

DOMINAÇÃO E EDUCAÇÃO ✓

Delma Genoveva Nunes Rancão

DOMINAÇÃO E EDUCAÇÃO

Dissertação apresentada por  
Delma Genoveva Nunes Rancão, ao Instituto de **Estudos Avançados** em Educação  
da Fundação Getúlio Vargas do Estado  
do Rio de Janeiro, para obtenção do título de mestre.

183

RIO DE JANEIRO  
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM EDUCAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO DE SISTEMAS EDUCACIONAIS

1982

*À minha mãe*

## RESUMO

O objetivo fundamental deste estudo é contribuir para uma reflexão sobre os limites e possibilidades de ação dos que atuam na administração da educação.

Para dirigir esta reflexão, parte-se do pressuposto básico de que a educação como um dos recursos de controle ideológico é utilizada, numa determinada formação econômica e social, como garantia de manutenção e reprodução das relações sociais vigentes e, portanto, como mais um recurso de dominação.

A partir da idéia de que a educação é um dos recursos de dominação utilizada e orientada no sentido de possibilitar a reprodução da Formação Social da qual é parte constitutiva e constituinte, analisa-se os procedimentos internos utilizados pelas instituições de educação para garantir e assegurar que funcionem como instrumento de controle.

A análise se desenvolve no interior da Secretaria de Estado de Educação e Cultura do Rio de Janeiro, a partir da década de 70.

Este estudo, em linhas gerais, pretende contribuir para uma atitude crítica capaz de superar uma prática puramente reprodutora e coersiva para construir uma pedagogia de libertação.

## ÍNDICE

	pg.
INTRODUÇÃO .....	1

### PRIMEIRA PARTE

1. QUADRO TEÓRICO .....	4
1.1 - Proposta de Análise .....	4
1.2 - Dominação, Poder e Autoridade .....	11
1.3 - Instituições: Agentes-Discurso-Relações Sociais	32

### SEGUNDA PARTE

2. UMA ABORDAGEM ANALÍTICA DA DOMINAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO .....	40
2.1 - Planejamento x Realização .....	47
2.2 - Organização Centralizadora x Organização Descen- tralizadora .....	58
2.3 - Administração Formal x Administração Real.....	70
2.4 - Controle Assistencial x Organização Libertadora	79
CONCLUSÃO .....	89
BIBLIOGRAFIA .....	91

## RESUME

Le but fondamental de cette étude est le contribuer à une reflexion sur les limites et les possibilités d'action de ceux qui s'occupent de l'administration dans l'éducation.

Le fil conducteur de cette reflexion part du postulat de base que l'éducation, étant un moyen de contrôle idéologique, est utilisé dans un certain contexte économique et social, comme gage du maintien et de la perpétuation des relations sociales en vigueur et par conséquent, comme un moyen de plus de domination.

C'est en partant de l'idée que l'éducation est un des moyens de domination utilisés et tournés vers la perpétuation de la Formation Sociale, dont elle est une partie inhérente et constitutive, que sont analysés les procédés internes employés par les institutions éducatrices pour assurer et garantir leur fonctionnement en tant qu'instruments de contrôle.

L'analyse a été effectuée à la Secretaria de Estado de Educação e Cultura de Rio de Janeiro, à partir du début des années 70.

Cette étude a l'intention de contribuer, dans ses lignes générales, au développement d'une attitude critique capable d'aller au delà d'une pratique simplement répétitive et autoritaire, pour bâtir une pédagogie de la libération.

## INTRODUÇÃO

Este estudo foi construído pouco a pouco, na medida em que o pensamento avançava na busca de um referencial que explicasse o seu objeto.

O esforço intelectual realizado, através de um longo período, na busca da construção teórica, deslocava o lugar de apoio e explicação do tema. Este fato conduzia sempre a um repensar, a um refazer e quase sempre à reformulação do quadro teórico anteriormente estabelecido. A transformação que se processou durante o itinerário intelectual percorrido na construção deste objeto de estudo e na sua forma explicativa exigia que se abandonassem formas de pensamento consideradas válidas até então.

Este trabalho procura levar o administrador da educação a refletir sobre seu verdadeiro papel, analisando o desenvolvimento, o conteúdo e as contradições presentes na ação educacional.

Para pensar a realidade de forma coerente, parte-se do pressuposto básico de que a educação é um dos recursos ideológicos que vem sendo utilizada como garantia de manutenção e reprodução das relações sociais existentes. Nesta direção é necessário considerar a ação educativa num contexto mais amplo no qual a educação se insere.

Primeiramente, procura-se analisar a estrutura e os processos sociais a partir do conceito de modo de produção da vida social, onde a educação, como uma das atividades sociais, vem sendo orientada no sentido de possibilitar a reprodução da Formação Social a qual se integra.

Em segundo lugar, entendendo-se que a dominação é um aspecto fundamental na organização desta Formação Social, surge a necessidade de se analisar as funções da edu

cação como recurso de dominação. Discute-se os conceitos de dominação, poder e autoridade, sem esquecer categorias tais como: hegemonia, relações de poder e recursos de dominação.

A adoção do quadro técnico, enunciado acima, foi feita após estudo de outras contribuições, que por não esclarecerem a problemática fundamental desta discussão foram abandonadas.

Num terceiro momento, coloca-se em estudo o Estado como garantia de manutenção das relações sociais vigentes e de elementos que são a objetivação deste Estado, entre os quais estão as instituições com seus agentes, seu discurso e suas relações sociais, contribuindo para a reprodução do modelo. Entre as instituições estatais destacam-se as instituições de ensino ou da cultura, para reflexão aprofundamento e posterior análise.

Deste modo, define-se, na primeira parte, o quadro teórico, que servirá de guia para a análise que se segue.

Assim, na segunda parte do trabalho passa-se a analisar as instituições de educação, partindo-se da idéia já enunciada de que a educação é um dos recursos de dominação que vem sendo utilizada no sentido de possibilitar a reprodução da Formação Social a qual se integra.

Após rápida volta ao passado, através de um breve histórico que nos permita uma análise a partir da década de 70, busca-se na Secretaria de Estado de Educação e Cultura do Rio de Janeiro um campo de pesquisa que possibilite uma análise concreta e que permita não só a observa-ção do trabalho do administrador mas das suas normas de competência nos diferentes níveis.

Para facilitar a análise divide-se o estudo em



quatro etapas.

Primeiramente, estuda-se o planejamento educacional como instrumento de readequação da educação às necessidades de transformação exigidas pela reprodução, como parte do discurso ideológico e como parte da política e do planejamento econômico global.

No momento seguinte, analisa-se a tendência centralizadora normativa e autoritária da Secretaria de Estado de Educação e Cultura do Estado do Rio de Janeiro, quanto à sua organização.

Em terceiro lugar, discute-se o real papel da administração como mais uma etapa que visa a manter e reproduzir o modelo vigente, sem esquecer a figura do administrador da educação, principal agente do processo.

Numa quarta parte, coloca-se o controle como etapa fundamental, utilizada no sentido de garantir, mais uma vez, a educação como um dos recursos de dominação ideolôgica. Apresenta-se o controle dentro das instituições de educação utilizado como garantia de manutenção da estrutura existente.

A conclusão pretende uma volta ao início, onde se coloca um apelo de alerta no sentido de repensar, redimensionar e reconstruir a educação.

## I PARTE

### 1. QUADRO TEÓRICO

#### 1.1 - Proposta de Análise

A principal finalidade deste estudo é contribuir para uma reflexão sobre os limites e possibilidades de ação do administrador educacional. Inicialmente, parte-se do presuposto básico de que, a educação como um dos recursos de controle ideológico é utilizada, numa determinada formação econômica e social, como garantia de manutenção e reprodução das relações sociais vigentes e, portanto, como mais um recurso de dominação.

A partir deste ponto coloca-se, em primeiro lugar, a educação como produto de uma sociedade a qual corresponde. É necessário pensar a educação num contexto mais amplo, no qual se insere e como atividade social orientada no sentido de possibilitar a reprodução da Formação Social a qual se integra. Num momento seguinte, é importante que se analisem as funções da educação considerada como recurso de dominação, já que esta dominação é um dos aspectos fundamentais na organização da Formação Social aqui pensada.

Coloca-se, desta forma, o pressuposto básico segundo o qual a educação com suas funções, não pode ser cientificamente compreendida se não se a insere na totalidade da formação social da qual ela é parte constitutiva-constituente. Por outro lado, a sociedade se organiza para a produção da vida social.

Assim, pergunta-se: Que tipo de educação resulta de uma determinada sociedade? Porque determinada educação corresponde a determinada sociedade?

A sociedade concreta pressupõe a compreensão do con

ceito de sua formação econômica e social, cuja explicação se busca no "modo de produção da vida social". Este termo, criado por Marx, é sem dúvida de difícil explicação, não só pela sua complexidade, como pelas várias interpretações adotas por diferentes autores.

Assim, coloca-se a questão: O que se entende por "modo de produção da vida social"?

Para realizar tal estudo de forma bastante simples, inicia-se pela idéia de que o modo de produção é um termo que designa uma construção abstrata, é um conceito teórico de um todo estruturado.

Compreender modo de produção possibilita a compreensão do lugar da educação neste modo de produção. Em outras palavras, somente pensando o modo de produção para a sociedade como um todo e como um modo de produção da vida social, pode-se entender a educação como parte integrante deste todo complexo e com seu lugar definido neste modo de produção.

Inicialmente é preciso entender que a produção da vida material inclui a produção das condições materiais de existência e da organização social que a torna possível. A produção das condições materiais de existência se faz através do desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais estabelecidas entre os homens.

Em determinados momentos, o desenvolvimento das forças produtivas se vê entravado pela manutenção das relações de produção, o que coloca, em crise, o sistema no seu conjunto. Esta crise envolve, também, as relações sociais estabelecidas ao nível das outras instâncias de produção da vida social, ou seja, das instâncias jurídicas, políticas, ideológicas, etc.. Em outras palavras, o conflito entre forças produtivas e relações de produção provocam alterações sociais.

Mialle, ao falar de modo de produção, cita Marx na "Contribuição à crítica da economia política", onde este último afirma:

*"Na produção social da sua existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, in dependentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a um dado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se ergue uma superestrutura jurídica e po lítica e a qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual em geral".<sup>1</sup>*

Os homens na produção social de sua existência ne cessitam, portanto, criar relações que determinam sua ação não só sobre a natureza, mas a ação de uns sobre os outros. Por outro lado, estas relações criadas pelos homens são ex teriores a eles, pois estão submetidos à organização da sua própria sociedade.

Assim, a vida social é o resultado de uma produção, concretizada nas instituições. Isto porque, além da produção material, os homens são autores da produção de idéias. Portanto, a vida social não é dada somente pela na tureza, mas pelos homens que a constroem, e que, para tanto, necessitam das organizações. A produção de idéias e conhecimentos realiza-se no interior de instituições, onde os homens passam a determinar suas relações e seus lugares no processo. No momento em que tais relações são determinadas, elas se tornam independentes da vontade dos que de la participam, ou seja, tornam-se-lhes exteriores.

---

<sup>1</sup>MIAILLE, Michel. *Uma introdução crítica ao direito*. Lisboa, Moraes, 1979, 1ª ed., p. 64.

A sociedade é um todo estruturado, onde se pode distinguir analiticamente níveis ou instâncias. Nesta perspectiva, Marx apresenta a sociedade constituída por três níveis ou instâncias: econômica, jurídico-política e formas de consciência social.

As formas de consciência social ou nível das representações é denominado por Althusser e Balibar de formas ideológicas.<sup>2</sup>

Apesar desta divisão, fica claro que o político, o jurídico e o ideológico se baseiam no econômico, mas que, também os diferentes níveis atuam uns sobre os outros e, portanto, sobre a base econômica.

A consciência desta atuação dá origem às formas ideológicas, que por sua vez são as próprias formas jurídicas, políticas, filosóficas, religiosas, etc. Neste sentido, a superestrutura é formada não só pelas formas jurídicas e políticas, mas pelas formas de consciência social.

Miriam Limoeiro, ao analisar o Prefácio de Marx à sua "Contribuição à crítica da economia política", destaca:

- "1) que em toda formação social há uma determinação e que o determinante é a estrutura econômica, à qual, de acordo com o grau de desenvolvimento das forças produtivas, corresponde uma determinada superestrutura;
- 2) que as formas ideológicas têm um papel a desempenhar no desenvolvimento da estrutura, porque sua relação se torna uma relação contraditória. E o seu papel específico não é

---

<sup>2</sup>Sobre a discussão da divisão em níveis ou instâncias segundo Althusser e Balibar, ver CARDOSO, Miriam Limoeiro. *Ideologia do desenvolvimento* - Brasil: JK-JQ. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. Cap. II.

de se desprezar já que é nas formas ideológicas que os homens conscientizam aquele conflito e, conforme essa consciência, lutam para resolvê-lo. Ficam, pois, esboçadas, embora não mais do que esboçadas, a determinação do econômico, a autonomia relativa e a ação do retorno da superestrutura sobre a base".<sup>3</sup>

Assim, as relações de produção possuem uma base material e expressões jurídicas, políticas e ideológicas. A base material é o fator determinante do desenvolvimento da consciência social, embora exista uma interdependência clara entre a base material e a superestrutura que está na própria base, exercendo uma ação constante.

Conforme afirma Miaille "os modos de produção da vida social diferem da maneira como organizam econômica, jurídica, política e ideologicamente essa produção".<sup>4</sup> Com os tipos de sociedade diferentes, as instâncias, embora relativamente autônomas, são também diferentes, cabendo esclarecer, a partir deste momento, como funciona o modo de produção através de cada uma das instâncias.

Cada nível atua de modo diverso na sociedade o que nos leva à noção de autonomia. Por outro lado, a autonomia das instâncias pode variar de acordo com o modo de produção de que faz parte. As instâncias, portanto, não são independentes, têm uma unidade que um determinismo complexo realiza: o determinismo social.

É preciso que se lembre que o fator econômico não é o único determinante, como não o é o político, o jurídico e o ideológico.

Neste sentido, Miaille, ao interpretar Marx, afirma:

---

<sup>3</sup>CARDOSO, Miriam Limoeiro. Op. cit. p. 39.

<sup>4</sup>MIAILLE, Michel. Op. cit. p. 67.

*"O modo de produção não tem de maneira nenhuma o significado unilateral econômico que se lhe costuma dar: é o conceito que designa a maneira como uma sociedade se organiza para produzir a vida social".<sup>5</sup>*

Engels, em sua carta a Bloch de 21/09/1890, já havia esclarecido estas colocações de Miaille, quando afirmou:

*"Segundo a concepção materialista da história o fator determinante na história é, em última instância a produção e reprodução da vida real. Nem Marx, nem eu afirmamos mais do que isso. Se a seguir alguém deturpa esta posição a ponto de lhe fazer dizer que o fator econômico é o único determinante, transforma-a numa frase vazia, abstracta, absurda".*

Daí, o fator determinante ser a produção e a reprodução da vida real. Para compreender o funcionamento e a evolução da sociedade entendida como modo de produção e como unidade complexa de instâncias autônomas, deve-se voltar para as determinações que emanam de todos os níveis. Se a produção da vida social, política e intelectual está condicionada pelo modo de produção da vida material, as modificações que ocorrem na base econômica alteram a superestrutura.

Entretanto, novamente lembra-se que não se pode encontrar no econômico a explicação do político ou jurídico. Conforme Miaille, não se pode supervalorizar o econômico caindo num economicismo, nem supervalorizar as superestruturas caindo, assim, na teoria voluntarista, que explica os fenômenos sociais, como subordinados à vontade de classe dominante.

Este autor explica:

*"O conjunto da produção da vida social está ligada à produção material, porque o conjunto da pro*

---

<sup>5</sup>MIAILLE, Michel. Op. cit. p. 63.

*dução da vida social se encontra presente de certa maneira na organização da produção material, mas se esta produção material é diretamente determinada pela natureza, os outros níveis da vida social nunca o são diretamente, mas são em última instância".<sup>6</sup>*

Neste sentido, é a produção material que explica, em última análise, o determinismo social.

Algumas sociedades podem ser a combinação de vários modos de produção, entretanto, eles serão determinados pelo modo de produção dominante e, em última instância, pela base econômica do dominante.

Com base no exposto sobre o modo de produção, pretende-se estudar a educação numa formação social onde predomina o modo de produção capitalista, ou mais especificamente, na formação social brasileira.

Neste ponto, se faz necessário explicar as condições de realização do modo de produção de tipo capitalista.

A característica fundamental que distingue o modo de produção capitalista não é, apenas, estar o trabalhador destituído dos meios de produção, mas estar o capitalista destituído dos meios de coação. Diferente do feudalismo portanto, onde o senhor concentra todos os recursos de dominação, inclusive o de coerção física.

No capitalismo, o trabalhador para garantir sua subsistência, vende sua força de trabalho, pois se encontra destituído dos meios de produção. Para execução da compra e venda da força de trabalho são realizados contratos, que pressupõem liberdade das partes que o efetivam e que, deste modo, aparecem como relação entre partes iguais.

Por sua vez, estando o capitalista destituído dos meios de coação, surge conforme O'Donnell um "*terceiro sujeito*": as instituições estatais<sup>7</sup>. Estas instituições são

---

<sup>6</sup>MIAILLE, Michel. Op. cit. p. 77.

<sup>7</sup>O'DONNELL, Guillermo. "Anotações para uma teoria do Estado (I)". In: *Revista de Cultura Política*, nº5, São Paulo, novembro de 1980, p.76.



a garantia da efetivação dos contratos, invocadas nos casos de não cumprimento dos mesmos, possibilitando e promovendo relações de dominação. Assim, o Estado capitalista, presta fiança às relações sociais, inclusive às relações de produção.

A relação de dominação entre capitalistas e trabalhadores não é somente econômica, mas igualmente política e ideológica. Deste modo, o homem encontra-se submetido à organização da sociedade a que pertence e é nela que organiza sua vida profissional, familiar, enfim, sua vida social.

Estas idéias serão aprofundadas no momento seguinte, onde a preocupação central se volta para a compreensão do que seja dominação.

## 1.2 - Dominação, Poder e Autoridade

Entende-se, aqui, que para compreender o papel da autoridade na administração da educação, é necessário definir autoridade e poder, ou mais especificamente, dominação.

Não se pretende esgotar todas as posições existentes sobre o tema, mas definir uma posição que permita analisar mais fielmente um assunto tão controvertido.

Para entender o significado de autoridade, é necessário compreender o conceito mais amplo de poder. Antes, porém, deve-se situar a dominação como ponto de partida.

Primeiramente, coloca-se a idéia de que nas sociedades capitalistas a reprodução da vida social inclui a reprodução das condições materiais de existência e da organização social que a tornam possível.

Em segundo lugar, é preciso entender que a relação de produção entre capitalista e trabalhador é a principal relação de dominação nesta sociedade. Assim, estando o trabalhador destituído dos meios de produção, vende sua força de trabalho para sua subsistência, e esta venda está regulada pelo direito racional-formal. Por outro lado, o capitalista encontra-se destituído dos meios de coação, isto é, dos meios que garantam em última instância a manutenção da dominação. Surge, então, o Estado, que através de suas instituições põe fiança coercitiva às relações capitalistas de produção.

