

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

SELEÇÃO DA RBAE:

PARADIGMAS PESQUISAS E PROPOSTAS

Benno Sander
Miguel G. Arroyo
Lauro Carlos Wittmann
Gaudêncio Frigotto
Carlos Roberto Jamil Cury
Fátima Cunha Ferreira Pinto

RBAE

A Revista Brasileira de Administração da Educação é uma publicação semestral da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) destinada a apresentar e discutir questões teóricas e práticas de política e administração da educação em geral e, mais especificamente, as políticas públicas e institucionais, a gestão de sistemas e instituições educacionais e a avaliação da educação.

Editor

Jorge Ferreira da Silva
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Faculdade de Educação - Departamento
de Administração da Educação
Av. Pasteur, 250 fundos. 2º andar
CEP 22290-240
Rio de Janeiro - RJ

Secretária

Cristiana Machado

Conselho Editorial

Alberto de Mello e Souza
Carlos Alberto Serpa de Oliveira
Fátima Cunha Ferreira Pinto
Jacques Velloso
José de Anchieta Esmeraldo Barreto
Maria Beatriz Moreira Luce
Moacir Gadotti
Regina Vinhaes Gracindo
Walter Garcia

Consultores Editoriais

Esta edição da RBAE contou com a colaboração especial de Fátima Cunha Ferreira Pinto, Jacques Velloso, José de Anchieta Esmeraldo Barreto, Moacir Gadotti, Regina Vinhaes Gracindo e Vitor Paro.

Assinaturas

Para assinaturas ou aquisição de números avulsos ou atrasados, os interessados devem dirigir-se diretamente à ANPAE, enviando cheque nominal de R\$ 30,00 (assinaturas) ou no valor das aquisições pretendidas (R\$ 10,00 por exemplar). Os conceitos, idéias e opiniões adotados ou emitidos em material assinado são da responsabilidade dos respectivos autores, não refletindo necessariamente a posição da ANPAE, do Editor ou do Conselho Editorial da RBAE. Os direitos de publicação e tradução do material publicado nesta edição são reservados à ANPAE. É permitida a reprodução parcial dos artigos publicados neste número, desde que indicada a fonte. Solicita-se o envio à RBAE de pelo menos um exemplar do material republicado.

anpae

A Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) é uma sociedade civil sem fins lucrativos, fundada em 1961, com foro e sede em Brasília - DF, visando à universalização do direito à educação; à definição e implementação de políticas e processos de planejamento, gestão e avaliação da educação comprometidos com a democracia, pluralidade, equidade, justiça, solidariedade e qualidade; e ao desenvolvimento teórico-prático do conhecimento sobre política, planejamento, gestão e avaliação da educação.

Endereço:

Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE)
Universidade de Brasília
Faculdade de Educação - FE01 sala 57
CEP 70910-900

Presidência:

Presidente

Regina Vinhaes Gracindo

1ª Vice-Presidente e Vice-Presidente da Região Sudeste

Fátima Cunha Ferreira Pinto

2ª Vice-Presidente e Vice-Presidente da Região Nordeste

Vicente de Paulo Carvalho Madeira

Vice-Presidente da Região Centro Oeste

Jurema Rosa Lopes

Vice-Presidente da Região Norte

Raimundo Martins Ferreira

Vice-Presidente da Região Sul

Marta Luz Sisson de Castro

Inscrição de novos associados:

A ANPAE é composta por sócios individuais e sócios institucionais. Os associados recebem gratuitamente a Revista Brasileira de Administração da Educação (futura RBPAE) e os boletins nacionais, regionais e estaduais/ gozam de desconto nos congressos, simpósios, seminários, cursos e outras atividades científicas, culturais e sociais; e participam das assembléias gerais e demais reuniões promovidas pela Associação. Os interessados em associar-se devem dirigir-se ao endereço acima, enviando cheque em nome da ANPAE no valor correspondente à anuidade: R\$ 50,00 (sócios individuais), R\$ 250,00 (sócios institucionais).

apoio:

FUNDAÇÃO FORD

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

SELEÇÃO DA RBAE:

PARADIGMAS PESQUISAS E PROPOSTAS

Benno Sander
Miguel G. Arroyo
Lauro Carlos Wittmann
Gaudêncio Frigotto
Carlos Roberto Jamil Cury
Fátima Cunha Ferreira Pinto

Revista Brasileira de Administração da Educação

Associação Nacional de Política e Administração da Educação.

Vol. 1, n. 1 (jan./jun. 1983) . Porto Alegre : ANPAE, 1983.

Semestral

ISSN 0101-8991

Local varia: Porto Alegre (v. 1, n. 1 a v. 6, n. 1) e Brasília (v. 7, n. 1/2 em diante)

1. Política da Educação. 2. Administração da Educação.

Periódicos. 3. Associação Nacional de Política e Administração da Educação - ANPAE.

PRIMEIRA PARTE: PARADIGMAS

Editorial	05
Consenso e conflito na administração da educação	
- Benno Sander	09
A administração da educação é um problema político	
- Miguel G. Arroyo	33
Administração e planejamento da educação: ato político-pedagógico	
- Lauro Carlos Wittmann	41
Educação como capital humano: uma “teoria” mantenedora do senso comum	
- Gaudêncio Frigotto	53
O compromisso do profissional de administração da educação com a escola e a comunidade	
- Carlos Roberto Jamil Cury	83
A contribuição da ANPAE para o conhecimento da administração da educação	
- Fátima Cunha Ferreira Pinto	91

SEGUNDA PARTE: PESQUISAS E PROPOSTAS

Editorial	101
O comportamento institucional da Secretaria de Educação do Ceará	
- Raimundo Hélio Leite e José de Anchieta Esmeraldo Barreto	105
A formação do administrador da educação: análise de propostas	
- Moacir Gadotti	135
Ensino Superior: a gratuidade necessária	
- Luiz Antônio Cunha	143

Universidades como organização

- Peter Blau, com comentários de Fernando C. Prestes Motta
e de Sérgio Zacarelli 151
-

O perfil do administrador escolar: necessidade ou inutilidade

- Ediruald Mello e Oscar Serafini 173
-

Democratização e descentralização: políticas e práticas

- Silke Weber 193
-

Situação e perspectiva da administração de educação brasileira:

- uma contribuição
- Vitor Henrique Paro 207
-

Com este número, a revista Brasileira de Administração da Educação encerra a sua primeira fase. Esta edição pretende, por isso, apresentar uma seleção de trabalhos representativos e que, de certo modo, adquiriram a condição de clássicos ao serem reiteradamente indicados para leitura, discutidos em sala de aula ou simplesmente referidos ou incluídos em bibliografia em todo o país. Vários deles mantêm a atualidade e, com certeza, darão origem a novos debates, servirão de modelo ou referência para pesquisas ou poderão inspirar políticas, propostas ou alternativas de ação.

No próximo número, a RBAE vai-se transformar na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Visando a atender um maior e mais variado número de leitores, com formações, experiências, preocupações e interesses teóricos e práticos os mais diversos, a RBAE vai passar por reformulações estruturais, editoriais e gráficas. Em consequência, serão introduzidos novos temas, certas questões ou assuntos receberão maior atenção e, principalmente, o quadro será ampliado e diversificado. Na nova fase da Revista, por outro lado, será modernizada a apresentação gráfica, a periodicidade será quadrimestral e, em breve haverá um aumento da tiragem.

Como tem sido divulgado, a ANPAE está passando por uma profunda reestruturação com o objetivo de adequar o seu perfil às exigências do final do século XX e começo do XXI. Ao transformar-se na esperada e muito necessária Associação Nacional de Política e Administração da Educação, a ANPAE amplia seu horizonte e esferas de atuação. A passagem da RBAE para RBAE responde, portanto, a uma necessidade, mas concretiza também uma aspiração e obedece às indicações do Plano Estratégico aprovado no ano passado e recentemente consolidadas no novo Estatuto.

Esta edição foi pensada, definida e concebida como o marco de encerramento de uma fase e início de outra, esperamos, ainda mais valiosa e promissora. Constitui, simultaneamente, um resgate de material clássico e atual, como dissemos acima, registrando grande parte da evolução da administração educacional no país, e um reconhecimento e homenagem aos autores e leitores que fizeram da RBAE um expressivo veículo das finalidades, preocupações e interesses dos associados ao longo do tempo.

Os textos incluídos neste número foram cuidadosamente selecionados, com base em indicações dos integrantes do novo Conselho Editorial. No total, houve a recomendação de 25 artigos ou palestras, de 23 autores diferentes.

Alguns artigos ou palestras receberam duas ou mais indicações, como se aponta abaixo por meio de um asterisco. Os trabalhos indicados foram os seguintes:

1. Arroyo, Miguel G. A administração da educação é um problema político. v. 1, n. 1, p. 122-129, jan./jun. 1983.*
2. _____. Administração e qualidade da prática educativa: exigências e perspectivas. v. 12, n.1, p 9-21, jan./jun. 1996.*
3. Ávila, Vicente Fideles de. Considerações sobre gestão integral de educação e outros serviços básicos no município. v. 5, n. 2, p. 64-85, jul./dez. 1987.

4. Blau, Peter. Universidades como organizações. v. 2, n. 2, p. 10-26, jul./dez. 1985.
5. Cunha, Luiz Antônio. Ensino superior: a gratuidade necessária. v. 1, n. 2, p. 60-67, jul./dez. 1983.
6. Cury, Carlos Roberto Jamil. O compromisso do profissional de administração da educação com a escola e a comunidade. v. 3, n. 1, p. 44-50, jan./jun. 1985.*
7. _____. O profissional de administração da educação: seleção, formação atuação. v. 4, n. 1, p. 106-113, jan./jun. 1986.
8. _____. A administração da educação brasileira, a modernização e o neo-liberalismo. v. 9, nº 1, p. 51-70, jan./jun. 1993.
9. Frigotto, Gaudêncio. Educação como capital humano: uma “teoria” mantenedora do senso comum. v. 2, n. 1, p. 10-37, jan./jun. 1984*.
10. Gadotti, Moacir. A formação do administrador da Educação: análise de propostas. v. 1, n. 2, p. 38-45, jul./dez. 1983.*
11. Gracindo, Regina Vinhaes. Educação e partidos político. v. 11, n. 2, p. 23-57, jul./dez. 1995.
12. Leite, Raimundo Hélio e Barreto, José Anchieta Esmeraldo Barreto. O comportamento institucional da Secretaria de Educação do Ceará. v. 1, n. 1, p. 90-119, jan./jul. 1983.
13. Mello, Ediruald e Serafini, Oscar. O perfil do administrador escolar: necessidade ou inutilidade. v. 3, n. 2, p. 22-40, jul./dez. 1985.
14. Motta, Fernando e Piza, Sérgio Luiz de Toledo. Escola e capitalismo de dados. v. 5, n. 1, p. 5-39, jan./jun. 1987.
15. Paro, Vitor Henrique. Situação e perspectivas da administração da educação brasileira: uma contribuição. v. 9, n. 1, p. 9-36, jan./jun. 1993.*
16. Pinto, Fátima Cunha Ferreira. A contribuição da ANPAE para o conhecimento da administração da educação. v. 4, n. 1, p. 27-32, jan./jun. 1986.
17. Sander, Benno. Consenso e conflito na administração da educação. v. 1, n.1, p. 12-34, jan./jun. 1983.
18. _____. A ANPAE e o compromisso com a administração da educação no Brasil. v. 4, n. 1, p. 12-26, jan./jun. 1986.
19. _____. A administração e a qualidade em educação na América Latina. n. 12, n. 1, p. 23-30, jan./jun. 1996
20. Serpa, Luiz Felipe Perret. Algumas questões sobre os movimentos por educação escolar público na Grande Salvador, v. 6, n. 1, p. 11-23, jan./jul. 1988.
21. Silva, Jorge Ferreira da. Administração da educação: desafios da ambigüidade. v. 1, n. 1, p. 35-45, jan./jun. 1983.
22. Vlasman, Petrus Maria e Castro, Luiz Felipe Meira de. Universidade: a luta pelo poder. v. 3, n. 1, p. 88-101, jan./jun. 1985.

23. Weber, Silke. Democratização e descentralização: políticas e práticas. v. 9, n. 2, p. 9-25, jul./dez. 1993.*
24. Wittmann, Lauro Carlos. Administração e planejamento da educação: ato político-pedagógico. v. 1, n. 2, p. 10-22, jul./dez. 1983.
25. _____. A base das experiências de gestão inovadora no processo educacional: sua base material e histórica. v. 7, n. 1/2, p. 60/79, jan./dez. 1991, e

Como se pode perceber consultando o Sumário, foram incluídos na seleção todos os trabalhos recomendados mais de uma vez, com exceção de apenas um. Neste caso, houve indicação de dois trabalhos do mesmo autor, sendo preferido o mais antigo e mais difícil de conseguir.

O resultado final inclui ensaios, estudos, relatórios de pesquisa, propostas de política e de ação que expressam ou refletem um complexo e profícuo debate de orientações, problemáticas, metodológicas, meios e fins. A seleção compreende, sem dúvida, um apreciável conjunto de trabalhos, em que aparecem e transparecem as correntes e tendências predominantes na administração da educação brasileira, confirmando o valor sempre atribuído pela ANPAE à pluralidade.

Os trabalhos revelam, igualmente, a quase completa abrangência de todos os níveis educacionais e de instituições educativas a que se tem dirigido a atenção dos anpaenos, embora a ênfase tenha recaído, ao longo dos anos, no ensino fundamental e no ensino superior, na escola e na universidade, e nos temas e problemas da administração.

Ao mesmo tempo em que esta edição está sendo publicada, estamos editando em separado o Índice cumulativo de autor e assunto da Revista Brasileira de Administração e Educação - RBAE. Os leitores estão sendo assim brindados com trabalhos significativos, importantes e variados, e com o Índice Cumulativo, em que estão listados os editores e consultores editoriais - do volume 1, número 1, de janeiro/junho de 1983, até o volume 12, número 1, de janeiro/junho de 1996 -, e relacionados e classificados por assunto todos os artigos, conferências, palestras e comentários publicados durante perto de 15 anos.

Lamentamos a impossibilidade de publicar nesta coletânea todo o material sugerido, bem como a necessidade de deixar de fora trabalhos modelares ou provocativos não apontados nas indicações anteriores. Foi possível, porém, apresentar nesta coleção de artigos, direta ou indiretamente, a respeitável contribuição da ANPAE ao desenvolvimento do estudo e discussão de certas questões e à prática de novas políticas e alternativas de ação.

Com a coletânea e o Índice, finalmente, em nome de todos os anpaenos e dos leitores em geral, queremos agradecer aos editores anteriores, por seu empenho e dedicação para produzir um período influente, e aos colegas dirigentes da Associação que lhes asseguram o apoio decisivo nesse sentido.

Jorge Ferreira da Silva
Editor

CONSENSO E CONFLITO NA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Benno Sander

RESUMO

Dois paradigmas antagônicos de administração educacional – administração da integração e administração do conflito – com pressupostos epistemológicos contrários têm causado profundas discussões entre os estudiosos contemporâneos da teoria organizacional. O conceito de administração da integração deriva da orientação positivista e funcionalista da teoria do sistema social utilizado no estudo das instituições de ensino na linha da chamada pedagogia do consenso que caracteriza a tradição educacional da civilização ocidental. A administração da integração procura promover a ordem, o equilíbrio, a continuidade e o consenso no sistema educacional. A administração do conflito, como construção teórica alternativa à administração da integração, se fundamenta na chamada pedagogia do conflito, preocupada fundamentalmente com o poder, a libertação e a transformação educacional e social. O trabalho conclui com uma análise das confluências e contradições entre os dois pólos teóricos sob o prisma dos princípios de exclusão, inclusão, contradição dialética e totalidade multidimensional.

ABSTRACT

Two opposite paradigms of educational administration – integrationist and conflict – with contrasting epistemological assumptions have caused profound discussions among contemporary organizational theorists. The concept of integrationist administration derives from the positivist and functionalist orientation of social systems theory applied to the study of educational institutions along the lines of the so called pedagogy of consensus that characterizes the educational tradition of Western civilization. Integrationist administration is concerned with promoting order, equilibrium, continuity and consensus in the educational system. An alternative theoretical construct to integrationist administration, conflict administration is founded upon the so called pedagogy of conflict, primarily concerned with power, liberation, and educational and social change. The paper concludes with analysis of the confluences and contradictions between the two theoretical poles in the light of the principles of exclusion, inclusion, dialectic contradiction, and multidirectional wholeness.

INTRODUÇÃO

A história da educação e de sua administração se confunde com a própria história da humanidade. A tradição pedagógica específica da civilização ocidental remonta à *paidea* da antiga Grécia, onde Platão e Aristóteles conceberam a educação,

estritamente vinculada à política, como a principal força criadora da humanidade. Posteriormente, os conceitos da pedagogia helênica vieram influenciar o pensamento educacional da civilização romana. Com a queda do império romano, veio a ordem pedagógica do cristianismo, cuja influência tem sido penetrante e ininterrupta até o presente, passando pela idade média, pelo renascimento e pela reforma protestante até o *aggiornamento* da era industrial.

No bojo dos desenvolvimentos econômicos, políticos e culturais que, a partir do Século XVI, conduziram à Revolução Industrial, houve um grande movimento de reformulação dos princípios educacionais e uma fecunda fermentação de novas idéias pedagógicas que fundamentariam as teorias educacionais até o presente. Esse movimento pedagógico se desenvolveu no contexto de todo o pensamento filosófico da época, enraizado no materialismo empírico de Francis Bacon (1561-1626), no racionalismo universal de René Descartes (1596-1679) e no empirismo idealista de John Locke (1632-1704).

Inúmeras são as experiências pedagógicas específicas que a partir de então, se desenvolveram no mundo ocidental. No século XVII, destaca-se na França, uma iniciativa independente, no seio da igreja Católica, sob a liderança renovadora de São João Batista de La Salle (1651-1791), que cria as escolas cristãs para os pobres e os primeiros centros de formação de professores. No século XVIII, Jean-Jacques Rousseau (1712-1782), ao tentar fazer de seu aluno *Emílio* um “homem total” preparado para a vida, consagra uma pedagogia naturalista que, aliada à proposta política de seu Contrato Social, retoma, sob nova forma, a inseparabilidade entre educação e política enunciada por Platão. Na passagem para o século XIX surge o psicologismo pedagógico de Johann Pestalozzi (1746-1827) e Friedrich Froebel (1782-1852), acentuam a importância da realidade psicológica do educando com todas as necessidades e características de seu mundo subjetivo. Paralelamente, Johann F. Herbart (1776-1841), inspirado na concepção aristotélica da racionalidade humana, desenvolve um modelo de educação que enfatiza o aspecto intelectual do ser humano. Na mesma época, destaca-se ainda a contribuição filosófica de Johann Gottlieb Fichte (1762-1814) e a concepção pedagógica de Wilhelm von Humboldt (1767-1835) na Prússia, que a história européia registra como uma experiência bem sucedida de organização do sistema educacional sob a égide do Estado. Os mesmos ideais pedagógicos se acentuam nos Estados Unidos da América sob a liderança de Horace Mann (1796-1859), pai da educação pública norte-americana. No século XX, um sistema de educação para a responsabilidade social e política, como instrumento estratégico de democratização da sociedade, é defendido por Karl Mannheim (1893-1947) na Alemanha ao lado da pedagogia pragmática da “escola nova” concebida por John Dewey (1859-1952) nos Estados Unidos da América e reinterpreta posteriormente no Brasil por Anísio Teixeira (1900-1971). Na mesma época, Maria Montessori (1870-1952) concebe, na Itália, a pedagogia da liberdade e do autodesenvolvimento biológico e mental do educando, enquanto que, na Suíça, Jean Piaget (1896-...) desenvolve a epistemologia psicogenética da evolução mental. Finalmente, os sociólogos, liderados por Émile Durkheim (1858-1917) na França e por Talcott Parsons (1902-1980) nos Estados Unidos da América desenvolvem uma

teoria educacional na linha do funcionalismo sociológico, operacinalizado através da teoria do sistema social, que teria profunda influência sobre a educação liberal contemporânea. Essa orientação se consolida na *pedagogia do consenso*, que enfatiza a ordem social, o equilíbrio estrutural e a integração funcional, visando à preservação e ao aperfeiçoamento da democracia liberal.

A *pedagogia do consenso* encontra sua antítese na *pedagogia do conflito*, que enfatiza o poder e a mudança social, com base nos postulados filosóficos e políticos de Karl Marx (1818-1883) e de Friedrich Engels (1820-1895) e nos conceitos posteriores de Antonio Gramsci na Itália, de Pierre Bourdieu, Jean Claude Passeron e Louis Althusser na França, de Ivan Hlich no México e de Paulo Freire no Brasil. Ao invés de orientação orgânica associada aos enfoques biológicos, psicológicos e sociológicos da pedagogia do consenso, a pedagogia do conflito adota uma orientação essencialmente política. A exposição desses dois pólos teóricos – a pedagogia do consenso e a pedagogia do conflito – e a análise de suas respectivas propostas de administração da educação são objetivo do debate que aqui se inicia.

PEDAGOGIA DO CONSENSO: UM DESAFIO FUNCIONALISTA

A pedagogia do consenso, como proposta educacional liberal, sintetiza o conhecimento e a experiência acumulados historicamente pela sociedade ocidental. Essa proposta pedagógica, fundamentada nos conceitos idealista da sociologia do consenso, contrução teórica enraizada no positivismo de Auguste Comte (1798-1857) e no organicismo evolucionista de Herbert Spencer (1820-1903), posteriormente enriquecida pela precisão conceitual e pelo rigor metodológico de Ferdinand Tönnies (1855-1936) para se consolidar no funcionalismo sociológico associado à tradicional teoria dos sistemas, em que se destaca o trabalho de Vilfredo Pareto (1848-1923), Robert Merton (1910-...) e Talcott Parsons (1902-1980)¹. É nesse contexto que estas reflexões sobre a pedagogia do consenso fazem referência à teoria dos sistemas aplicada à educação, destacando a controvertida contribuição de Talcott Parsons, cuja teoria sociológica, aliada a de Émile Durkheim, teve profunda influência na teoria educacional das últimas décadas no mundo ocidental. No entanto, a contribuição de Parsons à pedagogia do consenso é vista aqui como apenas uma expressão representativa dos princípios e dos conceitos que caracterizam o movimento, jamais como sua síntese global.

Para os estudiosos de orientação funcionalista, uma das unidades integrantes da sociedade é o sistema educacional, definindo-o como um conjunto orgânico de elementos interdependentes que tem por objetivo proporcionar educação. Com base nesse enunciado, esses estudiosos argumentam que é possível examinar a instituição educacional, qualquer que seja seu nível ou modalidade, com a instrumentação próprio da teoria dos sistemas.

O enfoque de sistemas em educação é bastante recente e faz parte de todo o movimento científico do século XX. Se bem que existam esforços anteriores, foi Philip

Coombs que, em 1968, ao publicar seu livro *A Crise Mundial da Educação*, popularizou, em escala internacional, a utilização da teoria dos sistemas como instrumento analítico para estudar a situação e o funcionamento dos sistemas de ensino². Desde então tem havido consideráveis desenvolvimentos nessa matéria visando a conceber uma teoria geral do sistema educacional à semelhança do que acontece em outras do conhecimento. O enfoque desenvolvido até o presente momento revela um esforço interdisciplinar abrangente na tentativa de cobrir compreensivamente a complexidade *sui generis* do fenômeno educacional em seus aspectos econômicos, sociais culturais, políticos, tecnológicos e pedagógicos propriamente ditos.

A crescente utilização da análise de sistemas em educação acompanhou o aumento da magnitude do setor educacional, da multiplicidade de seus elementos componentes e da complexidade de suas relações internas e externas. Na realidade o sistema educacional funciona hoje num ambiente externo cada vez mais complexo e em mudança acelerada. Esta circunstância condiciona a delimitação e o funcionamento interno do sistema educacional, dificultando o seu processo de análise e administração. O enfoque de sistemas, que procura abarcar compreensivamente as dimensões organizacionais internas e externas, surge então como um dos instrumentos mais utilizados pelos educadores para estudar o funcionamento do sistema educacional e examinar as interações recíprocas entre seus elementos componentes.

