

# A TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL: CIÊNCIA E IDEOLOGIA\*

*Acacia Zeneida Kuenzer Zung*

Da Universidade Federal do Paraná

---

## RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar a gênese e a evolução da teoria da administração escolar, a partir da origem histórica da teoria geral de administração. Pretende-se, desta forma, demonstrar que os pressupostos sobre os quais ela foi construída têm sua origem nas necessidades próprias do desenvolvimento capitalista: o controle externo à ação, determinado pela divisão do trabalho, tendo em vista a reprodução ampliada do capital.

Analisa-se os limites e as possibilidades da teoria em questão, concluindo-se da necessidade de superar a versão do especialista em administração derivada da transposição da lógica empresarial para a escola, desviando-se o foco da organização para a educação, e do técnico para o político.

---

---

## SUMMARY

The article analyses the genesis and the evolution of school administration theories considering its relations with the history of administrative theory itself.

The author intends to demonstrate that the assumptions which supports administrative theory sets its origins on needs derived from the development of capitalism, such as the external control of action related to the division of labor whose purpose is the reproduction of capital.

The author considers the possibilities and limitations of school administration theories and suggests a new school administrator emphasizing the educational aspect of school and not the organizational one and the political face of educational action and not the technical aspect.

---

## INTRODUÇÃO

A compreensão da teoria da administração educacional, bem como de seu caráter científico ou ideológico, suas possibilidades e restrições, remete, necessariamente, ao estudo de sua gênese, de suas bases de construção e de sua evolução, o que significa um estudo histórico.

Para isso, o ponto de partida será a análise da própria origem histórica da administração seguida da gênese e evolução de sua teoria, para que depois se possa compreender, neste quadro, a administração educacional como seu desdobramento, e identificar os pressupostos sobre os quais ela se construiu. Será possível, desta forma, uma análise crítica de sua contribuição bem como uma avaliação de suas possibilidades.

## ORIGENS DA GERÊNCIA

A gerência surgiu, historicamente, da necessidade de controlar o processo produtivo.

O controle, historicamente, sempre existiu; contudo, nas formações pré-capitalistas ele se dava de uma forma particular, diferente de sua conceituação no modo de produção capitalista, tendo em vista as condições escravistas ou outras formas de trabalho cativo, a tecnologia estacionária e a ausência da necessidade de expansão am-

pliada do capital.

Assim como é conhecido agora, o controle surgiu da passagem do modo artesanal para o modo industrial de produção, quando passa a se desenvolver de forma mais completa e sistematizada do que o fora até então, a partir do surgimento de novas relações sociais inauguradas com o advento do capitalismo industrial. O controle, que então objetivava a realização de trabalhos com os mais variados fins, desde os utilitários aos transcendentais, passa a ter novas finalidades: a racionalização do processo produtivo tendo em vista a eficiência, entendida pelos empresários como reprodução ampliada de capital.

O trabalho, até então escravo, passa a ser assalariado; a força de trabalho comprada inicialmente como produto acabado, o é posteriormente comprada sob a forma de horas de trabalho a serviço de uma dada organização, devendo ser utilizada da melhor forma, tendo em vista a prosperidade do empreendimento. A tecnologia, até então estacionária e dos mais distintos padrões qualitativos, haja visto ser propriedade do artesão, passa a ser dinâmica e revolucionária, exigindo uniformidade e ritmo, o que era impraticável mesmo nos primórdios da

---

\* Conferência proferida no I Encontro Regional dos Supervisores de Educação do Estado de Alagoas, Maceió, agosto de 1981.

industrialização, em que os artesãos eram contratados pela execução de tarefas, mantendo seus próprios padrões produtivos.

O próprio desenvolvimento do capitalismo industrial passou a exigir a reunião dos trabalhadores independentes sob o mesmo teto, surgindo então a necessidade da gerência. A esta reunião acresce o imperativo da padronização do processo produtivo, tendo em vista a manutenção de padrões quantitativos e qualitativos, o que não era possível permanecendo o controle do trabalho com o próprio trabalhador.

Daí a especificidade da função gerencial então nasce: o controle externo do trabalho, tendo em vista sua eficiência, atendendo, evidentemente, aos interesses do empresário, para o qual era absolutamente indispensável a maximização da utilização dos fatores de produção, dentre os quais a mão-de-obra.

Com o capitalismo industrial, surge, portanto, a gerência com a função de controle, intrinsecamente distinto do que se fazia até então.

Fundamental para o desenvolvimento da indústria capitalista, a racionalização do processo produtivo se faz pela divisão manufatureira do trabalho, que se generaliza principalmente na 2ª Revolução Industrial, com a produção em série produzida na Ford, com o aumento do mercado interno, com a complexificação do processo produtivo, aumento das organizações que passam a empregar grande número de trabalhadores e com o surgimento do capitalismo monopolista, caracterizado pela quebra do equilíbrio das forças de mercado e pela necessidade da produção em escala.

Com a divisão do trabalho na empresa separa-se a concepção da execução: o planejamento e o controle, até então de posse do artesão, passam a se dar externamente a ele. O gerente, no início o próprio capitalista, assume as funções de concepção e controle. Neste momento, desumaniza-se o trabalho, extraindo-se dele o que o faz humano e o diferencia do trabalho animal: a capacidade de pensá-lo, planejá-lo, e, depois de executado, compará-lo com o idealizado.

Exorciza-se, pois a criatividade, a reflexão, o autocontrole, das oficinas e se as localiza nos escritórios de planejamento, como uma necessidade das novas relações sociais criadas pelo modo industrial de produção.