Este Estado é definido por O'Donnell como: "*O componente político da dominação numa sociedade territorialmente delimitada*"<sup>8</sup>.

O aspecto especificamente político, como o econômico, o ideológico e outros são co-constitutivos da relação social, que só se distinguem analiticamente.

O autor mencionado coloca o político como uma parte analiticamente distinguível do fenômeno mais geral da dominação.

Chega-se, então, ao conceito de dominação, definida como "*a capacidade, atual e potencial, de impor regularmente a vontade sobre os outros, inclusive mas não necessariamente contra a sua resistência*"<sup>9</sup>.

Esta dominação é sustentada pelos recursos de dominação entre os quais se destacam: o controle dos meios de coerção física, o controle dos recursos de informação, o controle dos recursos econômicos e o controle ideológico.

---

<sup>8</sup>O'DONNELL, Guillermo. Op. cit. p. 72

<sup>9</sup> Idem

O acesso a esses recursos se realiza de forma de sigual e o que determina o acesso desigual a tais recursos é a classe social, pois a posição de classe, o prestígio e a influência permitem ao capitalista utilizar, com vantagens, esses recursos para garantir as relações sociais existentes.

A posição de classe é determinada pelo exercí - cio do trabalho e pela criação e apropriação do valor do trabalho.

Na sociedade capitalista, a principal relação de dominação é a relação de produção onde o valor do trabalho é gerado e apropriado. Essa relação é um ato de explora - ção e uma relação desigual, reconhecida ou não, pois se en - contra encoberta pelo controle ideológico, que como componente interno, co-constitutivo e concretizador da relação social encobre o conflito.

A raiz do controle ideológico está na coerção econômica difusa que aponta um trabalhador livre na venda de sua força de trabalho, sem coação. Esta liberdade é necessária à aparência de igualdade, encobrindo, assim, a neces - sidade de subsistência que leva o trabalhador a relações contratuais, já que está destituído dos meios de produção.

Embora o capitalista concentre recursos de con - trole econômico, ideológico, de informação, etc., encon - tra-se desvinculado dos recursos de controle de coersão fí - sica, presentes também nas relações sociais. Esta desvinculação dá origem ao Estado capitalista.

É o Estado, através de suas instituições, que ga - rante a relação contratual, como fiador e, portanto, como parte constitutiva das relações sociais.

As relações contratuais, aparentemente privadas, encontram-se amparadas pelas instituições estatais no caso do não cumprimento do contrato. Esta fiança coercitiva irá efetivar e reproduzir uma relação social desigual e contra - ditória.

As instituições estatais, objetivação do Estado, e por isso capitalista, atuam como um não capitalista, já que não visam a lucro, não se preocupam com quem favorece, aparecem como exterior às relações sociais e fazem supor igualdade entre as partes.

Entretanto, o Estatal, ou o especificamente político é a fiança das relações capitalistas de produção da articulação de classes, do acesso aos recursos de poder e, ainda da geração e reprodução do capital.

Como já se viu, a relação capitalista/trabalhador não é só econômica. O Estado é parte intrínseca nesta relação, pois é o fiador da relação de dominação. A aparente exterioridade, que tenta mascarar a dominação, apoia-se na idéia de que os sujeitos sociais são iguais e livres para contrato, que são iguais frente a moeda (sem se importar com quantidade). A aparente exterioridade fica, ainda, mais camufladas nos momentos em que o Estado se apresenta como hostil aos próprios capitalistas. Estes limites negativos, como coloca O'Donnell, escondem um Estado articulador e organizador de uma sociedade da qual é parte constitutiva, sob a aparência da neutralidade.

A desvinculação do capitalista dos meios de coação faz parecer que os sujeitos sociais são iguais e livres em sua totalidade, ocultando as relações de poder objetivadas no conjunto das instituições.

Também o Direito, objetivação do Estado, consagra o sujeito social como igual e livre, porque o Direito racional formal cria o sujeito jurídico. Os idealistas colocam o Direito como expressão de justiça, enquanto que para os positivistas o Direito é o direito vigente. Entretanto, o Direito se torna a codificação formalizada da dominação na sociedade capitalista, pois apoia coercitivamente a propriedade privada, impede o acesso do trabalhador aos meios de

produção e ensina às partes seus limites de direitos e deveres, prevenindo e evitando sua própria intervenção.

Como todos os sujeitos podem recorrer ao direito e às instituições estatais, o Estado aparece como entidade neutra e exterior às relações sociais.

Portanto, também o Direito é o organizador e o articulador da sociedade e da dominação, para garantir a reprodução das relações de poder. O Direito consagra a exterioridade aparente do Estado frente aos sujeitos sociais, e a instituição estatal, como fiador das relações sociais, dá origem a cisão aparente entre o Estado e a sociedade.

O Estado garante as relações de dominação em nome da ordem e assim, garante as relações sociais existentes. Portanto, o Estado é parte co-constitutiva da sociedade e não exterior à mesma.

Sendo o Estado a encarnação de uma ordem social que se diz justa, seus agentes fiéis à sociedade, seguem suas orientações, que expressam interesses gerais e apresentam os sujeitos sociais como livres e iguais, sem questionamento.

Dentro destas idéias, que O'Donnell tão bem realiza no seu texto "Anotações para uma teoria do Estado", se pretende refletir sobre o conceito de poder e de autoridade, aceitando ou refutando certas definições.

A grande linha que se pretende adotar e que confirma as colocações de O'Donnell, concebe o poder do ponto de vista das relações de produção da vida social numa sociedade de classes. Esta linha se fundamenta nas idéias de Marx, Engels, Lenin e Gramsci que, embora não tivessem produzido teoricamente conceitos de poder e autoridade, situaram-nos sempre no campo das práticas de classe.

Marx ao falar de poder, situa com frequência o po

der econômico. Afirma que o poder econômico se situa ao nível de luta econômica de classe. Situando o poder econômico, o poder político-jurídico e o poder ideológico, coloca a questão do poder econômico em última instância.

Volta-se a lembrar que esta colocação tem dado origem a várias interpretações errôneas. Entre elas duas tem se destacado: a concepção economicista e a concepção voluntarista.

A concepção economicista situa o poder no nível econômico, definindo as classes sociais exclusivamente ao nível econômico das relações de produção.

Neste sentido as instâncias jurídico-política e ideológica passam a ser simples reflexos do desenvolvimento da instância econômica e da luta de classe travada nesta instância. Em consequência, as transformações geradas na denominada "superestrutura" dependeriam também, da maneira mecânica, da evolução da instância econômica e o poder econômico seria o único poder real. Assim, as manifestações de poder que se operam nas outras instâncias seriam simples reflexos do poder econômico.

Contrariamente à interpretação acima, a concepção voluntarista tenta supervalorizar os níveis jurídico, político e ideológico, situando o poder na superestrutura. Dentro desta concepção pode-se, ainda correr o risco de supervalorizar um dos níveis da superestrutura em detrimento do outro.

Aproximam-se destas idéias M. Weber, R. Michels e Wright Mills, na tentativa de combater a posição economicista, deformando, ainda assim, o sentido que Marx defende. Michels, por exemplo nos fala de "classe política", Mills de "elite do poder", condenando o termo "classe dominante" pois para Mills significaria que o grupo que detém o poder econômico (classe) domina politicamente. Pretende-se voltar a es

ses autores, posteriormente, para uma discussão mais profunda.

A partir deste ponto, pretende-se definir uma posição que seja capaz de possibilitar uma análise mais precisa, na direção das idéias anteriormente propostas.

Primeiramente, para encaminhar melhor a discussão, convém colocar o conceito de poder proposto por Poulantzas, que designa por poder *"a capacidade de uma classe social de realizar os seus interesses objetivos específicos"*<sup>10</sup>.

Este conceito coincide com a definição adotada por O'Donnell quando fala de dominação e de relação de poder, pois situa-o no campo da luta de classes e, portanto, refere-se a uma sociedade dividida em classes. Suas características mais importantes são apontadas pela posição entre lutas de dominação e subordinação e pelas relações sociais caracterizadas pelo conflito. Esta concepção tem lugar de constituição no campo das práticas de classe. Especifica, ainda, os efeitos do conjunto dos níveis de estrutura econômica, política e ideológica, embora estas instâncias pareçam relativamente autônomas.

Poulantzas conclui, que as relações entre as classes são relações de poder, baseando-se nas idéias de Marx, Gramsci e todos aqueles que situam o conceito de poder e de autoridade no campo das práticas de classe, e afirma:

*"O conceito de poder não pode ser aplicado a um nível de estrutura: quando se fala, por exemplo de poder de Estado, não se pode indicar com isso o modo de articulação e de intervenção do Estado nos níveis da estrutura, mas sim o poder de uma classe determinada, a cujos interesses o Estado corresponde, sobre outras classes sociais"*<sup>11</sup>.

<sup>10</sup>POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo, Martins Fontes, 1977, p. 100.

<sup>11</sup>Ibid. p. 95.

Outro teórico que possibilita uma análise profunda é Antonio Gramsci, que em sua teoria da superestrutura, conceitua poder como hegemonia intelectual, moral e política exercida pela classe dominante sobre a dominada, não se limitando, portanto, apenas a uma força material. Fica pois, clara a relação dialética entre infraestrutura e superestrutura, formando o Bloco Histórico articulado.

Assim, a problemática do poder não se situa somente no econômico ou somente no político e jurídico, ou ainda, somente no ideológico. A relação entre os diferentes níveis torna-se inevitável.

O que sem dúvida permite um avanço maior nesta análise é a noção de hegemonia proposta por Gramsci. O autor refere-se tanto à capacidade dirigente como à direção e à dominação quando utiliza o termo "hegemonia".

Gramsci destaca que:

*"A proposição contida na introdução à Crítica da Economia Política, segundo a qual os homens tomam conhecimento dos conflitos de estrutura no terreno das ideologias, deve ser considerada como uma afirmação de valor gnosiológico, isto é, cognoscitivo, e não puramente psicológico e moral"*<sup>12</sup>.

Sendo a estrutura contraditória, as ideologias são igualmente contraditórias, embora predomine a ideologia dominante, ou seja, a ideologia da classe política e economicamente dominante. Essa ideologia é difundida em toda sociedade e muitas vezes é aceita pela classe dominada. Tal aceitação não impede a contradição que se processa na sociedade. A produção e reprodução da vida social se efetua a-

---

<sup>12</sup>GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. 3ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978, p. 52.



través das relações de exploração, o que impõe a existência da contradição de interesses e, em consequência, a dominação. A contradição não se limita ao nível econômico. De fato é a totalidade da organização social que *organiza* a possibilidade de sobrevivência da sociedade através da dominação. Assim como a contradição *atravessa* a totalidade da formação social a dominação está presente em todas as instâncias. As concepções elaboradas pela classe *dominada* são expressão ao nível ideológico dessas contradições.

Para Gramsci, a difusão das ideologias é um processo guiado pelo poder hegemônico. A classe que está em oposição tenta a conquista do poder e procura tornar-se hegemônica. Isto se realiza através da divulgação de suas concepções, que colocarão em risco a ideologia hegemônica, a qual se opõe. Por sua vez a classe hegemônica tenta o equilíbrio de sua dominação, o que reforça, sem dúvida, a luta de classes.

Como pensar nessa relação o papel da autoridade?

O que realmente preocupa é a autoridade mediadora de poder, que dissimula as relações entre grupos ou classes, impedindo, desta forma, que o administrador se coloque a serviço de novos valores e novos fins e possa redefinir sua posição.

É preciso, neste momento, traçar algumas linhas de interpretação para o fenômeno dominante/dominado ou governante/governado, que se observa quando são estabelecidas as relações entre grupos ou classes e que, conseqüentemente, ocorrem nas organizações tais como: família, escola, hospitais, prisões, etc...

Observa-se que vários estudiosos vem se preocupando em conhecer o processo através do qual um grupo ou classe se torna hegemônica, isto é, capaz de exercer um certo poder sobre os outros.

Bourdieu e Passeron afirmam: "Numa formação social determinada, as instâncias que pretendem objetivamente o exercício legítimo de um poder de imposição simbólico e que tendem assim a reivindicar o monopólio de legitimação, entram necessariamente em relação de concorrência. Isto é, em relação de força simbólica, cuja estrutura exprime segundo sua lógica o estudo da relação de força entre os grupos ou classes".<sup>13</sup>

Apesar do esforço, esta definição não parece explicar as contradições das relações de força.

Esta relação de força ocorre principalmente no interior das instituições estatais, denominadas por Marx de "aparelho de Estado".

Sobre estes aparelhos Lenin e Althusser apresentam definições diversas. Lenin distingue "poder de Estado", "aparelho de Estado" e "pessoal de Estado". Por "poder de Estado" entende a classe social ou fração de classe que detém o poder, por "aparelho de Estado" o lugar do Estado no conjunto das estruturas de uma formação social, e por "pessoal do Estado" os quadros da administração, da burocracia, do exército, etc...<sup>14</sup>

Para Althusser, as instituições criadas para perpetuar a ideologia da classe dominante são chamadas AIE (Aparelhos Ideológicos do Estado). O autor separa os ARE (Aparelhos Repressivos do Estado) dos AIE (Aparelhos Ideológicos do Estado). OS ARE compreendem o Governo, a Administração, o Exército, a Polícia, os Tribunais, as Prisões, etc..., que são chamados na teoria marxista de AE (Aparelhos de Estado). Por

---

<sup>13</sup>BOURDIEU, Pierre e PASSERON, Jean Claude. *A reprodução*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1975, p. 32.

<sup>14</sup>Para maiores esclarecimentos ver POULANTZAS, Nicos. Op. cit. p.113.

AIE Althusser denomina a Igreja, a escola, a família, o sindicato, a imprensa, o rádio, a televisão, etc.

Althusser distingue fundamentalmente os AIE dos ARE, quando afirma: "*o Aparelho Repressivo do Estado funciona pela violência, enquanto os Aparelhos Ideológicos funcionam pela ideologia*".<sup>15</sup> Os ARE funcionam mais pela repressão do que pela ideologia e os AIE mais pela ideologia do que pela repressão.

Sobre o trabalho de Althusser, Madel Luz destaca as instituições tais como: fábricas, escritórios, bancos, etc., que são às vezes, "*mais eficazes no desempenho das funções de reprimir e formar que as instituições designadas para tal*".<sup>16</sup> Assim, nem todas as instituições são AE, no sentido que Althusser pretende, entretanto, todas reproduzem as regras de poder da classe dominante.

Sobre os AIE, Poulantzas chama atenção para o fato de que elas "*não criam a divisão de classes, mas contribuem para esta divisão, e, assim, para a reprodução ampliada*".<sup>17</sup>

Bourdieu e Passeron não apresentam esta divisão de forma definida, entretanto, quando se referem as relações de força e relações simbólicas, deixam entrever graus de imposição e dominação que oscilam desde seu funcionamento pela repressão, até o seu funcionamento pela ideologia.

As relações de dominação supõem uma autoridade e se processam cientificamente através de técnicas que visam à dissimulação do autoritarismo, ou seja, da própria dominação.

---

<sup>15</sup>ALTHUSSER, Louis. *Ideologia e aparelhos ideológicos*. Lisboa, Presença, Biblioteca de Ciências Humanas, nº 37, p. 46.

<sup>16</sup>LUZ, Madel T. *As instituições médicas no Brasil: instituições e estratégia de hegemonia*. Rio de Janeiro, Graal, 1979, p. 29.

<sup>17</sup>POULANTZAS, Nicos. "A escola em questão". In: Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1973, p. 119, nº 35.

Desde o momento em que toda instituição possui uma estrutura organizacional voltada para objetivos definidos e se orienta por uma filosofia (dos grupos ou classes dominantes) passa a exigir uma organização humana que exerce o poder de legado e toma decisões para alcançar tais objetivos.

Os que detêm o poder ou desempenham funções e papéis de chefia devem agir de acordo com as finalidades propostas pela organização, passando a produzir e a reproduzir, inconscientemente ou dissimuladamente, os interesses dos grupos ou classes dominantes e, conseqüentemente, a estrutura de classe, sob a aparência da neutralidade.

Na medida em que a classe que detém o poder procura garantir sua continuidade na dominação, utilizando os AIE, os administradores que atuam nesses aparelhos ideológicos tornam-se elementos mediadores entre o poder central dominante e as instituições tornam-se dependentes, não só em termos de planejamento como de formação de políticas. Tal mediação impede a criatividade, a imaginação e a iniciativa que só seriam desenvolvidas numa relação entre os participantes, que viesse a possibilitar autonomia, "*começando por vivê-la*", conforme diz Le Boterf.<sup>18</sup>

Tal só seria possível, caso se eliminassem as relações de dominação, que justamente são a garantia de continuidade do poder da classe dominante. É a garantia da continuidade da dominação que torna as organizações (escola, imprensa, televisão, etc.) produzidas pela classe dominante, criando-as, fortalecendo-as, enfraquecendo-as e até destruindo-as. Assim, é que a maior ou menor abertura do poder central, em determinada conjuntura, leva as instituições a usar em maior ou menor grau seus mecanismos de repressão.

---

<sup>18</sup>LE BOTERF, Guy. *Formation et auto-gestion*. Paris, Les Editions, ESP, 1974.

Poulantzas propôs o conceito de poder como capacidade de uma classe social de realizar seus interesses objetivos específicos, e através da interpretação que o autor faz de Marx e Engels conclui que "*as relações entre as classes são relações de poder*", conforme já foi dito anteriormente.

Estas relações se tornam concretas através das organizações ou instituições, onde a classe dominante detém o poder econômico, político e ideológico.

As instituições passam, nas Formações Sociais Capitalistas, portanto, a produzir e reproduzir a sociedade capitalista, mantendo, assim, as relações de dominação e dissimulando as relações de poder. Suas chefias, tanto no setor público como no setor privado, atuam como intermediários entre o poder central dominante e a sociedade. É nas instituições que o poder se consolida, e através dos dispositivos legais e regulamentos se assegura a continuidade da dominação. Entretanto, é preciso que se note que é nas instituições civis, na maioria das vezes, que se expressa a força hegemônica, garantindo, ainda mais, o poder de Estado.

A delegação de poder, através da autoridade nos diferentes níveis da hierarquia, é uma forma de dissimular a dominação de uma classe sobre a outra, considerada como natural e necessária. Na realidade, a concentração de poder e das decisões permanecem nas mãos dos grupos ou classes dominantes e são diluídos na distribuição de um poder aparente e/ou relativo às autoridades, sobretudo nas organizações burocráticas. A autoridade burocrática não tem poder de decisão, o que faz dos dirigentes simples gestores dos acontecimentos internos próximos.

