com efeito, o homem pensa e prepara suas ações para assegurar sua subsistência.

Essa organização sumária foi desenvolvida paralelamente à evolução da raça humana. Mas a propagação e o desenvolvimento do pensamento organizacional estão ligados à criação de grandes empresas no início do século.

As primeiras experiências em organizar os pensamentos sobre os princípios fundamentais da ciência administrativa, que foram denominadas como Escola Clássica, vieram influenciar consideravelmente a maioria dos empresários na época, as melhores escolas e a incentivar a pesquisa de outros campos da ciência, tais como sociologia, psicologia, etc.

Por mais que se crie novos e sofisticados modelos administrativos, não se foge muito às principais funções e aos processos administrativos definidos por Fayol. Trocam-se os nomes, ampliam-se os horizontes de cada uma delas, invertem as suas posições, porém não foram estas consideradas ultrapassadas e nem foram ainda substituídas.

Cabe mencionar aqui, a título de lembrança, que Fayol distingue e analisa seis funções:

- . a técnica, relativa à produção
- . a comercial, relativa à venda do produto
- . a financeira, relativa ao capital
- . a segurança, relativa a bens e pessoas
- . a contabilidade, relativa a registros de dados
- . a administrativa, onde estão as atividades mais importantes: os processos de
 - . previsão
 - . organização
 - . coordenação
 - . controle

O mérito de Fayol é justamente o de proceder à primeira análise funcional coerente e colocar as bases da organização e das grandes empresas.

TRANSPOSIÇÃO A UM ESTABELECIMENTO DE ENSINO

Fayol e muitos outros pesquisadores e práticos da teoria da administração insistem na universalidade de seus princípios e julgam-nos aplicáveis a qualquer tipo de organização, qualquer que sejam as suas atividades, estruturas, características e preocupações. A situação particular de um estabelecimento de ensino chama a atenção para essa afirmação.

A finalidade de uma empresa comercial ou industrial está fundamentalmente baseada em seu lucro, apesar de os teóricos mais modernos insistirem que o lucro é o meio pelo qual a empresa cresce e se perpetua, com objetivos mais grandiosos.

Um estabelecimento de ensino não tem um objetivo baseado no lucro (à exceção de certas escolas privadas) e seus resultados não podem ser medidos em termos de rendimentos financeiros, nem mesmo em termos de

porcentagens de retorno, etc. Ele poderá, na melhor das hipóteses, ser avaliado ao longo do tempo pela capacidade dos indivíduos em assumir seus papéis na sociedade. Que sanções a escola receberá, caso isso não aconteça? Não muitas, a menos que a população escolar diminua, o que é difícil, pois sempre haverá demanda para escolas, a menos que a população não cresça. O que a sociedade exige das universidades?

Outra diferença notória, que não permite a transposição integral de um modelo de organização é a autonomia das Escolas, a impossibilidade de escolher as matérias principais (o produto final a ser colocado no mercado), as restrições legais, administrativas e financeiras, que limitam seus objetivos.

Generalizando, a Escola tem como objetivo o de suprir a nação com indivíduos dotados de qualificações necessárias para assegurar o funcionamento, o mais eficaz possível a todos os setores da sociedade. Para atender esse objetivo geral, a Escola deve fixar seus objetivos específicos que seriam:

- . a melhoria da eficácia pedagógica
- . o reforço do trabalho em equipe
- . sensibilização aos problemas atuais
- . melhoria do nível de formação dos alunos
- . criação de novas opções de formação
- . reciclagem do conhecimento dos professores
- . avaliação permanente dos programas existentes
- . colaboração estreita com instituições diversas ao campo de ensino.

Alguns aspectos são possíveis de serem aplicados à escola, principalmente alguns instrumentos.

Outra diferença é que as lideranças de uma instituição de ensino atuam em uma gama muito grande de atividades, diferentemente do empresário que atua com sua equipe pluridisciplinar, permitindo atender toda a variedade de assunto que a empresa demanda.

Um excelente professor que, depois de ensinar por muitos anos e atingir o máximo de sua carreira, é promovido a chefe supremo de seu estabelecimento de ensino, de um dia para outro deverá assimilar, interpretar e aplicar as circulares e leis e discutir com os legisladores; apresentar e gerar orçamento, elaborar relatórios; atender as demandas e reclamações de professores, funcionários e alunos; tomar medidas de segurança e disciplinares; receber pessoas visitantes; comprar material, comparecer a reuniões importantes, assegurar a informação, imprensa, publicidade e difusão científica sem perder de vista o principal que é formar pessoas com qualidade.

Nada é mais prejudicial a um estabelecimento de ensino do que uma má direção e mudanças sucessivas na linha diretiva. A continuidade, diz-se é um elemento essencial para uma ação fecunda.

O chefe de um estabelecimento acumula as funções de animador pedagógico, diretor administrativo e financeiro, agente de publicidade e relações públicas e agente de ligação entre a instituição e o meio externo.

As funções de uma escola são diferentes daquelas definidas a uma

empresa tradicional, cuja comparação venha fazendo até agora. Em grandes linhas, podemos afirmar que as principais funções são:

- . Função Pedagógica: O ensino
O prolongamento educativo
- . A Gestão Administrativa: Recursos Humanos
Demais Recursos
- . A Função Social: Comunidade discente
Docente , Apoio
- . Relações Públicas

A função pedagógica é a principal em um estabelecimento de ensino, uma vez que é o prolongamento e a forma de realizar seus objetivos básicos. Nessa função estão inseridas desde a atividade logística do ensino, até aquela relacionada com a produção científica do professor e a sua preparação contínua. Nesse continuum o aluno é sempre a preocupação presente, uma vez que é através dele que os objetivos serão atingidos.

A forma de estruturar essas atividades poderá ser semelhante a uma estruturação empresarial, porém o estilo gerencial deverá ser diferente. Estamos em uma organização onde a matéria prima a ser transformada é um ser humano e o produto final não é observado a olho nu ou apalpado.

O trabalho em equipe é importante, então, uma vez que as decisões devem ser bem fundamentadas e as ações, reações e comportamento dos elementos envolvidos no sistema devem ser percebidos a priori. Por elemento do sistema coloco os alunos, que são produtos de uma sociedade, de uma estrutura política e econômica.

A função administrativa será sempre o suporte da função pedagógica. Analisando essa afirmação podemos supor que nunca será uma função nobre, mas nunca dispensável. As atividades inerentes a essa função devem ser definidas de maneira a atender os requisitos legais que são exigidos das instituições de ensino, sem contudo prejudicar a atividade pedagógica.

A necessidade de um estabelecimento de ensino dispor de uma autonomia e responsabilidade é fundamental, sem contudo prejudicar as relações com a hierarquia superior. Os vários órgãos do Estado que estão ligados, de alguma maneira, às Instituições de Ensino Superior procuram personalizar suas funções e dessa maneira os assuntos são tratados em função da pessoa e não do objetivo do Órgão, prejudicando a autonomia da Instituição.

Outro aspecto é o sem número de portarias, regulamentos e leis que são criadas oficialmente e que em espaço curto de tempo fazem com que a função administrativa da Instituição de Ensino seja mais complexa do que deveria ser na realidade.

As várias comissões, sub-comissões, conselhos e grupos de estudo exigem da Direção da Instituição uma dedicação de tempo considerável. A criação dessas representações atende, de certa maneira, o aspecto de participação que já falamos. O cuidado que deve ser tomado é o da eficácia dessas representações que devem ser avaliadas constantemente, bem como

o seu objetivo de dar apoio à atividade principal e nunca ser um entrave ou um ponto de descontinuidade.

Na função social são englobadas uma série de atividades aparentemente marginais que, porém, devem ser bastante planejadas para haver um perfeito equilíbrio com a atividade pedagógica.

No conceito mais moderno de educação, a formação do indivíduo não se dá somente através do ensinamento estruturado e disciplinar, mas sim de um conjunto de atividades sociais e culturais, de que ele participa ativamente ou como observador, que contribui para a formação intelectual e moral refletindo posteriormente junto à sua atividade profissional.

As atividades culturais, artísticas e paraescolares, são multiplicadas e admitidas mais facilmente. O diretor de uma escola pode encorajar a organização de conferências, mesas redondas, exposições e atividades recreativas.

Outro segmento importante é o Serviço Social, que pode ser muito diversificado ou não, grátis ou não. O objetivo desse serviço é o de facilitar ao elemento envolvido de alguma maneira à atividade de ensino o desempenho de seu trabalho, sem se preocupar com suas necessidades básicas, quer isso se relacione a saúde, moradia, alimentação ou aquisição de bens de consumo.

A documentação no seio de um estabelecimento escolar não pára de crescer. Cada professor se constitui em um gerador de material para suas necessidades e as de seus alunos. A necessidade de um centro de documentação para atender essas necessidades também faz parte da função social de uma instituição.

A comunicação e a difusão da produção científica, quer do corpo docente da instituição como de outros centros científicos e educacionais, é uma das peças fundamentais da medida de eficácia da instituição. É o que mostra que a instituição está viva e atualizada. Essa também é uma das peças básicas da ligação dessa instituição com o mundo exterior, que é a função de Relações Públicas.