O pressuposto fundamental dos protagonistas do enfoque de sistema em educação é o de que o sistema educacional é uma unidade analítica diferenciada da sociedade. Diante desse pressuposto, sua primeira preocupação teórica é a de situar o sistema educacional no contexto do sistema social global. A teoria geral de ação de Talcott Parsons³ e seus associados apresenta um modelo clássico, apenas um entre muitos outros. Segundo Parsons, o sistema social, como modelo analítico, é constituído por quatro *unidades* diferenciadas que correspondem a quatro *imperativos funcionais*: a *adaptação*, a *consecução de objetivos*, a *integração* e a *manutenção estrutural*. Aplicando o modelo parsoniano ao estudo da sociedade, os *imperativos funcionais* correspondem às seguintes unidades diferenciadas que compõem a estrutura social: a *economia* (adaptação), a *política* (consecução de objetivos), a *comunidade social* (integração) e a *cultura* (manutenção estrutural).

Para Parsons, a educação faz parte da *unidade cultural* do sistema social, cuja função é, para ele, a de *manutenção estrutural* da sociedade. Se o sistema educacional, na concepção parsoniana, se situa no imperativo funcional de manutenção estrutural da sociedade, a sua contribuição principal à sociedade em termos de resultados educacionais é a de conservar o *status quo* e promover a aplicação dos padrões institucionalizados de cultura. É nesse contexto que a estabilidade e o controle são, para Parsons, características centrais do sistema educacional. Nessa perspectiva, Parsons postula que as mudanças em educação dependem das mudanças culturais e estruturais da sociedade. Esse problema tem sua explicação, segundo Jean Hills, no próprio objetivo do sistema educacional que, por sua condição de unidade de manutenção estrutural, não procura maximizar resultados políticos ou solvência econômica, e sim, otimizar consistência estrutural⁴. A falha de Parsons, no entanto, é de não explicitar que o sistema educacional, ao procurar otimizar consistência estrutural, desempenha um papel econômico em função de determinada orientação política.

Esses conceitos têm graves implicações práticas para políticos e administradores da educação. Antes de fazer um balanço crítico desses conceitos e de sua aplicação à administração da educação como processo social, é importante examinar as relações internas e externas dos elementos componentes do sistema educacional.

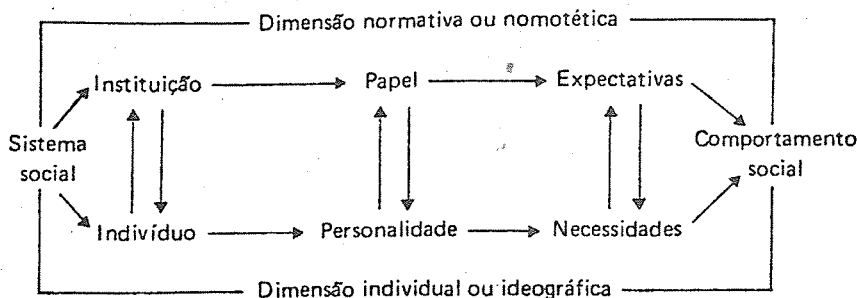
Para os sociólogos e pedagogos funcionalistas, o sistema educacional é altamente dependente da sociedade de cooptação. Por causa de seu caráter dependente da sociedade, o sistema educacional sofre decisivamente a influência de suas forças econômicas, políticas e culturais. Esta concepção, aliada à sua função de manutenção estrutural, levanta uma pergunta básica: pode o sistema educacional ser fator de inovação e mudança social? Para os sociólogos e pedagogos funcionalistas, a função inovadora do sistema educacional existe, mas ela está subordinada à própria mudança social, e sua eficácia está em função de seu grau de adaptabilidade às sempre novas situações sociais. É nesse sentido que muitos sociólogos e pedagogos convencionais concebem o sistema educacional como um *sistema aberto*. Essa concepção, no entanto, é falsa ou, pelo menos, parcial, pois reflete apenas que o sistema educacional é permeável às influências da sociedade, mas não mostra se a sociedade pode ou não pode ser limitada pela educação. Efetivamente, na vida real, o sistema educacional continua sendo um sistema mais ou menos *fechado*, pois os seus participantes, como possíveis agentes de mudança, têm reduzida influência no dimensionamento dos destinos da educação da sociedade. Essa falta de abertura da escola torna-a uma entidade alienada da sociedade ou, para usar uma expressão de Paulo Freire, uma “organização domesticada”.⁵ Nesse sentido, a função inovadora que os pedagogos funcionalistas atribuem ao sistema educacional se esvazia na prática por causa do caráter dependente da educação com relação à sociedade. Em outras palavras, a inovação assim concebida converte-se em mais um instrumento conservador e auto-regulador da situação social existente. Manfredo Berger expressa esses conceitos com muita propriedade ao chegar à conclusão de que, na literatura sociológica disponível, “a maioria dos autores encara a educação como conservadora do *status quo*, orientando-se preferencialmente por uma perspectiva estrutural-funcionalista, e só muito raramente por uma perspectiva planejadora”.⁶

Inserido num ambiente externo, o sistema educacional se estrutura internamente em unidades ou elementos interdependentes. São inúmeros os modelos teóricos e os estudos empíricos sobre o comportamento interno do sistema educacional na sociedade liberal que reduzem esses elementos a duas dimensões interagentes: a dimensão individual e a dimensão institucional. A dimensão individual refere-se às características e necessidades pessoais dos participantes do sistema educacional – alunos, professores, pessoal de apoio administrativo e secretarial, especialistas e administradores –, todos eles seres humanos com personalidade, valores, atitudes, disposições e necessidades individuais. A dimensão institucional compreende os papéis, controles, normas, regras, estímulos e expectativas burocráticas dos participantes do sistema educacional.

Um modelo analítico muito utilizado em educação é o paradigma psicossociológico de Getzels e Guba⁷ segundo os quais o sistema social é constituído de duas dimensões inter-relacionadas: (1) a dimensão normativa ou nomotética e (2) a dimensão individual ou ideográfica, conforme o mostra a Figura 1.

Figura 1

MODELO OPERACIONAL DE COMPORTAMENTO NO SISTEMA SOCIAL



Fonte: Adaptado de GETZELS, J. W. & GUBA, E G., Social behavior and administrative process. School Review, (65): 429, 1957.

Os elementos analíticos da dimensão normativa ou nomotética do sistema social: são a instituição, seu papel a desempenhar e suas expectativas. O comportamento nomotético resulta, portanto, da integração de instituições, da definição de papéis a desempenhar e da proposição de expectativas burocráticas para o alcance dos objetivos do sistema.

Os elementos conceituais da dimensão individual ou ideográfica do sistema social são: o indivíduo, sua personalidade e suas necessidades. Enquanto que na dimensão nomotética os incumbentes institucionais para o desempenho dos papéis são concebidos como meros *robots* sem personalidade e outras características individuais, na dimensão ideográfica os incumbentes são gente de carne e osso, com disposições, necessidades e aspirações individuais.

Há, portanto, dois componentes do comportamento no sistema social, manifestando-se o primeiro em metas institucionais e satisfazendo expectativas organizacionais, enquanto que o segundo se expressa em objetivos individuais e tem necessidades e disposições pessoais. Hipoteticamente, as duas dimensões podem ser mutuamente congruentes, levando a um comportamento conflitivo. Em resumo, o sistema social compreende as dimensões individual e institucional: o ato social é o resultado da combinação das relações de personalidade e papel; e o comportamento social é o produto da interação entre as necessidades individuais e as expectativas institucionais.

A utilização desse modelo no estudo de instituições específicas permite mostrar a ênfase relativa que seus participantes colocam nas duas dimensões, fazendo com que uns estejam mais preocupados com os aspectos institucionais, outros mais atentos aos aspectos individuais. Naturalmente, como as duas dimensões são formula-

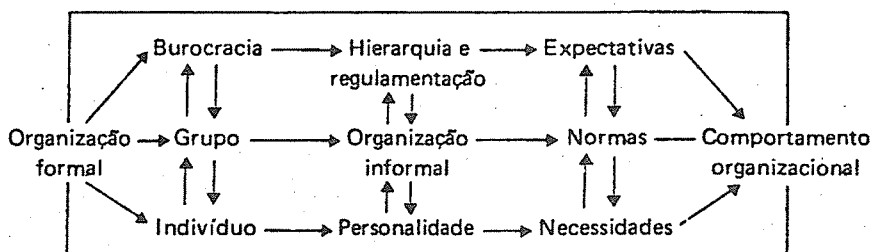
ções heurísticas, na vida real elas não existem em sua forma pura. Na realidade, cada dimensão explica uma parte do comportamento, em termos sociólogos por um lado, e em termos psicológicos por outro. Juntas, as duas dimensões fornecem a base para uma teoria psicossociológica do comportamento de grupo, no qual existe uma transação dinâmica entre papel institucional e personalidade individual.

Nesse contexto é possível demarcar a *dimensão grupal* como o terceiro elemento componente do sistema educacional que, segundo Hoy e Meskel, é o “mecanismo pelo qual expectativas burocráticas e necessidades individuais interatuam e se modificam reciprocamente”.⁸ Os grupos emergem naturalmente no trabalho refletindo a relação dinâmica existente entre demandas burocráticas e aspirações individuais. No trabalho, o grupo se organiza informalmente e desenvolve suas normas de interação, tornando-se uma nova força que afeta o comportamento organizacional. Os elementos conceituais da dimensão grupal são, portanto: o grupo, sua organização informal e suas normas de ação e interação.

Com essa nova dimensão, mais a incorporação de conceitos específicos sobre burocracia e motivação humana, inspirados no trabalho de Weber⁹ e Abbot,¹⁰ Hoy e Miskel chegaram a um modelo reformulado de sistema social aplicável especificamente à instituição escolar como organização formal e que está esquematicamente representação na Figura 2.

Figura 2

**ELEMENTOS COMPONENTES DO MODELO
DE SISTEMA SOCIAL APLICÁVEL À ORGANIZAÇÃO EDUCACIONAL**



Fonte: Adaptado de HOY, W. K. & MISKEL, C. G. Educational administration: theory, research and practice. New York, Random House, Inc., 1982. p. 65.

Este modelo analítico é uma abstração da realidade e, como tal, uma simplificação. Mesmo assim, o modelo sugere numerosas derivações conceituais, implicações práticas e hipóteses para verificação empírica. Para os objetivos deste trabalho, uma derivação fundamental é a concepção da administração da educação como processo social integrador, como se verá a seguir.

ADMINISTRAÇÃO DA INTEGRAÇÃO

O conceito de administração é um derivação natural do modelo funcionalista de sistema social utilizado no estudo do sistema educacional na linha da pedagogia do consenso. Na realidade, a administração da educação desempenha um papel mediador entre as diferentes dimensões do sistema educacional e entre este e a sociedade. Na linha da pedagogia do consenso, a mediação administrativa busca a ordem, o equilíbrio, a harmonia, enfim, a intergração das dimensões do sistema educacional em função dos objetivos educacionais da sociedade.

De acordo com a ênfase relativa dada às diferentes dimensões internas do sistema educacional, é possível conceber três tipos ou estilos respectivos de administração que, na linha do modelo de Getzels e seus associados, se denominam: (1) *administração normativa* ou *nomotética*, enfatizando a dimensão institucional do comportamento; (2) *administração personalista* ou *ideográfica*, enfatizando a dimensão individual; e (3) *administração transacional* ou *ambivalente*, enfatizando ora a dimensão institucional ora a dimensão individual.¹¹

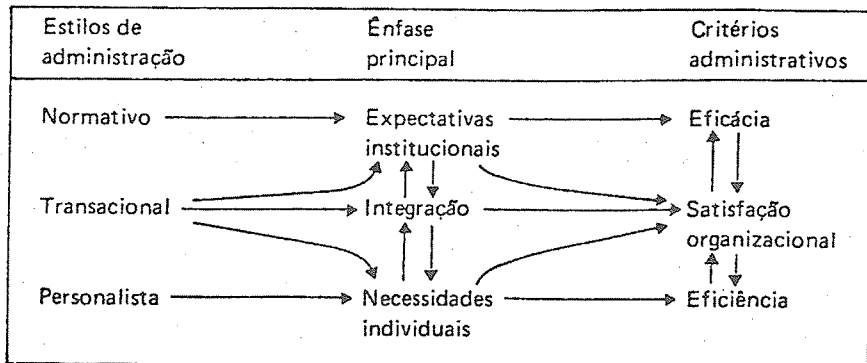
O estilo normativo é próprio do administrador que se orienta mais pelas exigências e normas burocráticas da organização do que pelas necessidades e aspirações individuais dos participantes. O administrador normativo se preocupa, antes de mais nada, com a adesão dos participantes às expectativas institucionais da organização, no pressuposto de que a definição e o controle racional dos papéis burocráticos conduzirá ao alcance eficaz dos objetivos organizacionais. O critério de desempenho administrativo próprio do estilo normativo é a eficácia na consecução dos objetivos estabelecimentos.

O *estilo personalista* é próprio do administrador que enfatiza as necessidades individuais em vez dos requerimentos institucionais. O administrador personalista incentiva a autonomia individual e acredita que os procedimentos burocráticos devem responder às necessidades individuais dos participantes. Essa orientação individualista se fundamenta no pressuposto de que as pessoas terão comportamentos organizacionalmente relevantes independentemente da definição rígida de seus papéis institucionais. O critério de desempenho e motivações individuais.

O estilo transacional enfatiza ora os requerimentos institucionais ora as necessidades individuais dependendo das circunstâncias específicas em que ocorrem os atos e fatos administrativos. Nesse sentido, é possível associar o administrador transacional à dimensão grupal, pois o grupo facilita a mediação entre expectativas burocráticas e motivações pessoais e propicia a combinação de papel institucional e necessidade individual com uma situação concreta. Em resumo, enquanto o administrador normativo se orienta burocraticamente e o administrador personalista tem uma atuação individualizada, o administrador transacional age situacionalmente. O critério de desempenho administrativo que orienta o administrador transacional é a satisfação organizacional que resulta da confluência entre as expectativas burocráticas e as necessidades individualizadas num conjunto de situações dadas. A Figura 3 apresenta esquematicamente esses conceitos.

Figura 3

ESTILOS DE ADMINISTRAÇÃO COM SUAS ÊNFASES
RELATIVAS E SEUS CRITÉRIOS ORIENTADORES



A busca da congruência e da harmonia entre as diferentes dimensões das realidades organizacionais é uma preocupação central da administração da integração que caracteriza a pedagogia do consenso. Essa preocupação se acentua diante dos inúmeros conflitos que o modelo comportamental de Getzels e Guba, reelaborado por Hoy e Miskel, sugerem. Com efeito, o modelo levanta possibilidades de conflitos entre papel, norma e personalidade; entre papel e personalidade, papel e norma, norma e personalidade; e, finalmente, entre os elementos da organização e a sociedade.¹²

Na linha da sociologia e da pedagogia do consenso, a resposta administrativa ao conflito organizacional é a integração comportamental em função da manutenção do *status quo* e da reprodução do sistema. Em outras palavras, a administração da integração é o processo social utilizado para satisfazer simultaneamente tanto às expectativas institucionais como as necessidades e motivações pessoais sem comprometer o alcance dos objetivos de manutenção e reprodução do sistema. A função específica da administração torna-se, então, a de “integrar as expectativas da instituição e as disposições dos indivíduos de tal maneira que ela seja organizacionalmente frutífera e, ao mesmo tempo, individualmente satisfatória”.¹³

Para os adeptos da pedagogia do consenso, o administrador tem, do ponto de vista tático, três opções comportamentais, para orientar os fatos administrativos na consecução dos objetivos organizacionais: (1) a adaptação do indivíduo ao papel institucional, rejeitando as motivações pessoais; (2) a auto-atualização do indivíduo relegando as expectativas institucionais ao segundo plano; e, finalmente, (3) uma solução que consegue escamotear a verdadeira opção entre a adaptação e a auto-atualização.

Se bem que a otimização da congruência indivíduo-instituição seja uma preocupação central da administração da integração, há indicadores de que o poder de *socialização* dos indivíduos pelas instituições sobrepuja a capacidade de personalização das instituições pelos indivíduos. Essa modelagem do comportamento individual pela organização resulta, na realidade, de um processo generalizado de *socialização buro-*

crática que se realiza na moderna sociedade organizacional.¹⁵ Existem hoje estudos empíricos que tendem a comprovar que a burocracia do sistema educacional tem um papel socializador importante fazendo com que os seus participantes absorvam rapidamente o valor da ordem, da conformidade, da subordinação e da lealdade organizacional.¹⁶ Isso significa que a socialização do indivíduo pelo sistema educacional é mais provável que a personalização do sistema pelo indivíduo. Em outras palavras, a organização determina o ser humano de tal forma que haja poucas possibilidades de o ser humano determinar a organização.

Por causa da própria tradição liberal da sociedade brasileira, a proposta administrativa da pedagogia do consenso, operacionalizada na administração da integração, tem tido aceitação generalizada nos meios educacionais do País ao longo de sua história. Essa constatação é patente no estudo da evolução histórica da teoria da administração da educação brasileira.¹⁷

Se bem que o funcionalismo subjacente à pedagogia do consenso e à administração da integração, apresente alguns elementos úteis, como a importância que ele atribui à interação entre a organização e a sociedade, ao enfoque interdisciplinar, à capacidade descritiva e ao valor das conseqüências não-intencionais da interação social, a análise de suas limitações vem ocupando crescente espaço na literatura especializada. O funcionalismo é determinístico pois desconsidera as conseqüências da ação intencional dos participantes da organização. É incapaz de equacionar adequadamente o tema do conflito e da mudança social. Preocupa-se com as conseqüências da ação social esquecendo suas causas. Finalmente, o funcionalismo descuida os aspectos éticos e substantivos do ser humano para cultivar a eficiência e a racionalidade instrumental.¹⁸ Nesse contexto, convém anotar ainda que a teoria educacional baseada na pedagogia do consenso, preconizada pelos filósofos e sociólogos de orientação funcionalista, não especifica a natureza dos valores culturais que a determinam. Seus protagonistas, no entanto, defendem determinados princípios gerais em seu modelo educacional, como reflexo do modelo de sociedade, tais como a ordem, o equilíbrio, a continuidade e a harmonia. A pedagogia baseada nesses princípios é uma pedagogia preocupada fundamentalmente com a transmissão do conhecimento e com programa da humanidade, salvaguardando a manutenção estrutural da sociedade e relegando ao plano secundário a mudança social.

PEDAGOGIA DO CONFLITO: UMA ALTERNATIVA DIALÉTICA

A antítese da pedagogia do consenso se encontra na pedagogia do conflito fundamentada nos conceitos críticos da sociologia do conflito, construção teórica alternativa enraizada nos princípios filosóficos e políticos protagonizados por Friedrich Engels¹⁹ e Karl Marx.²⁰ Os ideais filosóficos e políticos de Engels e Marx, ao serem adotados no setor educacional por inúmeros pensadores mais ou menos ortodoxos, vieram a constituir-se num amplo movimento político-pedagógico que hoje se manifesta em todo o mundo. Diante da impossibilidade de revisar a vasta literatura sobre a pedagogia do conflito, as próximas páginas fazem uma rápida referência a alguns dos mais destacados esforços teóricos realizados na Europa continental por Pierre Bourdieu

e Jean Claude Passeron,²¹ Louis Althusser²² e Antonio Gramsci,²³ ao lado de duas marcantes contribuições latinoamericanas protagonizadas por Ivan Illich²⁴ e Paulo Freire.²⁵

O DEBATE EUROPEU: REPRODUÇÃO E EMANCIPAÇÃO

O debate europeu revela que a primeira preocupação dos protagonistas da pedagogia do conflito é a de empreender a uma crítica radical do pensamento pedagógico liberal. O encaminhamento crítico do pensamento pedagógico dos últimos séculos tem sido bastante eclético, centrando-se ora no papel do educando, ora no papel do educador. Considerando que os resultados desse encaminhamento estão aquém das necessidades e das aspirações de renovação da sociedade, a crítica contemporânea, ao invés de centrar-se no papel do educando e/ou do educador, concentra-se prioritariamente no papel das instituições e sistemas de ensino, como é o caso dos trabalhos de Bourdieu e Passeron, de Althusser e de Gramsci.

Para Bourdieu e Passeron, ao analisar a educação no contexto da sociedade francesa do século XX, a função Básica do sistema educacional é a de reproduzir as relações sociais de produção através da reprodução cultural (ideológica) e da reprodução social (estrutural).²⁶ Nesse sentido, a escola é vista como um instrumento de reprodução da “cultura”, por eles definida como a ideologia da classe dominante da sociedade. Segundo eles, esta reprodução é feita hoje, na França, através de uma escola aparentemente unificada e organizada de tal forma que permita impor a ideologia da classe dominante a todos os estamentos da sociedade, através de um processo de cooptação com membros das outras classes que, uma vez cooptados e promovidos a participar dos privilégios dos detentores do poder, entra, consciente ou inconscientemente, no esquema de reprodução cultural e social das relações de produção.

Althusser, em sua análise crítica da escola no contexto econômico, político e cultural da sociedade, nega a sua neutralidade, caracterizando-a como “aparelho ideológico do estado”.²⁷ Ele mostra como a escola, na linha proposta por Bourdieu e Passeron, desempenha a função de reprodução da formação social, contribuindo para reproduzir tanto as relações de produção vigentes na sociedade, como as forças produtivas mediante a qualificação dos indivíduos para o mundo do trabalho. Althusser explica o papel socializador da escola liberal descrito por Durkheim e Parsons,²⁸ faltando-lhe, no entanto, o conceito emancipatório da educação e a visão dialética da escola como instrumento de libertação na linha de Gramsci e Paulo Freire.

Gramsci, pensador italiano não ortodoxo, é um dos mitos marxistas nos meios universitários de todo o mundo e seu pensamento tem hoje uma presença marcante nos debates acadêmicos sobre a educação e o fenômeno cultural em geral. É preciso alertar, no entanto, que Gramsci não é propriamente um teórico da educação. Ele é um pensador político com preocupações mais abrangentes que se referem à sociedade como um todo. No entanto, muitos educadores, como Bárbara Freitag, por exemplo, vão buscar em seus conceitos de sociedade política, dominação e hegemonia, o referencial teórico para análise da política educacional na sociedade capitalista e para a elaboração de um “conceito emancipatório de educação”, em que a pedagogia assume

poder político visando a libertar a população menos favorecida da hegemonia das classes dominantes.²⁹ É com base na importância que Gramsci atribui à luta política na sociedade civil que os pedagogos críticos defendem a possibilidade de repensar a educação em termos dialéticos. É precisamente o método dialético da pedagogia do conflito que permite explicar como a “pedagogia do oprimido”, desvendada por Paulo Freire, leva a uma proposta emancipatória de educação.

