



**Universidade de São Paulo**

**Biblioteca Digital da Produção Intelectual - BDPI**

---

Departamento de Administração Escolar e Economia da  
Educação - FE/EDA

Livros e Capítulos de Livros - FE/EDA

---

2014

# As dimensões da prática administrativa do diretor escolar do ensino fundamental diante do caráter político-pedagógico da escola (Relatório de Pesquisa)

---

PARO, Vitor Henrique. As dimensões da prática administrativa do diretor escolar do ensino fundamental diante do caráter político-pedagógico da escola (Relatório de Pesquisa). São Paulo, Feusp, 2014. 106 p.

<http://www.producao.usp.br/handle/BDPI/44714>

*Downloaded from: Biblioteca Digital da Produção Intelectual - BDPI, Universidade de São Paulo*

***Universidade de São Paulo***

***Faculdade de Educação***

***Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação***

**AS DIMENSÕES DA PRÁTICA ADMINISTRATIVA DO  
DIRETOR ESCOLAR DO ENSINO FUNDAMENTAL DIANTE  
DO CARÁTER POLÍTICO-PEDAGÓGICO DA ESCOLA**

(Relatório de Pesquisa)

**Coordenador:**

Vitor Henrique Paro (Relator)

São Paulo — 2014

Este trabalho desenvolveu-se como pesquisa realizada no **Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo** e teve o apoio financeiro do **Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — CNPq**.

## **AGRADECIMENTOS**

À direção e professores da escola pesquisada, pela cordialidade com que nos acolheram e pela boa vontade com que nos facilitaram o trabalho empírico;

A Thaís Cossoy Paro que, com espírito crítico, leu os originais deste relatório, apresentando críticas e sugestões;

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — CNPq, cujo apoio financeiro muito contribuiu para a realização desta pesquisa;

À Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, em cujo Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação esta pesquisa se desenvolveu.

São Paulo, abril de 2014.

Vitor Henrique Paro

# Sumário

<b>AGRADECIMENTOS .....</b>	<b>3</b>
<b>LISTA DE SIGLAS .....</b>	<b>5</b>
<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1 - ADMINISTRAÇÃO COMO MEDIAÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO 2 - DIRETOR E DIREÇÃO.....</b>	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
<b>CAPÍTULO 3 - DIREÇÃO ESCOLAR E EDUCAÇÃO.....</b>	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
<b>CAPÍTULO 4 - DIRETOR ESCOLAR: DIRIGENTE <i>SUI GENERIS</i> PARA UM TRABALHO SINGULAR .....</b>	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
<b>ROTEIRO DE ENTREVISTA, OBSERVAÇÃO E ANÁLISE.....</b>	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
<b>RESUMO .....</b>	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>

## **LISTA DE SIGLAS**

APM	Associação de Pais e Mestres
Emef	Escola Municipal de Ensino Fundamental
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica

## **Apresentação**

O presente Relatório apresenta os resultados da pesquisa realizada no período de março de 2010 a fevereiro de 2014, que teve como objetivo geral, “à luz de um conceito de administração como mediação para a realização de fins, investigar os determinantes pedagógicos e políticos da escola pública fundamental sobre a prática administrativa do diretor escolar”.

A metodologia envolveu uma investigação empírica com trabalho de campo na rede pública de ensino e pesquisa bibliográfico–documental. Esta última inclui, por um lado, o levantamento e a análise da literatura das várias disciplinas que dão fundamento à Educação (Filosofia, História, Sociologia, Antropologia, Psicologia, etc.), em busca de subsídios teóricos para a reflexão a respeito da educação, do processo de ensino, do papel do diretor e do significado da direção escolar. Por outro lado, abrangeu também o exame de pesquisas e trabalhos teóricos recentes a respeito da escola, de sua direção, de seu funcionamento e estrutura, bem como das múltiplas relações que se estabelecem em seu interior.

O trabalho de campo foi realizado em escola pública fundamental localizada no município de São Paulo. A pesquisa privilegiou técnicas qualitativas de análise porque parece ser esta opção a que permite mais adequadamente examinar em profundidade os múltiplos aspectos do objeto em questão. À semelhança de outras investigações que realizei sobre as questões que envolvem

a educação escolar de nível fundamental (PARO, 2000a, 2000b, 2003b, 2011), pretendia-se, preliminarmente, realizar pesquisa de campo de cunho etnográfico, nos termos propostos pelas pesquisadoras do Departamento de Investigaciones Educativa do México, Justa Ezpeleta, Elsie Rockwell e Ruth Mercado (cf. EZPELETA; ROCKWELL, 1986; ROCKWELL; MERCADO, 1986). Todavia, no início da investigação, constatou-se a desnecessidade de minuciosas observações e de meticuloso acompanhamento de atividades no cotidiano da escola (até pela riqueza e quantidade dos dados já recolhidos em pesquisas anteriores), optando-se por valorizar em maior grau as entrevistas com a diretora e outros educadores escolares. Para isso, utilizou-se um roteiro semiestruturado e precário de entrevistas (vide Anexo).