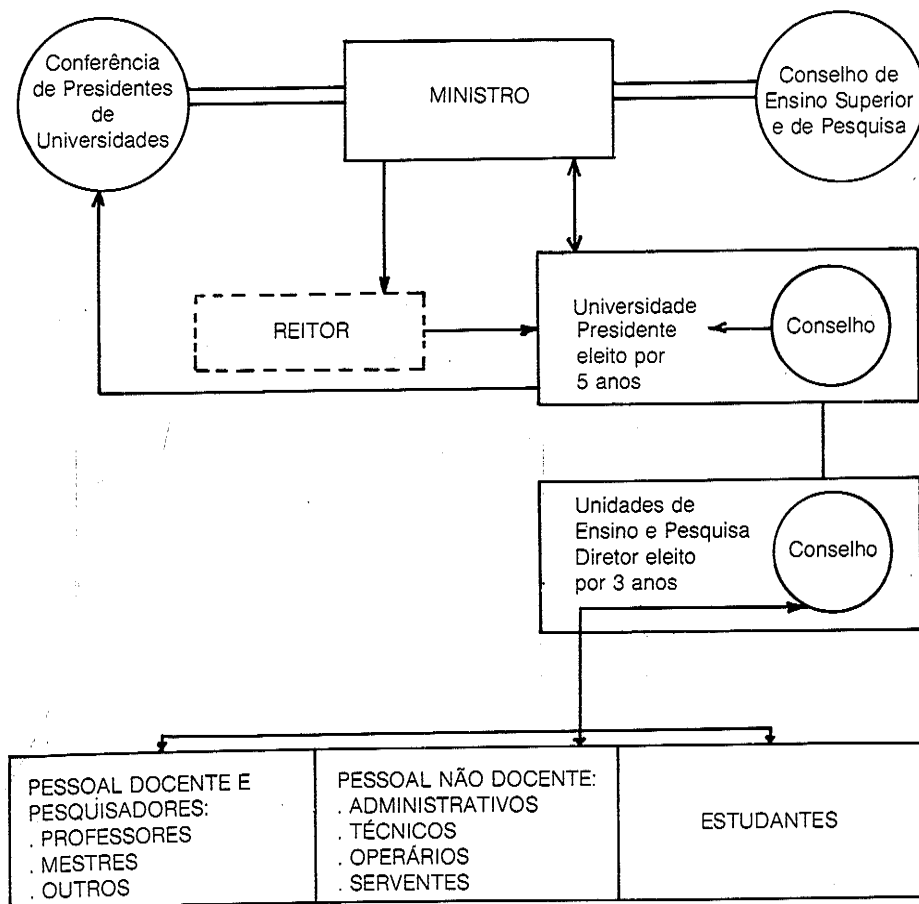
Existe um número muito grande de possíveis ligações que uma Instituição de Ensino deve manter. Diferentemente de uma empresa, a Instituição de Ensino tem uma forma especial de vender o seu produto e a publicidade é fundamentalmente institucional, uma vez que o que ela vende é a sua imagem e "good will". Para tanto, ela depende da qualidade, freqüência e intensidade com que ela mantém relações com o mundo exterior. O papel do dirigente nessa atividade é de extrema importância. Ele deve manter relações com Instituições de Ensino do mesmo nível ou de nível diferente, para troca de informações e cooperação técnica; com entidades culturais, filantrópicas, associações de classe e fundações, para divulgação das atividades Institucionais; com órgãos financiadores de pesquisa, promotores e consumidores de pesquisa para geração de recursos; com centros de documentação e bibliotecas bem como com a imprensa de maneira geral, para difusão de informações técnicas e científicas, e, por último, as relações políticas que representam a sociedade à qual a Instituição está servindo.

Para fundamentar essa comparação tentativa, vamos analisar modelos diferentes, em sociedades diferentes, de instituição de ensino.

O MODELO FRANCÊS DE UNIVERSIDADE

O modelo francês de educação sofre mudanças constantes, em função do governo de Estado. Por exemplo, no governo de Giscard D'Estaing o sistema era dividido em três ministérios: o da Educação, o das Universidades e o Ministério de Esporte e Cultura. No governo de Mitterrand, o Ministério das Universidades desapareceu e foi novamente agregado ao Ministério da Educação, com responsabilidades de definir políticas para o ensino primário, secundário, técnico, universitário e de formação contínua. A responsabilidade pela Pesquisa Universitária é dividida com o CNRS - Conselho Nacional de Pesquisa Científica, órgão semelhante ao CNPq do Brasil, que a cada ano destina uma quantia para as Universidades realizarem suas pesquisas.

A estrutura hierárquica do sistema francês para o ensino superior é a seguinte:



As bibliotecas são ligadas diretamente ao Ministério e têm uma autonomia perante as Universidades. Elas respondem a um Conselho Universitário de Bibliotecas. Todo o pessoal que trabalha nas bibliotecas não é da responsabilidade do Presidente da Universidade onde elas estão alocadas, mas sim do Conselho de Bibliotecas.

Cada Unidade de Ensino e Pesquisa tem um serviço administrativo responsável pela recepção e orientação de alunos, sendo que as demais atividades são centralizadas na Administração da Universidade respectiva. Por unidade de ensino e pesquisa entende-se as áreas em campos da ciência que fazem parte da Universidade.

As variações de estrutura entre uma Universidade e outra são muito poucas, variam em tamanho e número de Unidades de Ensino e Pesquisa.

Não é muito surpreendente que as Universidades, que não têm controle sobre seus recursos, seus bens e seu pessoal não consigam uma administração desejável. Elas estão presas a muitas restrições que impedem qualquer ação mais arrojada por parte de seus dirigentes. A autonomia da Universidade Francesa não existe, simplesmente, e a cada dia ela vem diminuindo ainda mais.

Em 1968, o Presidente de uma Universidade ainda era soberano em muitas decisões. Com o tempo os Conselhos e Colegiados foram aumentando em número e tamanho e as modificações na lei da grande reforma foram tantas, que a perda de poder foi considerável. Hoje, podemos dizer que a Universidade não é administrada, por falta de autoridade e poder de seus dirigentes. Tomemos como exemplo dois aspectos principais de uma instituição de ensino: os recursos financeiros e os recursos humanos.

Recursos Financeiros — Os recursos da Universidade são totalmente controlados pelo Estado. As mesmas apresentam seu orçamento, que é elaborado em cima das variáveis: número de unidades de Ensino e Pesquisa, nível de Pessoal e número de alunos, ou seja o tamanho da Universidade é a base para a distribuição de recursos.

Existem ainda três possibilidades de obtenção de recursos:

- . o da pesquisa, que é um recurso vindo do CNRS;
- . o dos alunos, que é a taxa de inscrição nos cursos;
- . e o da formação contínua, que é um recurso vindo das empresas privadas que pagam cursos a seus funcionários.

O orçamento de cada instituição é dividido em:

- . subvenção de equipamentos
- . subvenção de funcionamento
- . subvenção de pesquisa

O orçamento para pesquisa tem sido pequeno para algumas universidades em, por exemplo, direito, ciências humanas e letras, sendo o grande montante destinado à ciências médicas e engenharia.

A taxa a ser cobrada dos alunos para inscrição é muito baixa (em 1980 era 95F = Cr\$ 1.500,00). Essa é uma taxa cujo valor é aprovado pelo Conselho Nacional de Ensino Superior e Pesquisa. Os recursos oriundos de contratos com empresas privadas são os únicos que são possíveis de serem utilizados

com maior flexibilidade. Ocorre que as empresas preferem dirigir seus recursos à escolas privadas cuja eficiência e qualidade de ensino são comprovadamente melhores. Apenas algumas Escolas do Estado e Universidades são privilegiadas com contratos de empresas particulares.

Outro aspecto que prejudica a autonomia das decisões financeiras são já dentro do sistema interno das Universidades. A parcela de recursos que cada instituição recebe deverá ser dividida às Unidades de Ensino e Pesquisa e a disputa para receber a maior parcela fica a nível do Conselho das Universidades. Como as decisões desses conselhos são votadas pelos representantes, as universidades que tiveram o maior número de representantes sempre são mais favorecidas em prejuízo, às vezes, de uma menor, porém mais eficiente em seus resultados. Como podemos observar, as decisões são tão diluídas nos vários níveis que não sobra muito a ser feito quando chega às mãos do Presidente da Universidade que seria na prática o gestor dos recursos. Na verdade, ele não decide nada, apenas executa conforme determinação superior. O nível de poder do Diretor de uma Unidade de Ensino e Pesquisa fica ainda muito menor.

Recursos Humanos — O pessoal das Universidades é dividido em duas categorias:

- O pessoal contratado pelo Estado e pago pelo Estado com o orçamento da Universidade.

- O pessoal contratado pelas Universidades quer pago pelo Estado, quer pago com orçamento próprio.