A MENSAGEM LATINO-AMERICANA: DESESCOLARIZAÇÃO E PEDAGOGIA POLÍTICA

Na América Latina, particularmente no Brasil, já existe hoje uma literatura bastante extensa sobre a pedagogia do conflito; sem, no entanto, constituir-se ainda uma teoria consolidada. Os trabalhos de Ivan Illich³⁰ sobre a “desescolarização” da sociedade e de Paulo Freire³¹ sobre a “pedagogia do oprimido” e a “educação libertadora” são destacados exemplos desse novo esforço intelectual.³²

À semelhança da experiência européia, a pedagogia do conflito exposta na América Latina se concentra na crítica da teoria educacional das sociedades capitalistas, sem, no entanto, apresentar uma alternativa consolidada para orientar a teoria e a prática educacional, talvez porque seus adeptos questionam a própria possibilidade de uma “teorização global” do ato educativo.³³ Nesse sentido, Gadotti, por exemplo, insiste que a sua obra sobre a “pedagogia do conflito” é apenas uma *introdução*, não representando uma nova teoria e, muito menos, uma teoria acabada.³⁴

A obra de Illich faz uma crítica radical a três instituições sociais: a Igreja, a escola e a sociedade industrial como um todo. Em sua crítica à Igreja, ele ataca sua institucionalização burocrática e seu monopólio sobre o sagrado, propondo, como alternativa, a “democratização do ministério” que implica a “descentralização”.³⁵ Nessa mesma linha, Illich critica a escola assentada na lógica consumista do mercado que assume o monopólio do saber, e lhe contrapõe a instituição de “redes de saber” organizadas espontaneamente, o qual implica a “desescolarização” geral da sociedade.³⁶ Finalmente, Illich faz uma crítica mordaz ao modelo de produção industrial, independente de sistema ou regime político, que conduz a deteriorização da qualidade da vida humana associada, mediante a degradação da natureza, a destruição dos laços sociais e a desintegração do ser humano, contrapondo-lhe uma nova organização social que ele denomina “sociedade convivial”, onde o homem controla os instrumentos sociais com base em novos valores, como a sobrevivência, a equidade e a autonomia criadora.³⁷

Paulo Freire elaborou suas idéias mestras sobre “conscientização”, “educação libertadora” e “pedagogia política” a partir de sua experiência vivencial no Nordeste do Brasil em meio à efervescência política e social que caracterizou o início da década de 60. Nesse contexto, ele concebe seu conceito de “educação crítica”, orientada para a decisão e para a prática da responsabilidade social e política.³⁸ Liberdade, democracia e participação eram suas idéias-chaves conforme ele mesmo escreve, em 1967, no livro *A Educação como Prática da Liberdade*, prefaciado por Francisco C.

Weffort.³⁹ A sua obra mais importante, no entanto, foi redigida em 1968, na Universidade de Harvard, sob o título *Pedagogia do Oprimido*, em que analisa a relação entre educação e política, denuncia o caráter dominador e domesticador da educação nas sociedades fundadas em relações de exploração e enuncia uma “educação libertadora”, baseada na “concientização” e exigindo a “inserção crítica na realidade”.⁴⁰ A partir daí desenvolve seu conceito de “pedagogia política”, baseado no diálogo e na unidade entre reflexão e ação, cujo esquema dialético permite revelar a situação de opressão e, simultaneamente, desenvolver a capacidade de intervenção consciente na realidade histórica.⁴¹ A mensagem política e o enfoque dialético que permeiam a obra de Freire se encontram, explícita ou implicitamente, em numerosos trabalhos publicados hoje no Brasil/

QUESTÕES RESPONDIDAS E ESQUECIDAS

Estas rápidas notas sobre a pedagogia do conflito revelam a existência de uma renovada efervescência intelectual que desafia os meios educacionais de todo o mundo. Os protagonistas desta construção teórica enfatizam a problemática política no debate pedagógico sobre a problemática psicossociológica que caracterizou a pedagogia do consenso. Ao invés de valorizar a ordem, o equilíbrio, a continuidade e a harmonia, este enfoque enfatiza o papel do poder e da contradição. Em oposição à metodologia integracionista da pedagogia do consenso, de natureza funcionalista e comportamental, a pedagogia do conflito utiliza o método dialético, com toda força de seu poder de crítica.

Uma característica generalizada da pedagogia do conflito é seu poder de crítica dirigida à teoria educacional capitalista. Outra característica comum, explicitamente identificada por alguns adeptos, é a ausência de uma alternativa educacional consolidada. Os autores do movimento têm consciência desse problema, tanto assim que se preocupam em propor soluções alternativas as quais, no entanto, geralmente são apenas enunciações iniciais de uma tarefa analítica em que continuam empenhados. Nesse contexto, o método de alfabetização de adultos de Paulo Freire, baseado no conceito emancipatório pregado pelo movimento, é uma alternativa que passou pelo teste da aplicação prática. No caso de Illich, embora seu trabalho represente uma denúncia radical da falência do sistema escolar vigente, a sua proposta de constituição das “redes de saber” não foi operacionalizada como alternativa educacional, permanecendo mais no terreno das hipóteses que das soluções.⁴²

Outro fenômeno que sobressai na análise das diferentes contribuições do movimento é a busca de um objetivo comum – a transformação social – ao lado de orientações filosóficas mais ou menos definidas e estratégicas de ação diversificadas. A mensagem filosófica de Freire é eclética e gera significados e interpretações diferentes para católicos e marxistas, para povos de países subdesenvolvidos e sociedades pós-industriais, para políticos e educadores. Em todos os casos, o grande desafio é a tradução de seu conteúdo político-pedagógico para a ação concreta. A pedagogia libe-

ral progressista aceita e seu ideal libertador no plano pedagógico mas questiona suas possibilidades no plano político. Esse questionamento talvez se deva à atrofia do papel regulador do política na atual sociedade capitalista, em que as relações sociais são reguladas prioritariamente por considerações de ordem econômica. Já as proposições de Illich são filosoficamente ambíguas, faltando-lhe força dialética para propor uma alternativa concreta capaz de superar a realidade que denuncia.

Ao lado das questões respondidas, a pedagogia do conflito deixa também perguntas provocadoras à espera de respostas. Ao creditar a Bourdieu e Passeron a demonstração de que a ordem social vigente e o sistema escolar estão estreitamente vinculados, como se explicaria a crise internacional que se abate sobre os sistemas de ensino?⁴³ Seria o nível de ensino um reflexo da degradação crescente da sociedade e da vida humana associada, ao invés de ser um instrumento eficaz de seu aprimoramento? Qual é o real poder político da educação tal como é defendido pelos intérpretes de Gramsci em comparação com o poder de conscientização sociopolítica na ilha de Paulo Freire? Qual a possibilidade real de uma pedagogia política numa sociedade em que a economia impera sobre a política? Será que a atrofia da política na vida humana associada dos últimos séculos oferece um quadro adequado para uma proposta pedagógica dessa natureza? Ou será que essa proposta pedagógica se insere no conjunto dos esforços que visam a devolver à política seu poder de regulação da economia e de toda a organização social? Se assim for, como é possível fazer da educação um processo de compreensão crítica da realidade capaz de oferecer elementos orientadores para o processo de regulação política da sociedade?

Essas e outras perguntas acrescentam novas indagações aos questionamentos levantados nos trabalhos críticos aqui revisados. É preciso não esquecer, no entanto, que a crise social e educacional que a crítica dos protagonistas da pedagogia do conflito, identifica na sociedade capitalista, se abate igualmente sobre o mundo socialista, onde o ideal emancipatório do marxismo não foi validado até o presente. Na realidade, bem antes de 1984, a ficção que Orwell escreveu em 1948, se tornou realidade aqui e lá.⁴⁴ Efetivamente, a reprodução da sociedade, a modelação das organizações e a manipulação do próprio pensamento humano são fenômenos constantes nas nações industrializadas do ocidente e nos países socialistas da Europa oriental. Aqui e lá homens e mulheres vivem o pesadelo da sociedade organizacional em que os espaços sociais ou são determinados comportamentalmente como resultado da competição funcional desenfreada do individualismo ou são controladas rigidamente pelo poder dominador do Estado coletivista.

Nesse contexto, o grande desafio que se impõe a políticos e educadores é a criação e recriação permanente de soluções capazes de encausar a contradição histórica e refletida na dialética entre o individualismo e o socialismo, que buscam, respectivamente, plenitude individual e a libertação coletiva. A busca de paradigmas que conjuguem os ideais de libertação coletiva. A busca de paradigmas que conjuguem os ideais de liberdade e de equidade com base na participação solidária é um desafio para a educação como o é para a sociedade em seu conjunto. Nesse sentido, acima do encaaminhamento crítico da pedagogia do conflito, o grande valor de sua contribuição está no estímulo à imaginação e no desafio à criatividade dos educadores.

ADMINISTRAÇÃO DO CONFLITO

A pedagogia do conflito, à semelhança da pedagogia do consenso, também supõe uma proposta administrativa específica. Diferentemente da *administração da integração*, discutida anteriormente, tal proposta, que poderia denominar-se *administração do conflito*, ainda não está consolidada teoricamente. Por essa razão, os próximos parágrafos são apenas uma enunciação inicial da administração do conflito e das características peculiares que a diferenciam da administração da integração.

Se a administração da integração está em função da manutenção do *status quo* e da reprodução educacional e social, a administração do conflito está em função da libertação e da transformação social. Essa orientação, ao invés de buscar seus principais elementos na psicossociologia, recorre prioritariamente à ciência política. Ao invés de se preocupar com a ordem e o equilíbrio entre os elementos componentes da instituição educacional, preocupa-se com o fenômeno do poder e da mudança educacional e social. Ao invés de integracionista, o enfoque é dialético, buscando muitos de seus elementos conceituais na teoria crítica.

A teoria crítica, além de descrever os fenômenos sociais e organizacionais, incluindo os atos e fatos administrativos, procura compreendê-los. Seu objetivo central é a busca da liberdade ao invés da funcionalidade. Condenando simultaneamente o consumismo individualista e o determinismo histórico, a teoria crítica investiga a natureza humana da economia e dos fenômenos históricos visando a sua permanente superação.

Uma recente enunciação da teoria crítica no campo da administração da educação foi feita por Jack A. Culbertson,⁴⁵ contrapondo-se à perspectiva positivista e à orientação hermenêutica que influenciaram a maioria dos estudos de administração educacional no século atual. Efetivamente, no estudo da evolução da teoria organizacional e administrativa do século XX, é possível associar o positivismo lógico à escola clássica de administração com seus traços mecanomórficos e organomórficos e identificar a hermenêutica com o movimento psicossociológico do comportamentalismo, enquanto a teoria crítica busca seus principais conceitos na ciência política, aliada à economia e à antropologia. Culbertson mostra que a teoria crítica, enraizada no pensamento filosófico de Hegel e Marx e desenvolvida pelos estudiosos do Instituto de Pesquisa Social de Frankfurt,⁴⁶ se fundamenta nos conceitos de ideologia, conflito, dominação, poder, liberdade e emancipação humana. O seu trabalho oferece preciosos elementos para elaborar modelos teóricos que visam a orientar o estudo e a prática da administração da educação.

Greenfield,⁴⁷ que associa organização com ideologia, e Riffel,⁴⁸ que adota uma perspectiva fenomenológica para o estudo da administração da educação, são da contradição e da mudança social e acentuam o valor da intencionalidade humana na interpretação dos fenômenos sociais, na criação e transformação dos significados sociais e na escolha de opções alternativas de ação concreta. Para eles, a administração da educação está chamada a desempenhar um papel mediador⁴⁹ entre o indivíduo, a organização educacional e a sociedade, baseada numa teoria organizacional e administrativa comprometida com a promoção e o aprimoramento da qualidade da vida humana associada. O grande desafio é a tradução dessa proposta teórica para uma praxeologia aplicável à administração de instituições e sistemas educacionais.

Essas reflexões mostram que a administração do conflito não existe ainda como campo teórico consolidado. O que existe é apenas a enunciação de uma proposta administrativa de uma pedagogia voltada para a transformação social. Muitos são os interrogantes sobre a viabilidade real de uma proposta de administração da educação dessa natureza para uma sociedade e uma administração do conflito? Como equacionar uma proposta de administração do conflito que enfatize a dimensão política sobre as considerações econômicas numa sociedade em que a economia regula a política? Essas e outras indagações revelam que os estudiosos da administração da educação se encontram diante de um grande desafio intelectual que apenas foi enunciado.

CONCLUSÃO

A pedagogia do consenso e a pedagogia do conflito são duas construções teóricas antagônicas que buscam sua fundamentação em trabalhos mais abrangentes da ciência social. A pedagogia do consenso é uma proposta educacional baseada na sociologia do consenso que encontra no funcionalismo sociológico associado à tradicional teoria dos sistemas seu principal desenvolvimento. A pedagogia do consenso visa a manter e aperfeiçoar o sistema social através da socialização dos participantes do sistema educacional e sua integração funcional à sociedade.

A pedagogia do conflito é a segunda construção teórica que surgiu no contexto da sociologia política enunciada por Engels e Marx antes mesmo da consolidação da pedagogia do consenso que demonstrara ser incapaz de examinar e encausar adequadamente os fenômenos do conflito e da mudança, por causa de sua ênfase na harmonia e na integração, descuidando o papel do poder nas relações sociais. A pedagogia do conflito visa a transformar a realidade mediante a conscientização do ser humano e a compreensão crítica da sociedade.

A preocupação com o direcionamento filosófico do sistema educacional, tanto por parte dos protagonistas da pedagogia do consenso como por parte dos defensores da pedagogia do conflito, é um indicador expressivo da importância da educação na sociedade moderna. No caso brasileiro, o sistema educacional tem sido historicamente um instrumento utilizado pelo Estado e pela iniciativa privada para reforçar e dinamizar o modelo liberal vigente no mundo ocidental. Esta é a constatação a que chegam tanto os estudiosos idealistas como os críticos socialistas, se bem que com perspectivas diferentes. Os primeiros atribuem à educação um papel de socialização dos participantes do sistema educacional visando a sua participação funcional no processo de desenvolvimento da sociedade. Os segundos denunciam o caráter ideológico da educação e a sua função reprodutora da sociedade, propondo uma teoria emancipatória de educação.

Para ambos os pólos teóricos, administração da educação desempenha um papel mediador entre os elementos que integram o sistema educacional e entre este e as instituições sociais. Portanto, a sua importância não pode ser superestimada, quer se trate de uma mediação integradora em função dos objetivos de conservação e reprodução social, quer se trate de uma mediação dialética em função dos objetivos de libertação e transformação social. Este pressuposto sugere que a natureza da mediação

administrativa não é um processo neutro; ao contrário, ela implica uma definição filosófica em função da natureza do sistema educacional e de seus objetivos sociais. A pedagogia do consenso adota uma mediação administrativa que promove a ordem, o equilíbrio, a unidade consensual, ou seja, uma administração da integração. Já a pedagogia do conflito defende uma mediação administrativa que enfatiza o poder, a mudança, a unidade dialética, enfim, uma administração do conflito.

A discussão dos dois pólos teóricos – a pedagogia do consenso e a pedagogia do conflito – e de suas respectivas propostas de administração da educação, mais do que um conjunto de soluções, apresenta como conclusão um quadro de hipóteses e desafios adicionais para estudiosos e administradores educacionais. Estas observações finais visam a enunciar quatro desafios principais relacionados com o tema, a partir dos seguintes princípios orientadores: *princípio da exclusão*, *princípio da inclusão*, *princípio da contradição dialética* e *princípio da totalidade multidimensional*.

O primeiro desafio é levantado pelos estudiosos que defendem a tese da incompatibilidade teórica e praxeológica das duas orientações pedagógicas com base no princípio da exclusão, segundo o qual dois elementos não se podem encontrar num mesmo sistema. De acordo com esse princípio exclusivista, a convivência da pedagogia do consenso com a pedagogia do conflito, numa determinada sociedade historicamente situada, seria impossível. É nesse sentido que muitos estudiosos e dirigentes educacionais procedem como se os dois pólos teóricos fossem excludentes e, como tal, confessam, coerentemente, que um sistema de administração do conflito incompatível com a pedagogia do consenso adotada na sociedade liberal. Essa postura parece presumir que a teoria e a prática pedagógica são determinadas pela teoria e pela prática societária, com limitadas possibilidades de a educação, no desempenho de suas funções, determinar significativamente a sociedade. Os proponentes dessa hipótese negam, consciente ou inconscientemente, as potencialidades da divergência, o valor da diversidade e o papel transformador da contradição. O seu objetivo é a conservação e o aprimoramento do sistema educacional no contexto da sociedade como um todo. Nesse sentido, a educação tem poucas possibilidades de se tornar agente de mudança, a não ser quando se trata de mudar para aperfeiçoar o mecanismo de conservação do *status quo*.

O segundo desafio é a discussão das possibilidades de convergência dos dois pólos teóricos baseado no *princípio da inclusão*, segundo o qual dois elementos podem coexistir num mesmo sistema. A hipótese dos adptos dessa orientação é a de que nos dois pólos teóricos existem elementos compatíveis e incompatíveis entre si. O desafio é, precisamente, o de buscar uma fórmula teórica e praxeológica capaz de explorar as potencialidades dos elementos compatíveis entre si e relegar os elementos incompatíveis. Essa solução inclusivista é defendida pelos estudiosos e administradores moderados que atuam de conformidade com os postulados do moderno liberalismo social ou de acordo com os princípios de algumas correntes do neosocialismo europeu. No caso específico da administração da educação, os paradigmas teóricos e as soluções práticas associadas e essa orientação convergente representam, na realidade, uma solução de compromisso entre a pedagogia do consenso e a pedagogia do conflito.

O terceiro desafio é a discussão das potencialidades da contradição entre as duas orientações teóricas, baseado no *princípio da contradição dialética*. Ao lado dos

estudiosos e dirigentes educacionais que agem como se a pedagogia do consenso e a pedagogia do conflito fossem excludentes ou convergentes, existem pensadores que sustentam a hipótese de que os dois pólos não são nem excludentes nem convergentes, mas dialeticamente opostos. Para esses pensadores radicais, a riqueza dessa orientação está precisamente na contradição, pois ela gera possibilidades de levar à alternância e, conseqüentemente, à mudança. No sistema educacional essa postura leva a explorar as potencialidades da contradição como instrumento de permanente superação do conhecimento científico e tecnológico no campo da administração da educação. O objetivo dessa superação é a busca de sínteses sempre mais perfeitas, sob a forma de quadros teóricos e soluções praxeológicas, visando a orientar o estudo e o exercício da administração da educação.

O quarto desafio é a busca de paradigmas alternativos ao esquema bipolarizado subjacente nos três enunciados precedentes, com base no *princípio da totalidade multidimensional*, segundo o qual os fenômenos sociais e educacionais são realidades globais constituídas por planos ou dimensões multicêntricas. Essa orientação pressupõe que a bipolarização representa apenas *uma* perspectiva ou *um* nível analítico para examinar e reger as relações existentes na sociedade, nas organizações humanas e no sistemas educacional. Pressupõe ainda que a concepção da educação e de sua administração numa sociedade concreta em termos puramente dicotômicos é uma perspectiva limitada para abarcar compreensivamente a totalidade dos fenômenos educacionais e dos atos e fatos administrativos. Na realidade, os fenômenos educacionais são por demais complexos para que possam ser estudados unicamente com base num esquema analítico bidimensional. Esse enunciado sugere a adoção de paradigmas mais abrangentes, de natureza multidimensional, como instrumentos analíticos e praxeológicos, para estudar e dimensionar a realidade multipolarizada das instituições e sistemas educacionais no contexto mais amplo da sociedade. Nesse sentido, a enunciação do *paradigma multidimensional de administração da educação*, feita no recente ensaio sobre *Administração da Educação no Brasil: Evolução do Conhecimento*,⁵⁰ constitui apenas mais uma proposta inicial para enfrentar esse desafio intelectual no campo específico da administração da educação.

As bases epistemológicas de propostas dessa natureza são ecléticas, tentando incorporar as potencialidades teóricas e metodológicas do existencialismo, da fenomenologia, da dialética, da teoria crítica e da abordagem de ação. Trata-se, em verdade, de uma perspectiva sintética que procura aproveitar os aspectos positivos de diferentes enfoques. A fenomenologia, aliada ao existencialismo, permite captar a essência da teoria educacional através da aproximação direta dos fenômenos pedagógicos historicamente situados. A teoria crítica oferece elementos para analisar criticamente a situação educacional no contexto da sociedade e para conceber estratégias de emancipação do homem baseado no desenvolvimento da racionalidade humana como categoria ética e substantiva. A dialética, depurada de certos preconceitos ideológicos e implicações valorativas, oferece condições particularmente vantajosas para explicar os fenômenos educacionais e os atos e fatos administrativos com base no seu conceito de totalidade e na sua capacidade para evidenciar e analisar os conflitos que caracterizam a experiência humana no sistema educacional inserido no contexto maior da sociedade. Finalmente, a abordagem de ação, como método analítico, revela e explica a soci-

idade e as organizações limitam o ser humano, oferecendo-lhe uma moldura de ação individual, e como o ser humano, através de sua ação intencional, limita substantivamente a sociedade e as organizações. O princípio de totalidade multidimensional não é incompatível com os princípios de convergência e de contradição dialética; ao contrário, ele os incorpora e lança nova luzes sobre suas possibilidades analíticas e prescritivas. Tanto a convergência quanto a contradição se encontram na síntese multidimensional. Por essa razão, somente uma perspectiva totalizadora do fenômeno educacional é capaz de superar seccionamentos radicais para favorecer uma reflexão conceitual que permita desvendar as potencialidades das confluências e contradições múltiplas que caracterizam a administração da educação no contexto global da sociedade.

NOTAS

1. Para uma visão da *sociologia do consenso* que influenciou o pensamento pedagógico liberal do século XX, ver, entre outros: COMTE (1830-1842)/ COMTE (1851-1854)/ TÖNNIES (1887); TÖNNIES (1931); DURKEIM (1971); DURKEIM (1972); PARETO (1916); MERTON, K. (1957); HOMANS (1950); KATZ E KAHN (1966).
2. COOMBS (1968).
3. PARSONS (1949); PARSONS e SHILLS (1951).
4. HILLS (98 : 1968)
5. FREIRE (1977); FREIRE (1981a)
6. BERGER (20-1 : 1980). Por “perspectiva planejadora”, Berger quer dar a entender que o processo social é produto da atividade humana ao invés de ser o resultado de um sistema auto-regulador.
7. Para uma ampla exposição do modelo de sistema social utilizado na administração da educação, ver GETZELS e GUBA (1957); GETZELS e GUBA (1952); GETZELS, LIPHAM e CAMPBELL (1968).
8. HOY e MISKEL (64 : 1982).
9. WEBER (1964).
10. ABBOTT 91-13 : 1965)
11. Ver GETZELS, LIPHAM e CAMPBELL (145-150 : 1968).
12. Para uma discussão desses conflitos organizacionais, ver GETZELS, LIPHAM e CAMPBELL (108-19 : 1968); HOY e MISKEL (68-71 : 1982).
13. GETZELS, LIPHAM e CAMPBELL (119 : 1968).

14. GETZELS, LIPHAM e CAMPBELL (119-26 : 1968).
15. HOY e MISKEL (72-5 : 1982).
16. WIGGINS (1970); HOY e REES (1977); HOY (1968); BRIDGES (1965).
17. SANDER, B. (11-30 : 1982).
18. Para uma crítica percuciente da teoria dos sistemas e do funcionalismo na ciência das organizações, ver, na extensa literatura sobre o tema, SILVERMAN (1970).
19. ENGELS (1888); ENGELS (1891).
20. MARX (1966).
21. BOURDIEU e PASSERON (1975); BOURDIEU (1974).
22. ALTHUSSER (1970).
23. GRAMSCI (1973 e 1979).
24. ILLICH (1971).
25. FREIRE (1981b); FREIRE (1977).
26. BOURDIEU e PASSERON (1975).
27. ALTHUSSER (1970). Na mesma linha de Althusser, encontram-se também os trabalhos de POULANTZAS (1973); e ESTABLET (1973).
28. DURKHEIM (1972); PARSONS (1949); PARSONS e SHILLS (1951).
29. FREITAG (1980).
30. ILLICH (1971).
31. FREIRE (1981b); FREIRE (1977).
32. Além de Paulo Freire, existem hoje inúmeros adptos da pedagogia do conflito, como: GADOTTI (1981); BERGER (1980); FREITAG (1980); WARDE (1978); CURY (1978 e 1979); BENJAMIM (1980); SAVIANI (1981).
33. GADOTTI (21 : 1981). Foi com essa obra que Gadotti cunhou a expressão “pedagogia do conflito” no Brasil.
34. GADOTTI (7-8 : 1981).
35. ILLICH (1973a).