Nessas entrevistas, do tipo semiabertas, foi adotada uma postura bastante elástica pelo entrevistador, de modo que o entrevistado discorresse amplamente e sem constrangimentos a respeito do tema solicitado. Além disso, não consistiram apenas na escuta passiva das respostas dos depoentes, mas procurou-se estabelecer um diálogo, antepondo algum tipo de questionamento às informações e opiniões expressas pelos entrevistados. Esse mecanismo, utilizado em estudos anteriores (PARO, 2000a, 2000b, 2003b, 2011) com bons resultados, é recomendado por Michel Thiollent (1987), para quem, não obstante as críticas que podem ser suscitadas a respeito da “imposição de problemática”, “é justamente o questionamento que deveria superar a unilateralidade da



observação do outro ao permitir uma real intercomunicação”. (THIOLLENT, 1987, p. 23-24)

Obviamente, não se tratou de entrar em conflito com o entrevistado de modo a comprometer sua espontaneidade ao se expressar, mas de problematizar algumas de suas falas, aprofundando com ele a reflexão sobre o assunto e verificando suas ponderações diante de posições divergentes (Cf. PARO, 2000a, p. 25). Desse modo, o trabalho de campo ensejou não apenas a coleta de opiniões e impressões, mas também a discussão, o questionamento e o levantamento de problemas e de propostas.

A pesquisa de campo realizou-se, em 2012, numa Escola Municipal de Ensino Fundamental (Emef), do sistema público de ensino de São Paulo, capital do estado do mesmo nome. A unidade escolar, aqui chamada de Otávio Marchetti<sup>1</sup>, tem o nome de seu fundador, segundo Lourdes, sua diretora, um religioso idealista que, com bastante esforço pessoal, conseguiu fazer com que ela começasse a funcionar, ainda na década de 1950. Está situada em bairro de camada média, localizado Zona Oeste da Capital, próximo ao chamado centro expandido da cidade. Em 2012, contava com 820 alunos matriculados, funcionando em dois períodos: da manhã, das 7 às 12 horas, e da tarde, das 13 às 18 horas. Pelas estimativas de Lourdes, cerca de 60% dos alunos são filhos e filhas de servidores domésticos e de outras pessoas que trabalham no bairro.

---

<sup>1</sup> Para manter o sigilo das fontes de informação, o nome da escola, bem como os de todas as pessoas e localidades envolvidas como objetos de pesquisa, são fictícios.

Este Relatório está organizado em uma introdução e quatro capítulos. Em sua redação utilizei fartamente de trechos de trabalho anterior (PARO, 2012c), dispensando-me da utilização das aspas. Na introdução anuncio o tema e enfatizo a importância de estudar a ação administrativa do diretor de escola; no primeiro capítulo, é apresentado o conceito de administração como mediação para a busca de fins bem como os elementos teóricos envolvidos nesse conceito; no segundo, examina-se o significados de direção escolar e de diretor escolar confrontando-as com a noções de administração escolar e de administrador escolar; a educação, como fim a que deve servir a direção escolar, é examinada no capítulo terceiro, enfatizando-se seu caráter ao mesmo tempo técnico e político; finalmente, no capítulo 4 é discutida a natureza peculiar da função de diretor escolar em vista do caráter singular do trabalho que ele deve mediar, a educação escolar.

## Introdução

“Nenhum problema escolar sobrepuja em importância o problema de administração.” Com estas palavras, A. Carneiro Leão (1953, p. 13) iniciava, em 1939, o prefácio à primeira edição de sua obra *Introdução à administração escolar*, um dos estudos pioneiros sobre a matéria no Brasil. Desde então, a valorização da administração das escolas no ensino básico tem-se verificado continuamente nas mais diferentes formas e instâncias.

No meio acadêmico, não apenas os estudos específicos sobre administração escolar — desde os trabalhos de José Querino Ribeiro (1938, 1952, 1968) e de M. B. Lourenço Filho (1972) — mas também os textos que tratam da educação escolar de modo geral enfatizam a relevância da organização e da gestão das escolas. Nos meios políticos e governamentais, quando o assunto é a escola, uma das questões mais destacadas diz respeito à relevância de sua administração, seja para melhorar seu desempenho, seja para coibir desperdícios e utilizar mais racionalmente os recursos disponíveis. Também na mídia e no senso comum acredita-se de modo geral que, se o ensino não está bom, grande parte da culpa cabe à má administração de nossas escolas, em especial daquelas mantidas pelo poder público.