A alienação do homem de seu próprio trabalho, e conseqüentemente a sua divisão, é justificada por uma pretensa reconstrução da unidade no âmbito da organização. Daí a origem, a especificidade e a importância da gerência, que passa a se constituir na ciência do controle: elemento indispensável de integração do trabalho dividido, da padronização do processo produtivo, de maximização dos fatores de produção, enfim, do atingimento do objetivo da empresa capitalista, representado pela reprodução ampliada do capital.

#### **A TEORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO COMO FUNDAMENTO DA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR.**

O surgimento da teoria geral de administração é fruto tardio do racionalismo, que já havia atingido todos os setores da vida social (11); ele atinge o trabalho só no

início do século XX, através da obra de Taylor, o primeiro que sistematizou os princípios da organização do trabalho. Isto se deu a partir da influência dos economistas liberais, como Adam Smith e sua divisão do trabalho, James Mill e seus estudos de tempo e movimento, Newman, Ricardo, Malthus e seus estudos de economia política, e também das organizações eclesiais e militares com seus princípios de hierarquia, unidade de comando e estado maior. (Frederico, o Grande e Clausewitz)

O ponto nodal dos estudos de Fayol, no início deste século, foi a organização do trabalho. Ele sistematizou as idéias de divisão do trabalho, estabelecendo as funções de planejamento, supervisão funcional e execução; as idéias de hierarquia, realização do trabalho por tarefa, identidade de objetivos entre capitalista e operário (o lucro), motivações econômicas subjacentes ao trabalho e o conceito de homem racional (13).

Sua obra se complementa com a de Fayol (5), também no início do século, que, engenheiro como Taylor, centrou suas preocupações, não na organização do trabalho do executor, mas do administrador, elaborando, pela primeira vez, o processo administrativo; enunciou inúmeros princípios de administração, dentre os quais o da existência de um homem certo para cada lugar, legitimando a idéia de que uns nascem para administrar, outros para executar.

Estes estudos, contudo, só foram possíveis a partir das exigências do próprio desenvolvimento do capitalismo, que, como verificou-se no item anterior, dão origem a uma arte completamente nova de administrar. Taylor e Fayol, portanto, oferecem a resposta intelectual às condições materiais do capitalismo.

Os primeiros trabalhos de administração educacional surgiram a partir das idéias dos teóricos fundadores da teoria geral. Assim, em 1913 Bobbit escreveu um artigo aplicando os princípios de Taylor à administração educacional, definindo a função do diretor como identificador e difusão das tarefas inerentes à organização escolar. Os livros seguintes, escritos por Cubberley, Strayer e Reeder seguem a mesma orientação.

Outros calcaram-se em Fayol ou em ambos, como é o caso de Moelmann, e no Brasil, o trabalho pioneiro de Querino Ribeiro, de 1938, sobre o fayolismo na administração da escola pública. Esta obra antecedeu, inclusive, a de Sears, publicada em 1950 nos Estados Unidos, que se constituiu em uma das mais fiéis expressões do fayolismo aplicado à administração escolar.

Verifica-se, assim, que a teoria de administração escolar teve suas origens na teoria geral de administração.

Com os estudos de Elton Mayo, em Hawthorne, na década de 30, novas variáveis são introduzidas à já sistematizada teoria da organização formal: são as variáveis componentes da organização informal, dentre as quais destacam-se a motivação incluindo aspectos psicossociais ignorados por Taylor, Fayol e seus seguidores, liderança, satisfação no trabalho e morale.

A partir dos estudos da Escola de Relações Humanas, e dos Comportamentalistas, que por sua vez introduziram a variável comportamento organizacional e exploraram particularmente sua expressão no processo decisório, muitos trabalhos surgem na teoria de administração escolar. Dentre os mais antigos, o de Harl Dou-

glass, que discute a democratização do poder através da participação no processo decisório. No Brasil surgem inúmeras teses e dissertações, que usam como referência, entre outros autores, Simon e Drucker para o processo decisório; MacLleland, Gellermann, Herzberg, para motivação e satisfação no trabalho; MacGregor, Barnard e Likert para sistema administrativo e liderança.

Dentre os livros publicados por brasileiros, o exemplo mais marcante de aplicação da Teoria das Relações Humanas é o trabalho de Carvalho (2), que utiliza a teoria de integração de Follet; na linha comportamentalista destacam-se os trabalhos de Lourenço Filho da década de 60, e recentemente, o de Lenhard.

É a partir do comportamentalismo que começa a se desenvolver com profundidade a preocupação com a construção da "teoria de administração educacional", assunto que, pela sua relevância para a presente análise, será tratado especificamente a seguir.

Mais recentemente, a partir do desenvolvimento da teoria dos sistemas, verificou-se uma mudança de enfoque no tratamento da organização escolar, que passa a ser tratada como um sistema aberto em contínua interação com seu meio ambiente, em busca de homeostase.

No Brasil, um dos introdutores da teoria dos sistemas na administração educacional foi Culbertson, em 1968, no I Simpósio Interamericano promovido pela ANPAE; posteriormente foi traduzido o livro de Pfeiffer (12) e José Augusto Dias e Magda Soares elaboraram trabalhos nesta linha. Por serem os pioneiros, estes autores tiveram profunda influência.

A "febre sistêmica" assola o país justamente em uma época em que, no auge do "milagre brasileiro", a palavra de ordem da Revolução de 1964 é racionalizar todas as áreas de atividade, inclusive a educação, tendo em vista o "atendimento às necessidades sociais". Proliferaram, então, os estudos baseados em avaliação das necessidades de mão-de-obra na linha da economia da educação, nas análises de custo-benefício, e sugestões para a utilização do PPBS, PERT e CPM.