O sistema de admissão desse pessoal contratado pelo Estado é o seguinte: Quando as vagas são abertas, o Estado efetua um concurso público e os candidatos aprovados são distribuídos às Unidades que necessitam de pessoal. Essa regra funciona tanto para pessoal administrativo como para pessoal docente. No caso de pessoal administrativo, a gravidade do sistema não é tanto quanto para pessoal docente. A autonomia sobre o pessoal docente em uma unidade de ensino é nula. Após a entrada no sistema, por concurso nacional, nada mais é exigido dos docentes em termos de carreira ou aperfeiçoamento, manutenção e renovação de seus conhecimentos. Isso fica por conta da capacidade e boa vontade individual.

As obrigações de cada professor são fixadas nacionalmente e os estabelecimentos não podem intervir nesse aspecto. De uma forma geral, todas as instituições não dispõem de nenhum meio legal de avaliar a qualidade dos serviços prestados, nem propor ações sobre como melhorar esses serviços.

Os professores universitários franceses compunham, em março de 1982, um total de 43.163. Até agora os professores deveriam trabalhar 75 horas anuais (em aulas) e os assistentes e mestres-assistentes 25 semanas por ano. Em 30 de junho de 1983, foi elaborado um projeto de decreto de lei alterando o horário e período de trabalho dos professores de 25 para 32 semanas por ano. Obedecendo-se à seguinte distribuição: cada professor-pesquisador deverá dispensar 4 horas de curso ou 6 horas de trabalho dirigido, por semana,

permitindo-se uma variação de composição dentro do montante de horas apresentado.

No que se refere à carreira universitária, há uma grande pressão por parte dos sindicatos dos professores em transformar a carreira de três níveis: professor pleno, mestres assistentes e assistentes, em seu único nível.

A grande maioria dos professores se dedicam com grande interesse ao seu trabalho, porém não farão jamais sua "Tese de Mestrado" que permitiria subir na sua carreira. Em 1983, (fora a escola de medicina) 49% dos professores assistentes e 31% dos mestres assistentes tinham um diploma de nível inferior ao de terceiro ciclo (mestrado), dentro do sistema francês, e somente 37% dos assistentes e 31% dos mestres assistentes tinham um diploma de doutorado. Se a titulação de assistente é já considerada reduzida dentro da hierarquia universitária, a unificação da carreira para nivelar todo mundo como "professor" deverá ser uma catástrofe para o ensino e a pesquisa na França. Contudo, essa mesma proposta que altera o horário dos professores propõe em contrapartida alterar a carreira para dois níveis apenas: o de professor e o de mestre de conferência, porém ainda não aceito pelo sindicato dos professores.

Um aspecto que é muito discutido, mas que é pouco utilizado é o recrutamento local, ou seja, o aluno de doutorado, por exemplo, que se forma em Paris I-Sorbone, não é indicado para dar aulas lá, e sim em uma outra escola. Com isso, as escolas de Paris sofrem mais em termos de qualidade, pois segundo dados observados, os alunos de doutorado de qualquer escola da Vila de Paris são de melhor qualidade que os alunos formados em escolas do interior do País.

O pessoal contratado pela própria Universidade faz parte de um contingente pequeno, para atender à formação permanente, e é composto de pessoal administrativo (sempre de pouca qualificação) e de alguns professores palestrantes que são convidados para proferir algum curso ou palestra específica. Portanto, constitui-se de um pessoal contratado por tempo determinado, relativo à tarefa, não entrando no regime do pessoal do Estado.

Outro aspecto a ser considerado é a restrição sindical nas ações de pessoal. Na composição do Conselho existe uma participação do pessoal administrativo e nesse conselho e o sindicato também se faz representar através deles. As ações são, portanto, acordadas com o sindicato tanto de pessoal administrativo como de docentes.

Para finalizar a colocação sobre as restrições de autonomia das universidades, vale a pena mencionar a restrição que existe por parte dos dirigentes das mesmas, em:

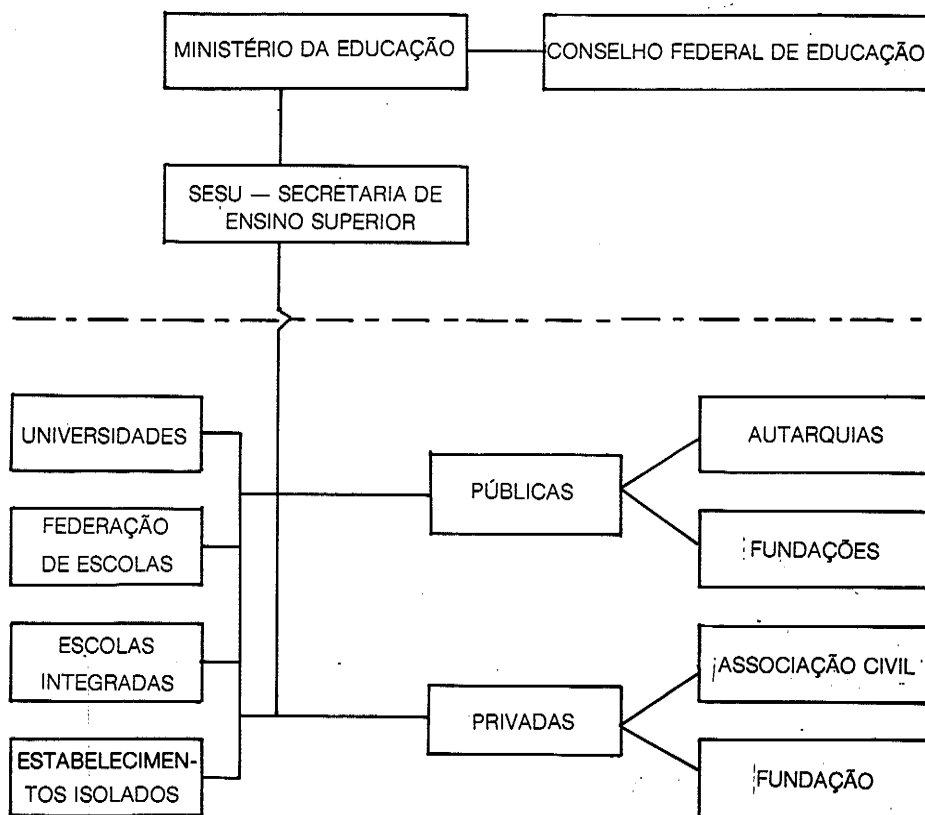
- 1) decidir sobre a criação de Unidades de Ensino e Pesquisa, a sua extinção ou ampliação; sendo de competência exclusiva do Ministério e mais especificamente do Conselho Nacional de Ensino e Pesquisa.

- 2) decidir sobre os assuntos do Patrimônio imobilizado onde a escola está funcionando. As universidades não são proprietárias dos bens imóveis, da sua construção ou aquisição, sendo toda responsabilidade do Estado, resultando numa centralização exagerada também no que diz respeito a patrimônio.

A manutenção dos edifícios existentes é feita dentro da administração de cada unidade e é responsabilidade do presidente, porém é muito precária.

O MODELO BRASILEIRO DE UNIVERSIDADE

No Brasil, apesar de o sistema educacional viver sob a influência das inconstâncias políticas, a estrutura do sistema não sofre grandes alterações. O Ministério da Educação é o órgão máximo de orientação do sistema de ensino em todos os níveis e a estrutura obedece basicamente o seguinte:

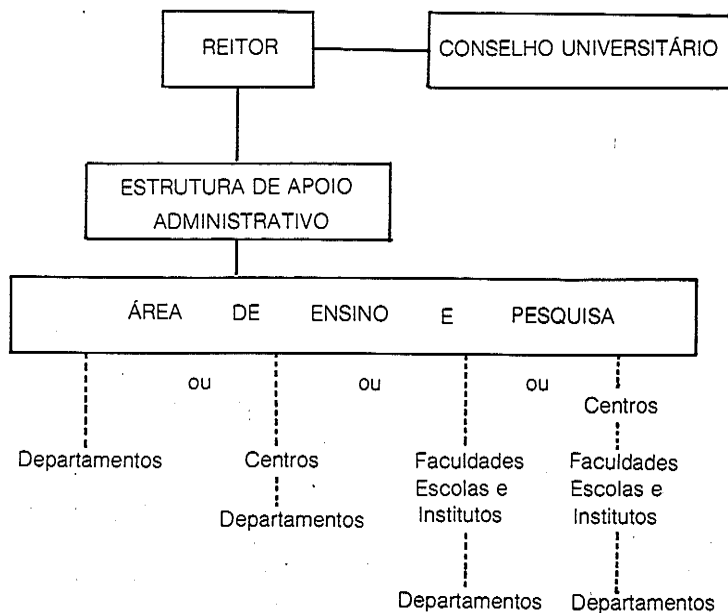


O Ministério, além do poder econômico sobre as entidades públicas de ensino superior, é responsável pela orientação e planejamento, políticas e diretrizes e definição dos caminhos futuros do ensino superior.