Embora sejam várias as motivações para essa valorização da administração escolar — e não faltam aqueles que são a favor de uma maior “eficiência” da administração escolar com a única ou precípua preocupação com os custos do ensino —, a justificativa comum é a de que o ensino é importante, e é por isso que se deve realizá-lo da forma mais racional e eficiente; portanto, é fundamental o modo como a escola é administrada.

Essa justificativa, expressa ou tacitamente, supõe a administração como mediação para a realização de fins. É com este sentido que utilizarei o conceito de administração (ou de gestão, e as palavras serão tomadas aqui como sinônimas); ou seja, *“administração é a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados”* (PARO, 2012a, p. 25, grifos no original). Assim, parece óbvio que, quanto maior é a relevância dos objetivos, maior a importância das mediações para se conseguir realizá-los.

Esse conceito de administração deve nos alertar para seu caráter sintético e geral, que permite abarcar toda e qualquer administração, qualquer que seja seu objeto e que, por isso, precisa fazer abstração dos objetos específicos de cada administração concretamente considerada. Isto é, administração é sempre utilização racional de recursos para realizar fins, independentemente da natureza da coisa administrada: por isso é que podemos falar em administração industrial, administração pública, administração privada, administração hospitalar, administração escolar, e assim por diante.

Tal conceito diz respeito também a toda a administração, o que inclui os vários “setores” da empresa<sup>2</sup>, ou os vários locais ou momentos do processo a que ela se refere. Isso nos permite falar em administração de pessoal, administração de material, administração financeira, assim como administração de atividades-meio, administração de atividades-fim, etc.

Esse conceito mais rigoroso e abrangente de administração permite compreender que a mediação a que se refere não se restringe às atividades-meio, porém perpassa todo o processo de busca de objetivos. Isso significa que não apenas direção, serviços de secretaria e demais atividades que dão subsídios e sustentação à atividade pedagógica da escola são de natureza administrativa, mas também a atividade pedagógica em si — pois a busca de fins não se restringe às atividades-meio, mas continua, de forma ainda mais intensa, nas atividades-fim (aquelas que envolvem diretamente o processo ensino-aprendizado).

Este tema será desenvolvido mais adiante. Por ora, é importante destacar que a noção de administração do senso comum, deixando de captar o que há de administrativo no processo pedagógico (ao limitar a administração às normas e

---

<sup>2</sup> No senso comum, é usualmente empregado o conceito econômico mais restrito de empresa, ou seja, como “organização econômica destinada a produção ou venda de mercadorias ou serviços, tendo em geral como objetivo o lucro” (FERREIRA, 2010). Nesse sentido, a escola poderia ou não ser uma empresa, fosse ela respectivamente uma escola privada ou uma escola estatal. É possível, porém, conceber um conceito mais geral e abstrato de empresa, como o fazemos aqui, entendendo-a como *todo empreendimento humano organizado para a produção de algo ou para a busca de fins, com a utilização do esforço humano coletivo*. Nessa acepção, a escola é uma empresa, assim como uma empresa privada qualquer ou um hospital ou uma prisão — cada uma buscando fins diversos (e mesmo antagônicos, às vezes) e com a administração que mais se ajuste a seus fins específicos.

procedimentos relativos à organização e funcionamento da escola), acaba por valorizar aquele que é o responsável direto pelo controle das pessoas que devem cumprir essas normas e realizar esses procedimentos: o diretor escolar.

Essa valorização do diretor de escola segue paralela à valorização da administração no ensino básico, já que ele é considerado o responsável último pela administração escolar. Quer como aquele que coordena (e controla) o trabalho de todos, quer como líder que estimula subordinados e comanda a proposição e o alcance de metas, o diretor é considerado por todos como o elemento mais importante na administração da escola. Tal valorização não é recente, mesmo na academia; já em 1936, Antônio F. de Almeida Júnior dizia que “no grupo escolar a figura central é a do diretor. Menos pela situação hierárquica do que pelas qualidades pessoais, é ele o grande animador do trabalho de todos, a força reguladora que estimula ou modera, a sanção cotidiana, que adverte ou que louva.” E concluía, não sem certo exagero, que “cada grupo escolar vale o que vale o seu diretor” (ALMEIDA JÚNIOR, 1935-1936, p. 173; Cf. MENESES, 1972, p. 122).