Partindo-se deste referencial, pretende-se discutir ou mesmo refutar alguns teóricos, que não conseguem esclarecer a problemática fundamental desta discussão, embora

tenham desenvolvido trabalhos bastante significativos sobre o tema. Estes teóricos apresentam um traço comum, sobre o qual chama-se atenção, o de ignorar o seguinte fato fundamental: o sistema social organiza uma sociedade marcada por interesses contraditórios através de diversos recursos de dominação. O poder então só pode ser compreendido na sua natureza mais profunda no contexto dessa relação de dominação. O Estado forma maior, porém não exclusiva de dominação na sociedade capitalista, não é compreendido assim, mas como alheio aos interesses contraditórios. Assim pode-se estabelecer que seu objetivo é o bem comum ou o interesse geral.

Entre os principais teóricos destaca-se primeiramente, Talcott Parson que define poder como "*capacidade para exercer certas funções em proveito do sistema social considerado no seu conjunto*".<sup>19</sup> Tal definição tem sido considerada insatisfatória, pois supõe a sociedade como um todo orgânico e estável, no qual as instabilidades e desajustes constituiriam "desvios", a serem corrigidos em benefício de todo o sistema. Desta forma, o poder seria a capacidade de administrar esse organismo, intervir nele, corrigir suas falhas, mas ja mais explicar a racionalidade das suas contradições, pois que as nega, nem explicar as transformações sociais, pois as ignora. Por outro lado, Talcott Parson supõe que o poder se exerce de acordo com um consenso universal, ou seja, em favor do bem comum, como se tal poder fosse neutro e não estivesse a serviço de uma classe dominante. De acordo com esse conceito estão Alvin Gouldner e Peter Blau.

Dentro das teorias de "decision-making process", H. D. Lasswell define como poder "*o fato de participar na tomada de decisões*".<sup>20</sup> Essa definição vem sendo refutada porque não considera a estrutura social, pois toma o poder do ponto de vista individual e "em si mesmo". Dissimula, assim os cen

---

<sup>19</sup> POULANTZAS, Nicos. Op. cit. p. 101.

<sup>20</sup> Ibid, op. cit. p. 100.

tros de decisão onde se dá a distribuição do poder e parece imprimir-lhe um caráter voluntarista. Por isso, a "participação" torna-se, no mínimo, questionável, pois não explica os mecanismos que a efetivariam. Além do mais, parece subjacente a concepção de uma sociedade harmônica, em que a participação se dá em razão de características individuais independentes das relações de classe.

Tanto Lasswell como Abraham Kaplan distinguem o poder como uma forma específica de influência, e assim, autoridade como uma forma específica de poder: o poder formal.

Fred W. Riggs diferencia autoridade como poder formal e controle como poder informal, embora admita a conceituação de Henri Fayol ao informar que *"autoridade é o direito de dar ordens e o poder de exigir obediência"*.<sup>21</sup>

Para estes autores o poder está relacionado a quem o exerce, independente do sistema social, ou da correlação de forças. Apesar de considerar o poder do ponto de vista da relação, este se esvazia, pois é definido como um direito de quem o tem, sem questionar a sua legitimidade, nem as relações que engendram esse poder. Em consequência, a autoridade, vista como um tipo de poder, é conceituada como uma relação superior/subordinado, esquecendo-se totalmente os determinantes estruturais desta relação. Por isso, reduz-se a um fenômeno isolado e estático.

Carl J. Friedrich rejeitou a conceituação de Lasswell e Kaplan, afirmando que autoridade seria a qualidade de uma comunicação. Neste ponto, se aproxima de Chester I. Barnard que afirma: *"autoridade é o caráter de uma comunicação*

---

<sup>21</sup>BAYER, Gustavo F. "Considerações sobre a conceituação de autoridade". Rio de Janeiro. In: *Revista de Administração Pública*. Fundação Getúlio Vargas, v. 5, nº 1, 1971, p. 102.

(ordem) em uma organização formal, em virtude da qual é aceita por um contribuidor ou membro da organização como diretriz ou determinante daquilo que ele faça ou que não deva fazer em relação à organização".<sup>22</sup>

O autor transfere para a mensagem o poder de quem o emite, como se fosse uma ação sem agente, o que não só obscurece o conceito, como ignora que a "mensagem" só vai expressar essa autoridade e obter a "aceitação" porque se funda numa relação de dominação, determinada em última instância, pela classe hegemônica e não pelas relações inter-pessoais.

Robert Dahl, Kurt Lewin e Herbert Simon conceituam poder como a capacidade de uma pessoa conseguir que outra faça alguma coisa que não teria feito sem a intervenção desta. Assim, numa perspectiva psico-sociológica, o poder é visto como fenômeno inter-pessoal, que só ocorreria nas relações inter-individuais.

Simon se aproxima de Barnard embora seja mais limitado. Enquanto Barnard admite que o conceito de autoridade seja dinâmico, para Simon é um fenômeno estático, pois só leva em consideração o aspecto formal.

Deste modo, Simon define autoridade como: "poder de tomar decisões que guiam as ações de outrem. É uma relação entre dois indivíduos, um superior, o outro subordinado".<sup>23</sup>

Um dos principais defensores da autoridade como poder legitimado é Robert Michels. O poder é visto pelo autor como fruto de consenso, exercido num quadro referencial com um mínimo de consentimento e participação dos subordinados.

---

<sup>22</sup>BAYER, Gustavo F. Op. cit. p. 103.

<sup>23</sup>Ibid. p. 105.



Segundo Michels, autoridade é a "capacidade, inata ou adquirida, de exercer ascendência sobre um grupo. Ela é uma manifestação de poder e implica em obediência da parte daqueles a ela sujeitos".<sup>24</sup>

Aqui, novamente, o autor admite uma sociedade harmônica consensual, isto é, que legitima a autoridade, sem se definir nem tampouco questionar as estruturas sociais onde se dá a relação dominador/dominado. A obediência, tomada como legitimação dessa autoridade, na verdade é apenas indicativo da submissão ao poder, sem se preocupar com o fato de que, não necessariamente, são sempre aceitas.

Esquece, ainda, que o poder exercido pela autoridade é uma relação de força e de dominação que se efetiva, nos casos extremos, pela coerção. Sua legitimação é ideológica, isto é, dissimulada pelo "consenso", "participação", que a classe dominante busca na relação com os subordinados.

Deste modo, na medida em que as formações sociais se complexificam, mais se aperfeiçoam os meios de ideologização dessa relação, ou seja, mais se tenta reforçar a autoridade como expressão de consenso, para a suposta e declarada realização do bem comum.

Também Amitai Etzioni afirma que a autoridade é o poder legitimado. Tal conceituação ignora as relações de poder que legitimam esta autoridade. Alguns autores consideram que este conceito limita-se a distinguir as formas de dominação/subordinação implicadas na relação de poder.

Dentro da teoria de sistemas, destacam-se Rensis Likert e Ludwig von Bertalanffy, que definem poder como capacidade do sistema de assegurar através da liderança e de outros processos da organização a máxima probabilidade de

---

<sup>24</sup>Ibid. p. 101.

que, em todas as instituições, a experiência sirva de apoio e de valorização de seu sentido pessoal de valor e importância. Esta abordagem objetiva-mecanicista não leva em consideração as relações que se processam dentro do sistema.

Georg Lúkacs, filósofo húngaro, define poder como vocação de uma classe para a dominação. Esta definição admite que a classe dominante organiza a sociedade conforme seus interesses, não levando em consideração o conjunto dos fatores objetivos de uma formação social.

Entre os autores mais citados encontra-se Max Weber, embora muitas dúvidas ainda existam em relação ao seu conceito de autoridade.

Poder para Weber significa *"a probabilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação social, mesmo contra qualquer resistência e qualquer que seja o fundamento dessa probabilidade"*.<sup>25</sup> Referiu-se ao termo autoridade quando conceituou dominação, o que levou P. Blau e R. Bendix a afirmarem que Weber não fazia distinção entre os dois termos embora, para o P. Blau, autoridade seja utilizada como dominação legitimada.

Weber conceitua a autoridade através de duas variáveis: poder de mando e dever de obediência.

Em determinado momento, poderíamos dizer que a conceituação de Weber se aproxima das de Friedrich e Barnard.

A perspectiva historicista de uma sociedade-subjeito colocada por Weber, quando afirma que o poder é *"a probabilidade de um certo comando com um conteúdo específico ser obedecido por um grupo determinado"*,<sup>26</sup> cria a concepção da "probabilidade" e do "comando específico".

<sup>25</sup>BAYER, Gustavo F. Op. cit. p. 107.

<sup>26</sup>POULANTZAS, Nicos. Op. cit. p. 100.

Este conceito tem sido criticado, pois se reduz à problemática da legitimidade, novamente ignorando as relações de dominação de classe onde ela se fundamenta.

Aproxima-se muito dessas idéias a concepção de poder como "soma-zero", proposta por Wright Mills, que considera o poder como quantidade dada no interior de uma sociedade. Para ele um grupo social teria a quantidade de poder que o outro não tivesse. A redução de poder de um grupo aumentaria o poder de outro grupo, sem no entanto variar a quantidade.

Esta teoria que a sociologia norte-americana chama de "poder de soma zero", conforme Gérard Lebrun *"encontra-se em autores tão diferentes ideologicamente como Marx, Nietzsche, Max Weber, Raymond Aron, Wright Mills..."*<sup>27</sup>, mas sem dúvida com sentido diverso.

Da forma como Mills coloca, tal concepção não pode ser sustentada, pois suas características funcionalistas menosprezam o problema das estruturas de uma formação social. Além disso, traduz uma concepção positivista de sociedade, que é analisada do ponto de vista de maior ou menor grau de poder e reduzida a um modelo teórico dado, que suprime as contradições e as relações de dominação. Elas são vistas, não como expressão de poder, de subordinação pela força, mas apenas presença na ausência de poder.

Por outro lado, entende-se que a perda de poder de uma classe ou grupo não aumentaria, necessariamente, o poder de outra.

Neste sentido, Gramsci, quando comenta o cesarismo, acrescenta:

---

<sup>27</sup>LEBRUN, Gérard. *O que é poder*. São Paulo, Brasiliense, 1981, p. 18.

"Pode-se afirmar que o casarismo exprime uma situação em que as forças em luta se equilibram de modo catastrófico, isto é, equilibram-se de tal forma que a continuação da luta só pode levar à destruição recíproca. Quando a força progressista A luta contra a força reacionária B, não só pode ocorrer que A vença B ou B vença A mas também pode suceder que nem A nem B vençam, porém se aniquilem mutuamente, e uma terceira força C, intervenha de fora submetendo o que resta de A e B. Na Itália, depois da morte do Magnífico, sucedeu exatamente isto".<sup>28</sup>

Enfim, várias razões poderiam ser levadas à discussão para demonstrar a inadequação de tal concepção de poder.

Para concluir, a autoridade como poder formal de finida por Fayol e Riggs, ou mais especificamente, como explicam Laswell e Kaplan, através de uma forma específica de poder formal, não esclarece a questão em pauta. Também, longe está a conceituação defendida por Mary Parker Follet ou Chester I. Barnard que definem autoridade como qualidade de um relacionamento dinâmico que inclui um aspecto formal e um funcional, ou o conceito sistêmico de Likert ou Bertalanffy.

Por outro lado, Bayer coloca uma definição menos simplista, mas nem por isso completa, quando procura explicar que autoridade é "uma forma de controle social analiticamente distinta de poder ou de influência individual" e "socialmente legitimada por meio de obrigações sociais".<sup>29</sup> Conclui, mais adiante, afirmando ser a autoridade "inicialmente uma pretensão de legitimidade, que só seria atingida no caso de correspondência com os valores do grupo dominante"<sup>30</sup>

<sup>28</sup> GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978, p. 63.

<sup>29</sup> BAYER, Gustavo F. Op. cit. p. 113.

<sup>30</sup> Ibid, p. 113.

Todavia, estas definições só vêm reforçar o papel da autoridade como dissimuladora, já que necessária, nas relações do modo de produção capitalista, sem que se torne questionada. Ela está mascarada pela legitimação, pretensamente obtida pelo "consenso social".

Retomando a linha de pensamento desenvolvida inicialmente, que possibilitou a discussão dos vários conceitos, parece útil voltar a recolocar a definição de autoridade tal como se apresenta numa sociedade de classes.

Primeiramente, a autoridade é uma categoria importantíssima para a consolidação das relações sociais de produção. Por outro lado, sabe-se que, apesar da aparência de neutralidade com que a sociedade burguesa a coloca diante da classe subordinada, ela se apresenta como importante na relação de dominação.

A legitimação dessa autoridade, perseguida pela classe dominante, pretende mascarar a dominação colocando-a como algo desejável e natural.

A idéia de ordem como boa e desejável na sociedade para o bem-estar dos indivíduos justifica sua existência e encobre a relação dominante/dominado. A autoridade se manifesta através do direito e da moral burguesa, impondo-se aos indivíduos que aparecem como iguais diante dela. Assim, o indivíduo é livre para trabalhar, mas deve submeter-se à autoridade do capitalista, bem como às condições do mercado de trabalho. Esta contradição gera o conflito e a luta de classes.

Neste sentido a autoridade, conforme coloca Cesar Augusto Ramos, *"deve ser neutra, abstrata, encarnar uma entidade ideal para que possa se impor a todos, e ser um instrumento de dominação"*.<sup>31</sup> Nas formações capitalistas esta

<sup>31</sup>RAMOS, Cesar Augusto. "Propriedade e autoridade". In: *Educação e sociedade*, nº 1, São Paulo, set. 1978, p. 102.

dominação encontra obediência por parte dos dominados. Deste modo, a dominação se ampara na autoridade para manter o poder dos grupos ou classes dominantes sobre os dominados. Caso contrário, poderíamos perguntar como justificar a necessidade da autoridade, se todos os homens são livres e iguais? Este é o ponto fundamental que se coloca Cesar Augusto Ramos.

Com base neste referencial teórico pretende-se buscar no real concreto, a confirmação do pressuposto básico de que a educação é um dos recursos de dominação e, portanto, um dos aspectos fundamentais na organização da Formação Social da qual é parte constitutiva e constituinte.

### 1.3 - As Instituições: Agentes-Discurso-Relações Sociais

A problemática das instituições prende-se ao fato de que elas existem para, entre outros aspectos, reproduzir as regras do poder dominante, numa formação social determinada.

A necessidade de manter e desenvolver o modelo se realiza, sobretudo, através dos agentes, do discurso e das relações sociais no interior das instituições.

Sobre o assunto, Althusser presta grande auxílio quando desenvolve a idéia de "Aparelhos de Estado" e denomina de "Aparelhos Ideológicos do Estado" as instituições criadas para perpetuar a ideologia dominante. Esta idéia já foi considerada, anteriormente, neste trabalho, quando se discutiu sobre "poder de Estado" e "pessoal de Estado".

No momento, torna-se urgente entender, em primeiro lugar, uma formação social onde predominam as relações capitalistas de produção. Tais relações sob a aparência da

igualdade e da liberdade entre as partes, oculta sua verdadeira exploração e dominação.

Estando o trabalhador destituído dos meios de produção fica forçado a vender, sem coação, sua força de trabalho. Por sua vez, o capitalista destituído dos meios de coação, necessita de quem os garanta. Surge, então, o Estado "*como uma objetivação institucional que concentra o controle dos recursos coercitivos em última instância, e como um não-capitalista que apenas garante as classes através do apoio às relações sociais que as constituem como tais*".<sup>32</sup>

A garantia desta relação social, assegurada pelas instituições estatais, situa o capitalista e o trabalhador como integrantes de classes sociais.

Podemos, então, dizer que o Estado contém em si um aspecto de dominação que se reflete na sociedade, e que são as relações capitalistas de dominação as responsáveis pelo aparecimento do Estado capitalista. Esta relação de dominação não é somente econômica, mas política e ideológica.

Cabe ser relembrada a definição de O'Donnell que afirma "*ser o Estado o componente especificamente político de dominação numa sociedade territorialmente delimitada*",<sup>33</sup> e a discussão anterior sobre a garantia da dominação através de vários recursos acionados, desde o controle dos meios de coerção física, onde o dominado é submetido a severas sanções, ao controle dos recursos econômicos e dos recursos de informação, até o controle ideológico, que mantém dissimuladamente a dominação.

Verifica-se, por outro lado, o acesso desigual a esses recursos. O acesso aos recursos de dominação é facilitado pela posição de classe, pelo prestígio social, dispo

---

<sup>32</sup>O'DONNELL, Guillermo. Op. cit. p. 78.

<sup>33</sup>Para maiores esclarecimentos ver O'DONNELL, Guillermo. Op.cit.p.72, onde fica definido o que o autor entende por dominação e por político.

nibilidade de recursos, acesso à informação, educação, influência nos diversos setores, etc.

Esta relação social desigual e contraditória se efetiva plenamente na garantia que o Estado oferece no caso do descumprimento da relação contratual. Portanto, "isto significa que a fiança prestada pelo Estado a certas relações sociais, inclusive às relações de produção, que são o coração de uma sociedade capitalista e de sua articulação contraditória em classes sociais, não é uma garantia externa nem a posteriori dessas relações. É parte intrínseca e constitutiva das mesmas, tanto como outros elementos - econômico, de informação e controle ideológico - que são os aspectos que sô podemos distinguir analiticamente na própria relação. E isto significa, por sua vez, que as dimensões do Estado, ou do especificamente político, não são - como tampouco o é "o econômico" - nem uma coisa, instituição ou "estrutura": são aspectos de uma relação social".<sup>34</sup>

Para reforçar e melhor encaminhar esta linha de pensamento parece útil voltar ao conceito de "hegemonia" em Gramsci.

Miriam Limoeiro, detendo-se neste conceito, esclarece: "Na discussão gramsciana a hegemonia é tratada especialmente em relação ao que Gramsci apresenta de novo no conceito, ou seja, a possibilidade de também os grupos básicos dominados desenvolverem a sua direção intelectual e moral, apesar de não terem acesso aos meios de direção. Neste sentido é que enfatiza esta direção como forma intelectual e moral".<sup>35</sup>

A hegemonia, segundo Gramsci, não se apóia somente sobre a estrutura econômica e sobre a organização polí-

---

<sup>34</sup>O'DONNELL, Guillermo. Op. cit. p. 75.

<sup>35</sup>CARDOSO, Miriam Limoeiro. Op. cit. p. 61



tica da sociedade, mas, também, sobre as orientações ideológicas.

Na medida em que o poder se apoia mais nas orientações ideológicas, as estruturas econômica e política se escondem e aparecem enfraquecidas diante dos setores subordinados. A dissimulação, no entanto, reforça este poder e aumenta a supremacia e a superioridade de um grupo ou classe sobre outro.

Esta supremacia se opera no modo de pensar e até no modo de conhecer, amparada pelas instituições da cultura.

Para Gramsci existem duas formas de manifestação da hegemonia: pelo domínio, que utiliza a força e necessita de acesso ao poder, e pela direção intelectual ou moral, realizada através da adesão aos meios ideológicos e através da persuasão.

A noção de hegemonia como processo contraditório se realiza, sobretudo, através das instituições, conforme ficou anteriormente exposto.

Nas sociedades de classe, as instituições se tornam centros de poder a serviço da estratégia de hegemonia. É no seu interior que se processam movimentos de luta e onde ocorrem transformações diante das respostas dos subordinados. Neste sentido, podemos dizer que as instituições são conjunturalmente mutáveis, é nelas que se processa o estabelecimento da hegemonia, e é portanto, através delas e de suas administrações que se reforça o papel político na história de um grupo ou classe.