As Universidades funcionam segundo a legislação das Autarquias, em sua grande maioria, principalmente as universidades federais e estaduais, sendo a forma jurídica de fundação apenas privilégio de umas poucas universidades e instituições isoladas.

O regime de autarquia não impõe uma estrutura organizacional. A autonomia, que lhe é própria, possibilita que cada entidade autárquica se estruture da maneira que ache mais conveniente e mais adequada à consecução de seus objetivos. Apesar disso, o governo, através de seu poder político, com a Lei 5.540 de 1968, procura impor às Universidades uma estrutura orgânica com base em departamentos reunidos ou não em unidades mais amplas. Com isso, apesar de permitir alguma diferenciação entre as Universidades, do ponto de vista estrutural, o princípio básico já está determinado por instância superior. A variação só é feita em função do tamanho e área da ciência que a Universidade está envolvida.

De maneira genérica, podemos definir a estrutura da Universidade, como:



A figura do Reitor, que no modelo francês é apenas uma ligação entre o Presidente e o Ministério, no modelo brasileiro é a autoridade máxima da instituição com poderes de "secretário de Estado". O sistema de escolha até hoje tem sido por indicação do Ministério da Educação, a partir de uma lista de Conselho Universitário, para as universidades federais e pelo governador de estado nas universidades estaduais. Sua gestão tem período limitado, com direito a recondução.

Apesar de o modelo dar a impressão de permitir uma autonomia da Universidade, do ponto de vista administrativo, na realidade isso não ocorre, à semelhança do modelo francês. O reflexo dessa falta de autonomia desce aos escalões de docentes e discentes, que representa a atividade fim da Organização.

O Reitor é uma figura de confiança do poder vigente, que tem como objetivo aceitar as políticas impostas por ele e procurar fazer o melhor com o que lhe é oferecido. Dessa maneira sua autonomia está comprometida.

Os professores, que deveriam participar de uma Universidade de maneira livre e espontânea, utilizando criatividade e interação com diferentes grupos para troca de conhecimentos e produção científica conjunta, estão presos a uma burocracia cada vez maior e a uma tentativa de igualizar todos, de maneira que não haja diferenças naquilo que está sendo transmitido. A percepção de que a autonomia de pesquisar dentro de uma multiplicidade e variadas linhas de pensamento sobre um ou mais assuntos é o que enriquece o corpo docente e eleva o nível do ensino. As preocupações sobre o controle daquilo que o professor ensina, através de comissões, grupos de trabalho e áreas de disciplinas, são tantas, porém, que o resultado é o empobrecimento e bloqueio da produção e criatividade dos docentes e consequentemente um corpo discente menos preparado para a sociedade.

A autonomia dos elementos do sistema que estão entre o Reitor e os professores é desnecessário discutir, pois se nos dois seguimentos mais importantes não existe, não poderia existir no seguimento que representa a atividade "meio" do sistema.

Recursos Financeiros — Todas as instituições públicas são mantidas pelo governo, quer federal, quer estadual, sendo o ensino totalmente gratuito. Cada Unidade, ao final do exercício apresenta ao Governo o seu orçamento que sempre está muito longe de ser o ideal. Esses orçamentos, contudo, estão dependentes da parcela dada ao Ministério da Educação pelo Governo que a cada ano diminuiu em função das características da conjuntura econômico-financeira do país, no que tange especialmente ao esforço anti-inflacionário e à restrição severa do dispêndio governamental.

A Universidade, cujo objetivo é ensino e pesquisa, na verdade hoje recebe verba para os itens Custeio e Pessoal, sendo que a grande parcela vai para o item de pessoal. O item de custeio, que corresponde à manutenção de edifícios e material de consumo, está cada vez mais reduzido, o que faz com que as escolas se deterioreem em conservação de edifícios e equipamentos e que laboratórios funcionem de maneira precária por falta de material.

A falta de autonomia do Reitor para operar os recursos financeiros é tão grande que cada item de despesas já está claramente definido e os desembolsos são feitos a prazos também previamente definidos. Uma comparação pode ser feita, então, à mesada que o pai dá ao filho no início ou fim de cada mês. Se há uma despesa extra, o filho terá que ir ao pai convencê-lo dessa necessidade e esperar ser atendido. Quando o filho é bem comportado ele recebe, quando não, começam a surgir os conflitos entre pai e filho.

Recursos Humanos — Os recursos humanos de uma Universidade, compõem-se de três grupos:

- o corpo docente
- os técnicos especializados
- o pessoal administrativo

Nesse aspecto, a Universidade brasileira dispõe de maior autonomia de contratar ou demitir qualquer elemento do seu quadro de pessoal sendo de competência do Reitor a administração desses recursos. Nesse aspecto o sistema brasileiro é favorecido em relação ao sistema francês.

Os professores que compõem o corpo docente das Universidades e representam o grupo **mais** importante, deveriam dedicar-se ao ensino e pesquisa em tempo **integral**. Entretanto, isso ocorre em pequena escala, uma vez que a baixa remuneração do professor obriga-o a ter atividades extras, a dar aulas em outras escolas, à consultoria, ou mesmo a vínculo empregatício em empresas de outros setores da economia.

Procurando-se conciliar as necessidades dos dois grupos, existe dentro das universidades dois regimes de trabalho, o Turno Parcial e o Turno Integral, sendo que em algumas escolas existem até três turnos: o parcial, o completo e o integral, com diferenças salariais, permitindo ao professor optar pelo regime de sua maior conveniência. Outro aspecto positivo no sistema brasileiro é a preocupação com a carreira docente, cuja estruturação poderá ser melhorada.

Nas Universidades estaduais e federais o corpo docente tem uma preocupação muito maior com a sua titulação, em termos de mestrado, doutorado e até o estágio de professor titular, uma vez que: em primeiro lugar há a questão salarial que estabelece uma diferença; em segundo há a pressão da Universidade para que o indivíduo se titule; e em terceiro há a competição entre os elementos do grupo por maior poder que a titulação mais elevada permite obter.

Apesar das dificuldades em conciliar outras atividades àquelas da Universidade, o ritmo de acesso à carreira tem crescido. Há quem diga que o recesso econômico do País faz com que o professor volte-se mais às pesquisas acadêmicas.

Outro grupo que merece algum destaque é o de técnicos especializados, que desempenham trabalhos em laboratórios, desenvolvendo toda sorte de pesquisas ou outros trabalhos que requerem uma especificação. Esse é o grupo que a meu ver está hoje em situação mais difícil em termos de reconhecimento e carreira, aspectos sobre os quais o Reitor também não tem muita autonomia em solucionar, uma vez que a carreira desse grupo está vinculada à carreira de pessoal administrativo do governo. É um ponto que requer uma análise cuidadosa e muita negociação para obter-se resultados positivos.

CONCLUSÃO

Observando os dois modelos de administração universitária concluímos que é um sistema administrativo complexo, operando com ligações e impersonalidades. Há regras bem elaboradas, hierarquias rígidas e controles detalhados. As ações administrativas são vagarosas e as rotinas de trabalho bem elaboradas, uma vez que as pessoas procuram proteger-se e que suas ações sejam aprovadas. Em geral a originalidade e criatividade individual são bloqueadas. Há uma evidência de que se perpetua uma forte centralização e

normalização e, com isso, os indivíduos tendem a se tornar menos satisfeitos e mais alienados em relação à própria organização. Podemos identificar, do ponto de vista administrativo, como sendo uma organização muito próxima do modelo burocrático.

Alguns dos atributos acima sabemos que se originam da própria administração pública governamental, à qual das Universidades estão ligadas, porém outros são devido a uma cultura administrativa que vem se firmando ao longo dos anos. A aceitação e solidificação dos princípios burocráticos de administração estão dificultando a visão de princípios alternativos na teoria administrativa moderna.

Considerando que a Universidade deve ser o expoente da ciência, podemos concluir que ela nega suas próprias descobertas.

O CONTEXTO CULTURAL DA POLÍTICA EDUCACIONAL: BRASIL E ESTADOS UNIDOS

JOSÉ AUGUSTO DIAS*

RESUMO

O artigo apresenta breves características do Brasil e dos Estados Unidos, enfatizando a sua história e a organização dos sistemas de ensino.

ABSTRACT

The author briefly presents general cultural characteristics of Brazil and the United States. It is emphasized the history and the organization of both educational systems.

O Brasil tem um vasto território⁽¹⁾ e uma população de cerca de 130 milhões de habitantes. A língua (português) bem como a principal religião (catolicismo) foram herdadas dos colonizadores portugueses que ali se estabeleceram no início do século XVI.

É impossível compreender a cultura brasileira sem uma referência à origem do país como colônia de Portugal. Os primeiros três séculos de sua existência, durante os quais a terra estava politicamente sujeita ao governo de Portugal, deixaram marcas profundas que ainda estão presentes no modo de vida da população.