A valorização exacerbada do papel do diretor escolar é empregada às vezes como mero alibi para as causas do mau ensino, por parte de autoridades governamentais e indivíduos interessados em minimizar a carência de recursos e os baixos salários dos profissionais da educação. Tais pessoas atribuem ao diretor a responsabilidade quase total pelos destinos da escola.

Entretanto, não deixa de ser procedente a importância dada ao diretor pela população de um modo geral, porque é ele que, de acordo com a lei, responde, em última instância, pelo bom funcionamento da escola — onde se deve produzir um dos direitos sociais mais importantes para a cidadania.

Para os estudos da administração (ou gestão) escolar, o que surpreende não é a existência do discurso que valoriza a figura do diretor, pois, como vimos, ele vem se repetindo há muito tempo. O que intriga é a relativa escassez, no âmbito das investigações sobre a realidade escolar no Brasil, de estudos e pesquisas a respeito da natureza e do significado das funções do diretor de escola à luz da natureza educativa dessa instituição.

Embora o tema da direção escolar esteja presente nos estudos de administração escolar<sup>3</sup>, o que se constata é que, desde o estudo de José Augusto Dias (1967) sobre o diretor do ensino médio, na década de 1960, e o de João Gualberto de Carvalho Meneses, (1972), sobre os diretores dos grupos escolares, na década de 1970, não se tem conhecimento de nenhum novo estudo empírico que se destaque nacionalmente a respeito das funções do diretor de escola básica.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Em estudo que considera o período de 1987 a 2003, Ângelo Ricardo de Souza (2007, p. 87) identifica 96 pesquisas cujo tema principal é o diretor de escolas, o que representa 18,7 % dos estudos sobre gestão escolar. Mas, admite o autor, entre esses trabalhos “parece não haver estudos [...] sobre os impactos gerados pelos dirigentes escolares e processos de gestão no desempenho estudantil” (SOUZA, 2007, p. 110).

<sup>4</sup> Há ainda o trabalho bastante conhecido de Myrtes Alonso (1978), que não deixa de ser significativo para o tema, porém não se trata propriamente de um estudo com base em dados

Entretanto, como já destaquei em várias ocasiões (por ex. PARO, 2000a, 2008, 2012a), o diretor ocupa uma posição não apenas estratégica, mas também contraditória na chefia da escola — o que estaria a merecer maior número de análises e estudos aprofundados.

Visando a contribuir de alguma forma para o preenchimento dessa lacuna é que se realizou a presente pesquisa com o fim de refletir sobre a natureza das atividades do diretor escolar e as possíveis adequações e contradições dessa prática diante do caráter político-pedagógico da escola.



## Capítulo I – Administração como mediação

Tradicionalmente, os estudos sobre a atuação do diretor de escola costumam ater-se a uma concepção de administração diversa do conceito amplo utilizado neste relatório, razão pela qual restringem a ação administrativa dos diretores apenas às atividades-meio, dicotomizando, assim, as atividades escolares em administrativas e pedagógicas. Meneses, por exemplo, afirma: “De modo mais amplo possível, podemos dizer que as atividades do diretor de um grupo escolar podem ser classificadas em administrativas e pedagógicas, isto é, em atividades-meio e atividades-fim.” (MENESES, 1972, p. 192)

Embora sirva ao propósito de tornar clara a distinção entre a atividade pedagógica propriamente dita e as atividades que a esta servem de pressuposto e sustentação, tal maneira de tratar o problema acaba por tomar as atividades pedagógicas e administrativas como mutuamente exclusivas — como se o administrativo e o pedagógico não pudessem coexistir numa mesma atividade —, encobrando assim o caráter necessariamente administrativo de toda prática pedagógica e desconsiderando as potencialidades pedagógicas da prática administrativa quando se refere especificamente à educação.

Lourdes, a diretora da escola pesquisada, diz que não consegue ver, em sua prática, onde começa o administrativo e onde termina o pedagógico e vice-versa. Diz, em tom de brincadeira: “Eu só sei que para mim é administrativo, quando eu tenho que tomar uma decisão que quase sempre contraria os professores.” É

interessante essa observação de Lourdes, porque parece que a conotação negativa do administrativo, como “burocratização” serve de desculpa para incriminá-lo sempre que não se concorda com as medidas propostas, mesmo quando a preocupação seja legitimamente pedagógica. A mesma Lourdes dá como exemplo a reclamação dos professores quando a diretora tem de cuidar para que as aulas sejam repostas após alguma greve.