36. ILLICH (1971).
37. ILLICH (1973b).
38. FREIRE (1981b).
39. FREIRE (1981b). Na elaboração desses princípios, Freire (ver p. 88, 89 e 102) se refere várias vezes aos conceitos de Karl Mannheim sobre a “educação para a decisão” por meio da “deliberação coletiva” (*Diagnóstico de Nuestro Tiempo*, p. 31-2) e sobre a participação crítica como “processo de democratização” (*Libertad Y planificación*, p. 50).
40. FREIRE (1977).
41. Ver, por exemplo, FREIRE (86-95 : 1981a).
42. Para uma crítica mais detalhada da obra de Paulo Freire, ver OLIVEIRA e DOMINICE (1979). Um cuidadoso exame do conteúdo do sistema Paulo Freire, com suas bases teóricas e ideológicas e uma análise de sua utilização em quatro experiências educacionais do País, foi desenvolvido por MANFREDI (1981).
43. Como orientação para a leitura e a apreciação da obra de Bourdieu e Passeron, ver CUNHA. L. A. Notas para uma leitura da teoria da violência simbólica. *Educación e Sociedad*, n. 4, p. 79-110; (1973); MELLO (16-24 : 1982); SAINSAULIEU (1979).
44. ORWELL (1949).
45. CULBERTSON (1981). Ver também as críticas ao texto de Culbertson feitas por BURNETT (1981); e BARRIENTOS (1981).
46. Entre os pensadores da Escola de Frankfurt, que a partir da década de 1930 desenvolveram os fundamentos da teoria crítica, estão Theodor Adorno, Max Horkheimer, Erich Fromm, Herbert Marcuse e Juergen Habermas.. Entre as obras recentes, teve particular impacto o livro de J. Habermas *Knowledge and human interest*. Boston: Beacon Press, 1971.
47. GREENFIELD (1979); GREENFIELD (1980); GREENFIELD (1975).
48. RIFFEL (1978).
49. Para uma discussão percuciente do significado de mediação, ver MELLO (24-34 : 1982).
50. SANDER (31-52 : 1982).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBOTT, M. G. Intervening variables in organizational behavior. *Educational Administration Quarterly*, n. 1, p. 1-13, 1965.
- ALTHUSSER, L. Idéologie et appareils idéologiques d'État. *Pensée*, Paris, jun. 1970.
- BARRIENTOS, I. Three epistemologies : an exemplo of needed inquiry. *UCEA Reveiw*, n. 22, n. 2, p. 13-6, 1981.
- BENJAMIN, F. S. *Educação e mudança social*, São Paulo : Cortez Ed., Autores Associados, 1980.
- BERGER, M. Educação e dependência, São Paulo : Difel, 1980.
- BOURDIEU, P. A Economia das trocas simbólicas. São Paulo : Perspectiva 1974.
- BOURDIEU, P. e PASSERON, J. C. *A reprodução* : elementos para uma teoria dos sistemas de ensino. Rio de Janeiro
- BRIDGES, E. M. Bureaucratic role and socioalization : the influence of experiense on the elementary principal. *Educational Administration Quarterly*, n. 1, p. 19-28, 1965.
- BURNETT, J. R. On the use of epistemologies for guiding educational administration. *UCEA Review*, v. 22, n. 1, p. 6-7, 1981.
- COMTE, A. *Cours de philosophie positive*, 1830-1842.
- _____. *Système de politique positive*. 19851-1854.
- COOMBS, P. *The world educacional crisis* : a systems analysis. New York : Oxford University Press, 1968. Traduzido ao português por José Augusto dias sob o título *A crise mundial da educação*. São Paulo : Perspectiva, 1976.
- CULBERTSON, J. A. Three epistemologies end the study of educational administration. *UCEA Review*, v. 22, n. 1, p. 1-6, 1981.
- CUNHA, L. A. Notas para uma leitura da teoria da violência simbólica. *Educação e sociedade*, n. 4, p. 79-110.
- _____. *Ideologia e educação brasileira*. São Paulo : Moraes, 1978.
- DURKHEIM, E. Educação e sociologia. São Paulo : Melhoramentos, 1972.
- _____. *As regras do método sociológico*. São Paulo : Nacional, 1971.
- ENGELS, F. *Ludwig Feuerbach und der Ausgang der deutschen Philosophie*, 1888.
- _____. *Die Entwicklung des Sozialismus von der Utopie zur Wissenschaft*, 1891.
- ESTABLET, R. *A escola. Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, n. 35, p. 93-125. 1973.
- FREIRE, P. *Ação cultural para a liberdade*. 5. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1981a.
- _____. *Educação como prática da liberdade*, 12. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1981b.

- _____. *Pedagogia do oprimido*. 4. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1977.
- FREITAG, B. *Escola, estado e sociedade*. São Paulo : Moraes, 1980.
- GADOTTI, M. *Educação e poder : introdução à pedagogia do conflito*. São Paulo : Cortez Ed., Autores Associados, 1981.
- GETZELS, J. W. e GUBA, E. G. A psycho-sociological framework for the study of educacional administration. *Harvard Educational Review*, n. 22, p. 235-46, 1952.
- _____. Social behavior and administrative process. *School Review*, n. 65, p. 432-41, 1957.
- GETZELS, J. W.; LIPHAM, J. M. e CAMPBELL, J. W. *Educational administration as a social process*. New York : Harper and Row, 1968.
- GRAMSCI, A. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1979.
- _____. *Il materialismo storico*. Roma : Riuniti, 1973.
- GREENFIELD, T. B. Theory about organization : a new perspective and its implications for schools. In: HUGUES, M., ed. *Administering education : international challenge*. Londres : Athlone, 1975, p. 270-87.
- _____. Organization theory as ideology. *Curriculum Inquiry*, v. 9, n. 2, p. 97-102, 1979.
- _____. Research in educational administration in the United States and Canada : an overview and critique. *Educational Administration*, v. 8, n. 1, p. 207-45, 1980.
- HABERMAS, J. *Knowledge and human interest*. Boston : Beacon Press, 1971.
- HILLS, R. J. *Toward a science of organization*. Eugene : University of Oregon, 1968.
- HOMANS, G. *The human group*. New York : Harcourt, Brace and Co., 1950.
- HOY, W. K. Pupil control and organizational socialization : the influence of experience on the beginning teacher. *School Review*, n. 76, p. 312-23, 1968.
- HOY, W. K. e REES, R. The bureaucratic socialization of student teachers. *Journal of Teacher Education*. N. 28, p. 23-6, 1977.
- HOY, W. K. e MISKEL, C. G. *Educational administration : theory, research, and practice*. New York : Random House, Inc., 1982.
- ILLICH, I. *Deschooling society*. New York : Harper and Row, Publishers, 1971.
- _____. *Libertar o futuro*. Lisboa : Viragem, 1973a.
- _____. *Tools for conviviality*. New York : Harper and Row, Publishers, 1973b.
- KATZ, E. e KAHN, R. *The social psychology of organizations*. New York : John Wiley and Sons, Inc., 1966

MANFREDI, S. M. Política e educação popular. São Paulo : Cortez Ed. Autores Associados, 1981.

MARX, K. *El capital*. México : Fondo de Cultura, 1966.

MELLO, G. N. *Magistério de 1º Grau : da competência técnica ao compromisso político*. São Paulo : Cortez Ed. Autores Associados, 1982.

MERTON, K. *Social theory and social structure*. Illinois : The Free Press of Glencoe, 1957.

OLIVEIRA, R. D. e DOMINICE, P. O debate pedagógico. In: BRANDÃO, Z. org., *Democratização do ensino : meta ou mito*. Rio de Janeiro : Francisco Alves, 1979. p. 101-38.

ORWELL, G. *Nineteen eighty-four : a novel*. New York, Harcourt, Brace and World, 1949.

PARETO, V. *Tratatto di sociologia generale*. 1916.

PARSONS, T. *The social system*. Londres : The Free Press of Glencoe, 1949.

PARSONS, T. e SHILLS, E. A. eds. *Toward a general theory of action*, Cambrige, Mass. : Harvard University Press, 1951.

PETIT, V. Les contradictions de la reproduction. *La Pensée*, n. 168, p. 3-20, abr. 1973.

POULANTZAS, N. Escola em questão. *Tempo Brasileiro*, n. 35, p. 125-37, 1973.

RIFFEL, J. A. The theory problem in educational adminsitration. *The Journal of Educational administration*, v. 16, n. 2, p. 139-49, 1978.

SAINSAULIEU, R. Sobre a reprodução de Pierre Bourdieu e Jean Claude Passeron. In: BRANDÃO, Z. org. *Democratização do ensino : meta ou mito*. Rio de Janeiro : Francisco Alves, 1979, p. 139-59.

SANDER, B. *Administração da Educação no Brasil : evolução do conhecimento*. Fortaleza e Brasília : Universidade Federal do Ceará/ANPAE, 1982.

SAVIANI, D. *Do senso comum à consciência filosófica*. São Paulo : Moderna, 1981.

SILVERMAN, D. *The theory of organizations*. New York : Basic Books, 1970

TÖNNIES, F. *Gemeinschaft und Gesellschaft*, 1887

_____. *Einführung in die Soziologie*, 1931.

WARDE, M. J. *Educação e estrutura social : a profissionalização em questão*. São Paulo : Moraes, 1978.

WEBER, M. *The theory of social and economic organization*. New York : The Free Press, 1964.

WIGGINS, T. Why our urban schools are leaderless. *Educational and Urban Society*, n. 2, p. 169-77, 1970.

ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO É UM PROBLEMA POLÍTICO*

Miguel G. Arroyo

RESUMO

A partir da análise de duas antagônicas colocações sobre a Administração Pública e Administração da Educação: (1) como um processo apolítico, inacessível e de objetivos políticos camuflados e (2) como um processo político de mediação de interesses públicos e privados conflitantes, o autor propõe mais uma interpretação de como se vinculam a política, a Administração Pública e a Administração da Educação e de qual será o papel do administrador escolar.

Sendo a educação reconhecida como um problema político e não como algo imposto em nome de uma administração racional, a serviço do desenvolvimento do capital, o diretor de escola terá uma função política cada vez mais relevante na luta pelo controle da educação e de sua administração.

ABSTRACT

Analysing two opposite positions on Public Administration and Educational Administration: (1) as a nonpolitical process, which is something impossible or of hidden political intentions, and (2) as a political process, where public and private conflicting interests are mediated, the author presents another interpretation on the linkages between politics, Public Administration and Educational Administration, and on the school principal's role.

If education is a political matter and not operated under the name of rational administration, serving capital development, the school principal will have a relevant role in the struggle for the control of Education and its administration.

INTRODUÇÃO

Lembro-me de participar de uma reunião de técnicos na Secretaria de Educação logo após a promulgação da Lei 5.692/71, em que um qualificado representante do MEC afirmou categoricamente: "A educação esteve estagnada, até agora, porque ficou em mãos de políticos, a educação daqui para frente não será tratada como problema político, mas como um problema administrativo". Vários dos presentes pensamos: Será que os problemas administrativos não são problemas políticos? É possível separar a política da administração do público?

Hoje, muitos dos técnicos e educadores que pensavam que seus métodos racionais de administrar a educação tinham estirpado as nefastas influências do

privatismo político-partidário no sistema de ensino se lamentam de sua rápida volta com a recomposição partidária.

Cabe perguntar, diante de tais fatos e lamentos, a administração pública, e especificamente a administração da escola pública, pode deixar de ser um ato político? Até nos momentos de melhor planejamento, de maior racionalidade e de maior presença e influência da tecnocracia, a administração da educação deixou de ter uma função política e de servir a interesses particulares?

A ILUSÃO DO TÉCNICO E EDUCADOR APOLÍTICO

A visão do qualificado representante do MEC, tentando separar administração da educação e política, foi uma crença de muitos educadores e técnicos que passaram a engrossar os quadros da modernizada administração pública, desde o final da década de 60. Tratar o público numa dimensão técnico-científica foi o objetivo, proclamado a apoliticidade ou não-comprometimento político do administrador e da administração com acordos políticos. Em outros termos, o tratamento dado ao fenômeno público e à administração da educação, tentando ser um tratamento técnico-científico, pretendia ser um tratamento apolítico. Parte-se do suposto de que a administração pública é um processo de tomada de decisões, um processo de formação de política que tem suas próprias leis inerentes, leis científicas, baseadas em informações objetivas capazes de tomar decisões neutras e independentes.

Esta visão, de extrema ingenuidade política, quer desvincular a administração do público, especificamente a administração da educação, da dimensão que sempre teve, a dimensão política.

O que tem acontecido é que, procurando afastar os chamados políticos da administração pública, se tem criado um superstrutura técnico-burocrática supostamente imune às conotações e aos compromissos políticos. Vejamos, por exemplo, o que aconteceu em muitas administrações públicas. Para fugir a esse tipo de “contaminação política” se criaram organismos paralelos às antigas secretarias de educação, de saúde, de administração, etc. Criaram-se organizações paralelas povoadas de técnicos, onde o político supostamente não tinha acesso e onde as leis que regulavam as pesquisas, as formulações de políticas e sua administração eram as leis da ciência, da técnica, da objetividade e racionalidade.

O mesmo fenômeno deu-se a nível da formação de administradores. Se o administrador, antes de tudo, devia ser um técnico com uma visão técnico-científica, com uma racionalidade técnica, ele deveria ser formado em cursos especiais, deveria ser treinado, sobretudo, em metodologia de pesquisa, em métodos científicos, na objetividade e na lógica da racionalidade neutra, porque ele, afinal, seria o homem do público tratado cientificamente, e não o homem do público tratado politicamente. Pretendeu-se formar o administrador essencialmente apolítico. Essa foi a orientação de muitos cursos, dos programas de treinamento e de formação de administradores públicos e de administradores da educação, especificamente.

Não pretendo fazer uma crítica a essa pretensa despolitização do administrador público e das agências públicas. Parece-me evidente que essa pretensão não só foi obtida como tinha como interesse exatamente colocar a administração pública a serviço de objetivos políticos camuflados sob o véu da pretensa neutralidade.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, A ARTE DE GERIR O BEM COMUM?

Até agora nossa análise denunciou aqueles que acreditam que é possível desvincular o político da administração da educação e da administração do público. No entanto, ainda existem aqueles que aceitam que a relação entre o político e administração do público, a administração da educação, é uma realidade inseparável.

Mas, cabe perguntar, que visão do político existe, ou está subjacente nessa vinculação entre política e administração pública e administração da educação?

A visão do político que está subjacente com maior frequência é a seguinte: a administração pública é a arte de gerir o bem comum; o Estado seria o gerente e o árbitro do bem comum.

Esta é a perspectiva do político subjacente ou explícita na visão e na prática de muitos administradores da educação. O político é visto como a arte de gerir a policis, de coordenar interesses diversificados, de intermediar entre os interesses particularistas e o interesse global, o interesse comum. Essa tem sido uma das tentativas mais frequentes de vincular o político, a administração pública e a administração de educação.

Essa vinculação parte de uma série de pressupostos em relação à sociedade e ao poder. A sociedade é vista como diversificada, aberta, pluralista. O problema político central na sociedade seria a harmonia entre os diversos grupos de interesses, ou que os interesses privados se submetam ao interesse comum, ao chamado bem público. Parte-se do pressuposto de que o poder na sociedade é um poder difuso, é bipartido. O estado, a organização política, é a expressão desse poder difuso e diversificado, e, antes de tudo, o árbitro, o coordenador, o mediador nos conflitos possíveis entre o público e o privado. Conseqüentemente, a visão política que se tem administração pública se reduz a ser mediadora entre o público e o privado. O administrador do homem público seria político apenas porque ele é mediador de interesses conflitivos. Quem trabalha nas áreas públicas, na administração pública, é definido como o servidor do público.

No fundo, a visão do político que está subjacente atrás dessa análise é a visão democrático-pluralista da sociedade, do Estado, da política e da administração pública. A preocupação central seria que os administradores da educação fossem homens políticos, enquanto tivessem grande espírito público, espírito de serviço ao bem da coletividade. Na medida em que forem fiéis ao público estariam cumprindo a função política certa. Essa é a visão ainda frequente no discurso oficial. É também a justificativa de muitos tecnocratas e educadores para ocupar postos de direção, ao final julgando-se menos privatistas e mais públicos do que os políticos tradicionais. Estes técnicos não acreditam na ingenuidade de serem seus atos apolíticos, mas acreditam que sua política é mais pura, mais objetiva, mais imparcial, e que, conseqüentemente, tendo

o público e o Estado em suas mãos, cumprirão melhor sua função de árbitro e mediador na diversidade dos interesses sociais e políticos.

É necessário fazer muitos malabarismos mentais para acreditar que na história da formação da sociedade brasileira, e até na história mais recente, domina por essa pretensa objetividade, o Estado e sua administração cumpriram uma função política de árbitro e mediador nos conflitos entre o público e o privado. O estado foi muito mais controlado pela sociedade do que mediador na sociedade. Na relação Estado-sociedade sempre a sociedade – e refiro-me, é claro, aos grupos dominantes dessa sociedade – geriu e utilizou o Estado e a gestão pública em função dos seus interesses. Não foi o Estado e a gestão pública em função dos seus interesses. Não foi o Estado que controlou os interesses privados para estes servirem ao bem comum.

E A NOVA DIMENSÃO POLÍTICA DO PÚBLICO

Pensamos, com mais detalhe, como se vincula a política, a administração pública e a administração da educação na fase por que passa o Brasil de consolidação e modernização do capitalismo. Na tentativa de sair do subdesenvolvimento ou tentar um capitalismo ainda que tardio, o Estado, seu capital público e essa administração pública foram considerados como agentes centrais. A modernização da tradicional e emperrada administração pública tornou-se uma pré-condição para a nova fase de desenvolvimento capitalista. O papel do Estado, e de seus aparelhos administrativos, foi redefinido. O Estado e sua administração passam a intervir diretamente no processo de reprodução do capital e da força de trabalho e deixam de lado ação supletiva que sempre predominou; nela a administração pública tinha por função atender a áreas não cobertas pelas iniciativas privadas, via serviços públicos – saúde pública, instrução pública, etc., ou de políticas econômicas que agiam mais como mecanismos reguladores e recuperadores em momentos de crise –, políticas fiscais, distribucionistas, cambiais, etc.

A ampliação da participação do setor público nas tarefas da acumulação não decorre da forma de regime autoritário que predominou na última década. A maior participação do Estado e sua administração na acumulação decorre de exigências objetivas impostas pela própria dinâmica de acumulação. O setor produtivo devia cobrir os vazios de infra-estrutura e bens de capital. Na área financeira, os países de capitalismo tardio não contam com um processo de acumulação primitiva, nem com mercado de capitais operante, nem com formas de poupança significativas. Neste quadro, a participação financeira estatal se torna único recurso. O capital público passa a ser investido nos setores de infra-estrutura pesada onde a taxa de lucro é menor ou lenta e não atrai o capital privado. O Estado passa a intervir nos setores que são pré-condição para elevação da taxa de lucro dos demais setores cobertos pelo capital privado.

Entender este novo papel político do Estado e da administração pública nas economias periféricas do capitalismo é fundamental para entender a nova dimensão política da prática administrativa. O que há é uma privatização do público. O Estado

passa a ser uma espécie de capital financeiro geral, uma pré-condição para produção e acumulação do capital privado. Mais, ainda, o Estado coloca suas reservas, suas leis e aparelhos a serviço da regulação e ampliação da mais-valia, da taxa de lucro e das relações entre capital e trabalho.

O Estado e a administração perdem sua ambigüidade e deixam de aparecer como regulador da sociedade capitalista. Se sempre foi difícil caracterizar a administração pública como apolítica, ultimamente ela se torna não ambígua. Não só o capital público se coloca a serviço de cada capital privado, mas também os órgãos da administração pública, direta ou indireta, se redefinem para servir de suporte técnico-financeiro ao planejamento e gerência da acumulação privada.

Este processo levou a uma redefinição nas prioridades do público. Os serviços públicos de saúde e educação, antes centrais na administração pública, são marginalizados no orçamento e nos recursos humanos. Apenas passam a interferir enquanto mecanismos de reprodução de uma força de trabalho mais produtiva – ensino profissionalizante até a nível do ensino fundamental. O processo de privatização do público levou ainda a racionalizar os processos administrativos, a hierarquizar a política de pessoal sob os critérios de maior controle e produtividade, que predominam na chamada organização científica do trabalho empresarial..

Diríamos que nunca a administração pública teve um caráter tão explicitamente político, no sentido de que nunca antes foi explicitamente colocada a serviço de interesses de uma classe do capital. Este “particularismo” do Estado e do público é muito mais condenável do que o particularismo do uso político-partidário tão lamentado pelos tecnocratas. É a esse particularismo que muitos administradores do público serviram.

Este fato cria novas contradições políticas no seio da administração pública. Se antes era espaço para conchavos e barganhas de política partidária, hoje a administração pública se torna espaço de contradições entre capital e trabalho e entre classes. Pois o Estado e sua administração se definiram a serviço do capital privado e se constituíram como patrões, reduzindo o antigo servidor público a força de trabalho explorada para aumento da lucratividade do próprio dinheiro público.

As freqüentes greves e movimentos reivindicatórios do magistério público, a busca de formas novas de organização desse funcionários nos moldes dos sindicatos de classe refletem a nova dimensão política da administração pública e da administração da educação. O Estado passa a ser encarado como patrão e o servidor público como trabalho que vende sua força de trabalho. Essa forma de encarar as relações de trabalho no interior da administração pública reflete a consciência política de que algo de muito novo vem acontecendo no seu interior.

Captar essas novas dimensões políticas da administração da educação pública é fundamental para superar a ingênua neutralidade política da administração e do administrador, ensinada ainda em muitos programas de formação de especialistas em administração escolar.

A ATUALIDADE POLÍTICA DO ADMINISTRADOR ESCOLAR

Este processo de redefinição da função política do público e do Estado para melhor servir à consolidação do capitalismo deu uma dimensão política nova ao controle e à administração do público. A administração da educação participa dessa nova dimensão política.

Diríamos que estamos num momento novo em que tende a recolocar-se a escola pública e sobretudo a instrução do povo sobre mecha de um debate político aberto. Na medida em que sociedade brasileira se polariza, fruto da consolidação do capitalismo, e na medida em que as classes subalternas se organizam politicamente e pressionam para entrar na cena política (não apenas como massa de manobra que sempre foram, alimentadas com esperanças de mais escolas, mas agora organizadas em partidos, sindicatos, comunidades de base, associações de bairro...), devemos esperar que essas classes subalternas exijam maior participação na administração de um serviço que lhes foi negado, ou que lhes chegou deteriorado e que nunca atendeu a seus reais interesses de classe.

Essa exigência de participação dará à administração da instrução pública uma conotação política nova, como nunca teve. Já houve momentos em que a escola pública esteve no centro do debate político das elites, dos intelectuais e das organizações. Mas até nesses momentos o povo estava ausente do debate. Esse povo hoje é outro, tem outra consciência e organização política, conseqüentemente a natureza do debate em torno da educação pode mudar.

A reorganização dos educadores e sua pressão sobre os atos do governo que atingem seus interesses são alguns indicadores da nova dimensão política com que é tratada a administração da educação. O Estado e seus tecnocratas e especialistas em educação são obrigados a ser responsáveis, a *dar resposta política* de seus atos, de como conduzem a instrução, não apenas aos líderes políticos de cada comarca, mas aos trabalhadores de ensino e às novas forças da sociedade brasileira.

O momento é promissor para a educação pública na medida em que ela é um dos primeiros serviços que entram num debate político que ultrapassa tanto os particularismos e os mecanismos de manobra política, quanto a pretensa apoliticidade da administração "racional".

A posição não deve ser lamentar-se, por que a retomada do jogo político-partidário trouxe de volta vícios que se consideravam estirpados pela racionalidade técnica. A solução não deve ser o saudosismo de uma racionalidade administrativa que não deixou de ser política. Mas levar as diversas propostas de educação a um debate mais amplo, que toque nos projetos sócio-políticos das forças organizadas da sociedade. Que a educação pública volte a ser reconhecida como problema político a ser conquistado no confronto das forças sociais, e não imposta em nome de uma administração racional controlada por tecnocratas e especialistas a serviço de interesses de uma das frações sociais: o desenvolvimento do capital.