É preciso destacar que, a hegemonia também se realiza e se processa nas instituições da cultura. É nelas que esta preocupação vai se deter, por serem elas objeto deste estudo. Assim, as instituições escolares, responsáveis pe

la transmissão do saber e sua elaboração, aparecem, no conjunto das instituições, como mais um componente a serviço da estratégia de hegemonia. Por outro lado, é necessário que se entenda, que não é somente nas instituições da cultura que se processam as orientações ideológicas e que nelas não se exercem somente funções ideológicas, mas que elas possuem, também, objetivos políticos e econômicos.

Em outras palavras, toda instituição possui um aspecto educativo e toda instituição educativa possui um aspecto político e econômico.

O conjunto de instituições garante a hegemonia de grupos ou classes, em uma determinada sociedade, o que demonstra claramente o aspecto especificamente político destas instituições, já que é nelas que o poder central se ampara.

O que não se deve esquecer, nesta análise, é que existe uma resistência ao discurso dominante, e portanto, uma rejeição que exprime as contradições no interior das mesmas, transformando a cada instante as estratégias utilizadas pelos dominantes, para a manutenção do poder: a contra-hegemonia.

No século VIII, as instituições respondiam a esta resistência, com punições e exclusão do indivíduo do meio social, conforme explica Foucault.<sup>36</sup> Entretanto, já no século XIX e XX, as instituições não têm a finalidade de excluir, mas de fixar o indivíduo em diferentes aparelhos. No caso da escola, a finalidade é fixar o indivíduo ao aparelho de transmissão do saber e integrá-lo no processo de produção.

---

<sup>36</sup>FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. 4ª ed., Rio de Janeiro, Série Letras e Artes nº 06/74, Caderno nº 16, PUC, 1979, p. 9-92.

Foucault esclarece que as instituições existem para vigiar, controlar e corrigir, exercendo, assim, uma contínua pressão sobre os indivíduos, o que garante as relações de poder, já que *"as pessoas que dirigem estas instituições se delegam o direito de dar ordens, de estabelecer regulamentos, de tomar medidas, de expulsar indivíduos, aceitar outros, etc."*.<sup>37</sup>

Por outro lado, estes dirigentes devem estar de acordo com o poder Central, para que, por sua vez, não sejam igualmente pressionados. Para eles existe também um sistema de controle e supervisão.

Na instituição escolar, tanto particular como pública, o controle é exercido diretamente pelo Estado, através dos diferentes órgãos regionais, que contribuem para a manutenção do sistema de dominação.

Neste jogo de forças, os agentes e administradores, tal como os subordinados, tornam-se inconscientemente, ou não, submissos às normas, aceitas como naturais, devendo não só respeitá-las sem questionar, mas controlar as disposições definidas. Como sujeito e objeto de controle, suas ações se reduziriam a meras máquinas de manutenção de poder.

O controle dos agentes não só seria realizado pelos níveis mais altos, mas também pelos subordinados, já que a não obediência às normas poderia levá-los ao enfraquecimento de sua posição na hierarquia até a perda do cargo, ou a possível comunicação aos níveis superiores, por parte de subordinados ligados ao poder maior por interesses promocionais, etc.. Isto ocorre com maior frequência na prática institucional burocrática.

---

<sup>37</sup>FOUCAULT, Michel. Op. cit. p. 96.

A prática deste controle levaria os agentes a serem controladores de suas próprias práticas, levando-os à aceitação das regras institucionais, ainda que não conscientes ou não convencidos de seu mérito.

O discurso institucional amparado na hierarquia, nas normas e disposições legais justifica, sob a aparência da neutralidade, a posição dos indivíduos como dominantes - dominados, simplesmente dominados e dominados-dominantes.

Não é somente em normas que o discurso institucional se exprime, mas *"ele é o saber que as suporta: conhecimento e técnica, ciência e arte, ideologia materializada em práticas (discursivas) específicas"*.<sup>38</sup>

O discurso institucional assegura e mantém a estrutura e a hierarquia, e ampara e fortalece as relações sociais existentes, quando suas normas são respeitadas e seus agentes se tornam a elas submissos.

A não aceitação das regras ou regulamentos levam a instituição a refazer seu esquema de controle e utilizar mecanismos repressivos em maior ou menor intensidade até novamente repor os elementos desviantes no curso desejado, sem excluí-los de forma definitiva. Tudo se faz em nome da ordem e em benefício da sociedade, utilizando nos casos mais graves a coerção e a força física e nos mais simples a ideologia, sendo a coerção física o último recurso utilizado pela autoridade para sujeição dos dominados. Este processo se completa e atinge o máximo de seu sucesso com o consentimento dos subordinados, e é especificamente neste momento que a autoridade parece inexistir, mas se torna mais forte, garantindo seu domínio.

---

<sup>38</sup> LUZ, Madel J. *As instituições médicas no Brasil: instituições e estratégias de hegemonia*. Rio de Janeiro, Graal, 1979, p. 33.

Este consentimento é inculcado para respeitar e aceitar acriticamente as autoridades (no caso pais e professores) e os valores vigentes, passando a aceitar sua posição de subordinado. Tudo é aprendido como natural e necessário, tornando, novamente, a reafirmar a autoridade como uma necessidade social.

A autoridade, como categoria ideológica fundamental para a sociedade de classes, e portanto, para garantir e manter a dominação, encontra-se inicialmente proposta pela família, escola, igreja, etc.. Na ausência ou enfraquecimento destas, outras instituições encarregam-se da tarefa de domínio e perpetuação da ideologia autoritária.

Assim, na prática, são os agentes, o discurso e as relações sociais que garantem a hegemonia dos grupos ou classes, através das instituições: a dominação institucionalizada.

Os agentes, na figura dos administradores, usam a autoridade e se encarregam da dominação.

O discurso institucional, através das normas, leis e regulamentos garantem a dominação e sua continuidade.

E finalmente, nas relações sociais e práticas institucionais enquadram-se os indivíduos, tornando-os submissos, fixando-os aos aparelhos até que aceitem e se tornem convencidos de seu papel.

## 2. UMA ABORDAGEM ANALÍTICA DA DOMINAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO

Tendo-se até aqui desenvolvido a idéia de que a educação é um dos recursos de dominação utilizada e orientada no sentido de possibilitar a reprodução da Formação Social à qual se integra, passa-se a analisar os procedimentos internos utilizados pelas instituições de educação para garantir e assegurar que funcionem como instrumento de controle.

Como campo de pesquisa e análise, utiliza-se a Secretaria de Estado e Educação e Cultura do Rio de Janeiro, que deverá ser estudada a partir da década de 70. Para melhor entender os procedimentos utilizados pela Secretaria de Estado e Educação e Cultura, pretende-se pensar sobre cada uma das etapas do processo administrativo: o planejamento, a organização, a direção e o controle.

Estas delimitações, entretanto, não impedem que sejam colocadas, sempre que necessário, explicações ou fatos anteriores ao período definido.

Parece mesmo útil, neste momento, voltar-se não só no tempo como no espaço em que a Secretaria de Estado de Educação e Cultura do Rio de Janeiro está inserida, para posteriormente analisar as etapas do processo administrativo com mais segurança.

Inicialmente coloca-se que a formação social brasileira vem sofrendo interferência da conjuntura internacional que a influencia e condiciona nos seus aspectos econômicos, políticos, jurídicos e ideológicos. Estas relações de forças internacionais se projetam na sociedade brasileira como uma constante, interessando, porém, as relações de forças nacionais e, mais especificamente, a nível de Es-

tado. Entendendo-se que a sociedade brasileira está determinada pelas relações sociais e pelas contradições que dela decorrem, não serão analisadas as relações de forças internacionais, bastando para tal que se leve em conta sua influência.

É através das relações internas, entre os diferentes grupos de poder e de pressão, que se realiza a ponte entre a sociedade nacional e as diferentes sociedades mundiais, embora a conjuntura internacional condicione a formação das diferentes sociedades.

No campo econômico a dependência e influência da evolução da economia mundial e das crises econômicas, vêm afetando, fortemente a conjuntura nacional, tanto quanto a de outros países. Não se deve subestimar o aspecto político, jurídico e ideológico, cabendo lembrar que, também nestes níveis ocorreram sérias modificações.

Voltando-se ao aspecto econômico, a formação social brasileira desenvolveu basicamente três modelos: o modelo "agro-exportador", o modelo de "substituição das importações" e o modelo de "internacionalização do mercado interno".

No modelo "agro-exportador" os recursos se dirigiam em grande parte para a agricultura. Estes recursos são transferidos para a indústria, quando passa a ser adotado o modelo de "substituição de importações". Mais tarde, quando o capital estrangeiro começa a penetrar na indústria nacional, o Brasil passa a adotar o modelo de "internacionalização do mercado interno".

Todas estas variações se encontram presentes nas políticas adotadas pelo governo. Na política educacionais variações aparecem com clareza.

Faz-se necessário, neste momento, uma rápida vol-

ta ao passado, através de um breve histórico, para melhor articular ou pelo menos não deixar desligada a década de 70, momento de partida da análise que se pretende desenvolver neste trabalho.

Parte-se, portanto, do período em que houve grande intervenção do Estado nas diferentes políticas, ou seja, do governo de Getúlio Vargas, onde as instituições de ensino passam a ser controladas pelo Estado. Assim, nas Constituições de 34 e 37, a educação adquire mais atenção do governo, que propõe um ensino primário obrigatório e gratuito. Neste espaço, surge o ensino profissionalizante, oferecido às classes menos favorecidas, em escolas técnicas.

Tal proposta de ensino refletia a dupla característica do governo neste período. Por um lado o populismo que buscava satisfazer as reivindicações populares e, por outro lado o modelo nacional centrado no mercado interno e no desenvolvimento industrial que buscava satisfazer as necessidades da indústria.

O ensino técnico, garantido pelo Estado, atende naquele momento aos interesses e às necessidades da indústria que passa a ter sua força de trabalho treinada e mão-de-obra especializada. Paralelo ao ensino profissionalizante são fundadas as primeiras universidades brasileiras e aparece pela primeira vez a preocupação com o planejamento educacional.

Nesta fase, portanto, ocorre o que Bárbara Freitag analisa: *"O sistema educacional do Estado Novo reproduz em sua dualidade a dicotomia da estrutura de classes capitalistas em sua consolidação. Tal dicotomia é camuflada atrás de uma ideologia paternalista. As chances educacionais oferecidas pelas escolas técnicas (para "os menos favorecidos") parecem ter caráter de prêmio.*

*De fato, elas criam as condições para assegurar*



maior produtividade do setor industrial. Em outras palavras, criam a possibilidade de extrair parcela maior de mais-valia dos trabalhadores mais bem treinados. As condições para essa exploração são criadas e financiadas pelo Estado".<sup>39</sup>

O período de Vargas contrasta com os antecedentes onde o ensino não aparecia como grande preocupação do Estado.

Na época do Brasil Colônia e do Brasil Império a educação encontrava-se sob a responsabilidade dos jesuítas que tentavam a catequese, ou seja, a pacificação dos indígenas para torná-los dóceis e, assim, controlar a população escrava. Este tipo de educação reproduzia a ideologia dominante, garantindo as relações de dominação necessárias na época. Formavam-se, ainda, neste período, os futuros teólogos e os quadros administrativos.

Durante estes períodos, a mão-de-obra começa a ser substituída pela força de trabalho dos imigrantes.

Com a Independência surgem as escolas militares e as escolas superiores, para formar os quadros técnicos e administrativos, embora permaneçam, em grande número, as escolas confessionais.

A partir de 1930, num momento em que ocorria séria crise na economia mundial, o Brasil enfrenta a crise do café. O modelo "agro-exportador" que vinha sendo desenvolvido é substituído pelo modelo de "substituição de importações" e a produção industrial passa a ser ampliada, evitando-se as importações de bens de consumo.

É a partir deste período que o Estado passa a con

---

<sup>39</sup> FREITAG, Bárbara. *Escola, estado e sociedade*. São Paulo, EDART, 1978, p. 69.

trolar o ensino de modo bastante direto.

Com a II Guerra Mundial, ocorreram transformações econômicas e políticas, que solicitaram, com urgência a reorganização da sociedade brasileira. Consequentemente, surgem novas preocupações com a educação, tornadas visíveis na Constituição de 46, que aponta a necessidade da elaboração de novas leis e diretrizes para o ensino.

Em 1948, surge um Projeto de lei, que dá origem mais tarde à Lei 4.024/61, onde são abertas algumas concessões às classes operária e camponesa. Este Projeto de lei, entretanto, só é retomado a partir de 1957 para estudo e alterações.

Neste momento, com o crescente aparecimento das instituições particulares, que passam, paralelamente, a assumir e ministrar a educação em maior quantidade, o Estado deixa de ser o único responsável pelo ensino, mas continua a controlar e a ditar normas e diretrizes educacionais.

Com a Lei 4.024/61, que retomava o Projeto de lei de 1948, alterado em 1957, nasce, apesar de suas intenções, uma Lei ultrapassada pelas exigências da época e pela tendência da internacionalização do mercado interno.

Durante este período, encontra-se na educação Anísio Teixeira que é considerado um dos grandes educadores brasileiros. Assim, explica Luiz Antonio Cunha: "*Desde o iní*cio da década de 30 até o início de 60 (ã exceção do período do Estado Novo, 1937-1946), Anísio Teixeira trabalhou intensamente dentro do Estado para que ele assumisse a tarefa de reconstrução social, utilizando para isso a escola pública, obrigatória e gratuita".<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> CUNHA, Luiz Antonio. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. 5ª ed., Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1980, p. 49.

Apesar de ainda conter certos elementos populistas, a Lei 4.024/61 vem, mais uma vez, reforçar o caráter elitista. Portanto, além do ensino profissionalizante, que separava o trabalho manual do trabalho intelectual, reproduzindo a estrutura de classes através da divisão do trabalho, a ênfase dada à escola particular, por vezes subvencionada pelo Estado, reforça ainda mais a estrutura vigente, já que o particular (pago) seria dirigido às classes favorecidas.<sup>41</sup>

Com Juscelino Kubitschek de Oliveira, a sociedade brasileira passa a sentir que novas reformas estruturais seriam adotadas, para garantir ou, pelo menos, para que não se alterasse o modo de produção capitalista. Busca-se então, novo modelo, o de internacionalização do mercado interno.

A política adotada por Kubitschek visava à aceleração do processo de desenvolvimento econômico, e portanto, da industrialização dos bens de consumo duráveis e básicos. A economia se abre aos investimentos estrangeiros.

Este modelo, dependente de recursos externos, enfrenta uma crise cíclica, a partir de 1962. Paralelamente, ocorrem sérias crises políticas internas que se refletem no plano econômico, concorrendo para que a dívida externa aumente consideravelmente entre 1961 e 1964.

Cria-se, a partir de 1964, um novo espaço econômico, reforçando e ampliando o anterior.

Em 1968, é implantada a Lei 5.540 que reformula o ensino superior e, em 1971, a Lei 5.692 que reformula o ensino de 1º e 2º graus, ambas dentro das novas perspectivas governamentais.

---

<sup>41</sup>Para uma visão melhor dos períodos ver FREITAG, Bárbara. *Escola, estado e sociedade*. São Paulo, EDART, 1978. Cap. 2.

A forte intensificação do processo econômico de concentração de renda, após 1964, é reafirmado entre 68 e 71 pela política educacional que não pretendia alterar o processo. Várias Leis, Decretos, Pareceres e Deliberações confirmam esta política educacional.

Na década de 70, a educação passa a ser mais explicitada no I e no II Plano Nacional de Desenvolvimento-PND, que são os orientadores dos Planos Setoriais de Educação e Cultura.

Nota-se, portanto, que as instituições de educação no Brasil, nas últimas décadas, sofreram os reflexos de uma conjuntura em crise. As modificações e reformas que se processaram na tentativa de soluções face à estratégia de hegemonia do Estado, agravaram os problemas enfrentados pelas Secretarias de Educação.

Assim, a partir da década de 60, três grandes mudanças são nítidas na conjuntura do país, modificando o discurso institucional e exigindo, sempre, profundas modificações no aparelho estatal:

- . De 60 a 64, caracterizada pelo discurso desenvolvimentista e descentralizador;
- . De 65 a 74, época em que aparece uma conjuntura centralizadora e unificadora, bem amparada pela reforma Administrativa Federal de 25/02/1967 (Decreto-lei nº 200);
- . A partir de 74, quando se fala em fase de "abertura" gradativa.

Esta análise não será realizada dentro da divisão de períodos anteriormente citados, embora a idéia possa servir de ajuda para um futuro trabalho. Tal divisão pretende esclarecer as colocações que se seguem, mostrando a importância da conjuntura refletida nos sistemas educacionais, já que se pretende estudar os fatos ocorridos a partir da década de 70. Estes reflexos naturalmente modificam as estratégias de manutenção do poder.

Deste modo, a educação na formação social brasileira aparece como um dos elementos fundamentais de manutenção e reprodução da estrutura vigente.

A partir deste ponto será oportuno iniciar a análise da Secretaria de Estado de Educação e Cultura do Rio de Janeiro, no que se refere a seu planejamento, sua organização, sua direção e seus mecanismos de controle.

## 2.1 - Planejamento x Realização

Em primeiro lugar pretende-se situar o planejamento educacional como instrumento de readaptação da educação às necessidades de transformação exigidas pela reprodução.

Em segundo lugar o planejamento na área educacional deve ser visto como parte do discurso ideológico.

O planejamento educacional como parte da política e do planejamento econômico global, vem sendo um instrumento útil na realização das metas propostas pelo governo.

A preocupação com o planejamento na área educacional já havia aparecido como parte fundamentalmente importante do planejamento global no Plano Trienal de Celso Furtado, em 1962.

Esta preocupação, entretanto, firma-se a partir do Plano Decenal de 1967/76, quando a educação passa a ser fator importante para o desenvolvimento e o progresso da nação.

Na área educacional surgiram, a partir de 1970, três planos setoriais, que são os que realmente interessam nesta análise:

- Plano Setorial de Educação e Cultura de 1972/74;
- Plano Setorial de Educação e Cultura de 1975/79;
- III Plano Setorial de Educação, Cultura e Des - portos de 1980/85.

Estes planos elaborados pelo MEC se refletem, evi-  
dentemente, nos planos e procedimentos da SEEC-RJ, que são  
de grande interesse no aprofundamento deste estudo.

Todos estes Planos Setoriais escondem, no seu dis-  
curso dissimulador, sua dependência da vontade política, seu  
profundo desconhecimento da realidade e sua pouca preocupa-  
ção com as aspirações coletivas.

O aspecto mais importante a ser observado nos seus  
objetivos definidos e bastante claros, embora nem sempre ma-  
nifestos, é sua proposta de inculcar seus valores e ideais  
ou moldar e dirigir o comportamento dos indivíduos de acor-  
do com as orientações impostas pelos grupos dominantes.

Assim, o planejamento busca consolidar as rela -  
ções sociais e através dele o controle social torna-se mais  
palpável.