Uma destas marcas é a *centralização*. A não ser por um curto período, durante o qual foi feita uma tentativa de estabelecer governos regionais, tentativa que não prosperou, a administração de todo o país esteve confiada a um governador geral nomeado pelo rei de Portugal. Desta forma, para a população em geral, o governo era visto como uma entidade distante, cujas decisões vinham de longe, do outro lado do oceano. Esta distância entre o governo e o povo de certa forma ainda persiste como um traço cultural brasileiro e poderia talvez explicar a distância que separa a escola pública da comunidade a que serve. A escola pública é vista como algo pertencente ao governo, seja ele federal, estadual ou municipal, e o controle do que acontece dentro dela é um assunto de responsabilidade do governo, não do povo. Na verdade, a tendência à centralização permeia todas as áreas da vida política e administrativa do país. Até muito recentemente as leis brasileiras de educação

*Universidade de São Paulo.

1. "(O Brasil) é pouco maior que os Estados Unidos, excluído o Alaska, tem quase três vezes o tamanho da Argentina e 65 vezes o tamanho da Inglaterra" (Enc. Britannica).

estabeleciam modelos e padrões a serem seguidos pelas escolas secundárias de todo o país. Mesmo agora existem requisitos mínimos que devem ser obedecidos, a despeito da tendência à descentralização observada nas duas últimas décadas.

Formalismo é outro traço da cultura brasileira que se evidencia nas leis educacionais e no sistema escolar(2). Muitas vezes a lei estabelece objetivos que não podem ser atingidos, ou os objetivos declarados não correspondem aos resultados realmente desejados; existe uma valorização exagerada de símbolos formais, tais como diplomas e certificados, que nem sempre garantem a competência sugerida.

Centralização e formalismo são traços culturais que, através da história brasileira, têm influenciado poderosamente as decisões educacionais.

EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Por muitos séculos a educação brasileira foi muito mais um assunto para discurso político que para medidas administrativas efetivas no sentido da criação e manutenção de escolas. Quando o país se tornou independente de Portugal, em 1822, eram muito poucas as escolas existentes. A carta constitucional outorgada pelo imperador, em 1824, estabelecia a obrigatoriedade de oferecimento de ensino primário gratuito para todos os cidadãos. Esta foi apenas mais uma demonstração de formalismo, pois não foi seguida de qualquer ação efetiva no sentido da criação de novas escolas. O ato adicional de 1834 transferiu para as províncias a responsabilidade pela manutenção e controle do ensino primário. O governo central manteve o controle do ensino secundário e superior.

Quando foi proclamada a república, em 1889, as escolas elementares eram ainda muito escassas e insuficientes para atendimento das necessidades da população(3). A educação não era considerada essencial e constituía um privilégio de pequeno grupo de pessoas. Mesmo assim, em 1920, não foi sem alguma surpresa que o país recebeu a revelação do censo: o analfabetismo atingia a cerca de 75 por cento da população(4).

Desde então tornou-se mais audível o clamor por mais e mais escolas(5) e lenta, mas firmemente, começaram a crescer as matrículas. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, os índices de crescimento das matrículas foram mais

2. Cf. Benno Sander, *EDUCAÇÃO BRASILEIRA: VALORES FORMAIS E VALORES REAIS*. São Paulo, Editora Pioneira, 1977; também Benno Sander, David Kline e Russel Davis, *FORMALISMO EDUCACIONAL EN LOS PAISES EN DESARROLLO — EL CASO BRASILEÑO*. Washington, DC, O.E.A., 1974.

3. Em 1889, a população brasileira estava por volta de 14 milhões de habitantes. Havia cerca de 7.500 escolas primárias, com uma matrícula de cerca de 300.000 alunos.

4. Em 1920, o censo anunciou uma população de 30.635.605 habitantes, dos quais 23.142.248 (isto é, 75,5 por cento) eram considerados analfabetos.

5. Os mais destacados educadores da época lançaram o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, advogando a obrigação do governo de criar mais e melhores escolas

elevados que os índices de crescimento demográfico(6). Contudo, mesmo nos dias atuais ainda existem milhões de crianças em idade escolar que não encontram vagas nas escolas elementares(7).

Por ser o ensino elementar um assunto de âmbito estadual, a formação de professores para este nível de ensino passou a ser, desde o final do século passado, uma preocupação dos governos estaduais.

O ensino secundário teve sua origem nos cursos preparatórios para candidatos ao ensino superior e mais tarde incorporou também o objetivo de educação geral. Na terminologia brasileira, a expressão "ensino secundário" era reservada para significar o ramo acadêmico do ensino situado entre os níveis elementar e superior, denominado "ensino médio", o qual incluía outras modalidades, tais como o ensino industrial e o ensino comercial.

O ensino "secundário" (acadêmico) e o ensino profissional, embora pertencentes ao mesmo nível de ensino médio, tiveram origens diferentes e eram destinados a diferentes grupos sociais. O ensino secundário era destinado a filhos das classes privilegiadas e recebia muito mais atenção das autoridades escolares. Por outro lado, o ensino profissional era uma alternativa oferecida às camadas mais pobres da população, sob forma de cursos terminais destinados ao treinamento de mão-de-obra.

O Brasil, sob a influência de Portugal, herdou a tradição educacional européia, em que, segundo Tyler,

uma pequena elite recebia educação de natureza acadêmica, de forma a ter compreensão global do mundo, enquanto a maior parte da população era treinada para profissões específicas. Não se esperava da maioria que tivesse compreensão do governo da sociedade, o que era reservado para a classe dominante.(8)

6. De 1940 a 1980, a situação pode ser mostrada pelos seguintes dados, tirados de uma publicação da agência federal de estatística:

ANO	POPULAÇÃO	ÍNDICES	MATRÍCULA NA ESC.PRIM.E SEC.	ÍNDICES
1940	41.236.315	100	3.622.833	100
1950	51.944.397	126	5.839.040	161
1960	70.181.370	170	8.635.429	238
1970	93.139.037	226	16.898.102	467
1980	119.070.865	289	24.964.433	689

Fonte: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL — Fundação IBGE

7. De acordo com a mesma fonte, havia no Brasil, em 1980, quase dez milhões de pessoas entre 7 e 14 anos de idade que não tinham escolarização ou menos de um ano de escolarização, a saber:

IDADE	NENHUMA ESCOLARIZAÇÃO OU MENOS DE UM ANO DE ESCOLARIZAÇÃO
De 7 a 9 anos	5.779.115
De 10 a 14 anos	3.462.605

Fonte: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL — Fundação IBGE

8. "Some Thoughts on the Improvement of American Public Education — An Interview with Ralph W. Tyler" — EDUCATIONAL TECHNOLOGY. Vol. XXIII. N. 8. August 1983, p.7.

Na década de 40, uma série de leis definiu o status e a organização dos vários ramos do ensino médio: secundário, comercial, industrial, agrícola e normal. Os privilégios atribuídos ao ramo secundário foram claramente expressos na "lei orgânica do ensino secundário", publicada em 1942.(9) Os outros ramos do ensino médio eram considerados terminais, conduzindo diretamente a ocupações, enquanto somente os estudantes que recebiam um certificado de educação secundária tinham o direito à continuação dos estudos em nível superior.

A "lei orgânica do ensino secundário" foi sancionada durante a ditadura de Getúlio Vargas (1937-1945) e era extremamente moldada pelo princípio da centralização, estabelecendo um modelo de escola secundária que deveria ser seguido por todas as escolas do território nacional. Uma portaria ministerial, baseada na lei, estabeleceu padrões uniformes para todas as escolas secundárias no que se refere a currículos, programas, critérios de avaliação e assim por diante.(10)

Mas a ditadura de Vargas não conseguiu sobreviver ao movimento de democratização que sobreveio após o término da Segunda Guerra Mundial. A partir de então houve uma série de medidas procurando abolir o "dualismo" do ensino médio, ou seja, a existência de, como se dizia na ocasião, "escola secundária para os nossos filhos e escola profissional para os filhos dos outros".

Durante cerca de 15 anos o Congresso discutiu a nova lei educacional para o Brasil.(11) No início, a discussão girava em torno da questão: centralização versus descentralização. O ministro da educação do tempo de Vargas, agora senador, ainda defendia a centralização, enquanto muitos outros eram do ponto de vista oposto. O conhecido educador Anísio Teixeira, inspirado no sistema escolar norte-americano que ele conhecia muito bem, defendia a municipalização da educação, por acreditar nas vantagens de confiar a educação às comunidades locais.(12)

A lei de diretrizes e bases da educação nacional foi finalmente aprovada em 1961.(13) Nesta lei, os seguintes pontos merecem destaque:

1. Houve algum progresso no sentido da descentralização. A municipalização do ensino permaneceu um sonho inatingido, mas pelo menos os estados receberam algum poder de decisão em assuntos educacionais. Foram criados os conselhos estaduais de educação,(14) com competência para decidir sobre tais assuntos como currículo das escolas primárias e médias, autorização para funcionamento de novas escolas e assim por diante.

9. Decreto-Lei n. 4244, de 9/4/1942.

10. Portaria Ministerial n. 501, de 19/5/1952.

11. De 1946 a 1961.

12. Cf. Anísio Teixeira, MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO PRIMÁRIO, trabalho apresentado na Conferência Nacional de Municípios, 1957.