Podemos perguntar o que implica esta nova dimensão política do público e de sua administração para o administrador escolar.

O diretor de unidade de ensino no sistema escolar público sempre foi um cargo de confiança do poder central ou local. Acompanhando a história da escola

pública, observamos que ele sempre foi um dos mecanismos no jogo do poder e da barganha política. A figura do diretor escolar era uma das peças importantes no controle dos docentes e da rede escolar. Encontramos vozes isoladas que pressionam pela autonomia administrativa da escola e propõem como uma das medidas a autonomia da função de direção.

O sonho de uma administração racional do público parecia trazer a tão esperada autonomia da escola e de seu administrador. O cargo passaria a ser ocupado por profissionais habilitados e concursados supostamente neutros e apolíticos. Vimos a ingenuidade dessa pretensa apoliticidade da administração do público.

Julgamos que continuar sonhando com um prática de administração escolar apolítica, ocupada por profissionais concursados e habilitados, é gastar esforços numa luta irrealista, baseada em uma visão ingênua da sociedade, do Estado, da escola e de sua própria função.

O realismo político estaria em reconhecer que a função de administração escolar é política e que os detentores do poder não renunciarão a seu controle em nome de critérios de racionalidade ou de autonomia do sistema escolar. Antes, ao contrário, a tendência será manter maior controle de um sistema que vem adquirindo uma nova dimensão política enquanto objeto de disputa, não de antigas frações dentro da classe dirigente, mas das classes subalternas e de educadores que lutam por uma escola a serviço dos interesses do povo.

Se até então a fração dirigente no poder escolhia o diretor escolar pelo número de votos que a concessão desse favor poderia atrair para seu partido, no novo contexto político se espera da direção algo mais; por exemplo, o controle dos educadores, de seu projeto educativo, dos conteúdos que transmitem em aula e de suas atividades políticas como cidadãos e profissionais (o diretor teve que denunciar a participação dos docentes em movimentos reivindicatórios, em greves, etc.).

A direção escolar está deixando de ser apenas um cargo político-partidário e pretende-se que passe a ter a função política central de não permitir que se efetive o projeto político-educativo das classes subalternas, que a escola não seja re-definida a serviço dos interesses reais dos trabalhadores e dos profissionais do ensino, mas que continue a serviço dos interesses do sistema.

Não supomos que o uso político-partidário da nomeação do diretor escolar não continue. As listas de nomeações às vésperas do 15 de agosto estão aí para confirmar. Mas uso do sistema educacional para atrair votos ultrapassa os tradicionais mecanismos de barganha política na luta de frações das elites. Hoje esse jogo vai além e representa a luta por manter um modelo político e econômico bem específico e que tem seus beneficiários não numa fração das elites, mas numa classe, e contra o qual outra classe proe um modelo alternativo de economia e sociedade. O confronto político-partidário vem adquirindo conotações políticas novas.

Nesse novo contexto o sonho da autonomia escolar não tem muito sentido. A história caminha em outra direção e as lutas se situam a outro nível: como conquistar maior presença dos alunos, pais, docentes e especialistas e das associações de bairro na administração do processo educativo do próprio povo.

Seria interessante pesquisar e mostrar a diversidade de lutas concretas que estão se dando atualmente nas escolas em torno do controle do processo administrati-

vo; por exemplo, a movimentação em torno da redefinição de conteúdos, da eleição, contratação, permanência ou afastamento de diretores, especialistas e docentes.

Na medida em que as classes subalternas e alguns grupos de educadores forem pressionando para que a escola pública atenda a seus interesses de classe irá percebendo-se que a escola não será uma escola *para o povo* enquanto não seja *do povo*, ou enquanto os trabalhadores e os educadores com eles comprometidos não participem na administração escolar. Conseqüentemente, a administração escolar não apenas se torna mais uma função política cada vez mais relevante, mas também adquire um sentido político relevante a luta pelo seu controle.

#

ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO ATO POLÍTICO – PEDAGÓGICO*

Lauro Carlos Wittmann

RESUMO

A administração e o planejamento da educação são práticas sociais, com embasamento teórico e atuação concreta. Logo, não são neutros. Porém ser instrumento do autoritarismo burocrático-arbitrário para uma educação alienada e alienante, ou podem levar à construção sócio-política para uma educação transformadora.

O cerne e o eixo da administração e do planejamento é a própria educação pois são atos políticos e pedagógicos. A administração e o planejamento da educação são comprometidos em sua contextualização nacional, enfatizadas suas contradições e as posturas de embasamento (redundante alienada, comprometida e ambígua ou relevante). São também apresentadas orientações para um quê-fazer teórico e prático mais pertinente e relevante.

ABSTRACT

Educational planning and administration are a social practise, based on theory and concrete action. Therefore, they are not neutral. They may serve burocratic authoritarianism for an alienated and alienating aducation, or may lead to social-political construction through an education for transformation.

The center and axis of planning and administration is education itself, because they are political and pedagogical acts.

The Brazilian context and the basic contradictions and postures (redundant alienated, compromised and ambiguous, or relevant) inducational planning and administration are studied. Also, guidelines for action in theory and practice towards more pertinence and relevance are presented.

INTRODUÇÃO

A administração e o planejamento da educação, como prática social, têm uma dimensão de embasamento teórico e uma dimensão de atuação concreta. Nesta dupla dimensão na sua construção histórica como prática social numa sociedade dividida em classes, a administração e o planejamento da educação não são neutros. Não existem no abstrato, mas na contextura concreta de uma sociedade determinada.

* Texto discutido em curso no XV Seminário de Tecnologia Educacional (Recife, 1983) e publicado anteriormente.

A atual formação social brasileira nos situa entre duas tendências opostas. Historicamente, nossa prática consolida uma (des)educação a serviço dos interesses do capital ou busca ativar uma educação pertinente aos interesses coletivos das classes dominadas.

No primeiro caso, a administração e o planejamento da educação são instrumentos do autorismo burocrático-arbitrário na gestão da (des)educação alienada e alienante. Desenvolvem-se e garantem a sua “legitimidade” na vinculação ao poder discricionário e alienador, desfigurando a autoridade com o autoritarismo e subtraindo de sua prática e sua própria substantividade; que é a educação. Administra-se e planeja-se tudo, menos a educação. Conseqüentemente, a administração e o planejamento da educação se configuram como práticas politiqueiras e anti-educativas.

No segundo caso, a administração e o planejamento da educação são expressões e impulsos no processo de instauração e da construção sócio-antropológica. Legitimam-se pela co-responsabilidade de todos os agentes envolvidos. na perspectiva da construção de uma prática educativa autogerida. O cerne e o eixo da administração e do planejamento é a própria educação. Conseqüentemente, a administração e o planejamento da educação se configuram como ato político e pedagógico.

A atuação consistente dos administradores e planejadores da educação indica para um ministério ou serviço social de desburocratização e democratização de sua própria função. O conhecimento sólido para a administração e para o planejamento é o conhecimento construído no interior do fazer a educação. A superação do autoritarismo passa pela superação da divisão social entre os que decidem e os que fazem a educação.

CONTEXTUALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO E DO PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO

Inserção numa determinada formação social

Administradores e planejadores da educação nos inscrevemos numa prática social (pretensamente) educativa. Nesta prática, condições subjetivas e objetivas de educação são construídas continuamente, ao lado do peso da rotina e da repetição.

A educação assume diferentes configurações de acordo com o papel real e a atuação das pessoas e dos grupos envolvidos e de acordo com a forma de relação que se estabelece entre eles. O papel, a atuação e as formas de relação se constroem em resposta ao confronto entre as exigências dominantes da formação social na qual se experienciam e as exigências da transformação desta própria formação social. Sociedade e pessoas são realidades. Existem enquanto se transcendem e ultrapassam a si mesmas.

Administradores e planejadores da educação tendemos a nos afogar no emaranhado da operacionalização e perdemos a perspectiva estratégica. A prática consistente sugere a subordinação da operacionalização ao estratégico. Isto exige a libertação da postura quixotesca de gabinete para a redefinição de nossa prática na realidade mais ampla do sócio-antropológico.

A administração e o planejamento da educação, tanto na sua teoria, quanto na sua ação, só fazem sentido a partir, dentro e em função do quê-fazer da educação. Este quê-fazer é uma prática contraditória, vinculada aos problemas estruturais da sociedade. Como sujeitos históricos experimentamos e recriamos o concreto, isto é, participamos da transformação do mundo pela construção do todo e de nós mesmos.

Nossas relações sociais, a forma como vivemos em relação e, até mesmo nossas palavras e nossos gestos estão marcados profundamente pelas regras das relações que se construíram historicamente na sociedade que vivemos. Nesta sociedade produzimos nossa existência e nos construímos a nós mesmos. conseqüentemente, as condições estruturais desta sociedade fazem parte de nossa própria existência. Fazem parte dos ossos, da carne e da vida da gente. Nossa ação e nossa teoria, o todo de nossa prática, tenderão a reproduzir e consolidar este estado de coisas. Como nos construímos como gente e agimos num contexto social concreto, nossa formação e atuação profissionais também estão marcadas e são expressão contexto.

Entretanto, o ser humano e a educação, como prática social da afirmação histórica do homem, são expressões e impulsos no interior do processo de evolução da formação social. Enquanto expressão da realidade social na qual se constroem, o ser humano e a educação tendem a reproduzir, dar continuidade, consolidar e tornar mais aperfeiçoado o *status quo*, isto é, a forma como as pessoas se relacionam, mantendo as regras básicas das relações sociais vigentes. Enquanto impulso no interior da evolução social, o ser humano e a educação tendem a transformar a realidade social, contribuindo na elaboração e estabelecimento de novas regras básicas nas relações sociais. Isto implica a perspectiva de transformação estrutural da sociedade.

Esta contradição, nascida da condição de expressão e da potencialidade de impulso, está presente em cada um de nós e assume proporções gigantes na prática da educação, principalmente na função de seu planejamento e administração.

Elementos de formação social brasileira

Vivemos numa época em que enfretamos a derrocada da aparente e milagreira restauração e expansão da economia brasileira. A enganosa euforia dos anos do chamado "milagre" esvaziou o projeto econômico dos interesses nacionais. A construção do Brasil-potência afastou o povo não só do processo de decisão e dos benefícios do crescimento econômico, mas tirou a base de sustentação de um projeto econômico voltado para as suas necessidades.

A internacionalização da economia brasileira traz no seu bojo problemas de comércio, de finanças e da própria estrutura de produção. Os problemas do comércio (por exemplo, a balança de pagamentos) são menores do que os problemas financeiros (por exemplo, FMI e Cia.). Mais grave do que os problemas de comércio e de finanças, entretanto, é o problema estrutural do caráter do atual estado da economia. As bases de sustentação do processo de produção de bens e riquezas sugerem um suporte desnacionalizado. Isto implica a expropriação da riqueza, não só das mãos de quem produz, mas também da nação onde a riqueza é produzida.

As perspectivas do *modelo* econômico são limitadas e limitantes. Elas, no entanto, dependem decisivamente da decisão política. A mudança radical na evolução da economia depende do alargamento do espaço democrático na sociedade brasileira ou da diminuição e destruição do autoritarismo e da arbitrariedade no processo de tomada de decisão. A ampliação ou estancamento da sangria das classes trabalhadoras e da sangria nacional têm um suporte político. A concentração do poder e consequente autoritarismo indica na direção da consolidação do projeto de internacionalização, que implica a maximização da exploração. A construção da democracia indica na direção de voltar o projeto econômico para os interesses nacionais identificados com a população brasileira. A ampliação do espaço democrático leva à participação maior do Estado na solução dos problemas sociais.

O problema básico na perspectiva política não parece se situar no argumento de escassez de recursos. Os gastos públicos em obras faraônicas, de discutível retorno para o desenvolvimento sócio-econômico brasileiro, são incomparavelmente maiores do que a alocação de recursos públicos para a educação, saúde, habitação, solução do problema da seca no Nordeste, etc. A razão desta distorção parece fundamentar-se na base política da estratégia de “desenvolvimento”. O conchavo e a aliança entre interesses dominantes embasa uma perspectiva. A busca da solução dos problemas da população embasa outra perspectiva. A sustentação da primeira perspectiva expressa-se no pavor histórico dos grupos dominantes aos pobres organizados, especialmente se esta organização se realiza por assalariados.

A ampliação do necessário espaço democrático passa pela afirmação histórica do povo. Esta afirmação não se faz por delegação a minorias, nem pela usurpação do poder por grupos respaldados pelos interesses do capital. Estes interesses se provaram apátridas e, até mesmo antinacionais. Uma nação encontra sua afirmação pelo povo que a constitui. Não há iluminados, por mais bem intencionados que possam ser, que tenham condições objetivas de garantir a afirmação de um povo. O crescimento da produção que acompanha o crescimento da miséria da maioria leva cronicamente à crise.

A pergunta para a educação e, especialmente, para os responsáveis pela sua administração e planejamento passa pelos desacertos flagrantes dos problemas recorrentes da política econômica. As práticas de sustentação política e ideológicas desta base econômica da sociedade são o lugar da educação.

As contradições da educação e de sua administração e planejamento na formação social brasileira

A divisão social do trabalho, na atual formação social brasileira, caracteriza, também, as relações no interior da prática educativa, a ruptura entre os que fazem a educação e os que a controlam expressa e gera contradições e conflitos. No caso da educação, a administração e o planejamento comprimem-se para dentro da perspectiva burocrática. Esta redução traz um prejuízo substancial para a atuação do administra-

dor e do planejador porque subtrai da função o seu essencial, a dimensão pedagógica-educativa. A dimensão política, comumente dissimulada e mantida inconscientemente, tende a efetivar a reprodução ou consolidação das relações que se estabeleceram e são dominantes na sociedade como um todo.

Desossada de sua consistência última, a função administrativa e de planejamento tende a, no concreto de sua execução, constituir uma disfunção ou uma prática anti-educativa. Inconscientemente ou não a prática dos administradores e planejadores vincula-se mais aos interesses de denominação, fazendo o jogo excuso do poder legítimo, do que serve a uma prática educativa nascida, construída e responsiva aos interesses da maioria da população. E, neste sentido, pressiona os agentes educativos para uma atuação alienada e alienante. Dissimulando as contradições e servindo aos interesses dominantes a administração e o planejamento negam, na sua inserção histórica, o próprio móvel da história. Emperram a contribuição possível da educação na construção de uma sociedade brasileira democrática, justa, humana e igualitária.

De outro lado, estamos inscritos na prática social da educação, que contribui decisivamente, dentro dos seus limites, na construção das condições subjetivas do assumir do papel histórico do povo e de cada um.

Evidentemente, a educação transcende os limites da escolaridade e, até mesmo, de outras formas planejadas de intervenção educativa. Estes processos formais de educação caracterizam-se pela presença da relação professor-aluno, de um programa pré-estabelecido, de avaliação da aprendizagem e de certificação. Uma parte substantiva de nossa educação, enquanto construção sócio-pessoal, realiza-se fora destes programas formais de educação. As práticas não-formais de educação, especialmente, nas organizações populares e nos movimentos sociais e no próprio trabalho estão criando, praticando e construindo alternativas de administração e planejamento.

Do interior destas experiências parece que surgem novas perspectivas para nossa atuação e até para nossas teorias. A busca da prática administrativa de autogestão e de planejamento efetivamente participativo rompe o autoritarismo e o controle burocrático. A socialização do poder dá nova configuração à direção. Esta passa a ser expressão e impulso no interior do processo. E sua base de legitimidade é ser a expressão da maioria das pessoas metidas no quê-fazer. Esta coordenação do processo implica um autocontrole, que é mais rigoroso do que o hetero-controle, baseado na coação e no medo.

O compartilhamento da responsabilidade e do direito de administrar e de planejar indicam na direção de um processo participativo e autogerido. O administrador e o planejador catalizam o processo de tomada de decisão, de veiculação da informação e de controle da execução da educação. A função de administrar e de planejar é de todo agente envolvido no processo.

PERSPECTIVAS E PRIORIDADE DA RELEVÂNCIA

A efetividade na administração e planejamento da educação

A administração e o planejamento da educação podem estar buscando as bases de sua validade ou de sua legitimação na melhoria da eficiência, na melhoria da eficácia, ou na melhoria da efetividade da educação. A efetividade pode ser redundante ou relevante.

Eficiência e eficácia são termos que qualificam a atuação. A eficiência se refere aos procedimentos, à economia de meios e ao desempenho. A eficácia se refere à consecução dos objetivos ou metas. São duas dimensões presentes na prática social da administração e do planejamento da educação e determinam sua racionalidade.

A efetividade redundante e relevante são termos que qualificam o resultado social da atuação. A efetividade se refere ao resultado externo da prática, por isso é também chamada de eficácia externa. Esta efetividade pode responder aos interesses dominantes da minoria privilegiada. Neste caso a educação, no resultado social de sua prática, é de efetividade redundante. A efetividade relevante se refere ao sentido e ao impacto da prática educativa segundo os interesses da maioria.

Portanto, a educação pode ser efetiva, mas não relevante e pode ser relevante com diferentes níveis de efetividade. Um exemplo de efetividade não relevante é o casuísmo político na abertura brasileira. O casuísmo político pode ser efetivo, isto é, ter resultados políticos na sociedade, mas sua relevância é, pelo menos, suspeita. A democracia e a equidade só tem a perder com esta manipulação efetiva do processo político. A visão mercadológica da educação poder ser anti-relevante, porque comprime a efetividade da educação relevantes parecem sugerir uma prática impulsionadora na construção da solidariedade humana, que é negada pelos interesses do capital com os decorrentes privilégios e as escandalosas desigualdades de nossa sociedade.

A relevância da administração e do planejamento da educação se mede pela presença dos interesses e das necessidades da maioria da população. Consequentemente, uma inteligente administração e planejamento não são subservientes à dominação e à exploração, nem aos valores e interesses das minorias dominantes, mas buscam a fidelidade aos interesses, valores e necessidades reprimidas da maioria.

Em resumo, a administração e o planejamento da educação, substantivamente, se pautam pela efetividade relevante, isto é, pelo resultado social da prática educativa pertinente, que faz sentido e que importa para a maioria da população. E, neste sentido, a administração e o planejamento são práticas virulentas, causam impacto e contribuem para construção de uma sociedade brasileira menos injusta, menos desumana e menos desigual ou discriminatória.

Posturas e Perspectivas

A administração e o planejamento da educação são práticas sociais que se realizam no interior de uma realidade concreta. Nós construímos e experienciamos nossa prática na realidade social brasileira. Esta realidade é uma realidade que se cons-

trói e que muda. ocorreram mudanças na formação social brasileira. A correlação de forças sociais, hoje, não é a mesma que a de outras épocas.

As regras e as leis que regem a sociedade não são naturais, inerentes à “natureza” da sociedade. Sociedade é uma realidade construída. Suas regras e suas relações são criadas, construídas e estabelecidas pela forma concreta como as pessoas participam das práticas sociais.

Toda evolução da formação social brasileira manteve, na base de sua construção social, relações de exploração e dominação. As relações que se estabeleceram no interior do modo dominante de produção no Brasil dividem a população em dois pólos antagônicos. Num pólo estão os que detêm, são proprietários e controlam os meios de produção. Estes são os grupos dominantes da nossa sociedade. No outro pólo estão aqueles aos quais sobra apenas vender a sua força de trabalho e formam as massas dominadas da sociedade.

Os planejadores e administradores da educação estão contribuindo para superar esta contradição básica da sociedade ou fazemos parte da chamada “classe média sebosa” a serviço da manutenção desta contradição.

A administração e o planejamento da educação não existem no abstrato. Mesmo porque se administra e planeja a educação e esta só existe como ela acontece no concreto. Num contexto marcado por relações de dominação e exploração a nossa prática tende a ser um mecanismo social cuja finalidade é garantir a “organização” e o funcionamento desta sociedade. Conseqüentemente, a tendência dominante é caucionar e garantir uma educação que reproduza, confirme e até modernize as relações sociais vigentes. Neste mesmo contexto, entretanto, contrói-se a tendência oposta.

Portanto, constroem-se teorias e exerce-se a administração e o planejamento da educação de maneiras e com conteúdos diversos e até contraditórios. Há duas posturas e perspectivas básicas opostas, que fundamentam e definem as teorias e as atuações em administração e planejamento da educação. A primeira é a postura redundante e a segunda é a postura relevante.

1) Postura redundante

Esta postura ou perspectiva toma diferentes configurações concretas. Há três principais maneiras de ser redundante: o alienado, o comprometido e o ambíguo.

a) A redundância alienada: os deuses do Monte Olimpus. Estes administradores e planejadores estão embriagados com a magia do domínio dos meios, embevecidos com o ritual técnico e não percebem que a realidade lhes escapa. A realidade deixa de ser a origem e o destino de sua prática social. Neste caso, administradores e planejadores formam uma casta, onde o jogo do poder, autoridade prescritiva, acobertados por jargões de um linguajar olímpico e pelo brilho da magia, podem trazer bons salários e empregos, mas esvaziam sua prática, seu conteúdo e sentido.

b) Redundância comprometida: os subservientes dominadores. Estes estão nitidamente a serviço da sustentação e do funcionalismo da sociedade como ela é, aqui e agora. Como a formação social concreta se rege pelas relações sociais e objetivas

que se estabelecem na produção dos bens materiais, a administração e o planejamento da educação tendem a, de fato, garantir uma educação adequada ao modo de produção dominante, vigente nesta sociedade. as condições sociais da educação influem na elaboração de teorias e no exercício concreto da administração e do planejamento da educação para a reprodução e o reforço destas mesmas condições. Os interesses dominantes tendem a determinar o que pensa e o que se faz em administração e planejamento da educação. E os ouvidos dos administradores e planejadores continuarão, como parecem ter sempre estado, sensíveis e atentos aos sussurros das elites e surdos aos clamores seculares do povo.

c) Redundância ambígua: o reacionário dissimulado. Esta postura é muito comum na nossa prática. Tenta um arranjo entre interesses antagônicos e, por isso mesmo, é ambígua na tentativa de combinar perspectiva de manutenção e de transformação. Como a postura a serviço da manutenção é a dominante em qualquer contexto social, esta ambigüidade tende a se construir num sofisticado apoio à manutenção do que existe. Neste sentido dissimula e acoberta uma prática social reacionária e conservadora com incoseqüentes discursos e ações aparentemente comprometidos com mudança.

2) Postura Relevante

Esta postura ou perspectiva está a serviço da mudança e da transformação da sociedade. Como na formação social brasileira existem interesses, expectativas e necessidades opostos e antagônicos aos dominantes, a administração e o planejamento da educação podem ter como perspectiva básica contribuir para o atendimento dos interesses, expectativas e necessidades das classes dominadas. E isto implica numa prática que contribua para a transformação estrutural da sociedade brasileira.

Em busca da efetividade relevante

A primeira preocupação, a base da legitimidade da administração e planejamento da educação, está na relevância social da prática educativa que planeja ou administra. Por isso a preocupação fundamental do administrador e do planejador é o impacto, a percussão, a incidência ou o sentido sócio-político e econômico da prática educativa. Este critério de legitimidade de nossa prática não busca apenas a racionalização dos meios, nem a otimização da consecução dos objetivos, nem mesmo a adequação dos objetivos à sociedade onde esta educação se realiza. Não há automática relação entre o processo e o impacto. O aparentemente inútil pode resultar no mais vibrante efeito ou impacto social. A eficiência, a eficácia e a efetividade, na sua máxima sofisticação, podem resultar no vazio inútil.

A modernização administrativa, a sofisticação do planejamento, a melhoria do fluxo e a adequação ao mercado de trabalho e a determinados interesses da sociedade estão subordinados à preocupação da justiça e da equidade. A primeira pergunta e

a interrogação que perpassa toda educação, em especial sua administração e planejamento, é para o quê e para quem, a que projeto social e a que interesses, realmente, serve o que se planeja e administra.