Uma obra que muito contribuiu para a disseminação desta teoria foi a publicada pelo Instituto de Pesquisas Espaciais (9) sobre engenharia de sistemas, e que foi inclusive usada como ponto de partida para reformas administrativas de órgãos ligados à educação.

Recentemente, as publicações de Alonso e Velozzo, no Brasil, atestam a adesão à teoria sistêmica como paradigma para a administração da organização escolar, a partir de autores americanos, dentre os quais destacam-se entre outros, Pilecki, Belasco, Sharron e Faber.

Inúmeras obras originais e traduções, principalmente de autores norte-americanos comportamentalistas e sistêmicos, são muito utilizadas nos cursos de graduação e pós-graduação voltados para os estudos da administração escolar: Griffiths, Sergiovani e Carver, Kimbrough, Halpin, Campbell, Getzels (especificamente da área), Katz e Kahn, Kast e Rosenzweig, Argyris, Barnard, Simon, Likert, Blake e Mounon, Shein, Lawrence e Lorsh, Bennis, Beckard, Herzey e Blanchard (da administração geral), só para citar os mais importantes.

Esta síntese é suficiente para mostrar que a gênese da teoria de administração educacional está vinculada ao próprio desenvolvimento da teoria geral de administra-

ção, cuja origem e evolução, como já se verificou, repouza na necessidade de controle trazida pelas novas relações sociais inauguradas pelo advento do capitalismo industrial e sua progressão para a fase monopolista.

## O SIGNIFICADO DA TEORIA NA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR.

A preocupação com a construção de uma teoria de administração escolar surgiu com o desenvolvimento do comportamentalismo, com sua preocupação de observação sistemática do real para a derivação de princípios gerais que se aplicassem à ação administrativa em qualquer época e espaço. Substitui, portanto, o enfoque normativo e prescritivo pelo analítico e experimental.

As contribuições anteriores a esta fase que se inicia, aproximadamente em 1950, não passam de mera transposição da teoria geral de administração para o âmbito da organização escolar. A partir desta data, porém, houve significativa mudança na Administração Educacional, fundamentada em três eventos que evidenciaram o interesse de conferir estatuto de ciência à sua teoria:

- a organização da National Conference of Professors of Educational Administration em New York, 1947; de suas reuniões anuais surgiram muitos trabalhos significativos, entre os quais os de Coladarci e Getzels, Campbell e Gregg;
- o financiamento, pela Fundação Kellogg, dos estudos do Cooperative Program in Educational Administration;
- a formação do University Council for Educational Administration, cujo passo mais importante foi a organização, junto com a Universidade de Chicago, de um seminário sobre o desenvolvimento da Administração Escolar, do qual resultou uma publicação organizada por Halpin, constituindo-se numa obra clássica, com artigo dele, e de Thompson, Parsons, Shartle, Hemphell, Griffiths, Getzels e Campbell (8).

Para que se compreenda o significado que assumiu a teoria na administração escolar, far-se-á um breve resumo das principais contribuições neste sentido.

Coladarci e Getzels (4) conceituam a teoria como um quadro mental de como trabalha um organismo, que leva em consideração e relaciona todos os fatos e fenômenos pertinentes conhecidos; deve ser uma aproximação suficiente da realidade.

Para esses autores, falta uma consideração inteligente da teoria por parte dos administradores, pelo apego ao fatalismo sem a existência de um quadro de análise prévio, medo de teorizar e falta de objetividade.

Halpin, ao analisar o desenvolvimento da teoria de administração educacional, aponta alguns problemas que encontrava a teorização: confusão entre teoria e taxionomia; inexistência de significado claro sobre o que é teoria; falta de comunicação entre teóricos e práticos a fim de reconciliar diferentes pontos de vista. Existem, para esse autor, teorias molares (abrangentes) e moleculares (específicas) podendo ou não possibilitar o levantamento de hipóteses; a teoria permite deduzir as conseqüências de certos fatos, mas são as mais desejáveis.

Ramseyer apresenta os entraves à aplicação do mé-

tudo científico à administração escolar: heterogeneidade do conhecimento na área e precipitação nas tentativas de formulação teórica; concepções errôneas a respeito do que seja ciência, enfatizando-se os aspectos prescritivos em deferência dos descritivos; urgência em desenvolver a teoria em vez de teorias.

Thompson mostra que o administrador e o cientista utilizam diferentemente a teoria: aquele, de forma dedutiva, para decidir sobre fatos específicos e orientar a pesquisa; este, de forma indutiva, partindo de fatos específicos para construir e aperfeiçoar a teoria, buscando generalizações. Admite, pois, a dicotomia entre o teórico e o prático. Para esse autor, busca-se com a teoria preparar o administrador para enfrentar mudanças a partir da utilização do pensamento sistematizado. Aponta, ainda, a evolução na utilização de fontes tradicionais para a elaboração da teoria — observações e relatórios de profissionais e pesquisas com pouco potencial inovador — para a utilização de novas fontes: o pensamento dedutivo dos intelectuais e a aplicação de modelos de outras áreas.

Os critérios para a elaboração de uma teoria de administração educacional seriam a seleção e relacionamento de variáveis por critérios lógicos em substituição ao bom senso; apoio nas ciências sociais; generalização; incorporação de valores como variáveis, buscando neutralidade e ênfase nos processos antes que nas relações.

