

A BUROCRACIA DO ESTADO BRASILEIRO PÓS-64 E A FIGURA DO "NOVO" ADMINISTRADOR ESCOLAR DE 1º E 2º GRAUS *

Nancy Gomes dos Santos **

Este trabalho pretende atrair a atenção de todos os profissionais da educação e, mais especialmente, daqueles que atuam diretamente na área de administração escolar, para uma reflexão conjunta em torno da figura do administrador de ensino de 1º. e 2º. graus no contexto da política educacional brasileira. A partir de uma revisão da conjuntura e da legislação que rege a política de recursos humanos para o magistério de 1º. e 2º. graus, o estudo observa que a função de direção escolar, juntamente a outras especialidades técnico-pedagógicas que operam no âmbito da escola, origina-se de um formalismo técnico-burocrático que, a partir de 1964, tomou conta do sistema educacional brasileiro.

1. O Estado pós-64 e a burocratização do sistema escolar brasileiro

Logo no início dos anos cinquenta inicia-se no País um processo de desenvolvimento econômico, que começa a ganhar forças a partir do Governo de Juscelino Kubitschek. Este processo, que se fundamenta num modelo conhecido como "concentrador da renda" (1), foi incrementado após 1964 por intermédio de um estado autoritário que, tendo na sua base uma estrutura oligopolista nacional associada ao capital estrangeiro, se instala no Brasil, com o objetivo

* Um desdobramento da Dissertação "O provimento do cargo de direção escolar de 1º. e 2º. graus no Rio Grande do Norte: uma questão de natureza técnico-formal ou político-partidária?", apresentada no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRN como parte dos pré-requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação.

** Profª. do Departamento de Educação – UFRN

de promover condições de forma a eliminar os obstáculos que se interpunham à sua consolidação. Como observa PELLANDA (1986),

“a grande empresa, que é parte integrante deste esquema, tem exigências técnicas e organizatórias muito requintadas para atingir seus grandes objetivos: aumento da produtividade e da lucratividade, mantendo ao mesmo tempo os salários muito baixos. A burocratização acompanha pari passu este desenvolvimento” (p. 78).

O Estado que se configura, então, neste esquema, segundo a autora, “precisa providenciar uma solução para as necessidades da grande empresa em termos de mão-de-obra e em termos de ideologia legitimadora” (p. 79). Surge, pois, a reforma educacional, em todos os níveis, consagrada nas leis 5.540/68 e 5.692/71, respectivamente para o ensino superior e no ensino de 1º. e 2º. graus. No ensino superior, a reforma fez-se no sentido de fornecer técnicos de alto nível para os quadros das grandes empresas, privadas e públicas, ao lado de uma massa de trabalhadores submissos e não-especializados porque não conseguem ter acesso ao sistema escolar e que representam, por isso mesmo, uma mão-de-obra farta e barata à disposição da reprodução do capital.

No bojo dessa exigência está a reformulação das condições para o exercício do Magistério de 1º. e 2º. graus, considerada, desde logo, um objetivo do sistema educacional brasileiro. E, entre essas condições os requisitos para o exercício do administrador escolar que, a partir de então, deveriam assumir formas mais precisas, tanto do ponto de vista de denominações, quanto do ponto de vista de qualificação e atribuições.

Com efeito, a demanda por escolarização, que vinha se acentuando na década de sessenta, provocou um agigantamento do sistema escolar, sobretudo na faixa de 7 aos 14 anos. Assim, com a extensão da escola fundamental a um número sempre mais elevado da população escolarizável, o sistema escolar cresce em quantidade, ou seja, estendeu-se a rede de escolas públicas e precisou, para melhor adequar-se ao sistema econômico e sócio-político vigente no País, formalizar-se mais. Impôs-se, então, como necessidade, maior controle do poder central sobre todas as atividades desenvolvidas no interior do sistema escolar. Nesse instante, surgem no sistema educacional brasileiro, inúmeros órgãos e cargos técnicos, supostamente destinados a apoiar e a

assistir a função docente que, na observação de MELLO (1982), são “instâncias intermediárias entre o professor e a administração central do sistema”, as quais irão paulatinamente “se encarregar da padronização e do controle de determinadas etapas do ensino, num processo no qual se expropria a prática docente de certas decisões que antes cabiam aos professores isoladamente ou a pequenos grupos dentro da unidade escolar”. (p. 51).

Por conseguinte, a estrutura do sistema escolar brasileiro manifesta-se formalmente, a partir de então, como a expressão de “um modo específico de organização do aparelho do Estado”, ou então, empregando um termo mais apropriado de POULANTZAS (1977), um “modelo ideológico de organização da empresa capitalista”. Uma estrutura que, pela disposição e funcionamento de seus elementos materiais e não materiais — serviços, recursos, objetivos, normas, regulamentos, etc., e pela forma como se expressa na totalidade do sistema econômico e sócio-político do País, deve ser entendida como um momento particular do processo de burocratização generalizado que atinge tanto as empresas públicas quanto as empresas privadas.