Sabendo-se que a meta principal do governo brasi  
leiro, a partir de 1964, se voltava para o crescimento eco-  
nômico e para o preparo de mão-de-obra qualificada, conse-  
gue-se verificar nos Planos Setoriais todo um discurso de  
senvolviemntista que tem sido uma constante até hoje.

Assim, o Plano Setorial de Educação e Cultura de  
1972/74 é elaborado para atender as preocupações com o de-  
senvolviemnto e com as necessidades de mais recursos huma-  
nos para este crescimento.

O texto declara:

*"O Brasil se apresenta, nas atuais circunstâncias como país em desenvolvimento, experimentando as contingências inerentes a esse estágio, entre elas a carência de recursos humanos e de uma tecnologia que lhe permitam adequadamente utilizar o seu imenso patrimônio material jazente ainda, em grande parte, como riqueza potencial".<sup>42</sup>*

Neste momento a educação é evocada para que, entre tantos meios, atenda às necessidades conjunturais cujo desafio é o desenvolvimento.

Admitindo a desigualdade econômica, o Plano tenta como meta a sociedade democrática, com igualdade de oportunidade para todos se educarem.

A SEEC-RJ no desespero de atender e cumprir as determinações deste Plano, tão distanciado da realidade, lutava entre as verdadeiras intenções do mesmo, sua possibilidade de torná-lo uma realidade e as finalidades dos projetos nele contidos.

Assim, os projetos que falharam a curto prazo, apesar do esforço da SEEC-RJ, como no caso de projeto 16 - Integração Escola-Empresa-Governo-, insistem em permanecer e se repetem nos Planos Setoriais posteriores, para futuros fracassos.

O ensino profissionalizante, com terminalidade no 2º grau, visando à formação de técnicos de nível médio, torna-se exemplo claro da insistência no fracasso.

O que se verificou no Plano Setorial de Educação

---

<sup>42</sup>BRASIL. MEC-SG. *Plano setorial de educação e cultura, 1972-74*. Brasília, 1971, p. 15.

e Cultura 1972/74, foi que ele realizava, na prática, a desigualdade, formando técnicos a nível de 2º grau na maioria sem qualificação, profissionais de nível superior e, finalmente, a nível de pós-graduação, a força de trabalho para as altas esferas.

Embora o Plano Setorial de Educação e Cultura de 1972/74 busque a sociedade democrática no seu discurso, é na realização de suas metas que se dá exatamente o oposto. A falta de condições de acesso à escola pelos mais carentes é agravada neste Plano pela preocupação em formar e qualificar a força de trabalho para os altos escalões nos cursos de pós-graduação.

No Plano Setorial de Educação e Cultura de 1975/79 são mantidos os mesmos princípios básicos do Plano anterior, já que, até o final de 1974, não haviam sido alcançados os objetivos por ele propostos. Possivelmente os resultados estivessem de pleno acordo com as finalidades implícitas, caso contrário teriam sido modificados.

Tudo isto, acrescido de um projeto de "assistência técnica e financeira às instituições privadas"<sup>43</sup>, deixa bastante claro quais são os interesses que estão por trás deste Plano, que além do discurso desenvolvimentista tem uma preocupação clara em conter conflitos e descontentamentos que pressionavam as universidades, neste período. Entretanto, tais medidas, novamente vem reforçar a desigualdade e reproduzir a estrutura vigente.

O desenvolvimento industrial e tecnológico exige da escola uma transformação que visa a atender à seus interes

---

<sup>43</sup>BRASIL. MEC-SG. *Plano setorial de educação e cultura, 1975/79*. Brasília, 1974. p. 461-8.



resses, sem se preocupar com o fato de que exclui da escola muitos dos indivíduos, sob a justificativa de que só os mais bem dotados teriam possibilidades de chegar ao Ensino de 2º grau e ao Ensino Superior. Desta forma, preparando o indivíduo para o desenvolvimento e o crescimento econômico, a escola leva em conta suas habilidades, aptidões e condições sócio-econômicas, reforçando mais uma vez as desigualdades.

Todo este discurso desenvolvimentista visa, somente, aos interesses dos grupos que se beneficiam com o progresso. E é, ainda, no fato de na prática o planejamento não estar sendo totalmente alcançado, que se justificam as falhas nele implícitas e se fortalece o seu cumprimento.

A imposição de um planejamento amparado pela legislação passa a agir de acordo com imperativos econômicos que reclamam por soluções que atendam às necessidades do mercado de trabalho. Este fato aparece sobretudo com a Lei nº 5.692/71 que não se preocupa com a formação do educando no 2º grau ao estabelecer a preponderância da formação especial sobre a educação geral, visando à habilitação profissional para atender ao mercado de trabalho.

Embora seja destacada, nos planos, a taxa de retorno gerada pela educação, sua finalidade é a de tornar a população brasileira um fator de produção mais do que destinatória dos resultados do progresso, já que no real nem sempre isto acontece.

Neste sentido, verifica-se que a maior parte dos alunos formados em cursos profissionalizantes de 2º grau e em cursos de nível superior encontram grandes dificuldades de acesso, não só pelas condições de ingresso no mercado de trabalho como pelo próprio despreparo ou falta de recursos que os coloque em posições vantajosas.

Se por um lado o próprio MEC admite a falta de aproveitamento profissional por outro as medidas tomadas são

*propiciar ao homem brasileiro uma existência condí-  
gna".<sup>44</sup>*

Novamente o III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto 1980/85 nos fala na redução das desigualdades sociais e dos desequilíbrios regionais, uma vez que faz parte da política social do Governo. Reconhece ainda que a mão-de-obra não foi absorvida e que a profissionalização pode estar mais a favor dos empregadores do que dos empregados. Reconhece a tendência seletiva do ensino, a distância da capacidade de universalizar o ensino de 1º grau com suas altas taxas de evasão e repetência, sobretudo na 1ª. série do 1º grau e a necessidade do pré-escolar para as crianças de famílias de baixa renda. Aponta ainda a Universidade como distanciada dos problemas sociais e educacionais e extremamente elitista..

Apesar do III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto 1980/85 reconhecer que as questões relevantes da educação se encontram fora dela, passa a apontar a própria educação como única responsável pelos desequilíbrios e desigualdades, como se esta não fosse reflexo do social e mais um recurso de dominação que reforça e mantém as desigualdades existentes na formação social brasileira.

Neste Plano o discurso desenvolvimentista encontra-se embutido e subentendido. Assim, ele se torna um instrumento que procura assegurar uma racionalidade interna de um sistema irracional no seu todo. Através dele se reproduz as relações sociais existentes, as relações de dominação e a própria ideologia.

A educação para todos possibilitará lucro social e o Estado preocupado com o preparo de mão-de-obra qualificada

---

<sup>44</sup>BRASIL. MEC-SG. *III Plano setorial de educação, cultura e desporto. 1980-85.* Brasília, 1980, p. 7.

passa a beneficiar as empresas privadas.

Neste Plano o que importa é preparar o indivíduo para o trabalho e não para a aquisição de uma cultura ou saber universal, mesmo porque a preocupação é com o acesso à escola e não à cultura e à educação.

A discussão dos Planos Setoriais do MEC tem, até aqui, a intenção de possibilitar uma compreensão mais precisa do planejamento educacional a nível de Secretaria, ou mais especificamente, da Secretaria de Estado de Educação e Cultura do Rio de Janeiro.

Como consequência dos Planos Setoriais do MEC surge a necessidade de elaboração de planos para as diferentes Secretarias de Estado, de tal forma que levem em conta as grandes linhas traçadas pelo Governo.

O mais recente Plano da SEEC-RJ, que se irá analisar, é o Plano de Ação de Educação e Cultura - 1980/83, que surge não só para cumprir uma obrigação legal, mas para garantir as linhas traçadas em direção ao desenvolvimento econômico e social, apontadas no III Plano Setorial de Educação Cultura e Desporto - 1980/85.

O Plano de Ação de Educação e Cultura - 1980/83 da SEEC-RJ, coerente com as orientações do Governo, define suas diretrizes da seguinte forma:

*"... - conduzir a ação educacional e cultural no sentido de crescente comprometimento com a melhoria da qualidade de vida do homem;*

*- conduzir os problemas da Educação e Cultura de maneira integrada, em processo eminentemente participativo das forças das comunidades, onde a escola será polo privilegiado de integração, favorecendo o crescimento da cultura de que é parte;*

- conduzir a ação educativa, em todos os seus graus e modalidades, dentro de uma perspectiva de educação permanente e de forma que a agência educativa assuma sua função libertadora a partir da formação da consciência crítica do educando;

- conduzir a ação educacional e cultural de forma a apoiar e estimular a manifestação espontânea de indivíduos e grupos na transmissão e recriação do patrimônio cultural".<sup>45</sup>

Apesar do discurso dissimulador, a forma pela qual tal plano é vivido e absorvido na prática se relaciona diretamente com os interesses imediatos das classes que de têm o poder e com a política definida pelo grupo hegemônico, assegurando as relações de dominação existentes.

O número insuficiente de professores, a falta de obediência ao preceito da obrigatoriedade do ensino gratuito no 1º grau, a falsa profissionalização no 2º grau, a falta de valorização e aperfeiçoamento dos profissionais de educação, a falta de participação da comunidade nas decisões da vida escolar, entre outros aspectos amplamente discutidos, são prova suficiente dos interesses que estão, na prática, acionando tais Planos.

A insuficiência de recursos tem sido outro fator preocupante. Verifica-se que o percentual do MEC, em relação ao orçamento geral da União no Brasil caiu consideravelmente de 1970 para 1980. Assim, de 7,60% em 1970 passa-se a 4,28% em 1980, atingindo uma das marcas mais baixas do mundo.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup>RIO DE JANEIRO (Estado). SEEC. *Plano de ação de educação e cultura. 1980-83*. Rio de Janeiro, 1980. p. 79.

<sup>46</sup>WACHOWICZ, Lilian Anna. "A formação do educador". In: Educação e sociedade nº 9. São Paulo, mai, 1981, p. 171.

Para reforçar e amparar sua ação o Plano situa a presença da Supervisão:

*"O caráter atribuído ao planejamento como elemento fundamental e processo constante de melhoria da qualidade de atuação do Estado no setor eleva-o à categoria de ação estratégica que se desdobra nos vários níveis de decisão. Inclui-se aí a constante presença da supervisão enquanto ação articuladora dos diferentes níveis a assegurar o necessário fluxo de informações que orienta e reorienta o processo decisório".<sup>47</sup>*

A utilização da Supervisão como instrumento de controle, pretende assegurar as definições emanadas do poder dominante, descritas nos planos.

Este Plano de Ação, além de ser instrumento de manutenção do "status quo", utiliza, no seu interior, outros instrumentos, tais como supervisão, controle, diretrizes e estratégias que garantem suas finalidades.

Ao se referir as suas estratégias o Plano de Ação de Educação e Cultura - 1980/83 da SEEC-RJ coloca entre suas linhas de ação a descentralização, que será discutida posteriormente.

Seu programa de ação se dirige ao Pré-Escolar, à expansão e melhoria do ensino, à assistência ao educando, aos recursos humanos para a educação, à descentralização da ação educativa e cultural, à preservação e promoção do patrimônio cultural, ao programa de pesquisa e a outros programas especiais, entre eles: o de educação física e desporto, o do bem-estar do menor e o de ensino superior.

---

<sup>47</sup>RIO DE JANEIRO(Estado). SEEC. *Plano de ação de educação e cultura. 1980-83.* Rio de Janeiro. 1980. p. 79.

Verifica-se neste Plano, não só seu caráter elitista mas também pouco democrático o que na prática agrava a problemática de ordem social, pois não leva em conta:

- 1) a necessidade de ingresso livre na escola e acesso direto à cultura;
- 2) aproveitamento, utilização e divulgação das pesquisas;
- 3) regulamentações mais justas no que se refere ao sistema de bolsas de estudo.

Resta ainda perguntar se a expansão e melhoria do ensino se dirige às camadas menos privilegiadas. É claro que na prática os planos só se cumprem em benefício das camadas privilegiadas, já que para elas são dirigidos e nelas encontram força para se manter e se repetir em outros planos subsequentes. Os planos cumprem, por um lado, exatamente suas propostas de manutenção da estrutura, e por outro, sob o discurso de não atingirem as propostas de resolver as desigualdades existentes, nelas já implícitas, reforçam e acusam suas práticas e até mesmo a educação como responsável pelo fracasso. A necessidade de tentar novamente atingir suas finalidades explícitas garantem a continuidade das finalidades implícitas. Em outras palavras, na tentativa de atingir as camadas de baixa renda, o planejamento cada vez mais solidifica as garantias e os benefícios de que se valem as camadas de alta renda.

Embora o planejamento nem sempre esteja a serviço do poder, ele é sempre um instrumento manipulado pelo poder, já que nunca tenta a mudança, mas a manutenção do "status quo" e sua consolidação.

Apesar da preocupação dos planos em apontar os principais problemas enfrentados, a montagem de uma política educacional nem sempre conduz a caminhos que superem tais

problemas.

Relega-se, assim, a necessidade de melhores padrões de ensino. A qualidade do ensino, que deveria estar voltada para a idéia de educação como formação e como meio de elevação do nível sócio-cultural da população, volta-se nos planos educacionais para o preparo de mão-de-obra qualificada.

Esta intenção aparece já nas primeiras séries do 1º grau, quando a Lei 5.692/71 fala em sondagem de aptidão e iniciação para o trabalho, como parte integrante do currículo. O parágrafo 2º do artigo 5º da Lei 5.692/71 define:

"... § 2º - A parte de formação especial do currículo:

- a) terá o objetivo de sondagem de aptidões e iniciações para o trabalho, no ensino de 1º e de habilitação profissional, no ensino de 2º grau;..."

O papel do planejamento como instrumento de conservação do poder é mais significativo do que o papel do administrador, uma vez que este último torna-se apenas um elemento de controle de definições, de que nem sequer participou, e na maioria das vezes, nem sequer reconhece-as como válidas.

## 2.2 - Organização Centralizadora x Organização Descentralizadora

Alguns historiadores afirmam que o poder foi descentralizado na época do Brasil Colônia, centralizado no Império e, novamente, descentralizado na primeira República. Já no Governo de Getúlio Vargas e nos Governos a partir de 1964 a centralização mostra-se como principal fórmula utilizada pelos detentores do poder.

Assim, a tendência centralizadora normativa e autoritária da SEEC-RJ, aparece antes mesmo de 64 como reflexo da política e da conjuntura da época. Em 1967 a idéia centralizadora é reforçada pelo Decreto-lei nº 200,<sup>48</sup> cuja intenção era unificar os aparelhos de Estado. Esta centralização assegura a predominância e hegemonia do discurso institucional oriundo da classe dominante.

Posteriormente, o Decreto nº 66.967 de 27 de julho de 1972, dispõe sobre a organização administrativa do Ministério de Educação e Cultura, sem perder de vista as disposições do Decreto-lei nº 200/67, recorrendo a ele em vários artigos.

Surge mais tarde, em 1975, no Estado do Rio de Janeiro uma tentativa de descentralização, com o aparecimento dos Centros e Núcleos Regionais de Educação e Cultura. Através do Decreto nº 6 de 15 de março de 1975, é aprovada a estrutura básica e a organização da SEEC-RJ, onde são estabelecidas as competências dos órgãos que integram esta estrutura (fig. 1).

O Decreto nº 6/75, logo em seu artigo 1º, tenta o discurso desenvolvimentista, quando afirma:

"Art. 1º - À Secretaria de Estado de Educação e Cultura, observada a política de desenvolvimento econômico e social do Estado compete..."

E no inciso VI, do mesmo artigo, demonstra claramente sua intenção em:

- 1) garantir o controle dos setores subordinados à SEEC-RJ e;

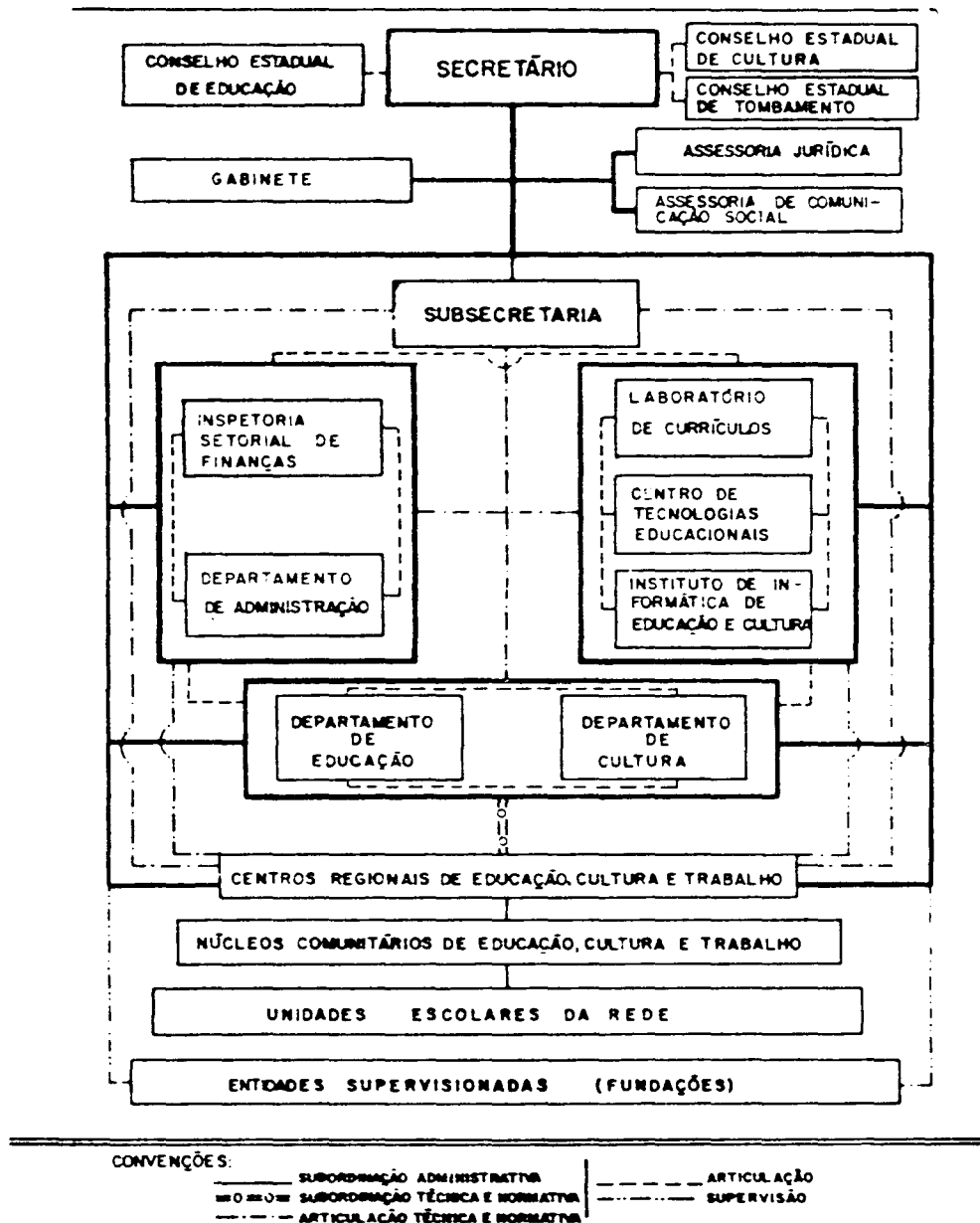
---

<sup>48</sup>O Decreto-lei nº 200/67 de 25/2/1967, refere-se a reforma da Administração Federal.