Griffiths (7) usa o conceito empiricista de teoria, de Feigl: conjunto de pressuposições do qual pode-se derivar, por procedimentos lógico-matemáticos, um conjunto maior de leis empíricas. A teoria unifica e explica o conjunto de leis empíricas. A finalidade da ciência é a descrição, a explicação e a previsão; como o estudo da ciência da administração tem sido mais explicativo e preditivo do que descritivo, entende-se seu insucesso. O estudo da administração pode tornar-se científico na medida em que descobre os fatos através de uma investigação meticulosa do comportamento administrativo, seguida de interpretação causal, base para as previsões.

Aponta, como características da ciência a objetividade, a precisão, a coerência, a generalização e a presença de definições operacionais.

A administração é uma ciência aplicada: a sua prática consiste na aplicação das teorias dos pesquisadores desta área.

Alonso (1), um dos poucos teóricos brasileiros preocupados com esse problema, expressa, em síntese, as idéias dos autores já citados. Afirma que teorizar é encontrar o geral, havendo pois uma teoria geral de administração da qual derivam todas as outras administrações, cujas especificidades são definidas pela natureza do trabalho, que, embora mantendo a mesma função administrativa, apresenta distintas formas estruturais. Mostra a dificuldade de teorizar dado o caráter eminentemente prático da administração, a pluralidade de tipos de organização e a dificuldade de isolar os critérios de valor.

Para todos os autores citados, a administração originou-se da complexificação do trabalho, decorrente da evolução, e apresentam a divisão do trabalho como intrínseca à própria natureza humana e não como um produto social.

As idéias apresentadas até aqui possibilitam a derivação de um conjunto de pressupostos, de cuja análise

poder-se-á concluir do caráter científico ou ideológico da teoria de administração tanto geral quanto educacional, de vez que esta reproduz o desenvolvimento daquela:

- os critérios de cientificidade: racionalidade, generalidade, neutralidade, caráter descritivo, explicativo e prescritivo, que originam uma postura teórica a-histórica, a-valorativa e empírica, e portanto com pretensões à universalização dos conceitos;
- a existência de uma teoria geral que explica a função administrativa, da qual a teoria de administração educacional é mera aplicação; há princípios gerais comuns à administração em todas as áreas, tempos e espaços (essência); a especificidade é definida pelo objetivo e pela natureza do trabalho;
- a divisão entre o teórico e o administrador educacional (prático);
- a não-relação da origem da administração com os fatos históricos que a geraram; a racionalidade, a divisão do trabalho, são vistas como inerentes à ordem natural do mundo, à natureza humana, e não como uma construção social.

Estes pressupostos identificam, como mostra Gonçalves (6):

- a base empírica da teoria da administração: a teorização supostamente universal, a partir de dados objetivos coletados principalmente, com raríssimas exceções, nos Estados Unidos, que exportam como modelos para o resto do mundo, teorias especificamente situadas no tempo e no espaço; ou seja, pretendem ter como universal a realidade americana;
- a base cultural: a partir da identificação da base empírica, verifica-se que as teorias estão impregnadas dos valores norte-americanos, que exportadas principalmente para os países do Terceiro Mundo, contribuem para a manutenção da dependência cultural e econômica;
- a base sociológica: o funcionalismo iniciado com Spencer e Durkheim e que tem em Parsons um de seus grandes expoentes; esta teoria é a base de toda a moderna sociologia americana, tomada como fundamento da teoria geral da administração, e conseqüentemente, da teoria de administração educacional. Para o funcionalismo, a ordem social deriva-se de uma ordem natural, e portanto, ontológica; os fatos sociais são integrados num conjunto teleológico, há separação entre função e temporalidade, conclusão tirada a partir da analogia com a função biológica, o que significa que a função existe independentemente de relações espaço-temporais; os fatos sociais existem com coisas, de vez que são externos e anteriores aos homens, que nascem e são educados numa sociedade já dada; a organização social é um conjunto harmonioso de partes que buscam a homeostase; a unidade é garantida pela identidade de valores, mantida através da socialização e da coerção; o conflito é uma disfunção, uma anormalidade no contrato moral entre o indivíduo e a sociedade; a re-

gra é a harmonia, o consenso; a organização e seu funcionamento, bem como a divisão do trabalho, são socialmente legitimadas.

Pela análise dos pressupostos, verifica-se que a construção da teoria da administração educacional, a partir da geral, repousa numa dada concepção de conhecimento, como inscrito na realidade do objeto, bastando identificá-lo através da observação e análise dos fatos: a história, portanto, é um processo naturalizado. Esta concepção identifica uma postura epistemológica realista, ou seja, materialista-empiricista, presente em todo o desenvolvimento da teoria em estudo.

Esta postura permite a generalização do particular, do culturalmente específico como universal. Por outro lado, a dicotomização sujeito/objeto justifica a racionalidade, a objetividade, a neutralidade, conceitos sobre os quais se construiu a teoria da administração geral e educacional.

### **BASES DE CONSTRUÇÃO TEÓRICA DA ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL: CIÊNCIA E IDEOLOGIA**

Ao iniciar esta discussão, torna-se necessário estabelecer o conceito de ideologia que será utilizado.

Para Chauí (3) só é possível falar de ideologia como algo definido historicamente, sob pena de opor-se a forma da análise ao seu conteúdo. A ideologia não será tomada em oposição à ciência, o que significa supor haver um lugar ideológico e outro não-ideológico, que seria o da ciência. Ao contrário, opor-se-á o conceito de ideologia ao de crítica, pois opô-lo ao da ciência implicaria em aceitar que o homem é capaz de conhecer a verdade absoluta, o que não é possível, de vez que as verdades são historicamente situadas, e portanto parciais. Estas verdades parciais, contudo, poderão ser apresentadas como dogmas, como absolutas e universais, ou criticamente, através da identificação de sua origem, suas bases, e portanto, sua parcialidade e os interesses a que servem.