Com relação ao pedagógico, Lourdes acha que ele está presente não só na sala de aula, mas no contato com professores, com pais, com funcionários, em toda a atividade da escola. Perguntada, diz que tudo isso é administrativo,

no sentido de que você cria um estilo de gerenciamento onde isso flua. Nesse sentido, ele é administrativo, você tem um estilo de gerenciamento, que propicia, permite e faz caber isso. Porque você poderia ter outro estilo. Então, nesse sentido, ele é administrativo. O gestor que acredita, sim, e propicia isso.

Assim, segundo a diretora da Emef Otávio Marchetti, uma atividade é mais administrativa ou mais pedagógica, sendo difícil encontrar as características separadamente. “No fundo, no fundo, o administrativo está a serviço do pedagógico.” Portanto, o administrativo sozinho não tem sentido. Em última análise, o que Lourdes procura explicar, com suas palavras, é aquilo que defendemos como a razão de ser do administrativo: sua articulação com fins. No caso da escola, a articulação com o pedagógico.

Essa clareza na identificação do pedagógico como administrativo não está sempre presente na fala dos educadores. Carlos, professor das séries iniciais do Ensino Fundamental, acha que a administração está presente na atividade do

professor, quando arruma uma carteira, quando solicita algo do coordenador, etc. Não se percebe em seu discurso uma concepção de que o próprio ato pedagógico tem uma conotação administrativa.

Se se considera o caráter mediador da administração, sua ação na escola perpassa todos os momentos do processo de realização do ensino, incluindo não apenas as atividades-meio, mas também as atividades-fim, em especial aquelas que se dão na relação educador-educando, pois a ação administrativa só termina com o alcance do fim visado. Carece de fundamento, pois, a dicotomia que às vezes se estabelece entre administrativo e pedagógico, como se o primeiro pudesse estar em concorrência com o segundo, como quando se diz que o pedagógico deve preceder, em importância, ao administrativo. Na verdade, se o administrativo é a boa mediação para a realização do fim, e se o fim é o aluno educado, não há nada mais administrativo do que o próprio pedagógico, ou seja, o processo de educá-lo. É portanto o pedagógico que dá a razão de ser ao administrativo, senão este se reduz a mera burocratização, fazendo-se fim em si mesmo e negando os fins educativos a que deve servir.

Mas esse equívoco é muito comum na prática escolar e é relatado também em estudos acadêmicos sobre educação. A separação entre o administrativo e o pedagógico e a constatação de que o comum é ter diretores que se preocupam apenas com o primeiro aparecem com ênfase na fala de uma das professoras entrevistadas por Ruth Gonçalves de Faria Lopes, em pesquisa em que se apresenta uma gestão bem sucedida. Ao elogiar sua diretora, a professora

entrevistada diz: “Temos aqui um privilégio: a diretora se preocupa com o pedagógico.” (LOPES, [1995], p. 41)

Por sua vez, Natalina Francisca Mezzari Lopes (2002) procura mostrar a preocupação dos diretores que, segundo eles, ao terem que se ocupar das diretrizes “administrativas” das políticas educacionais implantadas no Paraná, na década de 1990, acabam por não terem tempo nem condições de se ocuparem do “pedagógico” (atividades-fim). Segundo a autora, a fala de um dos diretores entrevistados revela isso, ao constatar que a “parte administrativa”, ou seja, as regras e diretrizes emanadas do Estado para “administrar” as atividades-meio, não é o que dificulta a ação, porque “você já sabe que está aí, mas a parte pedagógica é o que mais te toma tempo e hoje está se tornando a coisa mais difícil de se tratar dentro da escola”. (LOPES, 2002, p. 92) Como se percebe, o que essa situação evidencia, na verdade, é que não está havendo administração, pois a chamada “parte administrativa” não é nada administrativa, já que não está se fazendo mediação para alcance dos fins, pois não são estes (ou seja, o pedagógico) que estão a orientá-la, já que o próprio diretor afirma que o pedagógico não é levado em conta.

José Augusto Dias enfatiza a função educativa da administração escolar e do diretor de escola, ao dizer:

Teoricamente é preciso lembrar, em primeiro lugar, que um diretor de escola não é apenas um administrador. *Ele é, antes de tudo, um educador.* Sua forma de conduzir a vida escolar tem repercussões profundas, se bem que nem sempre aparentes, na formação dos alunos. Tudo seria mais simples se a influência da

escola na personalidade dos estudantes se fizesse sentir apenas através da atuação dos professores. Mas na realidade não é isto o que acontece. A administração não é um processo desligado da atividade educacional, mas, pelo contrário, acha-se inextricavelmente envolvido nela, de tal forma que o diretor precisa estar sempre atento às consequências educativas de suas decisões e de seus atos. Quando desempenha sua função, quando decide alguma coisa, *o diretor é antes um educador preocupado com o bem-estar dos alunos, que um administrador em busca de eficiência.* (DIAS, 1967, p. 9; grifos meus)