F. 1

## SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E CULTURA ESTRUTURA BÁSICA



- 2) manter-se na máquina de dominação como mais um instrumento eficiente a serviço da estratégia de hegemonia.

Diz o inciso VI que compete à SEEC-RJ:

"...VI - zelar pelo cumprimento da legislação e das normas educacionais e culturais..."

No estabelecimento de competências, o inciso I do art. 1º delega a SEEC-RJ o direito de elaborar planos, projetos e atividades educacionais, "em conformidade com as diretrizes e metas governamentais". Neste sentido, o Secretário como autoridade maior na administração da SEEC-RJ passa a aceitar, consciente ou inconscientemente, sua submissão aos órgãos centrais de distribuição de poder, utilizando seu discurso, dissimulando e fortalecendo a máquina de dominação e seu próprio papel na mesma, já que incorpora a ideologia dominante como garantia de sua permanência na hierarquia e na manutenção de seu "status".

Em linha hierárquica, surge a Subsecretaria cuja competência aparece no art. 5º:

"Art. 5º - A Subsecretaria tem por finalidade colaborar com o Secretário no desempenho de suas atribuições e exercer as atividades que lhe forem especificamente delegadas".

A delegação de competência passa a descer na escala hierárquica e o Subsecretário somente poderá exercer "atividades que lhe forem especificamente delegadas". Nenhuma autonomia ou criatividade, tão proclamadas e necessárias à educação são levadas em consideração, e estas competências por sua vez são aceitas sob pena de não indicação para o cargo ou de destituição do mesmo.

Sobre a falta de autonomia, a Titular da Subsecretaria de Estado de Educação e Cultura do Rio de Janeiro, em conferência pronunciada no I Seminário Estadual de Supervisão Educacional, realizado no período de 28 a 30 de setembro de 1981, reconheceu suas limitações e impossibilidades ao ser interrogada sobre o que havia realizado, até então, pela melhoria dos padrões de ensino e pela melhor aplicação das verbas destinadas à educação.

Assim é que, a partir dos mais altos níveis, os administradores tornam-se sujeitos e objetos de controle do poder central dominante.

Um outro momento que comprova a submissão do Secretário ao poder central está contido no inciso I do art. 20.

"Art. 20 - Fica o Secretário de Estado de Educação e Cultura autorizado a:

I - efetuar indicações ao Governo do Estado para a composição dos Órgãos Colegiados e preenchimento de cargos em comissão e designar os ocupantes de funções gratificadas decorrentes da estrutura básica da Secretaria".

Os limites de sua autoridade estão neste momento bastante definidos. Não existe nenhum poder de decisão no sentido do preenchimento de cargos em muitos dos setores a ele subordinados. Todo jogo político, neste momento, passa a enfraquecer a figura do Secretário que aguarda ter nas mãos as decisões pelo menos de níveis a ele inferiores.

Já no inciso II do mesmo artigo, o Secretário assume grandes poderes e um caráter autoritário, evitando possíveis desvios.

"...II - tomar providências necessárias à transformação, incorporação, fusão e extinção de órgãos e entidades que exercem a atividades congêneres ou independentes, incluídas na competência da Secretaria";

O papel repressivo do administrador se fortalece e adquire amparo legal. Neste momento ele não só pode, mas deve agir. O poder oscila desde a dominação pela ideologia até a dominação pela repressão, sempre evitando desvios que venham abalar a estrutura do poder. Esta dominação que na lei é descrita como "providências necessárias à transformação, incorporação, fusão e extinção" mostram qual o caminho que deve ser percorrido, desde uma recuperação pela ideologia (transformação, incorporação, fusão) até a repressão (extinção) de órgãos e entidades. Esta extinção na prática oferece resistência e na maioria das vezes permanece, desautorizando ainda mais a figura do administrador (no caso o Secretário de Educação e Cultura). Neste instante ocorrem transformações institucionais como resposta aos movimentos de luta, para restabelecer a hegemonia.

Ainda no inciso IV do art. 20 a SEEC-RJ fica autorizada a expedir seu Regimento Interno, desde que sejam ouvidas a Secretaria de Planejamento e a Coordenação Geral da Governadoria do Estado. Atendendo a esta disposição legal, em 22 de agosto de 1975, entra em vigor a Resolução nº 20, que aprova o Regimento Interno da SEEC-RJ, cria os Centros Regionais de Educação, Cultura e Trabalho e os Núcleos Comunitários de Educação, Cultura e Trabalho, numa tentativa de descentralização. Fala-se em tentativa porque ocorreu basicamente uma mudança de nomenclatura, já que o Estado do Rio de Janeiro era dividido em Regiões Escolares, e na prática quase tudo permaneceu sem alterações. Algumas leves mudanças estruturais foram notadas, sempre sob forte pressão dos setores que mantinham a dominação.

Um exemplo claro aconteceu em 1975, quando da no

meação de elementos responsáveis pela Supervisão de áreas programa dos diferentes municípios. Estes elementos considerados como ameaça às direções regionais dos municípios, provocando o medo da perda ou divisão da autoridade, voltaram aos seus setores de origem pressionados pela política local, que desautorizava a tentativa da SEEC-RJ, logo nos seus primeiros passos.

Este fato, numa análise mais detida, comprova a submissão da SEEC-RJ não só a um poder central, mas as forças locais a que este poder se encontra comprometido por alianças que venham a favorecê-lo, na sua intenção de manter o domínio. A pressão, em todas as direções, mais uma vez desautoriza certas medidas que a Secretaria tenta levar adiante.

A dependência do órgão central do sistema aparece em vários artigos, também na Resolução nº 20/75, garantindo, mais ainda, a centralização. Em vários momentos o Regimento Interno coloca esta questão:

"Art. 2º - Compete à Secretaria de Estado de Educação e Cultura, observada a política de desenvolvimento econômico e social do Estado..."

Esta mesma redação era tomada do art. 1º do Decreto nº 6/75, como reforço. Mais adiante temos:

"Art. 2º - I - elaborar, em conformidade com as diretrizes e metas governamentais, os planos, programas, projetos e atividades educacionais e culturais..."

Na Seção III que fala da competência da Assessoria de Comunicação Social, encontra-se:

"Art. 6º - II - colher dados e traçar a estratégia de Comunicação Social da Secretaria, respeitadas as diretrizes oriundas do Órgão central;..."

Na Seção V que define a competência da Secretaria, lê-se:

"Art. 10 - § 1º - IV - coordenar a elaboração, rever e compatibilizar programas e projetos setoriais, observadas as diretrizes do Órgão central do Sistema;..."

"Art. 10 - § 2º - Observadas as atividades específicas, à Subsecretaria compete:

I - propor o Plano Estadual de Educação e Cultura, observadas as diretrizes estabelecidas pelo Órgão Central do Sistema Estadual de Planejamento"...

E no inciso III, a submissão ao Secretário é clara.

III - preparar ou orientar a elaboração de planos, programas e projetos educacionais e culturais e submetê-los à aprovação do Secretário para efeito de encaminhamento ao Conselho Estadual de Cultura;..."

E mais adiante, na Seção VI que define a competência do Departamento de Educação:

"Art. 12 - X - zelar pelo cumprimento da legislação e pela observância das diretrizes e normas emanadas dos órgãos superiores da Secretaria;..."

Parece desnecessário continuar citando artigos que se sucedem até o final do Regimento Interno na busca de uma centralização de decisões e de definições.

Esta centralização cada vez mais provoca desajustes entre os sistemas de ensino e o meio a que pertencem, tornando crônicos os problemas que a educação enfrenta.

A reforma administrativa não questiona, em nenhum momento, a irracionalidade de uma sociedade e de uma economia desigual e que, portanto, distribui desigualmente a educação.

A expansão do sistema escolar tenta sempre um ajustamento ao sistema econômico e busca corresponder às necessidades específicas de seu modo de produção de vida social.

O que se volta a questionar é a que objetivos servem estas reformas administrativas e quem se beneficia em última instância. Ou, ainda, perguntar até que ponto o sistema escolar vem contribuindo para corrigir as desigualdades sociais, no sentido de uma produção mais participante e menos hierarquizada e até que ponto as reformas pretendem possibilitar uma maior distribuição de riqueza e de poder na sociedade.

O sistema educacional vem demonstrando na prática justamente o contrário.

A hierarquia pretende mais do que situar elemen-tos mediadores entre o poder central de decisão e os subordinados. Pretende manter e reproduzir as relações de poder que garantem as relações entre capital-trabalho atra-vés de um discurso dissimulador e uma aparência "neutra", "natural" e "necessária" que pretende conduzir as instituições à unidade e ao bom funcionamento. Oculta, desta for-

ma, toda sua dimensão política que se torna evidente quando buscada na ordem social ou nos modos de produção à que servem.

Nessa direção, em 1978, foi aprovada a estrutura dos Centros Regionais de Educação, Cultura e Trabalho e dos Núcleos Comunitários de Educação, Cultura e Trabalho pela Resolução nº 101 de 15 de junho de 1978, que aprova normas de funcionamento referentes aos Centros Regionais e Núcleos Comunitários de Educação e Cultura do inciso IV, do art. 20 do Decreto nº 6, de 15 de março de 1975.

Neste momento já haviam sido criados, pelo Decreto nº 1.284 de 29 de maio de 1977 e pelo Decreto nº 1.868 de 30 de maio de 1978, treze dos dezesseis Centros Regionais previstos, o que na verdade não alterava muito a antiga divisão das Regiões Escolares.

A máquina de manutenção e reprodução da estrutura vigente, agora garantida pela figura do Diretor dos Centros Regionais, aparece nitidamente na Resolução nº 101, quando define sua competência.

Fica definido nesta Resolução como competência es  
pecífica da Direção do Centro Regional, entre outras:

"1.3 - Implementar planos, programas e projetos de cooperação técnica e financeira, junto aos órgãos de educação e cultura dos municípios, em conformidade com orientação, que sobre o assunto emanar de órgãos centrais da Secretaria;

1.4 - Propor convênios, acordos, contratos ou ou  
tras formas de articulação, desde que os trabalhos a serem realizados estejam *ri*go  
*rosamente* em conformidade com as diretri -  
zes e metas da programação da Secretaria...;"



As mesmas definições se aplicam aos Diretores dos Núcleos Comunitários de Educação e Cultura e finalmente aos Diretores das Unidades Escolares, que ficarão sempre submetidos às ordens emanadas do poder central.

Os verbos manter, estimular, implemetar, propor, orientar, coordenar, acompanhar e controlar, confirmam a ma nutenção e reprodução dissimulada das políticas educacio - nais definidas pelo poder central, garantindo a dominação.

Tal como no caso do Secretário do Estado de Educa<sup>ç</sup>ão e Cultura, os Diretores dos Centros Regionais e Núcleos Comunitários se tornam máquinas de reprodução e ampliação do poder vigente, sem nenhuma autonomia administrativa que leve a mudanças consideradas urgentes. Que falar, então, do papel dos Diretores de Escola?

O que acaba de ser abordado não é menos significativo no caso do Ministro da Educação, já que ele também faz parte do jogo do poder ao qual passa a submeter-se, mesmo que não esteja convencido ou consciente de sua validade.

Onde fica, então, escondido o verdadeiro poder?

Convém lembrar que o verdadeiro poder situa-se no campo das práticas de classe, e que quando se fala em poder de Estado, refere-se ao "*poder de uma classe determinada, a cujos interesses o Estado corresponde, sobre outras classes sociais*".<sup>49</sup>

Outro aspecto a ser analisado, apesar da tendên - cia centralizadora, é a articulação entre os diferentes ní - veis da própria SEEC-RJ e a articulação entre ela e outros setores governamentais, aos quais se torna dependente e por vezes subordinada.

<sup>49</sup> POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo, Mar<sup>t</sup>ins Fontes, 1977, p. 95.

O choque de competência federal, estadual e municipal na tentativa de garantir uma posição hegemônica no sistema de poder, impede a SEEC-RJ de efetivar seus propósitos.

A descentralização geográfica e executiva, proposta pela SEEC-RJ, pretendia reforçar seu domínio na esfera estadual e municipal, viabilizando, portanto, a centralização institucional do Estado.

Mesmo que uma descentralização real viesse a ocorrer, estariam presentes órgãos controladores que impediriam a autonomia e a participação por parte dos administradores e professores na definição de políticas e na modificação do planejamento.

A descentralização só iria desdobrar a hierarquia onde "*o status mais altamente colocado dentro de cada unidade subordinada é ao mesmo tempo, um status de baixa posição da unidade superior*".<sup>50</sup>

Desta forma a SEEC-RJ estará reduplicando formas de controle para reforçar os interesses do poder central, controle este que não leva em conta a participação e o controle pela opinião pública e por aqueles que estão implicados diretamente no processo educativo, tais como associações, grupos religiosos, intelectuais, etc.

Alguns aspectos demonstram as reações do sistema educacional contra eventuais manifestações de interesses contrários aos dominantes.

Primeiramente verifica-se grandes limitações de iniciativa nas escolas progressistas. Por outro lado, apesar da liberdade proclamada para as escolas experimentais, sabe-se da obrigatoriedade de tais escolas enviarem ao ór-

<sup>50</sup>HOPKINS, Terence K. O conceito de autoridade. In: CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da burocracia*. 4ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1978, p. 79.

ção central, relatórios anuais que descrevam seus procedimentos.

Um segundo aspecto que demonstra a falta de adesão aos interesses dominantes encontra-se no ensino profissionalizante que aponta um total isolamento entre o Estado e a sociedade. Verifica-se durante anos que este tipo de ensino não tem interessado ou mesmo cumprido seus propósitos, conforme opinião de vários educadores e sociólogos. A permanência de tais decisões, entretanto, continuam, na tentativa de criar na futura força de trabalho, necessária a acumulação, atitudes de obediência, de aceitação de estruturas hierárquicas, de respeito à autoridade e de racionalidade e eficiência.

A própria estrutura e organização escolar, além dos conteúdos que tenta transmitir, procura atuar como a agente socializador na medida em que reproduz o modelo social a que sua clientela deverá adaptar-se quando ingressar no mercado de trabalho.

Um terceiro aspecto pode ser apontado pela falta de valorização e aperfeiçoamento do professor. Neste sentido, apesar das grandes manifestações e de até mesmo estar definido no art. 39 da Lei 5692/71 o pagamento por formação, independente do grau escolar em que o docente atue, nenhuma medida foi tomada durante estes dez anos.

O que finalmente se entende no processo de organização da SEEC-RJ é que tantas alterações estruturais, naturalmente nada teriam de significativas já que os grandes problemas encontram-se fora dela e que não devem ser buscados a partir das administrações centrais.

### 2.3 - Administração Formal x Administração Real

Nesta fase do trabalho onde se discutirá o real pa

pel da administração como mais uma etapa que visa a manter e reproduzir a estrutura vigente, dando-lhe unidade e coerência, não se pode esquecer o papel do administrador educacional.

Em primeiro lugar deseja-se pensar sobre a formação dos administradores escolares para posteriormente examinar sua prática e, assim, a administração tal como se realiza.

O que se tem observado nos cursos de formação de administradores é sem dúvida, reflexo da própria educação brasileira. Tal educação apresenta-se com tendências tecnocráticas, fortalecidas pelos serviços de fiscalização, controle e treinamento, percebendo-se um grande abandono dos setores mais carentes da educação.

Já em 1965, a política educacional enfatizava a formação técnico-administrativa, que aparece claramente na Reforma Universitária de 1968. A Reforma Universitária proposta na Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que fixa as normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, encontra reforço, no caso dos administradores educacionais, no Parecer 252/69 do Conselho Federal de Educação, no que diz respeito a formação de especialistas de educação entre eles o administrador, o orientador, o inspetor e o supervisor educacional.

Esta Reforma na preocupação de formar técnicos não consegue formar educadores capazes de participar do processo educacional de forma crítica e questionadora. Tudo isto, é agravado por uma política educacional que não se preocupa com a pesquisa e com qualquer movimento de desenvolvimento do ensino.

Embora nos planejamentos exista uma preocupação com a pesquisa, essa não se realiza a nível de graduação e

mesmo aquelas realizadas nos cursos de pós-graduação são engavetadas, sem que os alunos tenham conhecimento.

Além destes fatos, a reforma tenta formar um administrador educacional "neutro" e "apolítico". Nenhuma atitude crítica sobre a educação ou sobre a função econômico-social e política da educação lhe é solicitada como se ele não contribuísse para a produção do saber, da ciência e da cultura. Não se questiona se o saber, a ciência e a tecnologia aplicados reproduzem relações de poder ou se estão a serviço de interesses com os quais não se concorda.

Em raros momentos encontra-se nos cursos de administração espaço para a análise da escola numa perspectiva mais global, onde se verifique uma preocupação com a formação e transformação da sociedade.

Primeiramente, os cursos não realizam a verdadeira capacitação técnica e teórica.

Em segundo lugar, verifica-se uma preocupação em formar educadores a partir não da prática, mas de textos e livros, pela própria impossibilidade de um estágio, já como ponto de partida onde o futuro professor organizasse o concreto e refletisse sobre ele. O estágio é sempre realizado no final do curso como exigência formal dos currículos.

Em terceiro lugar, não encontramos nos cursos de pedagogia um conceito com conotação de sólida cultura geral humanística, que venha refletir sobre os problemas educacionais atuais e venha a se comprometer com os problemas reais, na busca de uma transformação constante.

A formação técnica, como aspecto privilegiado, impede o aprendizado do pensamento, já marcado pela ausência da filosofia no 2º grau, e que, no ensino superior atinge graus mais avançados, responsáveis pela queda do nível intelectual dos alunos e da qualidade do ensino.

A contradição, dentro da escola, é reforçada pela distância entre as chefias e as bases, entre os que mandam e os que executam, estando o Curso de Pedagogia alheio a tudo, na ânsia de formar dirigentes.

Administradores, supervisores, inspetores e todo pessoal admitido, nos cargos de chefia, voltam-se para suas funções técnico-administrativas, exercendo uma violência simbólica, e portanto, dissimuladora, para que se torne eficaz, junto aos professores. Esta fiscalização dissimuladora começa a se fazer sentir com a separação entre as chefias e os professores. Em consequência, a partir de 1975, os cursos de treinamento para Inspetores tentavam mudar a idéia de fiscalização e policiamento pela idéia de orientação e acompanhamento. Este era um dos objetivos principais dos Cursos de Atualização de Inspetores Escolares em 1973 e de Atualização de Inspetores de 1º grau em 1974, ministrados pelo Centro de Treinamento de Professores do Estado do Rio de Janeiro - CETRERJ e também como consequência houve em 1975 a mudança da nomenclatura de Inspetor para Supervisor.