Para a mesma autora, a questão da ideologia só surge na sociedade histórica, isto é, naquela em que sua origem, sua instituição, passa a ser problema, na medida em que não se aceitam explicações externas, mitológicas ou transcendentais. Ou seja, na sociedade que admite que sua origem está situada nos próprios homens enquanto agentes sociais. Assim, a ideologia surge no momento em que a sociedade tem que se explicar como instituinte e como instituída, ou seja, formada pelos agentes sociais numa ação que já é social, e portanto, formadora. Emerge, pois, a ideologia, no momento em que os agentes sociais e políticos não contam com o anteparo de um saber anterior e exterior à sua própria prática, que legitime a existência de certas relações sociais. Ou, quando o tradicionalismo é substituído pelo racionalismo e torna-se necessário um conjunto de representações, cuja base são as próprias condições e relações de existência, a partir das quais os sujeitos sociais e políticos pensarão a si mesmos, suas ações, as instituições, as relações de poder, o social e o político no seu todo, as formas corretas e verdadeiras de conhecimento e ação. Justifica-se, portanto, através de idéias gerais, as formas de desigualdade, de exploração e de dominação como sendo naturais e justas.

Entende-se, desta forma, porque o surgimento do discurso da administração só foi possível com a racionalização do trabalho trazida com o desenvolvimento do modo de produção capitalista e suas necessidades de produção em massa e maximização da produtividade. A Teoria da Administração surge como um conjunto de representações oriundas da necessidade de justificar o novo modo de produção que tira do trabalhador o controle do seu próprio trabalho, e portanto desumaniza-o, em nome da máxima produtividade apresentada como objetivo da organização e do homem. É a partir desse conjunto de representações que os administradores pensarão a si próprios e orientarão toda a prática na organização. As idéias passam a explicar as relações sociais na organização em lugar de permitir que se perceba que tais relações só se explicam pela natureza do processo produtivo que a gerou. Ou seja, o taylorismo coloca a origem da administração científica na necessidade de eficácia como meio para atingir os objetivos idênticos de patrões e operários, a partir do que se propõe um conjunto de normas corretas, e para realizar cada tarefa, sem evidenciar que este fato só se compreende no âmbito da divisão do trabalho, fruto da passagem do modo de produção artesanal para o industrial. Esta ocultação de sua origem é uma primeira caracterização da teoria geral de administração como ideológica, de vez que ela apresenta um conjunto coerente e sistemático de imagens ou representações que são tomadas como capazes de explicar a realidade concreta. Assim, o imaginário, as idéias sobre o real são tomadas como o próprio real.

A partir da instituição da ideologia do próprio social — necessidade de explicar o trabalho alienado — ela passa a ser instituinte, ou seja, a conformar a si a realidade. Ela ultrapassa a região em que é puramente representação, para procurar dar forma ao real através da proposição de normas. Assim, Taylor e Fayol, os precursores, apresentam um conjunto de prescrições fundamentadas na crença de que há uma única maneira correta de fazer as coisas. É importante notar que muitos dos princípios tayloristas e fayolistas integram o corpo teórico da administração contemporânea.

Outro ponto a considerar é a quem serve a teoria da administração. A análise das proposições evidencia seu compromisso com o econômico, que, na sociedade capitalista é representado pelo lucro, fim das organizações empresariais, a partir das quais Taylor sistematizou sua teoria. Evidencia-se, portanto, o compromisso da teoria geral da Administração com a reprodução ampliada do capital, finalidade que permeia todo o seu desenvolvimento, de Taylor aos sistêmicos, sob a designação de eficácia. Ora, a eficácia da organização, que beneficia o capital, é apresentada como o objetivo também do trabalhador, através do raciocínio de que a prosperidade da empresa é a prosperidade do trabalhador. O que o raciocínio oculta é a impossibilidade dessa identidade, de vez que a prosperidade da empresa reside na diminuição do custo da produção, inclusive da mão-de-obra, que deverá ser explorada ao máximo.

A escola de Relações Humanas foi a resposta patronal aos problemas da mão-de-obra, que se organizava em grandes sindicatos centrais. Portanto, é evidente sua relação com o capital. Seu critério de adaptabilidade, por

evitar e negar o conflito entre capital e trabalho em nível institucional, evidencia seu caráter desviacionista do problema real: a exploração do trabalho. A interação social, aliada à melhoria dos padrões de comunicação, é fetichizada, para, evitando o conflito, aumentar a "eficácia".

Do mesmo modo que Taylor e Fayol teorizam sobre a "parte" formal da organização com sua "ciência do trabalho", a Escola de Relações Humanas teoriza sobre a "parte" informal tendo em vista a eficácia do processo produtivo em relação à ampliação do capital. A partir 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, a lógica da eficiência taylorista é definida como a lógica da cooperação. A partir destas duas escolas, o comportamentalismo cede à mesma ótica.

Conclui-se daí dois pontos: o primeiro diz respeito ao caráter lacunar da ideologia, pois é graças aos seus "brancos" que ela se apresenta coerente. O completamento das lacunas, como se fez acima, desmistifica a ideologia, criando um outro discurso, o contra-discurso. Por isso a ideologia é a lógica da ocultação.