Considerado sob esse ângulo o sistema escolar brasileiro, converte-se, desde então, em uma organização modelada segundo critérios de racionalização, controle, eficácia e produtividade, princípios inerentes ao sistema de produção capitalista em sua fase mais avançada. A esse respeito, FÉLIX (1985) faz o seguinte comentário:

“Enquanto se estende a burocracia estatal decorrente da ampliação das funções econômicas do Estado, verifica-se então a extensão do processo de burocratização do sistema escolar. Esse processo implica na própria modernização da estrutura do sistema escolar, na ampliação, fortalecimento e aprimoramento dos técnicos. Em síntese, é necessário assegurar a adequação do sistema escolar ao projeto econômico em fase de consolidação” (p. 172).

Colocada assim nesses termos a burocracia deixa de ser somente uma “forma de organização”, que segundo TRAGTEMBERG (1980), “antecede ao modo de produção capitalista; remonta do modo de produção asiático, em que o artesão executa, tradicionalmente, no seu atelier, mas com independência, sem reconhecer nenhuma autoridade, todas as operações necessárias na confec-

ção do seu produto" (p. 180), para transformar-se no sentido que lhe confere LÊNIN (1982); numa "forma de dominação", num "fenômeno político característico da sociedade burguesa" (p. 242). Assim, de acordo com a concepção leninista, ao longo das revoluções burguesas, "o aparelho burocrático do Estado, constituído pelo funcionalismo e o exército", foi se desenvolvendo, se aperfeiçoando, como um meio de "atrair a pequena burguesia para o lado da grande, concedendo-lhe lugarzinhos relativamente cômodos, tranquilos e honrosos que colocam seus possuidores acima do povo" (p. 243).

Fluindo do Estado à empresa, no período liberal do desenvolvimento das relações de produção capitalista, a burocracia toma, então, força, ampliando-se, complexificando-se e aprimorando-se como elemento de mediação entre a estrutura e a superestrutura, estando, por isso mesmo, vinculada a uma classe.

Noutras palavras, gerada a nível superestrutural, porém determinada pela infra-estrutura econômica, a burocracia, como instrumento de dominação a serviço de uma classe, não está, por isso mesmo, situada à margem da estrutura de classes, mas a ela integrada de uma forma específica e complexa. Assim, pois, a burocracia na expressão de CUEVAS (1974) "constitui-se num quadro administrativo-repressivo do maior aparato do sistema: o Estado". (p. 102).

POULANTZAS (1977), reportando-se ao papel ideológico da burocracia na sociedade burguesa, abordado no 18 Brumário de Marx, arremata a questão acrescentando ser a dominação de classe ocultada no aparelho do Estado por meio de "regras hierárquicas e formais de competência, o que só se torna possível pelo aperfeiçoamento da ideologia jurídico-política burguesa" (p. 210).

Vale dizer, os interesses da classe economicamente dominante convertem-se em interesses políticos encarnados pelo Estado, à medida que este passa a exercer função de coesão e unidade política da sociedade, o que significa garantir a hegemonia política da grande burguesia em relação à classe trabalhadora. Remetendo-nos ainda aos ensinamentos de LÊNIN (1982), um Estado que "surge, precisamente, onde e quando as contradições de classe objetivamente não podem ser conciliadas, ele é em regra, o Estado da classe mais poderosa economicamente dominante, e assim adquiriu novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida". (p. 230).

Por isso que, enquanto instrumento de dominação da classe que detém o poder baseado nas relações de produção, o Estado brasileiro pós-64 aciona mecanismos refinados de controle político-ideológico das forças antagô-

nicas da sociedade presididos, por sua vez, pela burocracia, um sistema sujeito a regulamentos e a uma hierarquia cada vez mais rígidis.

Nesse sentido, o aperfeiçoamento burocrático, entendido como a ampliação e o aprimoramento das instituições do Estado, passa então a se constituir num sistema amplo e generalizado de controle, em nome de uma classe, sobre os efeitos da estrutura econômica. Assim, princípios como divisão do trabalho, autoridade, controle, centralização hierárquica e outros definidos por Fayol (apud TRAGTEMBER, 1980), constituem-se em "fatores de racionalização das empresas privadas" (p. 196) e por extensão da empresa capitalista (2).