Parece que experienciamos alternativas de casuísmo e o sufoco do arrocho na educação. Além destas alternativas e muito mais significativa, é a redefinição política da prática educativa. A necessidade de uma visão a longo prazo não exige o agir agora. Qualquer tentativa de alterar o amanhã começa hoje. O longo prazo começa agora. Para tornar possível o impossível de amanhã precisamos fazer hoje o que é possível.

A ilusão da adequação da educação às necessidades específicas do mercado de trabalho vem comprimindo a prática educativa para dentro de limites que subtraem da educação sua base e seu significado último. A expressão física não revela a totalidade. Não se fala de uma pessoa quando se analisa o cadáver. Servir ao capital é desservir ao homem. Não é mais possível deixar de lado os segmentos sociais que hoje se constroem como forças decisivas na afirmação histórica do povo brasileiro. Estas novas forças compõem-se, principalmente, dos assalariados.

A administração e o planejamento da educação, para serem historicamente pertinentes, devem estar imbricados com o mundo do trabalho. Mesmo porque o lugar do conhecimento é a prática social da produção de bens materiais e serviços. É dessa prática que o conhecimento se origina, nela se desenvolve e sobre ela reincide. Toda prática social é um processo de produção de existência. Nela se concretiza a unidade dialética do sujeito e do objeto. Esta unidade é esvaziada pelo idealismo, na sua supervalorização do sujeito, e pelo materialismo mecanicista, na sua supervalorização do objeto.

Portanto a atividade prática social dos indivíduos concretos constitui a categoria fundamental da conscientização. Conseqüentemente, este processo de produção da existência é o cerne e o eixo da prática educativa. Nela se constrói o homem em sociedade ou se transforma o mundo transformado o homem. A administração e o planejamento da educação, no seu embasamento teórico na sua atuação concreta, pode tender para o impedimento ou para o impulso da afirmação histórica sócio antropológica.

A busca da efetividade relevante exige a co-responsabilidade e a solidariedade. O argumento da competência, no sentido de isolamento de “especialista” em educação ou da apropriação indevida do poder de decisão e direção, é um refúgio sofisticado do facismo antipedagógico. A capacidade de construção sócio-antropológica e afirmação crítica e criativa da pessoa humana não convivem com a metologia autoritária. A construção da prática do planejamento participativo e da administração autogerida parece mais pertinente ao ato e ao processo pedagógico. A competência e a qualidade são determinadas historicamente pelo que significam, para quê e para quem temos “competência” e “qualidade”. A competência e a qualidade são expressões políticas de um papel social. Sua vinculação ao poder de decisão e controle burocráticos, no sentido de alienado e alienante, não é fortuito. A ingênua crença da neutralidade técnica pode embaciar a virulência da crítica e da consciência. Nem por isso deixa de acobertar uma opção ocultada, mas real, da prática.

A falta de capacitação ou qualificação profissional para o exercício da administração e do planejamento da educação é um argumento usado para legitimar as relações sociais do trabalho existentes na educação. No interior da prática educativa não só se reproduzem as condições objetivas da divisão social do trabalho, mas também se realiza esta divisão. O rompimento social entre os que decidem e controlam, de um lado, e os que executam, de outro lado, faz parte e determina a forma como os educadores se relacionam. O adestramento do homem aos interesses do capital invade e dá configuração específica às relações sociais entre os agentes educativos.

A vinculação da propriedade dos meios de produção e da capacitação técnica com o poder de decisão e controle sustenta o antagonismo social entre a minoria beneficiada e a maioria que de fato faz, que produz a riqueza e os serviços. A educação cumpre a sua função de serviço ao capital pela consolidação da vinculação entre o poder, e a posse ou a preparação técnica.

A perspectiva da afirmação histórica e da construção sócio-antropológica pela produção de sua existência vinculada dialeticamente o trabalho e o conhecimento na prática da transformação do mundo, da sociedade e de si mesmo. Essa perspectiva aponta na direção da participação e implica na autogestão.

O desenvolvimento tecnológico é um caução de transformação sustentando a construção da emancipação humana e não um mecanismo que garante a dominação.

A capacitação para a administração e o planejamento apropriados por poucos e objetivados a serviço dos interesses do capital se opõe ao conhecimento técnico socializado que instaura historicamente a unidade entre o gerir e o fazer, entre a decisão e a execução, entre os objetivos e o produto, entre o conhecimento e o trabalho.

Há uma dimensão político-ideológica na atuação concreta dos administradores e planejadores da educação. Isto não significa que esta dimensão seja necessariamente visada ou deliberadamente buscada. Como os administradores e planejadores da educação não costumam explicitar a dimensão político-ideológica tende a ser dissimulada, ignorada e, até mesmo, inconscientemente assumida. As razões que se escondem por trás dos pressupostos exigem um debruçar-se crítico sobre nossas teorias e nossas atuações.

Uma das características da dissimulação, típica do raciocínio burguês, é a redução do sucesso ou do insucesso a uma base individualista. O pressuposto dos desejos individuais como base social e o pressuposto da aptidão ou não-aptidão individual para o sucesso ou insucesso escolar escondem a necessidade do capital de que exista uma classe subserviente e pobre ou de que a maioria da população não tenha acesso à propriedade e ao controle dos meios de produção. As classes sociais são produzidas e reproduzidas, também pela educação, segundo os interesses do capital.

Os interesses e desejos "individuais" expressam o resultado da construção do indivíduo em sociedade. A história do homem em convivência é exatamente a história do próprio homem. Conseqüentemente, um projeto educativo voltado para o indivíduo, a partir de uma visão abstrata de ser humano, subtrai deste o elemento último e decisivo de sua constituição. As dimensões sócio-individuais são constitutivas do eu. Sociedade e indivíduo são inseparáveis, existem e se constroem no mesmo ato de transformação do mundo e de si mesmo.

O ajuizamento da teoria e da atuação em planejamento e administração da educação se faz pelo real. Mediatizados pelo real nos encontramos na fronteira do amanhã e não apodrecemos nossa atuação na espúria vinculação com o poder, que acoberta e sustenta as contradições básicas da sociedade.

Uma educação que se realiza numa sociedade que precisa ser transformada assume uma dimensão política mais contundente para ser fiel à identidade pedagógica desta prática social.

CONCLUSÃO

A contradição fundamental da educação na sua perspectiva histórica está determinada pela contradição entre interesses antagônicos construídos nas relações de produção, que se estabeleceram no interior da evolução da formação social brasileira.

A administração e o planejamento da educação podem assumir a perspectiva redundante, passiva e reativa, voltada para a maximização do benefício privado, garantindo a divisão social. Neste sentido presta um serviço de capacitação, domesticação e adestramento, adequando as pessoas segundo os interesses do capital.

A administração e o planejamento podem assumir uma perspectiva transformadora, voltada para a eficiência social e econômica, instaurando a participação e a autogestão. Neste sentido presta um serviço de socialização, afirmação histórica e vincula conhecimentos e trabalho, gerir e fazer, segundo os interesses sócio-políticos-econômicos da maioria.

Estas duas tendências são antagônicas. Num contexto marcado por este antagonismo, a atuação e a teoria dos administradores e planejadores da educação tende a assumir a perspectiva dominante na sociedade como um todo. Esta está determinada, na nossa sociedade, pelos interesses do capital. Entretanto, esta determinação não é fatal, imutável e eterna. A forma como se administra e planeja não faz parte educativa e sua administração e planejamento são realidades objetivas historicamente construídas. E, por isso mesmo, mutáveis e reconstruíveis. Conseqüentemente, a administração e o planejamento da educação podem assumir a perspectiva transformadora.

A educação, lugar de nossa prática como administradores e planejadores, trabalha fundamentalmente ao nível do desenvolvimento da consciência humana. Este desenvolvimento da consciência está condicionado pela perspectiva de nossa prática. A perspectiva que assumimos implica em características diferentes da nossa prática. Esta características constroem possibilidades diferentes para o desenvolvimento da consciência.

Nossas posturas e perspectivas de planejadores e administradores da educação, nossas teorias e nossa atuação, estão sendo desafiadas e até atropeladas pela realidade concreta a qual pretensamente deveríamos servir. À guisa de conclusão apontaria algumas balisas ou linhas de ação para um quê-fazer teórico e prático mais pertinente e relevante.

1) A administração e o planejamento da educação não são tarefas profissionais neutras. São uma prática e não podem ser comprimidas para dentro da racionalidade técnica. Exigem paixão, além de razão; coração, além de cabeça e computador. Ser

administrador e planejador da educação é um trabalho e não um emprego.

2) A administração e o planejamento da educação fazem sentido pelo seu impacto, pela sua percução e incidência na transformação da sociedade. E não são mecanismos cada vez mais sofisticados para a melhoria da mesma ou até para o deterioramento progressivo da função educativa.

3) A administração e seu planejamento são um serviço à construção da sociedade, da produção da existência e da convivência social. E não são um serviço ao capital e às desigualdades, à exploração e ao aviltamento da criticidade e criatividade, exigidos pelo capital.

4) A referência ou o ajuizamento da legitimidade da administração e do planejamento da educação que esfria as aspirações da maioria para serem subservientes e explorados, enquanto esquentas as aspirações de uma minoria para serem dominadores e exploradores.

5) A administração e o planejamento da educação são atividades históricas, que se situam nas fronteiras do amanhã, rompendo o limites do agora. E não se limitam a uma atividade de racionalização que busca adequar a educação como mecanismo otimizado de seleção social.

6) A teoria e a atuação em administração e planejamento da educação são uma tarefa de todos os agentes envolvidos no quê-fazer da educação. E não são monopólio de especialistas. Um especialista em administração e planejamento que se dão em todos os níveis, é um catalizador do processo social e socializados da administração e do planejamento. E não um fazedor enclausurado de uma administração e um planejamento mais ou menos irrelevantes e não-pertinentes.

7) Em administração e planejamento da educação nosso quê-pensar e quê-fazer devem estar visceral e dialeticamente relacionados e este conjunto, e nossa prática deve estar comprometida com todos os que de fato fazem a educação.

8) A busca da efetividade relevante exige que:

- evitemos a falaciosa sofisticação dos métodos e técnicas e assumamos a humildade da busca conjunta;

- abandonemos o linguajar esotérico e os jargões que escondem, mais que revelam, a realidade, e cultivemos a simplicidade na busca ativo-teórica no real complexo;

- saíamos da vinculação ao poder e busquemos a fidelidade ao povo.

O compromisso sócio-político e pedagógico da administração e do planejamento da educação, na busca da efetividade relevante, é consciente e explicitamente anti-autoritário e, portanto, indica na direção do planejamento participativo e da prática da administração autogerida. Isto exige a conquista do poder por quem, de fato, o tem, isto é, pelos que fazem a nação. O poder ilegítimo incrustado nas mãos das classes dominantes deve ser conquistado de volta para a origem do poder. Esta socialização do poder é o suporte para a efetividade relevante da prática educativa. E, conseqüentemente, o caminho para a contribuição da educação na construção sócio-antropológica de uma sociedade brasileira identificada com os interesses de todos os brasileiros.

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

Gaudêncio Frigotto

RESUMO

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

ABSTRACT

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

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

Marx

INTRODUÇÃO

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

* Primeiro capítulo do livro *A produtividade da escola improdutiva*: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista, publicado anteriormente em RBAE (Porto Alegre), r.2, n.1, p. 10-17, jan./jun. 1984.

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

1. TEORIA DO CAPITAL HUMANO: O MOVIMENTO INTERNO

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

1.1. O apelo de Adam Smith e seus discípulos

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

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

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

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

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

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

Vale assinalar que a idéia de *capital humano* surge, historicamente, bem antes – até mesmo do Brasil⁷ – da década de 50. O fato de que sua formulação sistemática e seu uso ideológico somente se verificam a partir do fim da década de 50 e início da década de 60 aponta para a hipótese de que é efetivamente neste período que as novas formas que assumem as relações intercapitalistas demandam e produzem esse tipo de formulação.⁸

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

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

Do ponto de vista macroeconômico, a teoria do capital humano constitui-se num desdobramento e/ou um complemento, como a situa Shultz, da teoria neoclássica do desenvolvimento econômico. De acordo com a visão neoclássica, para um país sair do estágio tradicional ou pré-capitalista, necessita de crescentes taxas de acumulação, conseguidas, a médio prazo, pelo aumento necessário da desigualdade (famosa teoria do bolo, tão amplamente difundida entre nós). A longo prazo, com o fortalecimento da economia, haveria naturalmente uma redistribuição. O crescimento atingido determinaria níveis mínimos de desemprego, a produtividade aumentaria e haveria uma crescente transferência dos níveis de baixa renda do setor tradicional para os setores modernos, produzindo salários mais elevados. (9)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O trabalho de Denison (17) é o mais conhecido entre os que introduziram inicialmente o fator H na função de produção, nos Estados Unidos e em outros países.

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

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

As críticas internas sobre o modelo, a despeito de sua capacidade de formalização e matematização, são inúmeras. M. Abramovitz, por exemplo, denomina o "resíduo" atribuído à educação, treinamento, etc., "índice de nossa ignorância", querendo enfatizar a debilidade desse tipo de medida. (19) De outra parte, a suposição básica de que os "fatores recebem o valor de seus produtos marginais" implica a suposição de que a concorrência perfeita prevaleça no mercado desses produtos, o que conflita com o crescente caráter monopolista da economia capitalista, e a crescente intervenção do Estado. Além dessas críticas, Becker e Atkinson enfatizam que existem razões teóricas pelas quais o treinamento no próprio trabalho (20) e certos tipos de progresso técnico, (21) geram divergências entre as remunerações dos fatores e o valor dos produtos marginais.

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

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

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

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

Os trabalhos de Becker (25) e Blaug, 26 entre outros, assinalam a natureza deste tipo de análise.

Desenvolveu-se dentro da ótica microeconômica uma grande quantidade de trabalhos sobre análises de custo-benefício, taxa de retorno (27) e mesmo técnicas de provisão de mão-de-obra 28 (manpower approach) cujo objetivo, no primeiro caso, é tentar mensurar, a nível micro, o efeito de diferentes tipos e níveis de escolarização, em termos de retorno econômico; e, no segundo, buscar ajustar requisitos educacionais a necessidade do mercado de trabalho nos diferentes setores da economia, tanto a nível macro, como micro.

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

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

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

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

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

Um primeiro conjunto de trabalhos deriva de uma inspiração tipicamente da sociologia funcionalista, em cuja fonte encontramos os trabalhos de Parsons. (30) Robert Dreeben desenvolve um trabalho sistemático defendendo a tese de que, dadas as características estruturais próprias da escola – composição dos agentes, horários, prêmios e sanções, complexidade, diferenciação de papéis – aprende-se nela um conjunto de

normas que vão definindo atitudes de independência, realização, universalismo, especificidade, funcionais às organizações da sociedade industrial. (31)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Este tipo de enfoque não vislumbra que as relações capitalistas de produção não determinam, necessariamente, um total domínio sobre o homem e que este não é deterministamente passivo. Certamente, nas relações escolares, familiares e de trabalho, não se reproduzem linearmente as relações capitalistas. Aceitar a análise dos autores, tal qual é apresentada, é cair no imobilismo e na crença da impossibilidade de organizar, no interior da escola, família, fábrica, e na sociedade civil em seu conjunto; os interesses dos dominados. O caráter reducionista da análise não permite aos autores perceberem que a reprodução, via escola, família, etc., que efetivamente ocorre, não se dá de forma tão linear, mas por mediações de diferentes naturezas. Da mesma forma, não percebem que o trabalho escolar pode, igualmente por mediação, desenvolver um tipo de relação que favorece a ótica dos dominados. O problema básico da linha de análise dos citados autores reside na não-apreensão das categorias fundamentais de análise do método histórico dialético.

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

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

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

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

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

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

Como vimos anteriormente, o raciocínio da concepção do capital humano, tanto do ponto de vista do desenvolvimento econômico como da renda individual, é

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

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

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

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

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

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

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

Ocorre neste tipo de análise uma inversão que caracteriza o modelo circular de análise. Enquanto a educação é tida, na ótica do capital humano, como fator básico de mobilidade social e de aumento da renda individual, ou fator de desenvolvimento econômico, nestas análises, o fator econômico, traduzido por um conjunto de indicadores sócio-econômicos, é posto como sendo o maior responsável pelo acesso, pela permanência na trajetória escolar e pelo rendimento ao longo dessa trajetória. O que é determinante vira determinado. Ou seja, a escolarização é posta como determinante da renda, de ganhos futuros, de mobilidade, de equalização social, pela equalização das oportunidades educacionais (tese básica do modelo econômico concentrador), e o acesso à escola, a permanência nela e o desempenho, em qualquer nível, são explicados fundamentalmente pela renda e outros indicadores que descrevem a situação econômica familiar.

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

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

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

É nosso interesse tentar demonstrar neste item que o caráter circular da teoria do capital humano deriva necessariamente da concepção de homem, de sociedade, que ela busca veicular e legitimar, e da função de escamoteamento das relações de produção que ocorrem concretamente na sociedade capitalista. Ou seja, a questão fundamental da necessária circularidade desta visão do capital humano é que o método em que ela se funda e desenvolve, na análise do real, traduz e ao mesmo tempo, constitui-se em apologia da concepção burguesa (43) de homem, de sociedade, e das relações que os homens estabelecem para gerar sua existência no modo de produção capitalista.

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

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

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

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

Finalmente, mostraremos que a superação da circularidade da teoria do capital humano implica na utilização de um método que veicule a ótica da classe interessada na mudança das relações sociais de produção vigentes. Trata-se do método que veicula a ótica da classe dominada, única interessada na mudança estrutural e, por conseguinte, única interessada em analisar as leis que produzem as relações sociais de exploração no interior da sociedade capitalista. É o método histórico-dialético, como instrumento de rompimento e superação da circularidade, da elevação do empírico aparente ao concreto do real, do senso comum à consciência crítica, método que é a um tempo instrumento de produção do conhecimento do real e instrumento de intervenção prática neste mesmo real.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

" – as afirmações de conhecimento do mundo só podem ser justificadas pela experiência;

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

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

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

- as proposições analíticas não possuem conteúdo factual;

- as proposições analíticas são verdadeiras por convenção;

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

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

- na ciência não cabem julgamento de valor;

- as ciências se distinguem por seu objeto, e não por sua metodologia". (49)

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

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

A objetividade, entendida como a isenção e neutralidade do sujeito

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

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

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

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

A) O homo oeconomicus racional. (50) O indivíduo como unidade-base de análise

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

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

"Ele é um filho do iluminismo e, portanto, um individualista em busca do proveito próprio (...) Como produtor maximiza sua fatia de mercado ou de lucro. Como consumidor maximiza a utilização por meio da comparação onisciente e improvável entre, por exemplo, morangos e cimento marginal (...). Da diferença individual, ao comércio internacional, está sempre alcançando os melhores equilíbrios objetivos entre desencentivos e recompensas". (51)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De outra parte, mesmo que quisessem administrar, não de acordo com a

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

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

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

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

Elimina-se do âmbito da análise econômica o problema das classes. O conceito de capital, uma relação social específica, própria de uma sociedade específica, delimitada historicamente, transfigura-se num fator de produção universal, existente em qualquer sociedade humana. Reduz-se o capital aos seus aspectos puramente físicos (65).

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

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

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

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

A produção historicamente determinada das classes fundamentais, (68) capitalistas - donos dos meios e instrumentos de produção e do capital, açambarcadores de mais-valia e de trabalhadores assalariados, donos apenas de sua força de trabalho,

produtores da mais-valia cuja sobrevivência depende de que os primeiros lhes cumpram esta força de trabalho, é tida como um dado natural.

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

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

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

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

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

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

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

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

NOTAS

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

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

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

4. STUART MIL (1848). A concepção de educação como treinamento e adestramento para o trabalho é explícita em Stuart Mill, bem como uma tácita aceitação da desigualdade social.

5. MARSHALL (1980)

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

7. “Simultaneamente é necessário atender à sorte de centenas de milhares de brasileiros que vivem nos sertões, sem instrução, sem higiene, mal alimentados e mal vestidos, tendo contato com os agentes do poder público apenas através dos impostos extorsivos que pagam. É preciso agrupá-los instituindo colônias agrícolas; (...) despertar-lhes, em suma, o interesse, inculcando-lhes hábitos de atividades e de economia. Tal é a valorização básica, essa sim que nos cumpre iniciar quanto antes - **a valorização do capital humano** (o grifo é nosso), por isso que a medida da utilidade social do homem é dada pela sua capacidade de produção.” Ver CARONE 9245 : 1969).

8. Veremos esse aspecto detalhadamente no capítulo 2, onde abordaremos as condições históricas que demandam esta formulação.
9. Esta tese toma força especialmente a partir dos estudos empíricos de Kuznets, através dos quais tenta evidenciar que existe uma relação com o formato de um “U”, entre igualdade de distribuição de renda e níveis de renda *per capita*. Ver KUZNEU (1955). No capítulo 2 retomaremos esta questão, ligando as teorias do desenvolvimento com a educação.
10. SCHULTZ (1962). Certamente Schultz teria grande dificuldade para justificar hoje o desemprego em massa nos EUA (perto de 10 milhões de pessoas), embora esses indivíduos tenham “investido fortemente neles mesmos”.
11. Id. *ibid*.
12. Além do livro citado, ver SCHULTZ (1973).
13. As abordagens mais frequentes para o estudo das relações sociais entre educação e desenvolvimento (crescimento) econômico são as comparações internacionais, comparações intertemporais, comparações interindustriais e a análise do “fator residual”. O segundo e o terceiro tipo de abordagem tiveram pouco impacto quando comparados com o primeiro e o último.
14. HARBINSON e MYERS (1964). No Brasil, os trabalhos de LANGONI (1972 e 1974) se enquadram nesta ótica. O mesmo vale em relação ao que escreve sobre educação e distribuição de renda SIMONSEN (1969).
15. Toda vez que nos referimos à crítica interna, estamos entendendo as críticas que partem dos próprios adeptos da teoria do capital humano, que se atém não ao questionamento dos supostos da teoria, mas de alguns aspectos dos trabalhos que buscam demonstrá-la e confirmá-la.
16. A fórmula geral de Cobb-Douglas é geralmente apresentada pela equação $X = AK^a L$, onde X = volume de produtos; A = nível de tecnologia; K = insumos de capital; L = insumos de mão-de-obra; a uma constante; a-1 é igual à unidade para dar rendimentos constantes de escala.
17. DENISON (1962).
18. SHEEHAN (1973).
19. ABRAMOVITZ (1962).
20. BECKER (8-1 : 1964a)
21. ATKINSON e STIGLITZ (1969).

22. Um exemplo deste tipo de polêmica interna é a discussão que se estabeleceu entre Langoni e Castro na década de 70. Ver CASTRO (1971 a e 1971b) e LANGONI (1971).

23. NLAU e DUCAN (1967); ANDERSON (1961); PASTORE e OWEN (1968); PASTORE (1979).

24. A visão macroeconômica da teoria do capital humano ressuscita os conceitos da teoria neoclássica do marginalismo. Afastam-se desta relação, como veremos adiante, questões relativas aos rendimentos do monopólio, à divisão social do trabalho e toda a crítica da forma privada de apropriação do lucro. Ver ATTALI e GUILLAUME (187-209 : 1975).

25. BECKER (1964b).

26. BLAUG (1972).

27. Além dos trabalhos de Becker, Blaug, inúmeros outros vêm sendo produzidos nesta área. Entre outros, ver PSACHAROPOLOUS (1969); KLINOV - MALUL (1966); PREST e TUVEY (1965); MISHAN (1971). No Brasil temos as análises de Langoni e de Castro.

28. A aplicação de maior impacto em termos de abrangência e mesmo em termos do fracasso da técnica de man-power-approach foi no projeto Mediterrâneo, pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), abrangendo Espanha, Grécia, Itália, Portugal, Turquia e Iugoslávia. Ver, a respeito desta técnica, PARNES (1964).