13. Lei Federal n. 4024, de 20/12/1961, conhecida como a "Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional".

14. Um Conselho de Educação não é equivalente ao "Board of Education" dos Estados Unidos, sendo de natureza normativa, antes que administrativa.

É claro que a esfera federal não delegou tudo aos estados, pois foi também criado o Conselho Federal de Educação, com o poder de estabelecer padrões mínimos a serem obedecidos pelas escolas de todo o país.

2. Houve redução da distância entre o ensino secundário e o ensino profissional. A partir de então, os estudantes que tivessem completado qualquer um dos ramos tradicionais de ensino médio — secundário, industrial, comercial, agrícola e normal — podiam candidatar-se a exames vestibulares ao ensino superior. Embora, pela lei de 1961, todos os ramos de ensino médio tenham sido formalmente declarados equivalentes, o estudante que aspirasse à continuação dos estudos em nível superior tinha que submeter-se a um exame vestibular organizado de acordo com os padrões do ensino secundário.

Assim sendo, o dualismo continuava. O ensino secundário permanecia, de longe, o ramo de maior prestígio do ensino médio, absorvendo cerca de três quartos das matrículas.⁽¹⁵⁾ Somente os estudantes que não tivessem sido bem sucedidos na procura de uma vaga na escola secundária resignavam-se a aceitar matrícula na escola profissional. Desnecessário dizer, a maioria destes estudantes provinha de famílias socialmente menos favorecidas. E para tornar as coisas ainda piores para estes estudantes, a maioria deles era obrigada a pagar anuidades escolares, pois não havia muitas escolas públicas que oferecessem cursos profissionais; a maioria delas oferecia cursos do tipo secundário.

Durante a década de 60, a despeito da lei de 1961, continuaram a crescer as críticas contra o "dualismo" do ensino médio. Por outro lado, não havia nas escolas superiores e universidades vagas suficientes para acomodar todos os candidatos provenientes do ensino secundário.

Em 1968, uma reforma do ensino superior procurou resolver este problema pela mudança do caráter do exame vestibular, que passou a ser classificatório.⁽¹⁶⁾

É claro que isto não foi suficiente. A pressão por mais vagas nas escolas superiores crescia a cada ano, à medida em que vinham bater às portas das universidades mais e mais estudantes que haviam completado o ensino secundário. Para os cursos de maior prestígio — medicina, engenharia — a proporção de candidatos por vaga chegava a 40, 50 e até mais.

Este problema despertou a seguinte preocupação: O que aconteceria com os estudantes que não conseguem êxito nos exames? A maioria destes recebeu uma educação acadêmica (ensino secundário), isto é, não têm preparo para entrar no mercado de trabalho.

15. Por exemplo, em 1966, a distribuição das matrículas por ramos de ensino médio era a seguinte:

RAMO DE ENSINO	MATRÍCULA	PORCENTAGEM
Secundário	1.805.247	72,7
Comercial	306.308	12,3
Industrial	91.621	3,7
Agrícola	14.410	0,6
Normal	265.626	10,7

16. Lei Federal n. 5.540, de 28/11/1968.

Este raciocínio levou à conclusão de que, para os estudantes que não conseguiram vaga na universidade, teria sido melhor que tivessem recebido treinamento para uma ocupação.

Estava criado o clima para a nova lei de educação, que foi aprovada em 1971.(17)

Foi criado o ensino de primeiro grau, de 8 anos, para abranger a educação que anteriormente correspondia ao ensino primário (4 anos) e o primeiro ciclo do ensino médio (4 anos); e o ensino de segundo grau (3 ou 4 anos) substituiu o anterior segundo ciclo do ensino médio.

A grande novidade do ensino de segundo grau foi a de que deveria oferecer apenas cursos profissionais. Todos os estudantes, inclusive os que desejassem preparar-se para o ensino superior, tinham que matricular-se em habilitações profissionais no ensino de segundo grau. Esta "solução" presumivelmente servia a dois objetivos: (1) acabava com o dualismo do ensino médio, pela eliminação do ensino acadêmico; e (2) preparava os estudantes que ficassem reprovados no exame vestibular para o ingresso no mercado de trabalho, em ocupações que exigissem formação de nível médio.

Isto foi apenas mais uma demonstração de formalismo, pois foram ignorados os seguintes aspectos da questão:

1. O ensino profissional é mais dispendioso que o ensino acadêmico. Além do mais não houve qualquer previsão das conseqüências financeiras da transformação das escolas secundárias em escolas profissionais.

2. A maior parte dos professores secundários ensinava disciplinas acadêmicas. Por outro lado, os professores deste nível tinham, por lei, que ser formados em instituições de ensino superior e estas instituições não estavam preparadas para formar professores de disciplinas profissionalizantes. Onde encontrar professores para as escolas de segundo grau?

3. A grande maioria dos estudantes preferia matricular-se no ensino secundário (acadêmico), pensando na preparação para o exame vestibular ao ensino superior. Estes estudantes não estavam interessados em cursos profissionalizantes.

Como conseqüência, a lei simplesmente não pode ser obedecida de imediato. Na verdade, nem era preciso. Um dos artigos da lei estabelecia que ela deveria ser implantada gradualmente, de acordo com as possibilidades de cada região do país.

À medida em que o tempo passava, tornava-se cada vez mais evidente que jamais seria implantado o ensino profissional para todos os alunos de segundo grau.

Finalmente, em 1982, uma nova lei reformou a de 1971, permitindo de novo a instalação de escolas acadêmicas.(18) Isto significa que o dualismo do

17. Lei Federal n. 5.692, de 20/12/1971.

18. Lei Federal n. 7.044, de 18/10/1982.

ensino médio é ainda uma realidade no Brasil, tendo sobrevivido a todos os esforços no sentido de sua extinção.

Em conclusão, parece claro que a centralização e o formalismo, que são característicos da cultura brasileira, influenciam também a política educacional.

Como corolário da centralização, as comunidades locais dão pouca atenção às escolas públicas, que são vistas como de responsabilidade do governo. Mas o governo é algo muito distante, algo separado do dia-a-dia do cidadão comum. Como ultimamente o governo tem dado prioridade para a solução dos problemas econômicos, o sistema escolar tem sofrido enormemente as conseqüências desta orientação política.

Como conseqüência do formalismo em educação, não há congruência entre os objetivos declarados e os reais objetivos das decisões tomadas. Por exemplo, a lei de 1971 foi justificada, na parte que criou o ensino de segundo grau, em termos da necessidade de formação de recursos humanos para um mercado de trabalho ávido de técnicos de nível médio. Contudo, jamais ficou demonstrada a real necessidade do mercado de trabalho. Na realidade, o que estava sendo procurada era uma solução para a excessiva demanda de vagas no ensino superior.

O sistema escolar brasileiro tem-se desenvolvido enormemente durante as últimas décadas e seria injusto negar os serviços que tem prestado à população. Contudo, dadas suas inúmeras deficiências e insuficiências em todos os níveis de ensino, muito ainda precisa ser feito para que possa ser considerado capaz de responder adequadamente a sua missão social.

ESTADOS UNIDOS

A centralização e o formalismo são também marcas dos sistemas escolares dos Estados Unidos. São também questões de orientação política que têm demandado atenção desde 1960.

Na maioria dos estados, os sistemas escolares dos Estados Unidos dificilmente poderiam ser chamados de sistemas estaduais até quase o final da década de 20. Departamentos de educação estaduais bem organizados eram raros até a terceira década do século XX, quando muitos estados começaram a elaborar requisitos curriculares e a exigir freqüência obrigatória. O crescimento do ensino secundário, na década de 20, foi acompanhado do fortalecimento das organizações profissionais de educação. Contudo, o poder de educar, reservado aos estados pela constituição, em muitos aspectos foi delegado aos distritos escolares.

Com o quase colapso da economia americana, entre 1929 e 1931, os estados tiveram que socorrer os distritos que não conseguiam manter as escolas com a renda dos impostos sobre propriedade. As autoridades educacionais dos estados ganharam força na década de 30, com a criação de impostos sobre vendas para a manutenção do ensino. As agências estaduais foram autorizadas a distribuírem receitas de imposto de vendas à base de fórmulas racionais.

As agências estaduais de educação não se tornaram poderosas senão a partir do final da década de 50. A consolidação de distritos, o aumento da ajuda financeira dos estados para a educação e a preocupação com a reforma dos currículos do ensino secundário foram questões que levaram os estados a acumularem poderes regulamentadores. Os departamentos estaduais de educação ganharam uma grande massa de poder com a promulgação do Decreto do Ensino Primário e Secundário (Elementary and Secondary Education Act), de 1964. As agências estaduais de educação tornaram-se amplas, intervencionistas e muito mais poderosas a partir da vigência do decreto.

Também o poder do governo federal em matéria de educação cresceu com a implementação do Decreto do Ensino Primário e Secundário. Decisões judiciais a respeito do ensino de excepcionais, ensino bilingüe, discriminação por sexo e direitos dos estudantes deram origem a uma legislação federal que estabeleceu uma poderosa e insinuante presença federal em educação, a qual não mais diminuiu.