Pelo exposto, depreende-se que a burocracia que se generalizou no Brasil, no período posterior a 1964, passa a ter uma função política, já que sua formulação se dá no âmbito da ideologia dominante. E, como "instrumento de dominação", ocultada no aparelho do Estado sob a forma de regras hierárquicas e formais de competência, é determinada pelos interesses da fração hegemônica da estrutura do poder. Vale lembrar que, com o Golpe de 1964, os representantes da burguesia financeira, industrial e comercial, puderam atuar decisiva e imediatamente sobre a estrutura do poder sem serem molestados pelo "desgaste" provocado pelos intensos movimentos da classe trabalhadora.

Nesses termos, objetivos educacionais, planos, programas, leis, normas, racionalização de recursos, enfim todas as medidas que, no conjunto, expressaram a política educacional pós-64, formam um processo de burocratização generalizado do sistema escolar brasileiro.

2. O formalismo técnico-burocrático da função de direção escolar de 1º. e 2º. graus.

A função de direção escolar que se configurou no bojo desse processo de burocratização tem, a partir de então, juntamente a outras funções técnicas — supervisão, orientação educacional, etc., a sua "autoridade pedagógica" devidamente formalizada e, por isso mesmo, assegurada no interior do sistema escolar por uma legislação educacional que fixa níveis e esquemas de qualificação para o administrador escolar e as condições para o exercício do cargo. A seguir, no quadro síntese 1, as principais especificações acerca da questão:

QUADRO SÍNTESE 1: Aspectos legais relacionados à política de recursos humanos para o Magistério de 1º e 2º graus, fixados a nível nacional no período pós-1964.

Dispositivo legal	e s p e c i f i c a ç ã o
<p>— Lei nº. 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências.</p>	<p>— A formação de professores para o ensino de segundo grau de disciplinas gerais ou técnicas, bem como o preparo de especialistas destinados ao trabalho de planejamento, supervisão, administração, inspeção e orientação no âmbito de escolas e sistemas, far-se-á em nível superior (Art. 30).</p>
<p>— Parecer nº. 252/CFE, de 6 de março de 1969. Fixa os mínimos de conteúdo e duração a serem observados na organização do curso de Pedagogia.</p>	<p>— A formação de professores para o ensino normal e de especialistas para as atividades de orientação, administração, supervisão e inspeção, no âmbito de escolas e sistemas escolares, será feita no curso de graduação em Pedagogia, de que resulta o grau de licenciado com modalidades diversas de habilitação (Art. 1º.).</p>
<p>— Lei nº. 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus.</p>	<p>— A formação de administradores, planejadores, orientadores, inspetores, supervisores e demais especialistas de educação será feita em curso superior de graduação, com duração plena ou curta, ou de pós-graduação (Art. 33).</p> <p>— A admissão de professores e especialistas no ensino oficial de 1º e 2º graus far-se-á por concurso público de provas e títulos, obedecidos para inscrição as exigências de formação constantes desta lei (Art. 34).</p> <p>— Será condição para o exercício de magistério ou especialidade pedagógica o registro profissional em órgão do Ministério da Educação e Cultura, dos titulares sujeitos à formação de grau superior (Art. 40).</p>
<p>— Parecer nº. 70/CFE, Indicação nº. 70, aprovada em 29.01.76. Fixa os mínimos de currículos e duração a observar no preparo de especialistas e professores de Educação.</p>	<p>— A Administração envolve o planejamento, a execução, a avaliação e o controle administrativo de sistemas escolares e das unidades que os compõem, identificando-se com a avaliação e o controle das tradicionais atividades de inspeção, devidamente reformuladas (§ 1º. Art. 2º.).</p>

Assim, de acordo com os dispositivos explicitados no quadro acima, o exercício da função do administrador escolar, de outros especialistas da educação e do Magistério de 1º. e 2º. graus em geral assume, a partir de então, um caráter técnico-formal definido em termos de exigências de formação pedagógica a ser obtida em cursos específicos previstos em lei e devidamente autorizados pelos órgãos competentes do sistema.

Vale conferir nesse sentido, o que prescreve o art. 30 da Lei nº. 5.540/68 que diz: "... o preparo de especialistas destinados ao trabalho de planejamento, supervisão, administração, inspeção e orientação, no âmbito escolar e sistemas escolares far-se-á em nível superior". Logo, em cumprimento a esta determinação, o Conselho Federal de Educação, mediante Parecer nº. 252, de 6 de março de 1969, estabelece que a formação de especialistas para as atividades de administração e outras seja adquirida "no curso de graduação em Pedagogia, de que resultará o grau de licenciado em modalidades diversas de habilitação" (art. 1º.). Portanto, aquilo que antes denominava-se "pós-graduação", como habilitação exigida para diretores de escolas de 2º. grau, oferecida pelos Institutos de Educação ou Escolas Normais, passa agora a se qualificar como "superior", mediante esquemas de curta ou longa duração, tornados, a partir de então, obrigatórios, a fim de corresponder, segundo a interpretação dos próprios legisladores, "às condições do mercado de trabalho".