O segundo aspecto é que o imaginário, que representa o particular, ou seja, a teoria da administração que representa os interesses do capital, é apresentada como universal. A teoria geral e educacional da administração, parcial e particular, passa a ser apresentada como "ciência". Assim, Taylor constrói a sua teoria sobre a necessidade de criar uma "ciência" do trabalho. Mas para isso, ela tem que esconder sua própria origem — o modo de produção industrial com vistas à reprodução ampliada do capital, realizada através da racionalização obtida pela divisão do trabalho — sob pena de aparecer seu caráter parcial de "ciência do trabalho dos outros".

Ao mostrar o particular como universal, a ideologia realiza a lógica do poder, de modo a esconder as divisões, as diferenças, os conflitos; assim, a empresa aparece como uma grande família feliz, em que todos, tendo os mesmos interesses, cooperam formando um conjunto de partes funcional e harmoniosamente entrelaçadas.

As contradições — conflitos — são tratadas como comportamentos patológicos, desvios de natureza individual, e não social, que perturbam a harmonia do todo, e portanto devem ser evitados, e quando isso for impossível, tratados. A idéia da identidade, da harmonia, é condição necessária para que o poder unitário se exerça sobre a totalidade, em nome do bem comum, aparecendo uma universalidade que não seria possível se as origens da gerência fosse admitidas, o que significaria admitir a dominação que se exerce a partir das diferenças sociais e econômicas. Portanto, ocultar a divisão, a diferença, a contradição através de um imaginário, é condição "sine qua non" para a manutenção do poder, que é a dominação do particular em nome do universal; assim, a teoria da administração, enquanto corpo coerente de representações, "explica" a realidade da organização, as variáveis que a compõem e fornece um corpo de normas coerentes para orientar a prática, de modo a reproduzir a dominação.

Daí o não questionamento, em toda a teoria da

Administração, da não distribuição efetiva do poder. Desde as formas burocráticas até os desenvolvimentos mais recentes, como o DO, passando pelas alternativas estruturais intermediárias como APO e o Sistema Likert, verifica-se a democratização apenas parcial do processo decisório, com o objetivo de aumentar a eficácia, quer pela satisfação gerada por uma pseudo-participação no poder, quer pela melhoria da qualidade das decisões pelas informações fornecidas pelo nível da execução. Não se discute o fato de que a responsabilidade última da decisão é do gerente, o que caracteriza a permanência da centralização, e portanto, da dominação.

Ao nível da organização, ela é legitimada pela posse do saber específico; assim, é o gerente que deve decidir, porque ele possui conhecimentos e informações. Esse saber justifica a dominação. O que a teoria não mostra, como afirma Tragtenberg (14), é que a mesma divisão que separa planejamento e execução, trabalho intelectual e manual, opera a divisão entre Sociologia, Política, Filosofia e Teoria Geral da Administração. Assim, dá-se uma "autonomização" da teoria administrativa pelo seu fechamento sobre a realidade organizacional desvinculada das determinações sociais, políticas e econômicas. Esta autonomização — busca de especificidade — se dá pela mediação das instituições escolares, institutos de pesquisa encarregados, pela divisão do trabalho, na produção e reprodução de ideologia (ver, por exemplo, a figura do diretor de escola instituída pelo Parecer 252/69).

A teoria geral de administração, reconhecendo-se como "ciência autônoma", é desvinculada da totalidade, não reconhecendo suas relações com a mesma.

Para Tragtenberg, a teoria da administração, até hoje, reproduz as condições de opressão do homem sobre o homem, apresenta seus enunciados parciais, restritos a um momento dado do capitalismo, tornando absolutas as formas burocráticas, com sua hierarquia, onde capital é visto como bem de produção inerente ao processo produtivo, trabalho complemento do capital, maximização do lucro como objetivo da empresa, burocracia como expressão natural da divisão do trabalho. Assim, a teoria geral de administração dissimula sua historicidade, obscurecendo seu caráter parcial.

A a-historicidade não é ocasional, porque se ela não ocorre, desvenda-se a ideologia pela construção do discurso crítico; ela é buscada em nome da racionalidade e da objetividade, que lhe confere estatuto de ciência. Assim, na teoria da administração, começa com Taylor a oposição entre um saber objetivo, e portanto científico, e um saber subjetivo, ideológico. Os critérios que definem o saber objetivo são a observação sistemática dos fatos, a aplicação rigorosa do método experimental, linguagem exata, poder de previsão e aplicação, sempre em busca de uma explicação geral para o particular, que confirme a universalidade das práticas parciais na organização. Assim é que Taylor procura a maneira correta de realizar o trabalho pela observação sistemática da tarefa; Fayol deriva o processo e os princípios administrativos da experiência direta nas organizações. Mayo elabora sua teoria a partir das experiências de Hawthorne e o comportamentalismo eleva às raias da perfeição suas preocupações com a pesquisa empírica como condição necessá-

ria para a construção teórica.

Esta postura empiricista, que pretende estender conclusões parciais de determinadas práticas científicas a todas as situações, fazendo da teoria geral e educacional da administração "a ciência", deriva da dicotomização entre saber científico e saber ideológico. Isto quer dizer que existe um lugar não ideológico, que é da ciência.

Tanto a teoria de administração geral quanto o seu desdobramento, a educacional, assumem, em termos de postura, o realismo epistemológico, que faz da história um processo naturalizado; na medida em que a verdade está inscrita no objeto, basta ater-se ao que é observável, prender-se aos fatos, restringir-se à realidade, e portanto, aceitar o que é científico. Tudo o que é subjetivo é irreal e ideológico.