A atual decisão da administração no sentido de diminuir o poder federal em matéria de educação foi de fato transformada pelo Departamento de Educação em poderosa força reivindicatória do ensino de habilidades. Esta nova era sob a administração do Secretário Bell demonstra que uma agência federal não precisa de novas verbas ou de novas leis e regulamentos para criar novo poder centralizado. A agência central tem os meios para recorrer a resultados de pesquisas e outros tipos de influência, bem como usar os meios de comunicação para mobilizar a opinião pública e desta forma influenciar as unidades estaduais e locais para que adotem a política educacional desejada por ela. As reações à pressão do governo federal no sentido da "qualidade", definida como aquisição de habilidades cognitivas básicas, provam que este precisa apenas da determinação de um administrador hábil para levar 50 estados e milhares de distritos a rezarem pela mesma cartilha.

A ação combinada das cortes de justiça, das casas legislativas e dos executivos federais e estaduais, deslocou o poder dos distritos para as agências federais e estaduais, não importa que partido estivesse no poder. A retórica que acompanha a transferência do poder para as agências centrais de educação é inevitavelmente no sentido de que a tomada de decisão está em melhores mãos quando deixada com as juntas escolares locais. São típicas desta orientação as palavras da Corte Suprema dos Estados Unidos no caso em que tornou as juntas de educação responsáveis pelas perdas resultantes de suas próprias decisões (Wood v. Strickland, 420 U.S. 308, 327 (1975)).¹⁹ Quando os governadores de estado anunciam estarem fortalecendo as juntas

19. Veja, nos casos seguintes, as opiniões divergentes, todas alertando para as consequências daquelas decisões que enfraquecem os poderes das juntas escolares. Divergência do Juiz Black no caso Tinker v. Distrito Escolar Comunitário Independente de Des Moines (393 U.S. 565, 515, 1969); divergência do Juiz Powell no caso Gross v. Lopez (419 U.S. 565, 584, 1975); divergência do Juiz Powell no caso Wood v. Strickland (420 U.S. 308, 327, 1975).

de educação locais para "melhorar a qualidade" ou para "elevar os padrões", é mais provável que eles recomendem mudanças legislativas que irão centralizar ainda mais as decisões em matéria de educação.

A centralização da educação é um fenômeno que apareceu nos Estados Unidos muito depois de em outros países. O caso do Brasil é mais típico de uma centralização que esteve presente no início do sistema público de ensino. Muitos países cujos sistemas escolares são centralizados tiveram que enfrentar a descentralização desde 1960, quando seus sistemas escolares registraram aumento considerável nas matrículas, nos programas e nos gastos. A expansão do ensino passou a exigir uma máquina administrativa mais complexa, que não mais poderia ficar instalada em um prédio do ministério na capital. Enquanto a extensão e os efeitos da descentralização sobre as decisões nos níveis inferiores dos sistemas educacionais dos vários países precisam ainda ser estudados, pode-se dizer com segurança que, tendo havido em muitos países tentativas de descentralização, os efeitos residuais da delegação de autoridade e da tomada de decisão varia grandemente de país para país e de tempo para tempo no mesmo país. A descentralização não pode ser alcançada rápida e facilmente. A centralização é um fenômeno suficientemente forte para que possa ser mudado sem criar muitas tensões e contra-pressões no sistema educacional que pretenda fortalecer o poder de decisão nos níveis inferiores do sistema. Decretar a descentralização é em si mesmo um exemplo de formalismo. Sem determinação, paciência, alocação de grandes somas para treinamento de pessoal e uma crença muito firme no valor do princípio da subsidiaridade, os esforços de descentralização simplesmente irão mascarar novas formas de centralização.

O princípio da subsidiaridade sustenta que os níveis mais altos de autoridade não devem exercer o poder que pode ser exercido nos níveis mais baixos da organização. É um princípio que estimula a maior quantidade possível de delegação de autoridade para elementos que estejam mais próximos daqueles que irão ser afetados pelas decisões.

A centralização em educação é inevitavelmente acompanhada pelo formalismo. A falha mais óbvia do sistema centralizado é a falta de autoridade distributiva. Aqueles que exercem autoridade em um sistema educacional centralizado, sem delegação de grande quantidade de decisões para administradores mais próximos das comunidades, simplesmente não dispõem dos meios ou dos conhecimentos para assegurar aquiescência à orientação oficial para os assuntos de educação. Faltam os meios para assegurar aquiescência, porque a máquina administrativa de um grande sistema educacional depende dos funcionários dos níveis inferiores para conduzir sua política. Conduzir a política em níveis inferiores requer adaptação a culturas e a condições que diferem enormemente dentro de um país. Os administradores locais precisam conhecer as condições locais e a elas se adaptarem para poderem convencer as pessoas e ajudá-las a seguirem a política educacional nacional. Em países com extensas populações rurais e muitas culturas, os meios de aplicação da política educacional em nível local devem variar de

acordo com as estruturas econômicas, lingüísticas, familiares, religiosas e tradicionais da área. A adaptação à política da localidade requer engenhosidade, paciência e conhecimento das condições locais.

Uma segunda dificuldade para a implementação da política nacional, em um sistema centralizado é a falta de conhecimento necessário para assegurar a aquiescência nos níveis locais. Para implementar as leis nacionais de frequência escolar, o fluxo de informações para a autoridade central precisa ser confiável e ágil. Os sistemas centralizados têm dificuldades estruturais na obtenção de feedback que seja suficientemente confiável e ágil para permitir ao topo do sistema assegurar a aquiescência nas comunidades.

Estas dificuldades estruturais incluem as dificuldades técnicas de sistemas de comunicação subdesenvolvidos, especialmente em áreas rurais remotas. Os sistemas centralizados que pretenderam administrar a política de escolarização obrigatória em países em desenvolvimento, antes da década de 40, simplesmente não tinham os meios para obter dados confiáveis. Assegurar dados confiáveis em um país em desenvolvimento é em si mesmo uma tarefa gigantesca. Os erros de estimativa nos países em desenvolvimento diferem da área rural para a área urbana e variam de acordo com os tipos de população, especialmente de acordo com os grupos étnico-raciais e sócio-econômicos. Os índices de erro são visivelmente maiores em relação a minorias e aos pobres. A controvérsia em torno do censo de 1980 nos Estados Unidos demonstra que o índice de erro em relação às minorias pobres em uma grande cidade é suficientemente grande para levar muitas cidades a discutirem nas cortes a confiabilidade dos dados.

Uma terceira dificuldade estrutural para assegurar dados confiáveis sobre frequência escolar em sistemas centralizados é a relativa à honestidade. Uma política oficial de frequência obrigatória exige que a autoridade central seja ao mesmo tempo o agente de execução da política e o centro de coleta de dados estatísticos que revelam a execução da política. Os funcionários escolares que fazem relatório dos dados sobre frequência escolar, evasão e população não atendida podem estar sujeitos a sanções disciplinares quando os dados mostram falta de cumprimento da lei. Em consequência, é possível que os dados relatados aos níveis superiores estejam majorados por uma questão de medo. Em um sistema descentralizado, em que o poder de fazer cumprir as leis de frequência esteja delegado aos níveis inferiores, há menos razão para forjar dados, a não ser que a unidade local seja recompensada financeiramente por "inflacionar" os seus dados. De acordo com a teoria geral dos sistemas, o feedback negativo é essencial à mudança do sistema. No entanto, em sistemas altamente centralizados, o feedback negativo pode ser perigoso para a unidade que faz o relatório. A autoridade central pode muito bem mostrar-se mais satisfeita com dados forjados que mostrem um grau maior de obediência às leis que com dados mais modestos que representam a realidade.

Uma autoridade central não pode ver com bons olhos a variabilidade na obediência à lei em função das diferenças de região ou localidade, ou de grupos étnicos, culturais ou sócio-econômicos. A mística de centralização é a

de que todos são iguais, todos os casos são similares, uma política nacional serve para todos os casos. A adaptação de uma política não pode ser oficialmente reconhecida. A variabilidade no ritmo de cumprimento de uma política é definida como violação da lei. No entanto, uma política nacional que não admita variabilidade em sua execução está fadada ao fracasso. Não é um fenômeno raro o fato de dados alentadores mascararem uma maciça desobediência à política adotada.

A implementação precisa levar em conta as condições locais. Os administradores encarregados da implementação são realistas que encaram a política educacional como algo que precisa ser levado avante com dificuldades e não de forma linear. A implementação é o possível contrastado com o ideal da política adotada. Os autores da política são idealistas, quase poetas, que não compreendem nem estudam as dificuldades da implementação e que muitas vezes reduzem os problemas da implementação ao de terem sido colocados indivíduos relapsos no caminho luminoso da política adotada.

Nos Estados Unidos, as autoridades educacionais centrais da federação e dos estados e os líderes poderosos das organizações profissionais do magistério consideram as juntas de educação locais como obstáculos ao progresso, os ignorantes, os indolentes teimosos, que precisam ser obrigados a obedecer ou ameaçados com sanções. Muitos destes encantados com a centralização têm proposto a eliminação das juntas de educação. Medidas de âmbito nacional e estadual têm, de fato, desde 1960, reduzido substancialmente seus poderes.