Remetendo-se ainda aos artigos 30 e 33 das Leis 5.540/68 e 5.569/71, respectivamente, observa-se que das cinco funções explicitadas a do "administrador escolar" apresenta-se como a "mais tradicional", admitida assim pelos próprios autores do Parecer nº. 70/76 do Conselho Federal de Educação que fazem a seguinte observação: "a atividade do administrador escolar foi, durante muito tempo, identificada como a figura clássica do diretor que fazia tudo numa escola de proporções bem reduzidas". E determinam em seguida:

"O administrador escolar, saído antes do quadro de professores sem preparo técnico, sem conhecimento dos princípios e métodos de administração escolar, passa a ser aquele profissional que, não só deve estar informado das demais funções da escola, mas que tenha a visão global do processo administrativo que o impedirá de hipertrofiar a sua parte e supervalorizá-la como única". (p. 114).

Vale dizer, um diretor, que até então, tinha suas atividades limitadas ao campo do “comando da rotina administrativa” da escola, tem agora sua função formalmente definida que envolve, segundo o § 1º., art. 2º. do citado Parecer, desde “o planejamento, a execução, a avaliação e o controle administrativo” de todas as atividades da escola até as “tradicionais” atividades de inspeção, devidamente reformuladas”.

Porquanto, o “novo” administrador escolar, no sentido que lhe conferem os legisladores, deve ser aquele profissional que, a partir da perspectiva sistêmica da educação, saiba entrelaçar, eficazmente, as atividades desenvolvidas pelos diferentes agentes da escola, procurando atenuar os “conflitos” que possam pôr em risco a eficiência do sistema.

Nesses termos, o que se pode depreender é que o administrador escolar, enquanto elemento de mediação entre o poder central e a esfera escolar, estará cumprindo a sua real função político-ideológica, camuflada em função técnica que é a de garantir as condições necessárias à manutenção da ordem estabelecida.

Mas, ao mesmo tempo em que traça o perfil do “novo” administrador escolar, fixando níveis para sua qualificação profissional e definindo formalmente sua função, a legislação educacional do período pós-64 consubstancia-se também em normas para o provimento do cargo. Por exemplo, os artigos 34 e 40, respectivamente, da Lei 5.692/71 estabelecem como critérios para a admissão de professores e especialistas no ensino oficial de 1º. e 2º. graus, a prestação de “concurso público de títulos e provas” e a “exigência do registro profissional em órgão do Ministério da Educação e Cultura dos titulares sujeitos à formação de grau superior”.

O exposto leva-nos a inferir que a função do administrador escolar adquire uma nova especialidade técnico-pedagógica que juntamente a outras especialidades — orientador, supervisor, etc., tem em vista, transformar a escola, conforme observações de RÁSIA (1981), em “uma organização complexa, burocratizada, em ‘resposta’ ao desdobramento das contradições da sociedade capitalista, que criam mecanismos de adequação e de submissão do trabalhador cada vez mais eficazes e que procuram, na medida do possível dinamizar mecanismos já existentes”. (p. 20).

Com efeito, em virtude da especialização desenvolvida com a divisão do trabalho capitalista (3), a escola que não fica à margem desse processo, mas, muito pelo contrário, como afirma MELLO (1982), “... produzida na ou por essa divisão, a escola passa também, internamente, por um processo de divisão. E é aí que se situam as especialidades técnicas da Educação...”

(p. 55), de modo que, a função de direção escolar passa, com a adoção de novos conceitos e princípios de administração escolar, a integrar o quadro de especialistas formalizado pelas leis 5.540/68 e 5.692/71.

Assim, da mesma forma em que predomina na estrutura hierárquica da empresa capitalista o princípio da unidade de comando, como um mecanismo de controle sobre a força de trabalho, estabelece-se, igualmente, no interior do sistema escolar, no período posterior a 1964, uma estrutura hierárquica ocupacional, na qual se situam, supostamente, no topo da pirâmide ocupacional, os “especialistas de educação” com atribuições formalmente diferenciadas e sistematizadas, enquanto que, logo abaixo, colocam-se os docentes em posição, portanto, de “submissão” e de “obediência”.

É nesses moldes que se define a figura do “novo” administrador escolar e dos demais “especialistas de educação” cuja função, na expressão de MELLO (1982) reside num “encaminhador dos papéis ano a ano reproduzidos”. São os procedimentos para definir objetivos, estabelecer estratégias, conteúdos e avaliação; enfim, “são meras exigências burocráticas emanadas da administração central do sistema escolar que a equipe técnica da escola se encarrega de repassá-las para os docentes que acabam cumprindo-as como rituais obrigatórios e formais copiados de ano para ano”. (p. 58)

Instaura-se, pois, no interior do sistema escolar um esquema autoritário onde a burocracia é um círculo de que ninguém pode sair. A sua hierarquia é a do saber expropriado na qual o diretor e sua equipe técnica cumprem ordens, vindas de cima, repassando-as aos professores e esses, por sua vez, aos alunos e assim por diante. De modo que a cabeça confia às esferas inferiores o cuidado de conhecer o detalhe, em troca do que elas devam ceder à cúpula a compreensão do geral – e ambos fazem assim mutuamente e constantemente a troca com o risco de não poderem perceber tão cedo a armadilha a que estão submetidos.