Muito sábias essas palavras de Dias. Mas talvez seja preciso torná-las ainda mais precisas do ponto de vista de um conceito de administração como mediação. Não se trata de opor “educador preocupado com o bem-estar dos alunos” a “administrador em busca de eficiência”. Quando se dá a primeira ocorrência, necessariamente está se dando a segunda. Ser um educador é a forma de buscar a eficiência na escola. Não é possível buscar a eficiência na escola se não se estiver preocupado (envolvido) com o bem-estar dos alunos.

Para melhor compreender essa questão da estreita vinculação entre “administrativo” e “pedagógico”, torna-se necessário elucidar melhor a concepção de administração aqui adotada, retomando, em certa medida, o que já expus em trabalho anterior (2012a).

A administração entendida como a utilização racional de recursos para a realização de fins configura-se “como uma atividade exclusivamente humana, já que somente o homem é capaz de estabelecer livremente objetivos a serem cumpridos” (PARO, 2012a, p. 25); quer dizer, só o homem é capaz de realizar trabalho, em seu sentido mais geral e abstrato, como “atividade orientada a um fim” (MARX, 1983, p. 150, v. 1, t. 1).

Os fins a que se propõe advêm de sua “valoração” da realidade em que se encontra, ou seja, derivam dos valores criados pelo homem em sua situação de não indiferença diante do mundo (ORTEGA Y GASSET, 1963). É pelo trabalho que o homem faz história (e se faz histórico), na medida em que transforma a natureza e, com isso, transforma a sua própria condição humana no mundo. Para além de sua situação de mero animal racional, realiza-se, com o trabalho, sua condição de *sujeito*, isto é, de *condutor de ações regidas por sua vontade*.

Deriva daí a importância da ação administrativa em seu sentido mais geral, porque ela é precisamente a mediação que possibilita ao trabalho realizar-se da melhor forma possível. Isso significa que o problema de *mediar* a busca de fins é um problema que permeia toda a ação humana enquanto trabalho, seja este individual ou coletivo.

No senso comum, as aparências levam a crer que apenas as empresas, ou as organizações, são passíveis de ser administradas ou são candidatas a objeto de administração. Entretanto, pelo que se pode claramente constatar, toda ação humana orientada a um fim — ou seja, todo *trabalho* humano — é passível de uma mediação racional, e carrega portanto um componente administrativo.

Considerada a escola como uma empresa no sentido antes anunciado, sua administração, ao cuidar da utilização racional dos recursos, supõe que

tal utilização seja realizada por uma multiplicidade de pessoas, mas sem ignorar que, em cada um dos trabalhos (que concretizam essa realização), está presente o problema administrativo, ou seja, a necessidade de realizá-lo da forma mais adequada para a consecução do fim que se tem em mira.

Em *Administração escolar: introdução crítica* (PARO, 2012a), chamo a atenção para o significado da expressão “utilização racional de recursos”:

[...] A palavra *racional* vem do latim *ratio*, que quer dizer razão. Assim, se se tem um fim em mente, utilizar racionalmente os recursos (utilizá-los de acordo com a razão) significa, por um lado, que tais recursos sejam adequados ao fim a que se visa; por outro, que seu emprego se dê de forma econômica. [...] Essas duas dimensões estão intimamente relacionadas. Adequação aos fins significa, primeiramente, que, dentre os meios disponíveis, há que selecionar aqueles que mais se prestam à atividade ou atividades a serem desenvolvidas com vistas à realização de tais fins. Além disso, como são múltiplos os usos a que eles geralmente se prestam, a combinação e o emprego dos recursos precisam estar permanentemente impregnados do objetivo a ser alcançado, ou seja, tal objetivo deve estar sempre norteando as ações para que não ocorram desvios em sua realização. A consideração desses desvios aponta, já, para a segunda dimensão da utilização racional dos recursos, ou seja, a dimensão econômica. Esta se faz presente à medida que o alcance dos objetivos se concretiza no menor tempo possível e com o dispêndio mínimo de recursos. (p. 26)

Os recursos envolvidos na busca dos objetivos de uma empresa podem se apresentar sob as mais variadas formas. Numa tentativa de síntese, podemos considerá-los como parte de dois grupos interdependentes: os *recursos objetivos* e os *recursos subjetivos*.