A multiplicidade de iniciativa de política educacional, a começar pela dessegregação seguida por outras questões de equidade, tais como direitos individuais reconhecida pelas cortes de justiça, questões de responsabilidade (accountability) impostas por grupos executivos e legislativos, negociações, alternativas educacionais e questões de valores, para citar apenas algumas, criou para a escola uma situação em que as políticas estão em conflito. Os administradores e os professores reagem à política educacional numa base de crise. Muitas políticas estão simplesmente congeladas. Uma, por exemplo, é o direito dos pais de examinar os registros dos estudantes.(20) Poucos pais conhecem esta medida e as autoridades escolares não têm tempo de informá-los de seus direitos outorgados por esta lei. Muitas outras medidas federais e estaduais demandam a atenção do pessoal escolar.

Henkin e Helms falam de um "espaço de política educacional superlotado" (p. 145).(21) Eles afirmam que a política educacional é uma função exponencial e não linear. Uma das conseqüências é que, nas

20. Decreto dos Direitos e da Privacidade da Família em Educação, de 1974. Comumente conhecido como "Emenda Buckley", Seção 438. A COMPILATION OF FEDERAL EDUCATION LAWS. Emendado em 30/6/1977. Preparado para a Comissão de Educação de Trabalho e para a Comissão de Recursos Humanos do Senado, em junho de 1977.

21. Henkin, A.B. and Helms, L.B., "Constraints of the Educational Policy Environment: Implications for Future Planning." PLANNING AND CHANGING. Volume 13, nº 3, pp. 141-147.

organizações, torna-se problemático o planejamento para um futuro em que precisam ser acomodadas políticas complexas, uma vez que a literatura demonstra que somente uma política pode ser maximizada de cada vez. A política que chega primeiro atrai mais atenção e recursos da organização. Se as políticas não forem compatíveis, fica difícil controlar ou prever seus efeitos recíprocos. Algumas provavelmente permanecerão esquecidas durante anos. São certamente finitos nos indivíduos e nas organizações os limites de atenção para com as políticas. Nos sistemas educacionais dos Estados Unidos estes limites foram distendidos para além do realizável.

Atualmente muitas políticas são simples declarações no papel, impossíveis de serem realizadas. Mas é difícil discernir ou prever quais as que podem ser realizadas, onde e quando. Estabelecimento de políticas sem levar em consideração a possibilidade de sua execução é uma demonstração de formalismo. O formalismo é devido a uma crescente centralização do processo de formulação de políticas, afastado das pessoas e das unidades que têm que executar as políticas e afastado do conhecimento a respeito do processo de implementação em uma sociedade multicultural.

A necessidade de atender a uma multiplicidade de políticas sobrecarrega a agência implementadora e a unidade alvo. De acordo com Seidman(22) um modelo racional, de caráter legislativo ou judicial seguido por uma ação burocrática centralizada para alcançar a aquiescência local não é algo que possa ser sustentado pela literatura sobre avaliação. É mais eficaz em assegurar a aquiescência da unidade alvo um avaliador no papel de facilitar exercendo baixos níveis de pressão, do que exercendo alto nível de pressão. Contudo, a eficácia consiste não só do esforço da unidade em aquiescer, mas do julgamento de que às vezes o programa imposto é "impróprio para um distrito, ou porque o programa tem outras prioridades legítimas ou porque o distrito não tem como implementar o programa e deseja descartá-lo" (p.411). "Assistência e confiança, antes que coerção e desconfiança, podem ser as maneiras mais efetivas de mudar o sistema educacional americano." A postura advogada por Seidman reconhece a impossibilidade de aquiescência com todas as políticas determinadas centralmente e delega a implementação ao distrito que trabalha com um agente da autoridade educacional mais elevada. Desta forma, a agência reconhece a complexidade e peculiaridade das condições locais que afetam a implementação, bem como as dificuldades postas sobre um distrito que procura harmonizar-se com políticas incongruentes ou conflitivas. A postura assim recomendada aponta para o reconhecimento do formalismo, temperado pelo ideal ou pluralismo, antes que para o mono-culturalismo.

22. Seidman, W.H. (1983). "Goal Ambiguity and Organizational Decoupling: The Failure of 'Rational Systems' Program Implementation." EDUCATIONAL EVALUATION AND POLICY ANALYSIS. Volume 5. n° 4, pp. 399-413.

RESENHA

ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR: INTRODUÇÃO CRÍTICA DE VITOR HENRIQUE PARO(1)

GAUDÊNCIO FRIGOTTO*

O exame da literatura educacional das duas últimas décadas nos mostra um significativo aumento de trabalhos que se inscrevem dentro de uma postura e metodologia crítica de análise das práticas educacionais, tanto no campo dos movimentos sociais quanto, e principalmente, no âmbito do escolar. Saviani (1978 e 1983), em dois ensaios examina crítica e historicamente a ênfase das tendências filosóficas e das teorias educacionais na educação brasileira, mostrando como as visões "crítico-reprodutivistas" e "crítico-críticas" tiveram uma significativa importância a partir do final da década de 70.

O trabalho de Paro inscreve-se nitidamente dentro de uma visão crítica da educação, tendo como suporte teórico as categorias de análise fornecidas pelo materialismo dialético. A análise que o autor estabelece, quando entendida no contexto social de sua produção, nos indica que somente foi possível na medida que capitalizou o intenso debate teórico da área no período recente da história da educação brasileira. Ao inscrever-se neste embate o autor vai dar avanços numa área particularmente problemática — a administração, organização e gestão do trabalho escolar.

Compreendendo a prática educacional, no seio da sociedade capitalista, como uma prática contraditória que se define e se produz no seio de relações de poder, de força e, enquanto tal, se articula a interesses antagônicos concretos, o autor toma como foco central da análise o resgate da administração escolar numa perspectiva de transformação social. A questão subjacente a todo o trabalho é: como de dentro de relações predominantemente capitalistas, que perpassam o conjunto das relações sociais, desenvolver uma prática de gestão, administração e organização da escola que aponta para a superação destas relações?

Para responder a esta questão necessita fazer a crítica às posições dominantes face ao problema da administração escolar.

Essas posições, de acordo com o autor, são basicamente duas. Ambas, ao seu modo, insuficientes e falseadoras do real. A primeira relaciona-se à interiorização dos valores, princípios e categorias capitalistas de administração. Posição esta que se funda dentro de um quadro teórico

1. Refere-se à obra: PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar: introdução crítica*. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1986.

* Fundação Getúlio Vargas — IESAE.

positivista e funcionalista. A segunda posição explicita-se pela pura e simples negação da necessidade da administração escolar. Trata-se de uma visão que se funda quer na perspectiva reprodutivista de escola quer em determinadas vertentes anarquistas de análise da sociedade.

Para dar conta a essa problemática o autor estrutura a obra em três capítulos. No primeiro capítulo discute o "conceito de administração em geral". Nesta parte, defende a idéia de que se de fato não é possível analisar a atividade administrativa senão circunscrita às relações sociais concretas, não se pode negar a necessidade da atividade administrativa. Com isto o autor quer mostrar que a negação pura e simples da atividade administrativa confunde a administração sob as condições sociais capitalistas com a atividade de organizar, gerir, administrar sob qualquer relação social. O que importa é a análise das relações sociais que comandam, em determinado momento histórico, não só a administração, mas o conjunto das práticas sociais. No segundo capítulo, o autor analisa a administração escolar sob as condições capitalistas de produção social da existência. Provindo do instrumental do materialismo dialético examina a especificidade que assume a atividade administrativa numa sociedade cujo fim não são as necessidades humanas, mas a produção para o lucro. Gerir, administrar e organizar, sob esta ótica, é desenvolver processos e mecanismos de exploração e alienação do trabalho e do trabalhador.

Finalmente, no último capítulo, desenvolve a tese básica que mostra que o fato da administração, sob as relações capitalistas, estar predominantemente a serviço da exploração e alienação, esta função não é inerente em si à atividade administrativa. Neste prisma busca mostrar que no interior do caráter contraditório das relações capitalistas de produção é possível pensar-se numa atividade administrativa que organize e torne eficazes as estratégias, ações e lutas que se articulam com a transformação social. Transformação esta cujo objetivo básico é a dissolução do caráter de mercadoria que assume a força de trabalho e as relações humanas no interior do capitalismo.

Trata-se de um livro de grande atualidade tanto no sentido do embate teórico mais geral em que se situa, quanto ao debate mais específico no âmbito da reformulação dos cursos de pedagogia e formação de professores. O texto trata de forma didática, questões complexas sem cair no esquematismo. Neste sentido é um texto que não pode ser ignorado por todos aqueles que atuam na formação de professores, tanto a nível dos cursos de graduação como pós-graduação. O texto é particularmente importante para cursos de administração, administração escolar, planejamento educacional, economia e economia da educação.