E, dessa maneira, o despotismo parece apresentar-se como a única via que consegue fazer a escola caminhar, ainda que tropeçadamente, pela rotina diária do trabalho.

Esta foi, por conseguinte a situação definida, formalmente, a partir de 1964, para compor a figura do “novo” administrador escolar de 1º. e 2º. graus que caberia, desde logo, à cada unidade federada, regulamentá-la em seus sistemas de ensino.

3. A normatização da função de direção escolar de 1º. e 2º. graus do Rio Grande do Norte.

No Rio Grande do Norte o processo de normatização dessa questão,

que veio no bojo das diretrizes educacionais implantadas a partir de 1964, foi precedido por um programa de governo marcado por intervenções racionalizadoras e científicas na Administração do Estado. Iniciado logo no início da década de sessenta esse programa, que segundo GERMANO (1982), (4) “expressa uma política de governo, com propósitos desenvolvimentistas favoráveis à conjuntura vigente no País”, pautou-se nos seguintes aspectos: “(a) modernização administrativa e estabelecimento da infra-estrutura necessária ao progresso e à industrialização; (b) forte aliança com o imperialismo norte-americano, através da Aliança para o Progresso e; (c) combinação de práticas ‘modernizantes’, com práticas ‘clientelísticas/conservadoras e repressivas’ na direção do aparelho de Estado” (p. 57).

Dentre os mecanismos acionados neste período, visando harmonizar os atos do executivo estadual com o progresso global de desenvolvimento do País, destaca-se a criação de órgãos como a Companhia de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte – CODERN e o Conselho Estadual de Desenvolvimento-CED.

O surgimento da CODERN, segundo DREIFUSS (1981), deve-se a um plano de desenvolvimento arquitetado pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais – IPES, (5), o qual “consistia em tornar o Estado do Rio Grande do Norte em um exemplo do que a empresa privada poderia fazer pelo Nordeste, tentando ‘solucionar’ os problemas da região”, – através desta Companhia. “Estabelecida com 500 sócios a CODERN destinava-se a avaliar as possibilidades econômicas do Estado para investidores, industriais e financeiros, do Centro-Sul” (p. 296).

Quanto ao CED, foi esse instituído por ato do Executivo Estadual, ou seja, pela Lei nº. 2.796, de 11 de maio de 1962. Por seu intermédio o planejamento foi implantado no Rio Grande do Norte de maneira que, por esse instrumento, o Estado passou, então, a programar, como diz GERMANO (1982), “racionalmente sua intervenção na realidade”. Na avaliação do autor, o CED que já nasceu “como algo despolitizado porque descomprometido com a melhoria das condições de vida da população norte-riograndense”, segue uma “orientação técnica racional de programação” na qual “reformulou completamente o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado e na elaboração do Plano de Governo para 1963, realizou trabalhos técnicos de contribuição a iniciativa privada” (p. 127).

Ainda nos anos sessenta outros projetos foram tocados pelo governo do Rio Grande do Norte com o objetivo de estabelecer uma infra-estrutura necessária ao progresso e à industrialização. Eletrificação, abastecimento de

água, estradas e telecomunicações foram os pontos altos desse empreendimento. Para gerenciar esses serviços, foram criadas a Companhia de Serviços Elétricos do Rio Grande do Norte-COSERN (Lei nº. 2.721, de 14.12.1961), responsável pela distribuição da energia de Paulo Afonso no Estado; a Companhia de Água e Solos do Rio Grande do Norte-CASOL e a Companhia Telefônica do Rio Grande do Norte-TELERN. Em 1962 foi instituído pela Lei nº. 2.795, de 11 de maio, o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Norte-FDESRN, "com a finalidade de atender ao fomento das atividades diretamente relacionadas com o desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Norte".

Embora os objetivos expressos nos planos de ação desses serviços anunciassem o propósito de servir a causa pública, como seja, promover "o desenvolvimento econômico e social" do Estado, o que se observa, contudo, principalmente quando se remete a questão às circunstâncias do contexto no qual esses serviços foram gerados, é que os fins para os quais foram criados falam mais do que os meios, pois, a sua verdadeira finalidade consistia em servir aos interesses privados.