Assim, a Inspeção Escolar passa a se chamar Supervisão Educacional e a função fiscal se transforma em função de orientação e coordenação. Apesar deste esforço, a ideologia não se transforma, e a medida passa a garantir, ainda mais, a dissimulação, e portanto, a eficácia do processo. Embora a medida tentasse evitar que os administradores se transformassem em meros executores de objetivos pré-estabelecidos, o que se verifica é um reforço, por vezes incons - ciente, das funções fiscalizadoras.

Deste modo, as administrações se desenvolvem no sentido domesticador e assistencialista e não no sentido libertador e organizador da produção cultural e educacional na escola. O administrador é um controlador e não um criador, um domesticador e não um educador no processo educacional.

A co-gestão por administradores, professores e a lunos não se efetua, mantendo-se assim o caráter individual nas funções dirigentes. A mudança para uma administração co-gestionada exigiria uma sólida reflexão sobre a realida de educacional, uma política educacional menos tecnocrática e um currículo mais flexível, preocupação que se tem discutido amplamente nos meios educacionais.

As soluções até agora adotadas são insuficientes, porque os verdadeiros problemas não são destacados, além disto, a impossibilidade de decisão nos diferentes setores da SEEC-RJ, agravam mais e mais a situação. Na verdade, a delegação de competência é aparente e superficial, limitando-se a decisões insignificantes, porque incapazes de alterações profundas e fundamentais.

Além da orientação negativa proposta pelo Parecer nº 252/69 do CFE, que regulamentou o currículo mínimo do Cur so de Pedagogia, e que não dá oportunidade ao educador de tomar consciência dos problemas educacionais, limitando-se a treiná-los e domesticá-los, sua prática se dá numa determinada conjuntura e num contexto que reforça as desigualdades e os desequilíbrios.

Por outro lado, na maioria das vezes, os quadros de administração da SEEC-RJ, nem sempre são ocupados por pessoal devidamente formado nas habilitações oferecidas pe los cursos de Pedagogia, ou ainda, de modo mais preocupante, por pessoas sem nenhuma formação na área educacional, tais como: advogados, economistas, etc. Nestes casos, além da ausência de conhecimento dos problemas educacionais, a falta de formação técnico-administrativa dos quadros da SEEC-RJ, mantém as chefias ainda mais afastadas das realida des existentes.

Esses cargos geralmente são preenchidos por indicação, sem nenhuma preocupação com o preparo e a formação do pessoal. Além disto, alguns visam aos cargos de administr

tração da educação como forma de ingressarem posteriormente na política.

A contradição, nestes casos, criam grande defasagem entre as metas estabelecidas e os procedimentos, com um forte agravante, o de não serem substituídos por outras metas de real valor, que favoreçam à construção de uma sociedade sem os desníveis existentes ou mesmo de pensar na reconstrução da educação brasileira como elemento importante na reconstrução da própria sociedade brasileira a que cor - responde.

A administração tal como se realiza não leva em conta a possibilidade da população administrar suas insti - tuições, da comunidade decidir sobre as políticas educacio - nais ou dos pais definirem objetivos ou conteúdos para a e - ducação de seus filhos. Estas possibilidades se tornam cada vez mais remotas na medida em que os próprios educadores e administradores educacionais se encontram desvinculados e afastados de tais decisões. Sob a justificativa de busca de eficiência ou em nome de uma administração racional e coerente, cada vez mais a administração central impede e re - duz a participação das diferentes camadas no processo educa - tivo.

Por outro lado, nenhuma alteração nos currículos de administração escolar, leva a pensar num sistema de edu - cação com estruturas mais participantes. Em nenhum momen - to busca-se mecanismos para submeter as decisões do MEC e da SEEC-RJ ao debate. Em nenhum momento encontra-se na ad - ministração escolar a administração e o controle realizado pela opinião pública, por grupos, por pais ou mesmo por edu - cadores.

Esta preocupação aparece em 3/9/1972 no Jornal do Brasil que publicava sob o título "Vale a pena crescer as - sim?", um artigo onde cientistas políticos, economistas, so



ciólogos e diplomatas discutiam se valia a pena o Brasil crescer como estava crescendo. Nesta discussão o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, bastante lúcido, já se mostra preocupado com a direção e o controle exercidos pelos grupos dominantes, quando coloca:

*"A questão está em permitir que a sociedade se organize e comece a atuar independentemente dos grupos que manipulam o Estado, e que se criem contrapesos institucionais para impedir que as pressões irrefreadas de alguns perturbem o interesse da maioria".*

Assim, a educação como parte desta mesma sociedade a qual corresponde, vê-se envolvida pelas mesmas limitações. Tal como na sociedade, durante a década de 70, a educação e a própria administração educacional lutavam para se libertar de padrões previamente definidos e asfixiantes que impediam aos seres humanos de tomar consciência de sua própria existência como pessoas. A impessoalidade transformava as pessoas em meros elos, numa imensa cadeia sócio-econômica e política, com poucas perspectivas de libertação.

No final da década, uma discussão mais aberta questionava a administração educacional. Neste sentido o Jornal do Brasil publica em 18/2/1979 um artigo sob o título "Universidade, Ciência e Ideologia de Poder" onde é proposto um pequeno avanço em termos de administração universitária.

Este artigo defende uma Universidade governada pelos professores, o rodízio de professores nos setores de direção, a necessidade de melhores salários, a aproximação da Universidade dos problemas reais, o fim das atitudes conservadoras e submissas de elementos de escassa competência, a pesquisa e os debates culturais, etc. Reconhece o autoritarismo e a subserviência que estão presentes de forma negati

va na Universidade, as pressões que sofrem alguns professores covardemente combatidos até desistirem ou serem anulados e o caso de professores que, resistindo por problemas de sobrevivência material, acabam completamente destituídos de sua criatividade ou mesmo de poder dirigir ou pensar a educação.

Neste artigo Olavo Tressara reconhece a "intimidação, chantagem, tortura, coação, coerção" do Poder sobre as camadas ou classes oprimidas em várias sociedades subdesenvolvidas quando afirma:

*"O Brasil só poderá ser realmente um país fortemente desenvolvido e socialmente estável, se sua pirâmide do Poder se constituir de classes que não se oprimam nem lutem mutuamente, e que colaborem, cada um com sua função, isolada ou conjuntamente, para o progresso comunitário".*

Finalmente, reclama uma Universidade com autonomia, autodeterminação e auto-suficiência, afastando o autoritarismo destrutivo.

Estes sintomas que a Universidade apresenta, são idênticos nos diferentes setores da administração educacional. A cada momento encontram-se mudanças nas administrações sem que nenhum setor subordinado seja consultado.

O administrador torna-se assim comprometido com o poder central que o nomeia e passa a colocar em prática suas definições, mesmo que não esteja de acordo com elas. Neste instante, tal como o trabalhador encontra-se desvinculado dos meios de produção, o administrador parece estar desvinculado do fruto do seu trabalho. A despolitização dos educadores e administradores, tão necessária e explorada, passa a impedir que se coloquem a serviço de novos valores e abandonem interesses políticos específicos, que venham a beneficiar as minorias que detêm o poder e não a sociedade como um todo.

Um outro fator que impede as administrações educa

cionais de se projetarem, tem sido verificada na falta de recursos humanos e materiais.

Verificou-se em vários municípios a falta de condições de funcionamento não só em questões de prédio mas na ausência de professores. O número insuficiente por um lado e a falta de aproveitamento de recursos por outro, levam o administrador ao fracasso. Em várias escolas estaduais constatou-se que até os meses de maio os alunos não tem seus horários de aula normais por falta de professor e nos mais graves encontram-se históricos escolares incompletos e com ausência de disciplinas básicas, pois estavam sem professor. O administrador nestes casos sentem fugir de suas mãos suas próprias capacidades técnico-administrativas e suas capacidades de decidirem ou contratarem pessoal.

Nos cursos profissionalizantes, verifica-se falta de material adequado ou de condições de manter laboratórios de equipamento sofisticado ou de repor o material gasto normalmente.

Observou-se num dos laboratórios que o custo do material mensalmente, ultrapassava a quantidade obtida durante o ano, em produtos químicos. O mesmo ocorre no particular pago, incapaz de cobrir, com as mensalidades, o gasto de material de laboratório.

Várias escolas visitadas encontram-se sem condições básicas de saneamento, sobretudo as da zona rural do Estado do Rio de Janeiro.

Outro aspecto encontrado, refere-se ao grande número de escolas onde a própria diretora exerce a função docente, ou ainda, mais grave, onde a mesma diretora leciona para diferentes séries do 1º grau ao mesmo tempo e na mesma sala de aula.

Nas entrevistas realizadas, em diferentes níveis,

o que mais chama atenção é a ausência de pessoal habilitado em administração escolar exercendo cargos de direção. Alguns por direitos adquiridos nas escolas da periferia, pouco disputadas, outros por nomeação dos escalões mais altos, que se revezam quando se coloca em jogo a confiança dos que buscam nelas a submissão ao sistema.

A contradição nestes casos é nítida e o que na realidade ocorre nas administrações só vem confirmar as colocações teóricas que dirigem esta análise.

#### 2.4 - Controle Assistencial x Organização Libertadora

Nas etapas do processo administrativo, o controle vem sendo grandemente utilizado no sentido de garantir a educação como um dos recursos de dominação ideológica.

Este controle aparece com destaque, em vários momentos, na legislação e no sistema de fiscalização reestruturado com a criação dos Centros Regionais de Educação e Cultura onde é definido um lugar de destaque para as Equipes Regionais de Supervisão Educacional.

Na legislação encontramos em vários momentos uma grande preocupação com o controle.

A Resolução nº 20 de 22 de agosto de 1975, no inciso VII do seu art. 4º quando fala da competência do Secretário de Estado de Educação e Cultura, coloca:

"VII - coordenar ou determinar medidas de coordenação relacionadas com o preparo e encaminhamento dos relatórios anuais da Secretaria ao Governo do Estado".

Esta medida visa ao controle não só das atividades

da Secretaria como do Secretário, pelo Estado.

No inciso VII do § 1º do art. 10 onde são definidas as competências da subsecretaria encontra-se:

"VII - encaminhar ao Órgão central as informações que foram solicitadas, assim como relatórios referentes à elaboração, implantação e execução de planos, programas e projetos".

E no inciso XII do § 2º do mesmo artigo, encontra-se:

"XII - proceder, sob a coordenação do Gabinete, à elaboração de relatórios parciais e anuais da Secretaria, a serem apresentados ao Governador do Estado".

Os relatórios sempre dirigidos ao setor imediatamente superior vem reforçar a máquina de controle.

"XI - coordenar ou propor medidas de coordenação relacionadas com o preparo e encaminhamento de relatórios de Departamento ao Secretário".

O mesmo é colocado como competência do Departamento de Cultura no inciso XVI do art. 15.

Este controle, que aparece na legislação, é amplamente reforçado na estrutura básica, através de um órgão criado quase que exclusivamente para esta finalidade: a Supervisão Educacional.

Este órgão entre seus objetivos gerais coloca:

*"Assistir tecnicamente e controlar o desempenho das*

*unidades escolares;*

*Atender às necessidades locais de assistência técnica e controle às Unidades Escolares por parte da Supervisão Educacional".<sup>51</sup>*

A Supervisão se distribui entre equipes a nível de Secretaria, de Centros Regionais de Educação e de Núcleos Comunitários de Educação e Cultura, que através de visitas às Unidades Escolares estaduais, municipais e particulares passam a exercer um controle constante, anteriormente realizado pelos Inspectores Escolares. Assim, toda a rede de escolas encontra-se coberta por uma constante vigilância que à mínima alteração aos padrões definidos, procura colocá-los, novamente, nos caminhos tidos como ideais para o sistema.

As transformações que se verificaram no sistema de controle da SEEC-RJ, novamente se prendem a mudanças de nomenclatura. Assim como foram transformados em Centros Regionais de Educação e Cultura as antigas Regiões Escolares, o Supervisor, passa a substituir o antigo Inspetor. Deste modo, no período de maio de 1976 a julho de 1977, foram criadas as Equipes Regionais de Supervisão Educacional para junto aos Centros Regionais e Núcleos Comunitários manterem e consolidarem o "novo sistema".

As modificações propostas pela SEEC-RJ pretendiam uma abrangência maior, já que ao Inspetor cabia mais fiscalizar, orientar e inspecionar os estabelecimentos de ensino de todas as redes e graus. Assim, a partir de 1976, ficou definido: "a Supervisão Educacional engloba as funções tradicionalmente desempenhadas pela inspeção, situando-as num novo contexto e acrescentando novas funções. Enfatiza

---

<sup>51</sup>SEEC-RJ - Departamento de Educação. Educação 82: diretrizes gerais para o funcionamento das unidades escolares da rede estadual. Rio de Janeiro, 1981. p. 31.

a assistência técnica sem deixar de zelar pelo cumprimento das normas legais. Está voltada para a ativação do sistema e, conseqüentemente, para sua melhoria qualitativa e quantitativa".<sup>52</sup>

A idéia de fiscalizar e inspecionar fica, portanto, embutida e dissimulada e passa-se a usar termos menos agressivos como planejar (desde que em consonância com diretrizes estabelecidas pelo órgão central) controlar, detectar, reorientar, incentivar, manter, divulgar, acionar (dispositivos de controle), prevenir, etc.<sup>53</sup>

Com este quadro de Supervisão, a SEEC-RJ, aciona seu sistema de controle através da avaliação, do acompanhamento e da intervenção, utilizando a informação como instrumento básico de controle. Além disto, a articulação entre nível central, regional e local visa à integração perfeita para assegurar as diretrizes e objetivos definidos.

Traçadas estas disposições, que não vieram alterar muito o esquema anterior, surgem equipes especializadas no controle assistencial sem nenhuma participação ou envolvimento na dinâmica educacional, capaz de mobilizar ou organizar com liberdade e para a liberdade.

A vigilância e o controle impedem, na maioria das vezes, a participação da comunidade nas definições, no planejamento, na coordenação e até mesmo na avaliação das políticas educacionais. Um controle que seja realmente significativo deveria ser exercido por toda a comunidade escolar.

---

<sup>52</sup>RIO DE JANEIRO (Estado). Conselho Estadual de Educação - CEE, Parecer nº 87/76. Diário Oficial, 20-05-1976.

<sup>53</sup>Para maiores esclarecimentos ver RIO DE JANEIRO (Estado). SEEC- RJ. Departamento de Educação, Coordenação de Supervisão Educacional. *Sistema de Supervisão Educacional do Estado do Rio de Janeiro*. 2ª ed. rev. e atual. Niterói: Imprensa Oficial, 1981. Informações nº 8.

A aparência natural de que existe uma organização complexa, onde é necessário que se separe quem pensa e quem executa ou quem dirige e quem é dirigido, passa a reforçar cada vez mais o autoritarismo e coloca distante a possibilidade de suspeita ou de crítica. Também, neste sentido, impede que pais, alunos e professores possam definir a educação que lhes convém.

Se, por um lado, existem pressões que levam a Supervisão a uma prática que preserve e consolide a estrutura existente, por outro lado existem forças sociais em oposição que pressionam e exigem práticas que favoreçam a uma mudança estrutural. Aí, mais uma vez, aparecem as contradições que se encontram na própria sociedade. Neste instante, a Supervisão passa a assumir uma função histórica ou de controle social ou de emancipação.

Embora, nem sempre o Supervisor deseje vigiar ou punir, acaba inconscientemente, orientado pela ideologia, a assumir o papel de controlador e executor dos objetivos traçados pelo sistema, sem a preocupação de tomar nas mãos os destinos da educação.

Tudo isto, impede que ele desenvolva uma função histórica de emancipação, com possibilidades de desenvolver a escola democrática, co-gestionada por professores, alunos, pais e administradores e possa, até, redefinir seus próprios caminhos.

A Supervisão e as Administrações nos diferentes níveis ficam, assim, responsáveis pelo controle assistencial que reforça e consolida a estrutura existente e não possibilita a organização de práticas que favoreçam a mudança estrutural e conduzam a uma pedagogia de libertação.

Também, a nível das Unidades Escolares, as administrações encontram-se tão preocupadas com suas tarefas con



troladoras e controladas no processo de ensino que não tentam uma adaptação no sentido de mudanças que favoreçam ao meio em que atuam.

As definições vem prontas da SEEC-RJ através dos manuais e os Diretores das Escolas passam a cumprir as diretrizes quase inconscientemente.

Currículos, carga horária, direitos e deveres, atividades, métodos e técnicas, tudo deve ser cumprido conforme os manuais de Educação para o ano em curso.

O controle limita a escola a mecanismos formais o que entretanto não impede que as contradições se realizem. A presença maior ou menor dos pais e da comunidade na escola passa a variar de unidade para unidade onde encontram-se, sem muita repercussão, alguns modelos alternativos para a educação. Por outro lado, nenhuma oposição tem poderes para definir ou administrar a educação que convém ao tipo de comunidade a que serve.

Neste sentido cada vez mais as necessidades reais são abandonadas pela escola e a educação cada vez menos serve às camadas desfavorecidas.

O controle realizado pela SEEC-RJ vem se preocupando com os baixos índices de produtividade escolar, mas nenhuma solução vem sendo encontrada ou procurada junto aos diretores, supervisores ou professores. Este tipo de controle não busca redefinir os próprios fins da educação mas recolocar esta educação, cada vez mais, dentro dos padrões definidos, únicos e inquestionáveis. Em nenhum momento o controle é realizado no sentido de verificar que um modelo pré-definido está sempre a serviço de interesses de alguns grupos e que tais mecanismos de controle têm levado a concentração de poder e das decisões para mãos de pequenos grupos. Estes procedimentos não levam em consideração o con-

trole e a participação pela opinião pública, pelos professores, pelos pais, etc., onde poderiam ser encontrados os caminhos para a democratização das estruturas educacionais e para a redefinição de conteúdos e fins.

O sistema de controle vem, portanto, contribuindo não só para limitar o acesso ao saber, quando impõe seus conteúdos, mas para limitar o saber que a escola transmite, impedindo que o poder da escola venha alterar a estrutura existente.