29. Para uma idéia dessa tese e para uma orientação bibliográfica pertinente ao assunto, ver LIMA (1980). Outros trabalhos, desenvolvidos por autores como Edwards, Reich e Gordon, preocupam-se em caracterizar a segmentação do mercado como um processo decorrente da transição de um capitalismo competitivo para um capitalismo monopolista. Ver, a esse respeito, GORDON (1972) e REICH, GORDON e EDWARDS (1972).

30. PARSONS (1961).

31. DREEBEN (1968).

32. BOWLES (1972); BOWLES e GINTIS (1975).

33. GINTIS (1971).

34. GINTIS (1974).

35. EDWARDS (1976).

36. Sob esse aspecto, para uma crítica a esses autores, ver SALM (49 - 54 : 1980).
37. SARUP (155 : 1980).
38. Id. *ibid.* p. 155.
39. Id. *ibid.* p. 158 e 160.
40. COLEMAN (1966).
41. ECIEL - Programa de Estudos Conjuntos de Integração Econômica da América Latina. Ver também CASTRO (1976).
42. Indicamos aqui alguns trabalhos que se ocupam desta crítica. A obra de SRAFFA (1977) representa o trabalho que deflagra, dentro da chamada “crítica de Cambridge”, um questionamento à teoria do valor e do capital dos neoclássicos. BELUZZO (1980) retoma Sraffa e tenta mostrar alguns de seus equívocos.
43. Conceção burguesa é utilizada aqui com dupla intenção: primeiro para caracterizar a marca de classe do pensamento econômico neoclássico e da visão do capital humano; segundo, para identificar, nesta concepção e nesta classe (fundamental), não só os donos dos meios e instrumentos de produção, mas também aqueles que administram, gerenciam, organizam em nome dos donos do capital.
44. Não há, por parte do autor, nenhuma intenção de subestimar a relevância da estatística, da matemática, da quantificação no trabalho científico. O problema aqui situa-se no tipo de uso e de manipulação que se faz do real, através desse instrumental. Ver a esse respeito PINTO (397-417 : 1979).
45. A pseudoconcreticidade se caracteriza exatamente pelo mundo dos fenômenos externos, pela aparência do real, pelo mundo dos objetos fixados que dão a impressão de serem condições naturais e não são imediatamente reconhecíveis como resultados da atividade social dos homens. Ver Kosik (9-23 : 1969); SAVIANI (9-23 : 1980); MAO TSE TUNG (12-29 : 1979).
46. Não é ao acaso que a maioria dos textos de economia que veiculam o ideário burguês começam por uma “confissão” de fé no método positivista.
47. GREEN e NORE (38 : 1978).
48. Ao leitor interessado em aprofundar esta problemática, sugerimos a leitura, dentre outros trabalhos, dos seguintes autores: STRAWSON (1975); SIMPSON (1973); MUGUERZA (1974); AYER (1965); SWEIMBERG (1959); KNELLER (1966); KNELLER (1972). O pensamento popperiano constitui uma das mais refinadas formulações positivistas que dá respaldo à postura metodológica da economia burguesa. Ver a esse respeito WILLIAMS (1975).

49. HOLLIS e NELL (21-2 : 1977). Ver também KNELLER (1969).
50. Para uma análise mais detalhada do conceito de homo oeconomicus racional, ver KOSIK (81-97 : 1969).
51. HOLLIS e NELL (37 : 1977).
52. Para a economia burguesa, o homem existe enquanto uma grandeza física, como todas as demais, tratável matematicamente. O homem transforma-se num objeto-mercadoria, o mundo humano em mundo físico e a ciência do homem-objeto em física social. Ver KOSIK (82 e segs.: 1969).
53. HIMMELWEIT (39 : 1979)
54. “A maximização fornece a força motriz da economia (neoclássica). Esse princípio afirma que qualquer unidade do sistema se moverá na direção de uma posição de equilíbrio, em consequência de esforços universais para maximizar a utilidade ou retornos. A maximização é uma lei básica geral que se aplica a unidades elementares e, por meio de regras de composição, a coleções maiores e mais complicadas dessas unidades”. (KRUPP (78 : 1977).
55. Argumentarão os economistas burgueses hodiernos que a ciência econômica evoluiu, e a visão simplificada da concorrência perfeita e de “mão invisível”, diante das crises cíclicas da sociedade capitalista, foi amplamente revista. Keynes e os pós-keynesianos estão aí para demonstrá-lo. Realmente, isso ocorreu. O que nos interessa mostrar, porém, é primeiramente que estas análises pouco alteraram na substância os supostos básicos da visão burguesa na realidade social e econômica e em nada mudaram a visão de homem. De outra parte, embora internamente a análise econômica tenha “evoluído”, a concepção do capital humano funda-se sobre a visão neoclássica ou marginalista.
56. MARX (livro 1, v. 1, 196 : 1980).
57. Id. ibid. p. 197.
58. KOSIK (100 : 1969).
59. KOSIK (105 : 1969).
60. É importante assinalar que o movimento circular das explicações da teoria do capital humano, como vimos anteriormente, decorre da transmutação da análise das classes sociais para a análise do indivíduo dentro de uma estratificação. A investigação então só pode girar em círculo - a renda é função de mais escolaridade, esta é função do *fator econômico* - posse de bens, etc., daí a análise dos determinantes da escolaridade.

61. KOSIK (105 : 1969).
62. KOSIK (107 : 1969).
63. Para uma análise mais detalhada da questão da revolução gerencial e a suposta separação entre a propriedade dos meios de produção e o controle e a consequente superação do conflito de classes, ver BEUTEL (52-54 : 1978). Ver também BRAVERMAN (1977), especialmente parte IV e V, p. 243-346. Retomaremos esta questão no capítulo 2, quando discutiremos mais detalhadamente a ligação da tese do capital humano com as visões neocapitalistas.
64. BELLUZZO (17 ; 1978). Ver também, do mesmo autor, A transfiguração crítica. *Estudos Cebrap*, n. 24, p. 1-39. São Paulo : Brasiliense, s. d.
65. Id. *ibid*.
66. Ver GRAMSCI (38-44 : 1978).
67. Para um aprofundamento das influências do pensamento de Hobbes, Locke e Hume na teoria econômica do capitalismo nascente, ver NAPOLEONI (41 e segs.: 1978).
68. As classes dos capitalistas e dos trabalhadores assalariados são fundamentais no sentido de que definem a especificidade, a essência das relações sociais que se estabelecem no modo de produção capitalista.
69. MARX (189 : 1980).
70. Em relação às categorias básicas da forma de Estado liberal, ver PEREIRA (1977). Ver também capítulo 2.
71. GREEN e NORE (1978).
72. MARX (194 : 1980).
73. IESAE/FGV (52 : 1981).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVITZ, M. Economic growth in the United States. *American Economic Review*, set. 1962.
- ANDERSON, C. A. A skeptical note on education and mobility. *American Journal of Sociology*, n. 66, 1961.
- ATKINSON, A. B. e STIGLITZ, J. E. A new view of technical change. *Economic Journal*, n. 79, set. 1969.
- ATTALI, Jacques e GUILLAUME, Marc. A anti-economia : uma crítica à teoria econômica. Rio de Janeiro : Zahar, 1975.
- AYER. El positivismo lógico. México. Fondo de cultura, 1965.
- BECKER, G. S. Human capital : a theoretical and empirical analysis with special reference to education. New York : Columbia, 1964.
- BELLUZZO, L. G. Distribuição de renda : uma visão da controvérsia. In: TOLIPAN, R. e TINELLI, A. C. *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. Rio de Janeiro : Zahar, 1978, p. 17.
- _____. A transfiguração crítica. Estudos Cebrap, n.24, p. 1-39. São Paulo : Brasiliense, s. d.
- _____. Valor e capitalismo - um ensaio sobre a economia política. São Paulo : Brasiliense, 1980.
- BEUTEL, M. *Classe e estratificação social*. In: GREEN, F. e NORE, P. org. *Economia : um antitexto*. Rio de Janeiro : Zahar, 1978. p. 52-74.
- BLAUG, M. Na introduction to the economics of education. New York, 1972.
- BOWLES, S. *Unequal education and reproduction of social division of labor*. In. CARNOY, M. *Schooling in a corporate society : the political economy of education in America*. New York, 1972.
- BOWLES e GINTIS. The problem with the human capital theory : a marxian critique. *American Economic Review*, Maio 1975.
- BRAVERMAN, H. Trabalho e capital monopolista : a degradação do trabalho no século XX. Rio de Janeiro : Zahar, 1977.
- CARONE, Edgar. *A primeira república*. São Paulo : DIFEL, 1969.
- CASTRO, C. M. Investimento em educação no Brasil : comparação de três estudos. *Resita de Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 1, n. 1, p. 141-59, jun./nov. 1971a.
- _____. Investimento em educação no Brasil : uma réplica. *Revista de Pesquisa e Planejamento*, v. 1, n.2, p. 393-401, dez. 1971b.

- _____. Educação, educabilidade e desenvolvimento econômico. MEC, 1976.
- SALM, Cláudio. *Escola e trabalho*. São Paulo : Brasiliense, 1980.
- COLEMAN, J. S. et alii. *Equality of educational opportunity*. (The Coleman Report). Washington : U. S. Printing Office, 1966.
- DENISON, E.F. *The sources of economic growth in the United States*. New York, 1962.
- DREBEN, Robert. *On what is learning in school*. Massachussets, 1968.
- DURAND, José C. G. org. *Educação e hegemonia de classe*. Rio de Janeiro : Zahar, 1978, p. 179.
- EDWARDS. R. *The social relations of production in the firm and labor structure*. In: EDWARDS, E. et alii. *Labor market segmentation*. Lexington, 1976.
- GINTIS. *Contre-culture et militantisme politique*. In. GRAS, A. *Sociologie de l'éducation : testes fondamentaux*. Paris, 1974.
- _____. Education, technology and characteristics of worker productivity. *American Economic Review*, Maio 1971.
- GORDON, D. M. *Theories of poverty and underemployment* : orthodox, radical and dual labor market perspective. Lexington, 1972.
- GRAMSCI, A. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1978.
- GREEN, F. e NORE, P., orgs. *Economia : um antiexto*. Rio de Janeiro : Zahar, 1978.
- HARBINSON, F. H. e MYERS, C. M. *Education manpower and economic growth*. New York : McGraw-Hill, 1964.
- HIMMELWEIT, S. O indivíduo como unidade básica de análise. In: GREEN, F. e NORE, P. *Economia : um antitexto*. Rio de Janeiro : Zahar, 1979. p. 35-52.
- HOLLIS, M. e NELL, E. J. O homem econômico racional : uma crítica filosófica da economia neoclássica. Rio de Janeiro : Zahar, 1977.
- IESAE/FHV. *Trabalho rural e alternativa metodológica de educação* : dimensionamento de necessidade e oportunidades de formação profissional. Rio de Janeiro, 1981. (Relatório de pesquisa).
- KLINOV-MALUL, Ruth. *Profitability of investmente in education in Israel*. Jerusalém, 1966.
- KNELLER, G. F. *Introdução à filosofia da educação*. Rio de Janeiro : Zahar, 1966.
- _____. *La lógica y el lenguaje en la educación*. Buenos Aires : El Ateneo, 1972.
- KOSIK, K. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1969.
- KUZNETS, Simon. *Economic growth and income inequality*. *American Economic Review*, v.6, n. 45, 1955.

LANGONI, C. G. As causas do crescimento econômico no Brasil. Rio de Janeiro : ANPEC, 1974.

_____. Distribuição de renda e o desenvolvimento econômico no Brasil. *Estudos econômicos*, v.2, n. 5, 1972.

_____. Investimento em educação no Brasil : um comentário. *Revista de Pesquisa e Planejamento Econômico*. v. 1, n.2, p. 381-92, dez. 1971.

LIMA, Ricardo. Mercado de trabalho : o capital humano e a teoria da segmentação. *Revista de Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 10, n. 1, p. 217-72, abr. 1980.

TUNG, MAO TSE. Sobre a relação entre conhecimento e prática : a relação entre conhecer e agir. In.

SAMPAIO, Carlos Augusto. *Filosofia de Mao Tse Tung*. Belém : Boitempo, 1979.

MARSHALL, Alfred. *Principles of economics*. 6. ed. Londres, 1980.

MARX, K. *O capital*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1980.

MISHAN, E. J. Cost-benefit analysis. Londres, 1971.

MUGUERZA, J. org. *La concepción analítica de la filosofía*. Madri, 1974.

NAPOLEONI, Cláudio. *Smith, Ricardo, Marx*. Rio de Janeiro : Graal, 1978.

NLAU, P. M. e DUNCAN, O. D. *The american occupational structure*. New York, 1967.

PARNES, H. S. *Manpower analysis in educational planning*. Paris : OCCD, 1964.

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

PASTORE, J. Desigualdade e mobilidade social no Brasil. São Paulo : Queiroz, 1979.

PASTORE, J. e OWEN, C. *Mobilidade educacional, mudança social e desenvolvimento no Brasil : notas preliminares*. revista da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, v. 35, n. 67/68, 1968.

PEREIRA, Luiz. *Capitalismo : notas teóricas*. São Paulo : Duas cidades, 1977.

PINTO, A. V. *Ciência e existência*. Rio de Janeiro : Zahar, 1979.

PREST E TUVEY. *Cost-benefit analysis : a survey*. *Economic Journal*, n. 75, p. 300, 1965.

PSACHAROPOLOUS, G. *The rate of return to investment in education at the regional level*. Haváí, 1969.

REICH, M.; GORDON, D.M. e EDWARDS, R. C. *A theory of labor market segmentation*. *Industrial Relations Research Association*, 1972.

SARUP, Madan. *Marxismo e educação*. Rio de Janeiro : Zahar, 1980.

- SAVIANI, Demerval. *Educação : do senso comum à consciência filosófica*. São Paulo : Cortez, 1980.
- SCHULTZ, T. *O Capital humano*. Rio de Janeiro : Zahar, 1973.
- _____. *O valor econômico da educação*. Rio de Janeiro : Zahar, 1962.
- SHEEHAN, J. *The economics of education*. Londres, 1973.
- SIMONSEN, M. H. *Brasil 2001*. Rio de Janeiro : ANPEC, 1969.
- SIMPSON, M. T. *Semântica filosófica*. Buenos Aires : Siglo XXI, 1973.
- SMITH, adam. *A riqueza das nações*. 1776.
- SRAFFA, P. *Produção de mercadorias por mercadorias*. Rio de Janeiro : Zahar, 1977.
- STRAWSON, P. F. *Escritos lógico-linguísticos*. São Paulo : Abril, 1975.
- WEIMBERG, J. R. *Examen del positivismo lógico*. Madrid : Aguilar, 1959.

O COMPROMISSO DO PROFISSIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO COM A ESCOLA E A COMUNIDADE

Carlos Roberto Jamil Cury

RESUMO

O autor discute a questão do compromisso do profissional de administração da educação com a escola e a comunidade enfatizando seu sentido sociopolítico. Focaliza ainda a participação, a formação universitária e as contradições enfrentadas nas práticas tradicionalmente instaladas.

Ao final, fica a proposta de administração concreta e de democratização do espaço escolar.

ABSTRACT

The author discusses the issue of educational administrators professional commitment to the school and its community, emphasizing its sociopolitical meaning. Key issues of participation, university preparation, and the contradictions confronted in traditional and current practices are also pointed out.

Finally, the author outlines a proposal for concrete administration and the democratization of schools.

ALGUMAS AFIRMAÇÕES. MUITAS INTERROGAÇÕES

O tema em questão é duplamente provocante. Primeiro, porque toca em um assunto que é sumamente sociopolítico: compromisso com a comunidade. Na verdade, o sentido de nossa ação só se esclarece quando participamos ativamente da história da sociedade da qual fazemos parte. Aliás, a expressão compromisso/com/comunidade no fundo é uma redundância... Segundo, porque nos atinge em nossa subjetividade. Não há compromisso sem uma decisão. O compromisso é o ato pelo qual eu decido assumir e assumo a responsabilidade de uma obra a ser realizada no conjunto dos grupos que participam do intrincado jogo contraditório do movimento social.

Nesse sentido, o "compromisso com" pode ser "descompromisso" em relação à vice-versa. Por isso não há possibilidade de um gesto neutro.

Ora, como fica o compromisso do administrador escolar com a escola e a comunidade? Estará o administrador escolar compromissado com ambas realidades?

Vejam os a questão do administrador em geral e depois passemos ao administrador escolar, de um ângulo bem próximo a nós.

* Publicado anteriormente em RBAE (Porto Alegre), v.3, n.1, p. 44-50, jan/jun. 1985.

Se partirmos do existente a propósito da administração em geral e da administração escolar em particular vamos encontrar duas vertentes convergentes entre si.

A primeira nos vem das eleições de 1982. Se houve uma figura perdedora, ao menos nas urnas, essa foi a do tecnocrata, isto é o “fazerdor de pacotes”. Longe das necessidades sociais, distante do cotidiano, perto do centro de poder, próximo de ambientes assépticos, o tecnocrata fala o monólogo das ordens e espera respostas passivas e conformista dos interessados.

E se houve uma palavra vencedora, essa foi a participação. Já anteriormente incorporada até nas exposições de motivos e documentos oficiais, essa palavra vitoriosa sugere uma nova forma de pensar a administração da coisa pública. Por tanto, parece que o povo brasileiro vai se sensibilizando, percebendo que, para além do tecnocratismo, do velho populismo e do assistencialismo, há de ter uma outra forma de administrar: que não seja pelo arrebatamento do diálogo, pela tutela e pela exclusividade do saber.

O sentimento de ser criador da riqueza nacional (e não só da riqueza material) e portanto com o direito de participar efetivamente nos seus rumos é, hoje, mais que um anseio. É uma palavra claramente dita nas urnas.

Estará aí - devemos nos perguntar - uma resposta indireta da coletividade nacional a uma forma pouco democrática de administrar? Estará aí - devemos continuar a nos perguntar - uma resposta e ao mesmo tempo uma proposta de uma outra maneira de administrar a própria educação, como “coisa pública” que é?

A segunda vertente surge de pesquisas, de encontros, de dissertações, de conversas em “off”, de painéis e até mesmo de matéria de jornal.

Aí pergunta-se: onde nasce o administrador escolar? Como ele entra na escola? Como se posiciona ante os outros agentes pedagógicos?

Na formação de escolas de ensino superior, onde nasce o administrador, conteúdos, metodologias, horizontes e expectativas nem sempre permitem que o formando conheça os grandes contornos da realidade nacional e então, não-sabedor dos problemas relevantes da coletividade, fica formado mais ao nível de grandes modelos do que de uma consciência crítica. Além disso, a pouca aproximação das escolas formadoras com o cotidiano de nossas escolas reais não permite ao formando sequer ensaiar uma postura mais sensível frente aos problemas existentes.

Estaríamos assim formando profissionais mudos para a comunidade porque surdos desde a sua formação? Estaríamos formando minitecnocratas?

Entre sua formação habilitadora e sua entrada como profissional em exercício é preciso se interrogar: seu mandato profissional é produto da decisão de quem? Do clientelismo político? Da sua competência credenciada nos concursos públicos? Da participação da comunidade?

Um mandato nascido de decisões verticais, ao sabor da tecnocracia ou de alianças eleitoreiras tem possibilidades de se comprometer com a escola e com a comunidade? Será sempre possível conciliar interesses exógenos com as necessidades de grupos de que a escola participa? Como servir a dois senhores, quando ambos são diferentes e divergentes? Dá sempre para ser grato ao “padrinho” e aberto à comunidade? Como estranhar a mútua rejeição se um administrador da educação ignora e não leva em conta a prática acumulada do docente? Como fica depois admirado, se a

resposta do corpo docente for de descrença e de falta de entusiasmo? Como ficar espantado se o professor pouco adere às suas respostas? Como reclamar do “desconhecimento” que os pais e as associações manifestam em relação à escola, se esses só são chamados a participar quando se trata de “socializar os custos” do material didático?

Se não é ouvido, se não se é chamado a opinar na hora das decisões, como estranhar respostas agressivas, fruto de omissão e às vezes da contestação?

O verticalismo hoje assim denunciado em ambas as vertentes não oportuniza a adesão crítica e a conseqüente motivação dos interessados. Ao contrário, o silêncio dos interessados pode ser uma resposta, nem sempre a melhor, mas por vezes a possível.

O verticalismo, assim mostrado, tem um compromisso, talvez de “gratidão”, com o “padrinho”, tem um compromisso com a legalidade burocrática, com modelos de gabinete. Mas será que essa forma de administrar garante o compromisso com os problemas dos alunos, professores, pais e cidadãos? Será que essa maneira de administrar gera a criação de novos espaços?

O administrador que se alimenta daquilo que já caducou não sonha, não cria espaços. Preso ao burocratismo, ao “tarefismo”, cai no rotineirismo que é o túmulo do compromisso.

O administrador, cuja função é ser o coordenador maior de todas as propostas convergentes para a melhor qualificação da escola, acaba se tornando um pequeno patrão.

Contudo, aprofundemo-nos, um pouco que seja, no significado dos termos em que essa proposta foi formulada.

PROFISSIONAL, COMPROMISSO E COMUNIDADE

Profissional (vem do latim: profiteor, professus, profiteri) significa aquele que declara publicamente, aquele que descobre, aquele que ensina publicamente. Aliás, professor tem a mesma origem que profissional. Profissional e professor convergem. São os que publicamente se reconhecem legítimos para falar a alguém sobre algo. Enfim, profissionais! Reconhecem publicamente uma competência. Ora, esse saber que declaram possuir está a serviço de que e de quem? O que é que lhes outorga legitimidade para falar “em nome de”? Em nome de que senhor falam? Falam e declaram publicamente em nome de perguntas feitas pelos agentes sociais da escola e na escola? ou fazem profissão de fé nas respostas prontas dos tecnocratas e servos do poder? Sua decisão nutre-se de qual compromisso? Respondem à função de mediadores da coisa pública ou à função de mediadores de interesses privatistas travestidos de coisa pública?

É de Rubem Alves uma distinção entre o professor e o educador, eu diria entre o profissional-burocrata e o profissional-concreto.

“O educador, pelo menos o ideal que minha imaginação constrói, habita num mundo em que a interioridade faz uma diferença, em que as pessoas se definem por suas visões, paixões, esperanças e horizontes utópicos. O professor, ao contrário,

é funcionário de um mundo dominado pelo Estado e pelas empresas. É uma entidade gerenciada, administrada segundo sua excelência funcional, excelência esta que é sempre julgada a partir dos interesses do sistema. Frequentemente o educador é mau funcionário, porque o ritmo do mundo do educador não segue o ritmo do mundo da instituição."

Sem dúvida, trabalhar apenas por causa de uma "fiança" político-burocrática "ou, por achar que não tem outra saída, então nenhuma reflexão ética do mundo poderá alterar a situação de frustração, de violência, de dominação que se instaura no campo educacional".

Um mandato outorgado de administração, qualquer seja ele, raras vezes satisfaz o anseio dos interessados se não se transforma, na prática e no cotidiano, em um mandato conquistado por uma outra dimensão, a do profissional-concreto.

Concreto (do latim cum-crescere) porque cresce junto com. Cresce junto com os problemas existentes e sentidos pelos membros da coletividade. E crescer junto é renunciar ao verticalismo, ao populismo e ao assistencialismo. Isto significa que o administrador pode ser um pontífice. Pena que esse termo, tão rico, esteja tão maculado pelo significado de perfeição, infalibilidade, distanciamento. Ora, o que é pontífice senão aquele que faz pontes? Se não fizer pontes com a escola e com a comunidade, como escapara do isolacionismo? Como crescer junto e sentir junto sem pontes que liguem democraticamente direção-escola-comunidade?

Mas é concreto também se logra ser um profissional que sabe e sente que os problemas existentes e sentidos pelos membros da comunidade são fruto de estruturas socioeconômicas que levam a marca da opressão, da expropriação e do autoritarismo. Se toma consciência que esses problemas são fruto de determinações mais amplas, não deve transferir para a comunidade um fardo e um ônus que ela não quis e nem sobre os quais foi chamada a opinar.