Essas e outras medidas tomadas ao longo dos anos sessenta significaram, de certa forma, para o governo do Rio Grande do Norte o atendimento às exigências relacionadas com a criação, expansão e aprimoramento de órgãos e serviços da máquina estatal. De modo que, todo esse aparato pudesse, a partir de então, garantir o equilíbrio, através do controle do conjunto das instâncias superestruturais do Estado, entre os projetos de desenvolvimento econômico tocados a nível local e o novo projeto de desenvolvimento econômico em fase de consolidação no País, ou seja, o capitalismo nacional associado ao capital estrangeiro.

Nesse processo inclui-se, principalmente, o novo direcionamento que deveria ser atribuído também, daí para frente, ao Sistema de Educação do Rio Grande do Norte.

Algumas providências, nesse sentido, foram tomadas visando enquadrar os serviços educacionais do Estado no esquema de burocratização generalizado do sistema escolar brasileiro como um todo que, a partir de 1964, vinha se impondo com mais força aos sistemas de educação dos Estados. Assim, iniciativas como a reorganização administrativa da Secretaria da Educação, recrutamento e treinamento de professores e supervisores, elaboração de diretrizes curriculares, estabelecimento de um regime de organização e funcionamento da rede escolar primária, institucionalização do planejamento educacional ocorriam já em conseqüência de uma onda reformista que se inicia no Sistema

de Educação do Rio Grande do Norte, a partir da década de sessenta. A reforma da Secretaria da Educação, por exemplo, consolidou-se pelo Decreto nº. 4.306; de 08.10.64 e pela Lei nº. 3.088 de 17.02.1964 que “dispõe sobre a atualização administrativa do Poder Executivo e dá outras providências”. De acordo com o artigo primeiro do decreto a Secretaria da Educação do Rio Grande do Norte, transforma-se em:

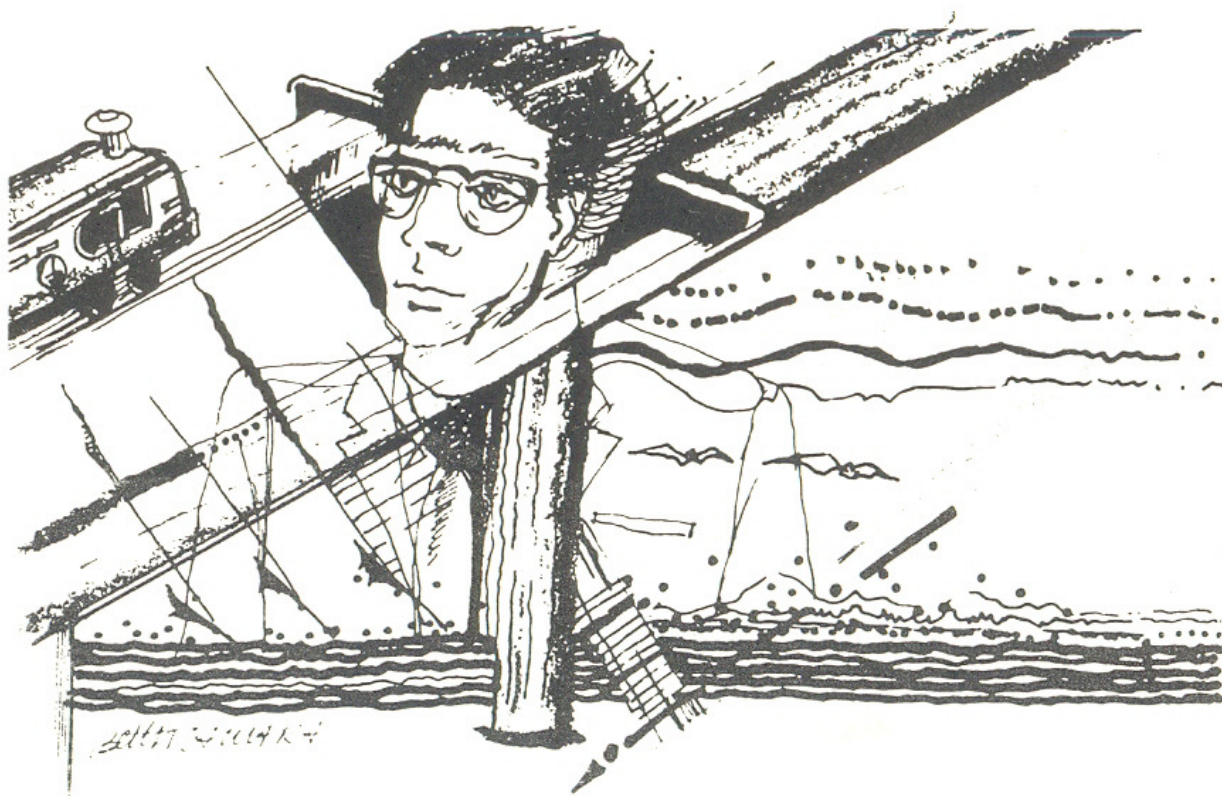
“órgão de estudo, planejamento, controle e execução das atividades do Estado no campo do ensino e difusão cultural, cumprindo-lhe especialmente: administrar a rede escolar do Governo para o ensino primário, médio e superior; exercer as atividades de pesquisa, experimentação, orientação e inspeção educacional e pedagógica em relação aos sistemas de ensino; difundir e incentivar as atividades culturais do Estado”.