Japiassu (10) mostra que os dualismos que contra põem sujeito/objeto, razão/natureza, determinam que, enquanto o homem é sujeito, e portanto, subjetivo, submete-se à realidade objetiva; enquanto é sujeito racional, domina e submete a natureza. Desta contraposição derivam-se indivíduos que se submetem (subjetivos) e os que submetem (objetivos, racionais). Define-se, assim, o lugar dos indivíduos na sociedade, legitimando-se a lógica do poder como natural, porque se refere a razão, à objetividade. Os demais encontram-se no subjetivismo, na ignorância, no irrealismo, devendo submeter-se ao poder, que se apresenta como sua salvação.

Aparece, portanto, como perfeitamente natural a divisão entre planejamento do trabalho, tarefa de especialistas racionais, objetivos, devidamente preparados, e execução, tarefa de indivíduos despreparados, irracionais e subjetivos, a quem só resta obedecer.

Vê-se, assim, a posse do saber legitimando a lógica do poder; a origem social da dicotomia, a divisão manufatureira do trabalho inerente ao modo capitalista de produção, não se revela, sob pena de desmascarar o discurso sobre distribuição desigual do saber e do poder.

Configura-se, desta forma, o papel ideológico do saber do especialista em administração, de vez que é ele que determina o que é real, em relação aos demais, que deverão se submeter, na medida em que "teoriza". Esta pretensa atitude objetiva nada mais é do que idealismo, pois embora não se admita, é o sujeito que teoriza que decide o que é científico, pela própria escolha do objeto de estudo e dos critérios de cientificidade, o que se faz segundo seus próprios valores. É, portanto, o saber que decide o que pode ou não ser aceito em nome da objetividade.

Por supor-se objetivo, o saber científico é indiscutível; como dele decorrem as decisões do poder, este também é indiscutível.

A dicotomia verdade/valores, ou seja, sujeito/objeto, supõe que o importante é o objeto, que deve ser analisado sem quaisquer interferências individuais. Resulta daí que o indivíduo pode ser manipulado, modificado em favor do real, expresso na teoria de administração pea maximização da produção. O real é verdadeiro, e portanto, a organização formal; o subjetivo, representado pelo comportamento individual, é que deve ser mudado. Esta postura aparece muito claramente no comportamentalismo, que, fundamentando-se na pressuposição

da necessária racionalidade do processo decisório, propõe inúmeros procedimentos de interferência no comportamento do indivíduo, submetendo-o à organização formal e seus objetivos.

Discute-se, portanto, os conceitos de motivação, relações interpessoais, liderança, morale, clima organizacional, todos relativos ao sujeito que precisa ser ajustado, sem questionar as causas dos conflitos eclodidos nesta área: hierarquia, divisão do trabalho, alienação das decisões, controle externo, etc, pois que estes conceitos definem o estrutural, e portanto, o objetivo, o real, o racional da organização.

A teoria dos sistemas, por sua vez, se constrói totalmente sobre a racionalidade, na medida em que coloca como fundamental a informática — dados sobre o real — para o processo decisório, que se vincula às idéias de máxima produtividade. A informática favorece a centralização das decisões e pretende torná-las técnicas, na medida em que resultam de modelos matemáticos que "não permitem" a interferência do subjetivismo, e portanto, dos valores. Segundo Tragtenberg, o computador rege-se pela lógica do lucro máximo, que é representada pelos tecnocratas como a lógica da razão científica.

Para atingir o máximo de eficiência, a teoria dos sistemas propõe modelos, no lugar de teorias, como expressões objetivas da realidade, a partir dos quais desenvolve-se a ação na organização. O que não aparece é que o modelo é seletivo, cujas variáveis são selecionadas a partir de critérios de valor, e não neutro, como se pretende.

Sob o mito da neutralidade técnica, da racionalidade da ciência, transferem-se as decisões substantivas para a esfera do político, uma vez que a ótica da teoria das organizações é interna, e portanto não considera a totalidade.

Transferindo o problema dos fins para a ordem política e econômica, a racionalidade da "ciência" se adequa à racionalidade política e econômica, conformando a "teoria", que pretende regular a ação, aos fins estipulados fora da organização, pela sociedade.

Desta forma, nega-se a ação política do administrador educacional, em nome da racionalidade científica; esta apolitização é conveniente ao sistema político na medida em que justifica a alienação do administrador das decisões de política educacional e faz dele um executor de decisões oriundas de instâncias superiores, em nome da garantia da "unidade nacional". O específico, o regional, o local, é negado, em nome da "universalidade" que permite ao agente político conformar a realidade aos seus próprios valores. Da mesma forma, "a ação científica" do administrador educacional volta-se para a racionalização da organização escolar em busca da eficiência, vista como um problema eminentemente de organização interna. Mais uma vez, esta apolitização é conveniente na medida em que desvia a visão do administrador dos reais problemas, que só se definem a partir da inserção da organização escolar em seu contexto social, político e econômico, portanto, nas suas relações com a totalidade.

Em resumo, o discurso da "ciência geral" da administração, da qual a administração escolar é uma aplicação, e que, por sua vez também tem suas leis e normas gerais e neutras, apresentando como doutrina, sem discus-

tir sua base cultural específica e sua base sociológica funcionalista, tem a função de impedir que a teoria da administração assuma sua visão crítica, assegurando o poder dos especialistas, pelo monopólio do saber instituído fundado no real imutável, a-histórico e genérico.

Supondo que existe "a verdade", sem reconhecer que o que existe são práticas científicas históricas, a ciência perde seu caráter de libertação, para converter-se num sistema de controle e manipulação da natureza do homem, escondendo sua ação política de ajustamento sob a capa da neutralidade e da generalidade (10).