Embora na estrutura básica das Unidades Escolares o Conselho Comunitário ganhe seu lugar de destaque, não se verificaram articulações significativas nas escolas dos diferentes municípios. (fig. 2)

Assim se pronuncia a Secretaria de Estado de Educação e Cultura do Rio de Janeiro:

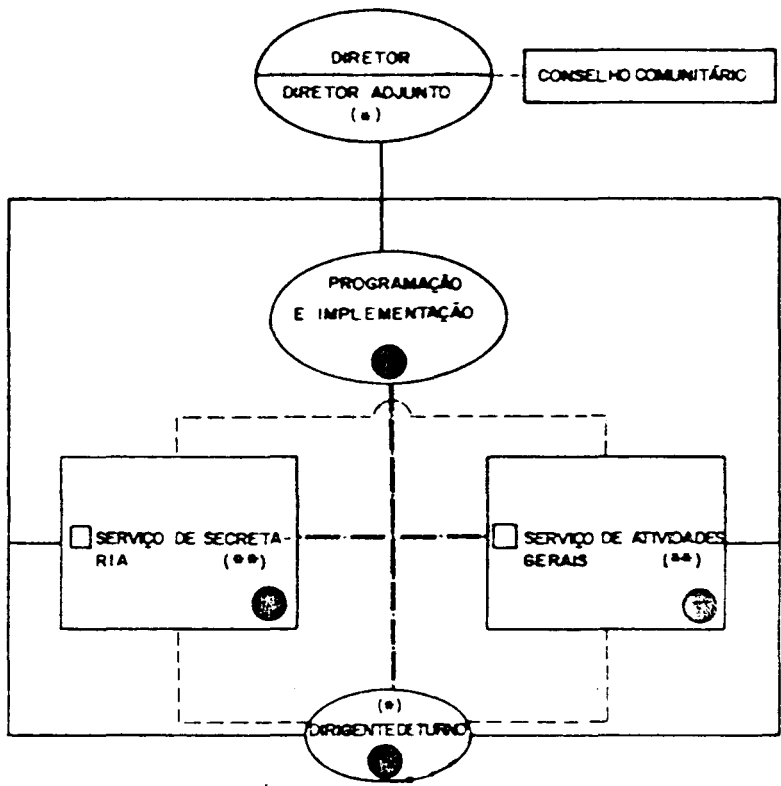
*"Como parte integrante do Regimento Escolar, temos o Conselho Comunitário como dinamizador de uma educação integrada, pois a comunidade deverá suprir a escola no que lhe falta e, também, receber dela efetiva colaboração na criação de vínculos comuns e efetivos.*

*Desde a Lei Federal 4.024/62, que recomenda a maior participação da comunidade nos assuntos educacionais, até a Lei Federal 5.692/71 e, finalmente, o Parecer 206 (CEDERJ) de 06-07-78 é solicitada a atuação da comunidade na escola, como segmento do processo educacional numa filosofia de trabalho cooperativo. Em 1978, com o Parecer 206/78 (CEDERJ) surge o Conselho Comunitário que atuará paralelo aos objetivos da Educação e à Filosofia da Escola, devendo ter um estatuto a ser seguido pelos elementos que o compõem.*

*Toda escola deve ser mobilizada para criação do*

F.2

UNIDADES ESCOLARES – ESTRUTURA BÁSICA



CONVENÇÕES:

- SUBORDINAÇÃO ADMINISTRATIVA
- SUBORDINAÇÃO TÉCNICA E NORMATIVA
- ARTICULAÇÃO
- ÓRGÃOS ESTRUTURAIS BÁSICOS
- PROJETOS
- FUNÇÃO SOB A RESPONSABILIDADE DE PESSOAS

OBSERVAÇÃO

(\*) PARA ALGUNS TIPOS DE ESCOLAS    (\*\*) FUNÇÃO ESTRUTURADA PARA ALGUNS TIPOS DE ESCOLA

*Conselho Comunitário. Cabe ao diretor conscientizar e incentivar o Corpo Docente e Administrativo para que eles possam despertar nos alunos o senso comunitário, tornando-se elemento de ligação entre a escola e a comunidade.*

*O primeiro passo, portanto, para a criação deste Conselho Comunitário é dado pela escola visando a promover a mobilização da comunidade.*

*O acompanhamento deverá ser realizado durante todas as etapas do trabalho a fim de que se possa descobrir falhas e sugerir mudanças que estejam de acordo com os objetivos traçados".<sup>54</sup>*

Logo no início o texto coloca na comunidade a responsabilidade de suprir as faltas que ocorrem na escola. Em seguida coloca o Conselho Comunitário subordinado aos objetivos traçados, devendo elaborar um estatuto que deverá ser seguido por seus componentes.

A subordinação do Conselho Comunitário à Escola parece impedir que se realizem alterações, mesmo porque ele aparece como setor de cooperação e não de participação nas decisões que o próprio diretor da Unidade Escolar pensa ter em mãos.

Finalmente, o controle que a Escola exerce sobre o Conselho Comunitário fica definido no acompanhamento a ser realizado, para não só descobrir falhas mas sobretudo para sugerir mudanças, recolocando as alterações propostas nos caminhos já traçados.

Fica claro que este Conselho só irá obter sucesso se colaborar para a manutenção do sistema e sua reprodução.

---

<sup>54</sup>SEEC-RJ: Departamento de Educação. *Educação 82: diretrizes gerais para o funcionamento das unidades escolares da rede estadual*. Rio de Janeiro, 1981. p. 47.

Toda esta máquina de controle que une desde a Secretaria, aos Centros Regionais, aos Núcleos Comunitários, às Unidades Escolares até a própria comunidade, garante mais uma vez uma estrutura previamente definida que serve a interesses específicos e que mantém os desequilíbrios e desigualdades propostos por um sistema de ensino a serviço do poder dominante.

## CONCLUSÃO

A proposta realmente significativa não se prende a uma conclusão, mas a um apelo de alerta no sentido de re pensar, redimensionar e reconstruir a educação.

Tentou-se colocar a instituição estatal como elemento de garantia através da qual o Estado presta fiança às relações sociais existentes na formação social brasileira.

Pretendeu-se, posteriormente, mostrar como a instituição de educação contribui para a dominação e colabora na estratégia de hegemonia da classe que detém o poder de controle dos recursos econômicos, ideológicos e de informação.

Apresentaram-se a luta e a resistência sempre presentes face ao poder dos grupos ou classes dominantes, seguidas das estratégias de consolidação da dominação e da ma nutenção da estrutura vigente.

Examinaram-se as políticas, os planejamentos, a pró pria organização e o controle da educação, através das instituições educacionais, como detentoras do saber e da cul tu ra, com possibilidades de distribuí-las conforme o interesse das classes privilegiadas.

Tentou-se, ainda, através da análise do discurso existente verificar até que ponto a educação é lugar de des taque, onde se fortalece e se mantêm as contradições e as lutas de interesses de classe, já presentes na sociedade. Assim, buscou-se mostrar que a educação expressa, na realidade, interesses de ordem social bem mais abrangentes.

Analizou-se, por outro lado, o discurso desenvolvimentista presente, sobretudo, nas últimas décadas que pro cura na educação uma forma de apoio às perspectivas conjun-

turais, ao mesmo tempo que a acusa de ineficiente, desconhecendo-a como parte de uma sociedade a qual corresponde.

Neste sentido, apresentaram-se as intenções quase sempre explícitas, nos planejamentos e nas legislações de ensino, em promover o desenvolvimento do capital humano necessário ao fortalecimento do modelo econômico e político adotado nas últimas décadas.

Verificou-se como, na prática, se realiza a dominação e a manutenção e reprodução das relações de poder, levando em consideração a resistência e, portanto, as contradições presentes nas relações sociais.

Tudo isto, se processando no interior das instituições, elemento fundamental de garantia da ordem e da justiça e que, por outro lado, mostra a contradição dentro dos parâmetros desta mesma ordem e desta mesma justiça proclamadas.

Finalmente, pretendeu-se elaborar um instrumento útil para a formação de consciência daqueles que exercem funções administrativas no campo da educação, possibilitando uma reflexão sobre o verdadeiro papel que desempenham e tentando levar o administrador da educação a redefinir e a repensar sua prática.

Este estudo foi uma tentativa de contribuição para o desenvolvimento de uma atitude crítica e desmistificadora de uma prática reprodutora e coersiva, para tentar construir uma pedagogia de libertação.

## BIBLIOGRAFIA

- ALONSO, Mirtes. *O papel do diretor na administração escolar*. 3.ed. São Paulo, Difel, 1979. 197p.
- ALTHUSSER, Louis. *Ideologia e aparelhos ideológicos*. Lisboa, Presença. Biblioteca de Ciências Humanas, nº 37. 120p.
- ARROYO, Miguel Gonzalez. *Administração da educação, poder e participação*. *Educação e sociedade*, São Paulo (2):36-59, jan. 1979.
- ASSMANN, Hugo. *A trilateral: nova fase do capitalismo mundial*. Trad. de H.P. Boff. Petrópolis, Vozes, 1979. 216p.
- AZEVEDO, Gilka Vincentini Ferreira de. *Do ensino de 1º grau; legislação e pareceres*. Brasília, MEC/DDD, 1979. 575 p.
- BACHELARD, Gaston. *Epistemologia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1977. 196p.
- BAYER, Gustavo F. *Considerações sobre a conceituação de autoridade*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, V, nº jan/jun. 1971. pp. 99-116.
- BERTALENFFY, Ludwig von. *Teoria geral dos sistemas*. 2. ed. Petrópolis, Vozes, 1975. 351p.
- BOURDIEU, Pierre & PASSERON, Jean Claude. *A reprodução*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1975. 238p.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria Geral. *Plano setorial de educação e cultura; 1972-1974*. Brasília, 1971. 250p.
- \_\_\_\_\_. *Plano setorial de educação e cultura; 1975-1979*. Brasília, 1974. 2v.



- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria Geral. *III plano setorial de educação, cultura e desporto; 1980-1985*. Brasília, 1980. 50p.
- BRUYNE, Paul de et alii. *Dinâmica da pesquisa em ciências sociais*. Trad. de Ruth Joffily. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1977. 252p.
- CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da burocracia*. 4. ed., Rio de Janeiro, Zahar, 1978. 153p.
- CARDOSO, Ciro Flamarion & BRIGNOLI, Héctor Pérez. *Os métodos da história*. Rio de Janeiro, Graal, 1979. 530p.
- CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTO, Enzo. *Dependência y desarrollo en America Latina*. 3a.ed. México, Siglo Veintiuno, 1971.
- CARDOSO, Miriam Limoeiro. *Ideologia do desenvolvimento - Brasil: JK-JQ*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. 371p.
- CARR, Edward Hallet. *Que é história?* 2. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978. 130p.
- CASTRO, Luiz Felipe Meira. *Quadro comparativo das teorias de poder*. Rio de Janeiro, FGV/IESAE/DASE, 1978.
- COOMBS, Philip H. *A crise mundial da educação*. São Paulo, Perspectiva, 1976. 328p.
- CUNHA, Luiz Antonio R. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. 5. ed., Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1980. 291p.
- DURKHEIM, Emile. *As regras do método sociológico*. 9.ed., São Paulo, Nacional, 1978. 128p.
- ESCOBAR, Carlos Henrique. *As ciências e a filosofia*. Rio de Janeiro, Imago, 1975. 104p.

- ESCOBAR, Carlos Henrique. *Ciência da história e ideologia*. Rio de Janeiro, Graal, 1978. 168p.
- ESTABLET, Roger. "A escola". *Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro (35):93-125, 1973.
- ETZIONI, Amitai. *Organizações complexas*. São Paulo, Atlas, 1973. 466p.
- \_\_\_\_\_. *Organizações modernas*. 4. ed., São Paulo, Pioneira, 1974. 192p.
- \_\_\_\_\_. *Uma terceira abordagem das teorias do processo decisório*. Rio de Janeiro, 1978. Doc. nº 61/77 da FGV/IESAE/DASE.
- FABER, Charles & SHEARRON, Gilbert F. *Administración escolar: teoría y practica*. Madrid, Paraninfo, 1974. 439p.
- FAURE, Edgar. *Aprender a ser*. Lisboa, Bertrand, 1977. 457p.
- FOULCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. 4.ed., Rio de Janeiro, 1979. 133p. Série Letras e Artes nº 06/74, (Caderno nº 16).
- \_\_\_\_\_. *Vigiar e punir*. Trad. de L.M.Pondé Vassallo, Petrópolis, Vozes, 1977. 280p.
- FREITAG, Barbara. *Escola, estado e sociedade*. São Paulo, EDART, 1978. 135p.
- FRIEDRICH, Carl J. *Uma introdução à teoria política*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970. 186p.
- GADOTTI, Moacir. *Educação e poder: introdução à pedagogia do conflito*. São Paulo, Cortez, 1980. 143p.

GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. 3. ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978. 341p.

\_\_\_\_\_. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. 3. ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978. 444p.

\_\_\_\_\_. *Cartas do cárcere*. 2. ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978. 420p.

\_\_\_\_\_. *Os intelectuais e a organização da cultura*. 3. ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979. 244p.

GRUPPI, Luciano. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. 2. ed., Rio de Janeiro, Graal, 1978. 143p.

GUILHERM, Alain & BOURDET, Yvon. *Autogestão: uma mudança radical*. Rio de Janeiro, Zahar, 1976. 229p.

HOBSBAWM, Eric J. *A era das revoluções 1789-1848*. 2. ed.; Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979. 366p.

ILLICH, Ivan. *Sociedade sem escolas*. Petrópolis, Vozes, 1973. 188p.

JUCIUS, M.J. & SCHLENDER, W.E. *Introdução à administração*. 3. ed., São Paulo, Atlas, 1972.

KAUFMAN, Roger A. *Planificación de sistemas educativos*. México, Trillas, 1973. 189p.

KIMBROUGH, Ralph B. *Princípios e métodos de administração escolar*. São Paulo, Saraiva, 1977. 485p.

LE BOTERF, Guy. *Formation et auto-gestion*. Paris, 1974.

LEBRUN, Gérard. *O que é poder*. São Paulo, Brasiliense, 1981. 122p.

- LEMUS, Luis Arturo. *Administración, dirección y supervisión de escuelas*. Buenos Aires, Kapelusz, 1975. 382p.
- LEON, Raymond O. *Administração eficaz*. 3. ed., Rio de Janeiro, Zahar, 1976. 388p.
- LUZ, Madel J. *As instituições médicas no Brasil: instituições e estratégias de hegemonia*. Rio de Janeiro, Graal, 1979. 259p.
- MACHIAVELLI, Nicolô Di Bernardo Dei. *O príncipe*. 4. ed. Trad. de Roberto Grassi. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1976. 158p.
- MACPHERSON, C.B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. 118p.
- MANDEL, Ernest. *Os estudantes, os intelectuais e a luta de classes*. Lisboa, Antidoto, 1979.
- MANFREDI, Silvia Maria. *Política: educação popular*. São Paulo, Símbolo, 1978. 168p.
- MARX, Karl. *O 18 brumário e cartas a Kugelmann*. 3. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. 328p.
- MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. São Paulo, Grijalbo, 1977. 138p.
- MEISTER, Albert. *Participation, animation et développement (a partir d'une étude rural en Argentine)*. Paris, Anthropos, 1969. 328p.
- MIAILLE, Michel. *Uma introdução crítica ao Direito*. Lisboa, Moraes, 1979. 318p.
- MILLS, Wright. *A imaginação sociológica*. Rio de Janeiro, Zahar, 1976.

- MORIN, Edgar. *L'esprit de la vallée*. In: \_\_\_\_\_. *La méthode*. Paris, Éditions du Seuil, 1977. T.1.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. *Teoria geral de administração: uma introdução*. São Paulo, Pioneira, 1975. 146p.
- NASH, P. *Autoridade e liberdade na educação*. Rio de Janeiro, Bloch, 1968. 365p.
- NUNES, Edson de Oliveira. *A aventura sociológica*. São Paulo, Zahar, 1978. 331p.
- O'DONNELL, Guillermo. Anotações para uma teoria do Estado (I). *Revista de Cultura e Política*. São Paulo (3):71-93, nov. 1980.
- PEREL, Vicente L. *Teoria e técnica de administração*. 2. ed., Petrópolis, Vozes, 1974. 303p.
- PFEIFFER, John. *Uma visão nova da educação*. São Paulo, Nacional, 1971. 159p.
- PLASTINO, Carlos Alberto et alii. *A internacionalização da produção no Brasil e seus efeitos*. Rio de Janeiro, PUC. 1981. 184p.
- POULANTZAS, Nicos. *A crise das ditaduras*. 2. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978. 103p.
- \_\_\_\_\_. *As classes sociais no capitalismo hoje*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. 368p.
- \_\_\_\_\_. *Poder político e classes sociais*. 2. ed., São Paulo, Martins Fontes, 1977. 354p.
- \_\_\_\_\_. *Teoria das classes sociais*. Porto, Publicações Escorpião, 1976. 117p.

- POULANTZAS, Nicos. A escola em questão. *Tempo Brasileiro*. Rio de Janeiro, (35):126- 37. 1973.
- RAMOS, Cesar Augusto. Propriedade e autoridade. *Educação e sociedade*. São Paulo, (1):96-109, set. 1978.
- RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Educação e Cultura. *Plano de ação de educação e cultura: 1980-1983*. Rio de Janeiro, 1980. 436p.
- \_\_\_\_\_. Departamento de Educação. *Educação 82: diretrizes gerais para o funcionamento das unidades escolares da rede estadual*. Rio de Janeiro, 1981. 406p.
- \_\_\_\_\_. Departamento de Educação. Coordenação de Supervisão Educacional. *Sistema de supervisão educacional do Estado do Rio de Janeiro*. 2. ed., rev. e atual. Niterói. Imprensa Oficial, 1981. Informações nº 8. 86p.
- \_\_\_\_\_. Conselho Estadual de Educação. Parecer nº 87/76. *Diário Oficial*, Rio de Janeiro, 20 maio 1976.
- ROSSI, Wagner G. *Capitalismo e educação*. 2. ed., São Paulo, Moraes, 1980. 160p.
- SANDER, Benno. *Educação brasileira: valores formais e valores reais*. São Paulo, Pioneira, 1977. 289p.
- SCHWARTZ, Bertrand. *A educação amanhã: um projeto de educação permanente*. Petrópolis, Vozes, 1976. 407p.
- SEARS, Jesse B. *A natureza do processo administrativo, com referência à administração escolar*. São Paulo, Pioneira, 1966.
- TEIXEIRA, Anísio S. et alii. *Natureza e função na administração*. In: \_\_\_\_\_ *Administração escolar*. Rio de Janeiro, 1968. pp.9-17.

TRAGTENBERG, Maurício. *Administração, poder e ideologia*. s.n.t., pp. 165-92.

\_\_\_\_\_. *A escola como organização complexa*. São Paulo, Educação Brasileira Contemporânea. p. 15-30.

\_\_\_\_\_. *Burocracia e ideologia*. 2. ed., São Paulo. Ática, 1977. 228p.


WACHOWICZ, Lilian Anna. *A formação do educador. Educação e sociedade*. São Paulo (9):169-73, mai. 1981.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. *Uma análise das teorias de organização*. 3. ed., Rio de Janeiro, FGV, 1971. 180p.


WEFFORT, Francisco. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978. 181p.

Tese apresentada aos Srs:

Nome dos  
Componentes da  
Banca Examinadora

  
\_\_\_\_\_  
Carlos Alberto Plastino

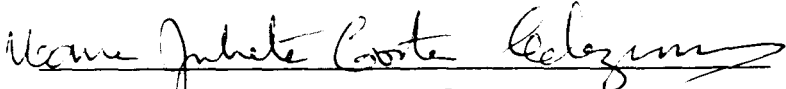
\_\_\_\_\_  
Cândido Grzybowski

  
\_\_\_\_\_  
Sônia de Camargo

Visto e permitida a impressão.

Rio de Janeiro, 09/08/82

  
\_\_\_\_\_  
Coordenador Geral de Ensino

  
\_\_\_\_\_  
Coordenador Geral de Pesquisa