Quanto ao recrutamento e treinamento de professores e supervisores vale salientar que, desde o início dos anos sessenta, o Rio Grande do Norte vinha sendo “contemplado” com verbas oriundas de organismos norte-americanos, (6) para servir de laboratório de “experiências educacionais”. Dentre essas experiências destaca-se o “Programa de Treinamento e Orientação de Professores Leigos” conhecido nacionalmente como Programa de Aperfeiçoamento do Magistério Primário-PAMP. Criado em 1963 o PAMP, vinculado ao Departamento Nacional de Educação-DNE, órgão do Ministério da Educação, tinha em vista, conforme registra o documento “Diagnóstico da Situação Educacional do Rio Grande do Norte” (1972), “colaborar com os Estados e territórios no planejamento e execução de Programas de Aperfeiçoamento do Magistério Primário, com preferência no treinamento de professores leigos...” (p. 202).

Simultaneamente a este programa desenvolvia-se o “Programa de Treinamento de Professores-Supervisores” para atuarem junto aos professores leigos em exercício no ensino primário, na orientação da execução de diretrizes curriculares ou “proposta curricular”, expressão em curso na época. (7).

Ainda na direção das reformas do setor educacional preconizadas no Rio Grande do Norte, a partir de 1964, o governo do Estado, através do Decreto nº. 4.188, de 05.02.1964, aprova um novo Regimento para a rede escolar primária determinando, dentre outros aspectos as “Finalidades do Ensino Primário e Complementar em Geral e da Administração das Unidades Escolares”.

Prosseguindo a seqüência de medidas no sentido de harmonizar ainda mais o seu sistema de ensino com as normas de padronização do sistema escolar brasileiro e, em função, também, das exigências da Lei nº. 5.692/71 para a implementação da reforma do ensino de 1º. e 2º. graus, o Estado do Rio Grande do Norte decide-se, igualmente, a exemplo do que vinha ocorrendo em outras unidades federadas, pela institucionalização do planejamento educacional. Entre os instrumentos elaborados pela Secretaria Estadual de Educação, a partir de 1971, que marcaram a arrancada desse processo, destacam-se: a "Implementação das Novas Diretrizes Educacionais", o "Plano Prévio de Atualização e Expansão do Ensino de 1º. e 2º. Graus e Supletivo" e o "Plano Geral de Educação e Cultura".



O Plano Prévio, cuja elaboração pautou-se no "cientificismo e desenvolvimento", princípios que inspiraram as atividades do Grupo de Trabalho da Reforma do Ensino de 1º. e 2º. Graus, preocupou-se, basicamente, em apontar "soluções técnicas" para a implementação, no Estado, da lei nº. 5.692/71. Basta observar a "Nota explicativa" do próprio documento que inclui na primeira parte do Plano os seguintes procedimentos: "identificação da problemática do sistema; definição de uma sistemática operacional; eleição de áreas para implantar a experiência piloto".

Já o Plano Geral de Educação e Cultura, elaborado para o quadriênio

1973/1976, significou, de acordo com o que especifica o próprio documento, "o instrumento formal para o desenvolvimento da política de ação do Sistema Educacional do Rio Grande do Norte", servindo também para coordenar e integrar o aproveitamento dos recursos aplicáveis ao Sistema" (p. 7). Para o mesmo quadriênio foram elaborados o "Projeto de Implantação e Implementação do Ensino de 1º. e 2º. graus" e o "Plano Operativo de Educação e Cultura".

Essas formas de planejamento funcionaram, em sua totalidade, como mecanismos de racionalização do trabalho em função do controle dos serviços educacionais do Estado. Enfim, uma exigência a mais para os sistemas estaduais de educação objetivando atender as diretrizes do "Plano Setorial de Educação e Cultura — 1972/1974" fixadas nos moldes que vinham orientando o esquema de aperfeiçoamento da burocracia estatal, posto em prática pelo regime político-econômico que se instaurou no País, a partir de 1964.