Estas são as limitações que a teoria geral da administração impõe à teoria de administração educacional, vista como ciência aplicada. Urge, portanto, que a teoria de administração educacional retome criticamente suas bases e identifique a parcialidade de suas práticas, para assumir-se como parcial, política, historicamente situada e, a partir dessa consciência, inserir-se na totalidade e desempenhar sua função crítica de desmistificação do discurso ideológico, e assim deixe de ser controladora e conformadora, para ser libertadora.

Não se pretende, com esta análise, negar a contribuição dos teóricos, de Taylor aos contemporâneos, mas tentar compreender seu caráter histórico, voltado para interesses particulares apresentados como "bem comum".

A teoria de administração escolar, para assumir sua função crítica, deverá retomar alguns pontos. O primeiro deles diz respeito à especificidade da administração, não definida pela autonomia da ação administrativa, supostamente técnica, mas vinculada à própria natureza da educação. Na medida em que a educação for compreendida dialeticamente, verifica-se que aquela autonomia desaparece, evidenciando-se a ação política da administração que envolve a totalidade das relações sociais.

Verificar-se-á que os problemas da organização escolar não são os problemas da organização empresarial, de vez que a natureza do processo educativo não se confunde com a natureza do processo produtivo. Longe de possuir a lógica da empresa, a organização escolar compreendida dialeticamente não se fundamenta na racionalidade funcional, na hierarquia, na objetividade, na impessoalidade, cujo objetivo é a exploração do trabalho alienado. Sem desconsiderar suas características reprodutoras, a escola, contraditoriamente, pode buscar o conhecimento através da relação sujeito/objeto, entendida como processo personalizado, que se dá entre homens independentes, em que se busca a transformação.

A vinculação das teorias em estudo à lógica da empresa capitalista é conveniente desde que se conceba a educação como processo de "socialização", entendido como a produção e reprodução das relações sociais, tendo em vista apenas o ajustamento e a conservação. Neste caso se justifica a autonomia, a neutralidade, a parcialidade imposta como universalidade e o exercício do poder dos que detém os meios de produção e de conhecimento.

Porém, ao aceitar-se a possibilidade da transformação em vista das contradições do processo educativo, emerge a politização da ação administrativa resultante de sua inserção na totalidade e a democratização do saber; renuncia-se, desta forma, à autonomia e à especificidade

da administração educacional. Isto, na prática, significa renunciar à formação do "especialista" em administração escolar, para aceitar a formação do educador político, pronto para assumir sua função crítica. Renuncia-se à divisão entre teóricos e executores no âmbito da teoria; a rejeição da dicotomia faz de todos "procuradores do conhecimento", com a consciência de que não há verdade geral, mas verdades históricas, socialmente construídas, parciais e provisórias.

Reconceitualiza-se a própria teoria, que deixa de ser um conjunto de verdades prontas e inquestionáveis, elaboradas por uma elite do saber, para ser o conjunto de proposições que resultam do confronto do sujeito com o objeto numa dada época e numa dada situação. Reconhece-se, assim, a teoria como parcial, dinâmica, histórica, que não é monopólio de alguns, mas elaborada por todos os que participam da ação. Esta postura não significa dicotomizar ideologia e ciência, mas assumir a parcialidade das práticas científicas.

A análise levada a efeito leva à consideração de que o administrador educacional não é um "especialista" nos moldes do Parecer 252/69, mas um educador que se preocupa com a organização do trabalho escolar como um coordenador de homens independentes, capazes de decidir juntos sua ação; significa a renúncia ao exercício da dominação e a um lugar social previamente determinado, pois, considerados estes aspectos, todos os educadores poderão ser administradores. Em última análise, propõe-se o desvio do enfoque da organização para a educação.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ALONSO, Myrtes. *O papel do diretor na administração escolar*. São Paulo, Difel, 1976.
- 2 CARVALHO, Maria Lúcia R. D. *Escola e Democracia*. São Paulo, E.P.U., 1979.
- 3 CHAUI, Marilena. Crítica e Ideologia. *Cadernos SEAF*. Rio de Janeiro, Vozes, 1(1): 17-32, ago. 1978.
- 4 COLADARCI, Arthur & GETZELS, Jacob. *The use of theory educational administration*. Stanford University Press, 1955.
- 5 FAYOL, Henry. *Administração Industrial e Geral*. São Paulo, Atlas, 1975.
- 6 GONÇALVES, Maria Dativa S. *Dimensões Críticas no Estudo da Especificidade da Administração Educacional*. UFPR, Curitiba, 1980, dissertação de mestrado.
- 7 GRIFFITHS, Daniel. *Teoria da Administração Escolar*. São Paulo, Nacional, 1971.
- 8 HALPIN, Andrew W. *Administrative Theory in Education*. New York, Macmillan, 1958.
- 9 INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. *Engenharia de Sistemas, Planejamento e Controle de Projetos*. Rio de Janeiro, Vozes, 1972.
- 10 JAPIASSU, Hilton. *O mito da neutralidade científica*. Rio de Janeiro, Imago, 1975.
- 11 MOTA, Fernando C. Prestes & PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Introdução à Organização Burocrática*. São Paulo, Brasiliense, 1980.
- 12 PFEIFFER, John. *Uma visão nova da educação: systems analysis ou análise de sistemas em nossas escolas e faculdades*. São Paulo, Nacional, 1971.
- 13 TAYLOR, Frederick W. *Princípios de Administração Científica*. São Paulo, Atlas, 1970.
- 14 TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e Ideologia*. São Paulo, Ática, 1974.