Entre os primeiros incluem-se, por um lado, os objetos de trabalho e os instrumentos de trabalho<sup>5</sup>, isto é, os elementos (materiais ou não) que são objeto de manipulação direta para a confecção do produto; por outro, os conhecimentos e técnicas que entram como mediação nessa produção, ou seja, os recursos conceptuais ou simbólicos de um modo geral. Assim, os recursos objetivos, como o próprio nome sugere, referem-se às condições objetivas presentes na realização do trabalho ou dos trabalhos que concorrem para a realização dos fins da empresa ou organização.

Já os recursos subjetivos dizem respeito à subjetividade humana, ou seja, à capacidade de trabalho dos sujeitos que fazem uso dos recursos objetivos. Capacidade de trabalho ou *força de trabalho* é toda energia humana disponível para o processo de produção, ou seja, “o conjunto das faculdades físicas e espirituais que existem na corporalidade, na personalidade viva de um homem e que ele põe em movimento toda vez que produz valores de uso”<sup>6</sup> (MARX, 1983, p. 139, v.1, t. 1).

---

<sup>5</sup> *Objeto de trabalho* é o elemento sobre o qual se aplica o trabalho humano, ou seja, é aquilo que é transformado no processo de trabalho e se incorpora ao produto final. *Instrumento, ou meio, de trabalho* é considerado todo elemento que serve de mediação entre o trabalhador e seu objeto de trabalho; máquinas e ferramentas, por exemplo, no caso da produção material. Os objetos de trabalho e os instrumentos de trabalho (ou instrumentos de produção) compõem os *meios de produção*. Para uma aplicação desses conceitos no processo de produção pedagógico, veja-se PARO, 2012a, 2011.

<sup>6</sup> Valor de uso refere-se à capacidade de determinado bem ou serviço atender a necessidades humanas. Nesse sentido, o próprio bem ou serviço portador dessa capacidade é considerado como um valor de uso.



Dada sua força ou capacidade de trabalho, o recurso subjetivo de cada trabalhador consiste, assim, em seu esforço na realização de ações que concorram para a concretização do objetivo. Convém lembrar que, na administração de uma empresa, não se trata do esforço de um indivíduo isolado, mas do esforço humano coletivo, ou seja, da multiplicidade de habilidades, forças, destrezas, conhecimentos, enfim as mais diversas capacidades presentes nos diferentes componentes humanos da organização.

Esses dois grupos de recursos sugerem dois amplos campos da administração, certamente não separados um do outro, pois a aplicação dos recursos objetivos e subjetivos só tem sentido se esses forem considerados integradamente. O primeiro desses campos, por envolver a utilização racional dos recursos objetivos na realização do trabalho, podemos chamar de *racionalização do trabalho*. Sua preocupação e escopo é a articulação ótima entre recursos e processos de trabalho, empregando os primeiros da forma mais racional possível — em processos que sejam concebidos e executados do modo mais adequado para o fim que se tem em mira e para os recursos de que se dispõe. O segundo campo diz respeito à utilização racional dos recursos subjetivos e pode chamar-se *coordenação do esforço humano coletivo*, ou simplesmente *coordenação*. (Cf. PARO, 2012a)

Esses dois campos da administração são consideravelmente amplos e, mesmo nas empresas menores e mais simples, envolvem uma multiplicidade de determinações e crescentes complexidades, dependendo da natureza e

dimensão dos recursos e dos objetivos. Um aspecto relevante é a interdependência entre os campos. *Racionalização do trabalho e coordenação* se cruzam precisamente no processo de trabalho, do qual depende a realização dos objetivos da empresa. A racionalização do trabalho, por mais que se atenha à utilização dos recursos objetivos, não pode desconsiderar que tais recursos são manipulados por pessoas, e que só “funcionam” associados aos recursos subjetivos. De igual modo, a coordenação, por mais que se ocupe da utilização do esforço humano coletivo, não pode ignorar que o escopo principal para a realização dos objetivos é a integração desses recursos aos recursos objetivos de que se dispõe.

Acrescente-se, a esse respeito, que a coordenação cerca-se de uma complexidade adicional: em primeiro lugar, porque o recurso de que cuida — o esforço humano coletivo — é atributo de sujeitos, ou seja, de seres providos de vontade, cuja ação não admite a mesma previsibilidade possível no caso dos recursos objetivos. Sob esse ponto de vista, observe-se que a abordagem aqui adotada, como já ressaltai em outra ocasião, não admite — como faz o senso comum, e como a teoria tradicional em administração acriticamente adota — a utilização da expressão “recursos humanos” para indicar as pessoas como recursos. Na concepção aqui adotada não se parte “do homem como recurso, como meio, mas essencialmente como fim” (PARO, 2012a, p. 33).