Concreto, enfim, porque gera uma outra forma de administrar, que é a criação de um espaço novo, que é compromisso com uma realidade emergente e por isso mesmo com um "sonho possível". Mais do que dizer "não" ao que já caducou, é preciso decidir-se pelo novo, inclusive consciente de que a busca do novo é a busca de uma causa nascente. É a busca que se crê progressiva, sobretudo capaz de errar e começar tudo de novo. No "sonho possível" não há lugar para o fanatismo das causas perfeitas.

Compromisso (do latim cum-pro-mittere) é a junção das preposições com (sentido de solidário, coletivo e estar junto), pro (em relação à, diante de, em lugar de) e do verbo mittere (deixar ir, enviar, infundir, introduzir). Comprometer é pois introduzir-se publicamente diante de e ao mesmo tempo com a coletividade. Desse modo o compromisso é o gesto pelo qual se assume a obrigação solene (e pública, pois solene significa o rito e a festa que se repetem uma vez ao ano e rito e festa por natureza são públicos) de realizar um acordo, de ser expressão de uma tarefa pública.

Compromisso é, então, sobretudo, colocar-se em situação de uma definição que introduz o presente no âmbito da realização do futuro possível.

De modo algum trata-se de uma realização perfeita, imaginada pelo tecnoburocrata ou pelo fanático. Trata-se de compromissar-se com um círculo de possibilidades imediatas, realizáveis e daí ir alargando esse espaço até círculos mais am-

plos de atuação. Assim, o compromisso de crescer junto supõe o estar com. Supõe a recusa a uma só palavra, a própria palavra, mas pressupõe um dizer que ao mesmo tempo fala e ouve.

Essa doação da palavra não deixa de ser um risco, pois ao me solidarizar com a possibilidade futura ao mesmo tempo me dessolidarizo com o que já caducou. Não é viável alimentar “sonhos possíveis” com fatos caducos.

Daí o voltar-se à questão: se até hoje administrar significou, em geral, a recusa à participação da comunidade e se os índices sociais apontam para uma participação da comunidade, fica o problema: é possível compromissar-se com a comunidade e ao mesmo tempo ficar comprometido com o autoritarismo seja na versão populista, seja na versão assistencialista?

Sem ignorar os limites mais amplos de nossa estrutura social, é preciso afirmar que é possível compromissar-se com a comunidade. Só que para não tomar o termo participação de modo esquizofrênico, isso implica na recusa ao autoritarismo e a outras formas de manobristo e oportunismo.

De modo algum se pode imaginar um administrador sem autoridade. Só que sua autoridade, ainda que imediatamente nasça do poder, na verdade supõe uma legitimidade que se fundamenta no trabalho dos que produzem a riqueza social. Autoridade é uma função de estar solidário com os produtores dessa riqueza e por isso é possível ter autoridade em uma competência sem ser autoritário nas relações com os agentes sociais e pedagógicos.

A administração compromissada e concreta (a que cresce junto) expõe-se aos riscos de uma caminhada difícil e ao mesmo tempo perigosa. E é por isso que ela é compromissada. Ela repudia o auto-cratismo em função de formas colegiadas de decisão e implementação, acaba-se acertando ou errando de modo coletivo e em ambos os casos tem-se legitimidade para encetar novos caminhos. Se erra, pode construir outros atalhos, outros caminhos, outras pontes.

E a comunidade? (do latim: *Communis + unitas*: unidade que pertence a todos, ou que é repartida entre todos. Nela a divisão ou inexistência é mínima).

É bom não mistificarmos o termo e com isso ocultarmos a realidade em que existimos e da qual participamos. Nem a comunidade escolar é homogênea e idêntica e nem os grupos sociais o são. Nossa realidade é dividida. Os interesses não são comuns. O conflito é real e perpassa todas as nossas instituições. Assim, o que é dividido não pode ser comunitário.

Nossas coletividades são fracionadas. Estão aí as classes sociais diferentes e divergentes, materializadas em nossas cidades também fracionadas: bairros de ricos, bairros de pobres, barracos, favelas, periferias. E são diferentes e divergentes porque o usufruto da produção é desigualmente apropriado: está aí a brutal diferença de renda em nosso país, está aí a mesa opulenta de um lado e a mesa “miserenta” do outro. Entretanto, o que nos chama a atenção é a emergência mais ativa dos que vivem do trabalho: migrantes, moradores da periferia, assalariados em geral e operários.

São esses os atores da História do Brasil, a quem não se permitiu ou mesmo se obstaculizou a participação social. E são eles que atualmente vem exigindo da escola o que ela lhes pode retribuir para poderem exercer sua cidadania, já que produtores da riqueza social.

Os filhos das classes alta e média já estão atendidos. Esses já possuem uma socialização familiar próxima à socialização escolar. Esses pouco evadem, pouco repetem e em geral não fracassam...

O administrador, pago com o valor extraído dessas camadas, só pode ser compromissado como profissional concreto se puser sua função a serviço do ritmo desse público e não em função de "fianças" político-eleitorais.

Uma forma nova de administração implica pois uma outra postura diante do poder e uma outra postura diante da escola e seus agentes e diante dos grupos sociais que integram o espaço escolar.

A ADMINISTRAÇÃO CONCRETA

Uma outra forma de administrar é aquela que implica na concretude ante a realidade. Crescer juntos significa dar esperanças de um outro e melhor futuro, dar sua palavra no sentido de aventurar-se na democratização do espaço escolar.

Aberta à comunidade, não recusará a constituição de um Comitê Consultivo composto de membros que oferecerão sugestões à direção e aos professores, não só quanto às necessidades de seus filhos mas também quanto à abertura do espaço escolar para atividades sociais relevantes.

Aberta ao colégio de professores, não buscará ditar ordens senão dentro de um espírito colegiado, em que o administrador é aquele que vê na autoridade o recurso ao fim maior: pôr a escola a serviço de seus membros.

Consciente de seu papel, unir-se-á aos dois colegiados a fim de pressionarem juntos os poderes constituídos no sentido de melhorarem as condições educacionais, sem onerar a já sofrida população.

Basicamente a implicação é ouvir, saber ouvir, para que, decidindo de modo colegiado, possam juntamente controlar. Isso significa democratizar a estrutura de relações e de decisões porque só assim se colocam em comum os problemas da escola e dos segmentos sociais.

A escola torna-se um lugar aberto à sociedade civil, em que a administração tanto cria situações para diminuir a distância entre escola-grupos sociais, como abre espaço para que os grupos sociais cooperem com essa tarefa.

Nesse sentido cabe exigir do Estado o que é do Estado. E cabe assumir com os membros da coletividade o que lhe possa tocar. Assim, nem se pedirá aos pais de alunos que assumam responsabilidades cabíveis ao Estado e nem se pedirá ao Estado o que, sem ônus, a coletividade possa fazer.

A administração colegiada com os professores faz começar a ruir os ressentimentos e rejeições recíprocos. Uma administração pedagógica e concreta faz o exercício possível da arte de barganhar e sobretudo entender que um educador há de fazer tudo o que coopere para o crescimento de sua classe.

Uma administração pedagógica sabe que a escola tem muito a oferecer aos grupos sociais, especialmente àqueles cujos filhos mais avidamente buscam o primeiro grau.

Uma administração concreta se sabe aprendiz também. Sabe ouvir, sabe escutar e com isso aprende e por isso pode também falar e dizer publicamente a que veio e a que serve. Aprende com quem conhece o cotidiano e aprendendo cresce.

A participação nesse crescimento resulta em ir devolvendo o poder à sua origem primeira: os cidadãos organizados e sequiosos de participação.

Só nesse sentido é possível ter autoridade. Não retê-la, servir conjuntamente ao poder em sua fonte e aos grupos sociais que trabalham, fonte (des)conhecida do poder. E esse é o sentido de servir: devolver aos que lutam em termos de participação aquilo que lhes foi impedido e responder concretamente aquilo que nesta participação cabe à escola.

BIBLIOGRAFIA

ALVES, Rubem. Conversas com quem gosta de ensinar. São Paulo : Cortez, 1981.

EVANGELISTA, Walter José. Algumas considerações do ponto de vista ético-social no papel do educador. In:

AMAE-Educando, Belo Horizonte, n. 31, p. 149-50, nov./dez. 1982.

A CONTRIBUIÇÃO DA ANPAE PARA O CONHECIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Fátima Cunha Ferreira Pinto

RESUMO

O artigo historia a criação e o desenvolvimento da ANPAE, desde o início dos anos 60 até meados da década dos 80. Através do relato dessa trajetória, a autora traça um perfil evolutivo da administração escolar, das diversas linhas e influências que marcaram cada período e dos congressos e discussões que serviram para redefinir seus rumos, concluindo com um balanço da situação existente e dos desafios para os anos seguintes.

ABSTRACT

This paper describes the creation and development of ANPAE from its beginning in the sixties to the mid eighties. By means of such description, the author presents a profile of school management evolution, starting with the different orientations and influences present in each period, followed by the symposia and discussions which redefines their objectives and courses of action. The paper concludes with a balance of the situation and of the challenges ahead.

Ao procurar localizar e datar a Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação e sua contribuição para o conhecimento da Administração da Educação, deve-se ler o presente e o passado como um momento crucial do futuro. Surge a ANPAE da necessidade dos professores de Administração Escolar a nível de 3º grau, de se reunirem, trocarem idéias, bibliografias, confrontar formas de ensino e analisar realizações, no cotidiano de suas atividades profissionais. É o ponto de partida com enfoque predominante no corporativismo da classe. Querino Ribeiro, um dos clássicos da administração Escolar no Brasil, afirmava "é que a idéia de reunir os que estudam e por que ensinam Administração Escolar em Faculdades de Filosofia, nem é nova nem é nossa, pois vem sendo sugerida desde há muitos anos por muitos interessados neste setor do conhecimento." Chega a década de 50. Não se pode dissociar o texto do contexto. É preciso confrontar o determinado e o determinante do processo, acompanhar as transformações da realidade.

Ano de 1955. Antonio Pinthon Pinto, catedrático de Administração Escolar da Bahia dá a partida. Envia carta circular a todos os professores de Administração Escolar das Faculdades de Filosofia do Brasil. A idéia amadurece. No ano de 1961, concretiza-se e, em São Paulo é realizado o I Simpósio Nacional de Professores de

* Publicado anteriormente em RBAE (Porto Alegre), v.3, n.1, p. 44-50, jan/jun. 1985.

Administração Escolar e é criada a ANPAE. Surgia a ANPAE "da necessidade de assegurar o mais amplo intercâmbio entre os professores de Administração Escolar; organizar os Simpósios de Administração Escolar e divulgar os estudos e atividades das cátedras de Administração Escolar." Por estatuto, caberia a Presidência da ANPAE a professor catedrático de Administração Escolar e a sede do foro da Associação seria a instituição a que pertencesse o catedrático.

Em uma visão analítica do I Simpósio, fazendo-se uma interrupção no processo, verificar-se-á que o contexto não se apresentara favorável ao avanço do campo do conhecimento que constituía a Administração da Educação. O espaço destinado à pesquisa era escasso ou nulo; assim como escassos ou nulos eram os recursos e os financiamento, a bibliografia era predominantemente estrangeira. Os contatos eram difíceis, as trocas de experiências, raras. O racionalismo avança em diversos setores da vida social.

Nascidas da ANPAE, duas recomendações do I Simpósio merecem ênfase e análise para que se possa inferir sobre a rota seguida. A primeira diz respeito aos programas de Administração Escolar, que deveriam tratar dos seguintes temas: Racionalização do Trabalho; Administração Geral e Administração Escolar; Problemas Especiais da Administração Escolar; Exposição Crítica da Administração Escolar Brasileira; Legislação Escolar vigente e Atividades Práticas. A segunda recomendação era quanto à bibliografia e sugeria-se o uso de títulos de Taylor, Urwick, Simon, Ruiz Amato e entre os brasileiros, Guerreiro Ramos, Anísio Teixeira, Ruy AIRE Bello e as publicações oficiais.

Em um corte temporal percebe-se a orientação organizacional e do racionalismo, especialmente com a grande divulgação das obras de Taylor e Fayol. Acresce-se ao fato, o trabalho pioneiro de Querino Ribeiro, de 1938, sobre o fayolismo na administração da escola, precedendo inclusive a obra de Sears, de 1950. Era a combinação do pragmatismo aliado à pedagogia.

Sucedem-se regularmente os Simpósios Nacionais, até a chegada hoje, em 1986, nesta cidade de João Pessoa, do décimo terceiro (XIII). Nesses 25 anos de idade a ANPAE realiza ou patrocina três eventos internacionais. Em 1968 com o apoio do INEP e da OEA e a participação de 15 países, fez o Simpósio Interamericano de Administração Escolar que teve como temário: A Administração Instrumento Fundamental para a Elaboração, realização e Avaliação dos Planos de Desenvolvimento Educacional e a Formação de Administradores Escolares. Com o tema central: Política e Administração da Educação, concretiza-se o I Congresso Interamericano de Administração da Educação em 1979, com participação de 25 países do hemisfério. Analisaram os participantes a situação e as perspectivas da política educacional para o trabalho, o meio rural, o ensino superior, a educação formal e não-formal. Em 1984, dá-se o II Congresso Interamericano de Administração da Educação. O tema central é Administração da Educação e o Desafio da Mudança e seus objetivos são: estudar a situação atual e as tendências econômicas, políticas, culturais e tecnológicas nas nações das Américas e seus efeitos sobre a administração e a política educacional; analisar as mudanças nacionais e internacionais que influenciam a administração e política educacional no ensino de primeiro, segundo e terceiro graus; analisar a interação de diferentes culturas nas nações do Continente com a prática da educação e formulação da política educacional; analisar as bases filosóficas e as forças sociais em transforma-

ção nas nações da América e seu impacto sobre a Administração e a política educacional; analisar o papel da administração da educação para enfrentar os desafios impostos pelas mudanças econômicas, culturais, políticas e tecnológicas das nações do Continente Americano.

No detalhar da história, novo corte se faz presente. É a transição da conservação/superação. O IX Simpósio Brasileiro de Administração da Educação, realizado em Curitiba, em 1978 é um marco. Seu tema básico e a Administração da Educação no contexto das Ciências Sociais. Neste encontro acentua-se a consciência dos educadores presentes de que é preciso estudar e compreender o setor educacional no contexto da sociedade e a relevância das Ciências Sociais para o estudo e o exercício da Administração da Educação. É a Administração da Educação dimensionada como ato político.

No rol das contribuições da ANPAE ao conhecimento da Administração da Educação, as publicações são um referencial: boletins, periódicos, cadernos e alguns títulos publicados assistematicamente, até a culminância com a Revista Brasileira de Administração da Educação. Destinada a discutir e apresentar questões teóricas e práticas da Administração da Educação, a Revista Brasileira de Administração da Educação, tem sido o veículo maior junto aos Simpósios, da disseminação do conhecimento. Sua presença tem sido valioso referencial aos acadêmicos e aos profissionais da educação. O pluralismo de idéias que preside sua editoração, a contribuição diversificada de conteúdos é o próprio coletivo da ANPAE e seus associados.

Ficou, todavia, um espaço em aberto na ANPAE - o da pesquisa, que seria o arrancar para a elaboração do conhecimento, quando o homem apreende, compreende e transforma as circunstâncias.

Considerando-se a evolução do conhecimento mundial, a ANPAE passou por enfoques do comportamento administrativo que não são absolutamente sucedâneas, mas complementares e por vezes, intercomplementares. Assim constatamos: 1º) a sua fase organizacional, em que os conhecimentos da organização e da racionalização preponderavam em seus estudos. É o reinado da organização, mas também da norma. Segundo Sander " os estudos brasileiros dessa fase preocuparam-se em grande parte, em caracterizar a administração em termos de concordância ou discrepância entre o comportamento observado e os princípios da administração científica, gerencial e burocrática de Taylor, Fayol e Weber, respectivamente".¹ Assim encontramos a ANPAE na década de 60. Na década de 70 a grande polêmica foi em torno da abrangência da Associação de Professores de Administração Escolar para Profissionais de Administração da Educação. Foi uma conquista do coletivo da Associação. Ao invés de atender à Academia, atenderia a todos os militantes da Administração da Educação. Foi aberto um campo a supervisores, inspetores, diretores de escola e profissionais da educação. Há, portanto, um avanço na discussão dos problemas de educação no campo teórico/metodológico, porém ainda localizando a discussão da problemática da Administração da Educação muito aquém do processo de construção /reconstrução do homem e da sociedade que se faziam necessários. Há uma contradição entre teoria e prática como momentos indissociáveis/inseparáveis do processo dialético de construção do conhecimento e de transformação da sociedade. 2º) A sua fase comportamentalista, em que a mola mestra foi a psicologia e as ciências do comportamento humano. Ênfase é dada aos estudos das relações humanas, ao treinamento da

sensibilidade, à análise transacional e ao treinamento da liderança e de recursos humanos. No Brasil, destaca-se a obra de Myrthes Alonso, de 1975, sobre "O Papel do Diretor" como obra centrada na teoria comportamentalista. Essa fase não é superposta à organizacional, mas complementar, em seus confrontos e analogias. Acácia Z. Kuenzer, em 1983, afirma que "do mesmo modo que Taylor e Fayol teorizam sobre a parte formal da organização com sua ciência sobre a parte, a escola das Relações Humanas teoriza sobre a parte informal tendo em vista a eficácia do processo produtivo em relação à ampliação do capital".² E continua seu raciocínio comparativo expondo que "a parte do trabalho de Mayo, busca-se pela manipulação das ciências do comportamento, a habituação do trabalhador ao trabalho alienado e alienante, através da motivação, liderança, satisfação no trabalho, encaradas sempre na ótica intra-organizacional. Em Mayo, o que se observa, é a lógica da eficiência taylorista definida como a lógica da cooperação. Pode-se concluir que a partir dessas duas escolas, dois pontos merecem reflexão: o primeiro diz respeito ao caráter lacunar da ideologia, pois é graças aos seus brancos que ela se apresenta coerente. O completamento das lacunas desmitifica a ideologia, criando outro discurso, o contra-discurso. Chega-se, pois à conclusão que a ideologia seria a lógica da ocultação. O segundo aspecto é o imaginário que representa o particular. A teoria da administração é apresentada como universal. A teoria geral e educacional da administração parcial e particular, passa a ser apresentada como "ciência".²

Paralelamente a Teoria de Sistemas, introduzida no Brasil por Culbertson, em 1968, no Simpósio Interamericano de Administração Escolar ganha corpo. O enfoque sistêmico predomina nas relações teóricas/práticas do exercício da Administração da Educação. José Augusto Dias em 1972 publica "Sistema Escolar Brasileiro" na série Cadernos de Administração Escolar da ANPAE, trazendo efetivamente para o estudo, a teoria dos Sistemas. Mais tarde, Benno Sander, em 1984, publica a obra "Sistemas na Educação Brasileira: solução ou falácia?" em que aborda o tema criticamente. Os estudos embasados na Teoria dos Sistemas vão acompanhar uma etapa significativa de estudos da ANPAE. É a fase dos trabalhos da linha de economia da educação, das análises de recursos humanos, de custo benefício. Ainda hoje os textos de autores embasados na Teoria dos Sistemas são muito utilizados nos cursos de graduação e pós-graduação em educação. O terceiro enfoque dos estudos de Administração da Educação seria o sociológico que exige um estudo crescente das ciências sociais nos estudos de administração geral e educacional. Os limites de referência estariam na sociedade brasileira, procurando uma adaptação com as exigências e peculiaridades econômicas, culturais e políticas do Brasil na busca de libertar-se da exagerada influência estrangeira que pontifica na Administração da Educação Brasileira.

A ANPAE seguiu o ritmo da História. A gênese da Teoria da Administração da Educação está vinculada à Teoria Geral da Administração. E o caminho foi percorrido. Aqui, lembro-me de uma história contada por Barreto no seminário sobre a Especificidade da Administração no Setor Educacional, na Casa José de Alencar em Fortaleza, em 1979. Dizia Barreto que no interior do Ceará um personagem típico e famoso, uma espécie de filósofo popular, perguntando para o que servia a mulher, respondeu: "a mulher?" serve para fazer raiva e fazer falta". E por analogia tratou sua conferência; as duas funções da Administração: "Fazer raiva e fazer falta". As raivas

que a administração nos faz estariam ligadas à burocracia, à indeficiência que se torna eficiência, ao normativismo que impede a criatividade e quando a irresponsabilidade profissional campeia. A falta que a administração nos faz é quando o conflito aparece, quando a indecisão predomina, quando a soma das partes é maior que o todo, quando os meios se transformam em fins. É ainda por analogia que trago a problemática da "raiva e da falta" que nos faz a ANPAE. A raiva nos chega quando por muitas vezes voltamos em nosso Simpósio ao ponto de partida. Quando as tentativas de pesquisa ficam nos planos, quando a criatividade é abordada pelas normas, quando a especificidade é caminho não percorrido; quando a distância entre conteúdo/ forma e teoria/prática avançam, quando o profissional da educação não encontra na ANPAE o foro próprio para discutir suas questões, quando o predomínio do acadêmico se faz sobre o profissional em detrimento deste; quando o diretor de escolas não encontra o seu espaço próprio de discussão dessa participação na ANPAE e de expectador e não de protagonista de sua história. Mas, nos faz falta quando nos preocupamos com a construção de uma teoria de Administração da Educação que acompanhe as mudanças de mundo, adequada aos interesses populares: quando uma atitude de investigação se faz efetiva e o senso comum dá lugar ao científico; quando o conteúdo político é referido a uma ação concreta e lúcida de transformação; quando a sociedade encontra campo para discussão ensejando o avanço das questões de política da educação; quando as decisões são do coletivo da ANPAE, representado por uma participação efetiva de todos os seus associados.

Nesse contexto parece-me oportuno reivindicar para a ANPAE sua inserção no fato social e político, sob pena de reduzir sua função a divulgadora do conhecimento já elaborado e realização de tarefas burocratizantes. É necessário assumir uma atitude de engajamento e de compromisso, de crítica e de construção.

A trajetória da Associação Nacional de Profissionais da Educação - ANPAE, permite superar os aspectos de parcialização e fragmentação do saber eliminando os resíduos de acomodação e caracterizando-se por um projeto político educacional que articulado com as forças efetivas da sociedade caminhe para a criação de um espaço novo em que um crescer junto, ligue profissional da educação - escola - comunidade. É buscar introduzir o presente no âmbito da realização do futuro possível. Consciente do seu papel, pode a ANPAE caminhar na democratização do saber, dizendo publicamente a que veio e a que serve, em benefício de seu coletivo e da educação. Nesse ato de caminhar, aprende com que conhece o cotidiano e aprendendo cresce.

O que se pode inferir é que a nós administradores educacionais está posto um grande desafio: participar efetivamente do processo de transformação da escola e da sociedade sem perder de vista que a educação se opera, na sua unidade dialética com a totalidade, na abrangência de seu contexto histórico-social.

Voltando ao ponto de partida, reafirmo - é preciso respeitar o ritmo da História que não se faz aos saltos. Que o respeito à história da ANPAE, no coloque em condições de ler o presente e o passado com um momento crucial do futuro.

Desvelar, caracterizar e avaliar a problemática da Administração da Educação - especialmente sua especificidade, as relações teoria/prática, forma/conteúdo que afetam a sua dimensão social e política - é um compromisso histórico; refletir, propor, dialogar; tornar-se, necessariamente um caminho a percorrer.

NOTAS

1. SANDER (55: 1982).
2. KUENZER (44: 1984).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SANDER, Benno. Administração da Educação no Brasil: evolução do conhecimento. Fortaleza: Edições UFC, Brasília, DF, ANPAE, série Cadernos de Administração Escolar.

KUENZER, Acácia. A teoria da administração educacional: ciência e ideologia. Cadernos de Pesquisas, São Paulo, n. 48, 1984.