Um segundo elemento de complexidade para a coordenação do esforço humano coletivo, quando comparada com a racionalização do trabalho, é que a ação dos sujeitos não se restringe ao momento do trabalho, mas espalha-se por todas as relações dentro da empresa.

Essas características da coordenação do esforço humano coletivo remetem obrigatoriamente ao seu caráter necessariamente político. Ao adotar um conceito suficientemente amplo de política — como a produção da convivência entre grupos e pessoas (Cf. PARO, 2010, p. 26-27), ou seja, entre entes que, em sua dimensão *subjetiva*, possuem vontades e interesses próprios que podem ou não coincidir com os interesses dos demais —, percebe-se então o caráter nitidamente político da coordenação do esforço humano coletivo no interior de determinada empresa ou organização.

Embora sejam múltiplos e variados os interesses e valores normalmente em jogo em toda organização (porque vários são os sujeitos que a organização usualmente abriga), a questão de maior importância quanto à abordagem de vontades diversas e à solução de conflitos é a atinente à relação entre os objetivos a serem atingidos e os interesses dos que despendem seu esforço na consecução de tais objetivos. Trata-se de uma questão política de primeira grandeza que condiciona em grande medida a própria forma como se desenvolve a coordenação.

Quando os interesses dos que executam os trabalhos coincidem com os objetivos a serem alcançados, a coordenação pode se revestir de um caráter mais técnico, pois atém-se muito mais ao estudo e à implementação de formas alternativas para alcançar objetivos que interessam a todos. Não deixa de ser política, mas pode mais facilmente fazer-se democrática<sup>7</sup>.

Quando, entretanto, há divergência entre os interesses dos trabalhadores e os objetivos a se realizarem, a coordenação ganha um caráter marcadamente político, tornando-se muito mais complexas suas funções e as formas de empregar o esforço humano coletivo. Ela não prescinde dos elementos técnicos, mas tem de ocupar-se mais intensamente dos interesses em conflito. Neste último caso, os que detêm o poder de estabelecer os objetivos a serem alcançados também são os que possuem o poder político dominante, e que se apropriam da função coordenadora.

É o que ocorre, por exemplo, na típica empresa capitalista. O objetivo da empresa é o lucro, interesse do empresário, que detém o poder econômico (e, por decorrência, o poder político), enquanto o objetivo dos que produzem é o salário, necessidade do trabalhador. Cabe, então, ao empresário — interessado por excelência na realização dos fins da empresa —, a

---

<sup>7</sup> Em consonância com o conceito abrangente de política, democracia é entendida aqui também em seu sentido mais amplo de “convivência pacífica e livre entre pessoas e grupos *que se afirmam como sujeitos*” (PARO, 2010, p. 27, grifos no original.).

responsabilidade pela implementação de um sistema de coordenação que garanta o emprego do esforço humano coletivo na direção desses objetivos.

Frequentemente, para escamotear a existência do conflito de interesses, é conveniente agir como se ele não existisse, tratando os problemas de pessoal como questão essencialmente técnica. Mas o político está sempre presente numa coordenação que se faz, em última instância, sob a forma de controle do trabalho alheio. Utilizo o termo *gerência* para nomear esse tipo específico de coordenação, como o faz Harry Braverman, para quem, “o controle é, de fato, o conceito fundamental de todos os sistemas gerenciais” (BRAVERMAN, 1980, p. 68).

É importante destacar que a gerência é apenas uma das alternativas de coordenação do esforço humano coletivo — ou seja, aquela que é utilizada nas empresas em que o poder está nas mãos de quem estabelece os objetivos contra aqueles a quem cumpre realizá-los. Nada impede que, em circunstâncias políticas diversas, concebam-se tipos de coordenação em que não haja dominação e que o esforço humano coletivo seja coordenado, de modo a respeitar a condição de sujeito daqueles que o empregam.

Outro ponto relevante a assinalar é que, contrariamente ao que se acha difundido no senso comum, a coordenação não precisa ser feita sempre a partir de um coordenador unipessoal que determine a conduta de grupos e pessoas. Esta tem sido a regra em nossa sociedade, em que as empresas, tanto

públicas quanto privadas, lançam mão de chefes, supervisores, feitores, gerentes, inspetores, superintendentes, etc. para coordenarem as ações de seus subordinados. Mas a coordenação pode também ser realizada coletivamente — em especial por aqueles mesmos que emprestam seu esforço para a realização dos objetivos da empresa —, quer diretamente quer por meio de conselhos e representantes.