Por fim, o sistema de educação do Rio Grande do Norte toma a iniciativa de, a partir das exigências da Lei nº. 5.692/71, que traz em sua contextura (Capítulo V), toda uma sistematização da política de recursos humanos para o Magistério, fixar também a sua política de pessoal. Uma política com vistas à modernização, ampliação, fortalecimento e aprimoramento de seus quadros técnicos, devendo pautar-se, por isso mesmo, em princípios como racionalização de recursos, divisão de trabalho, controle, especialização, centralização hierárquica e outros decorrentes do processo de burocratização generalizado do sistema escolar brasileiro. Nesse bojo seriam implementadas medidas relacionadas à política de provimento do cargo de direção escolar no Estado do Rio Grande do Norte.

Por conseguinte, uma política de pessoal amparada formalmente e, basicamente, nos princípios da "competência técnica" e do "mérito pessoal".

Assim, nesses termos, o sistema de educação do Rio Grande do Norte passa a proceder, através do órgão próprio, a regulamentação necessária ao provimento do cargo de direção escolar de 1º. e 2º. graus, conferindo a esta matéria formas, denominações e definições mais precisas quanto à formação do administrador escolar e às condições para o exercício da função. Tudo nos conformes da legislação educacional vigente no País. O quadro-síntese 2, a seguir, que representa uma espécie de inventário dos principais dispositivos legais formulados na esfera da administração estadual do Rio Grande do Norte, destaca especificações pertinentes ao assunto em questão.

QUADRO SÍNTESE 2: Dispositivos legais que tratam da formação do administrador escolar de 1°. e 2°. graus e das condições para o exercício do cargo, no Estado do Rio Grande do Norte.

Dispositivo legal	especificação
<p>— Resolução n°. 25/CEE, de 25 de abril de 1973. Normas para concessão de Registro e Autorização para o exercício das funções de diretor de estabelecimento de ensino de 1°. e 2°. graus.</p>	<p>— O registro de Diretor de Escola de 1°. e 2°. Graus será concedido aos portadores de Curso de Licenciatura Plena em Pedagogia com Habilitação em Administração Escolar (Art. 2°.).</p> <p>— A solicitação de registro de diretor deverá ser instruída com documentos que comprovem a capacidade técnica e as condições pessoais exigíveis para o cargo (Art. 9°.).</p> <p>— A prova de capacidade técnica será feita mediante comprovação de atender o candidato a registro a uma das exigências referidas nos Arts. 2°. (licenciatura plena) ou 3°. (licenciatura curta) das presentes Normas e de haver obtido registro profissional em órgão do Ministério da Educação (§1°.).</p> <p>— A comprovação das condições pessoais far-se-á através: (a) investigação a que procederá o órgão competente, na qual se verifica não apresentar o candidato, contra-indicação para o exercício da função (§2°.).</p> <p>— O requerente de autorização para o exercício da função de diretor deverá comprovar experiência de um ano de magistério no mesmo grau da escola que pretenda dirigir (Art. 11).</p>
<p>— Constituição do Estado do Rio Grande do Norte (D.O.E., de 09-09-1980).</p>	<p>— Compete privativamente ao Governador, nomear, bem como exonerar, livremente, os Secretários de Estado, os dirigentes de autarquias, empresas públicas e fundações instituídas ou mantidas pelo Estado e os demais ocupantes de cargos ou funções de sua confiança (Art. 41).</p>
<p>— Decreto n°. 7.876, de 02 de maio de 1980. Aprova a Consolidação do Estatuto do Magistério Público de 1°. e 2°. Graus.</p>	<p>— A função de direção nas unidades escolares de ensino é privativa dos administradores escolares (Art. 36).</p> <p>— Para o provimento de cargos de especialistas de educação, além dos requisitos gerais e da formação profissional mínima peculiares à respectiva categoria funcional, exigir-se-á experiência de efetivo exercício no Magistério (Art. 40).</p> <p>— As funções de direção são consideradas de confiança sendo privativas a especialistas de educação, conforme dispõe o Art. 36 (Art. 88).</p>

Analisando-se então o quadro acima observa-se, desde logo, que os princípios da "competência técnica" e do "mérito pessoal" figuram, como requisitos essenciais para o exercício da função de direção escolar, no primeiro instrumento de natureza técnico-formal (Resolução nº. 25/73), oriundo do órgão normativo local. O que significa que os futuros administradores escolares, para atenderem a primeira exigência, devam ser "portadores de Curso de Licenciatura Plena em Pedagogia com Habilitação em Administração Escolar" (Art. 2º.), e que comprovem também, perante o órgão próprio do sistema, "haverem obtido o registro profissional em órgão do Ministério da Educação" (§ 1º., Art. 9º.). Para corresponder ao requisito "condições pessoais", deve o aspirante à direção de Escola apresentar documentos que confirmem que ele "não possui nenhuma contra-indicação para o exercício da função" (§ 2º., Art. 9º.).

A "comprovação de experiência de um ano de magistério no mesmo grau da escola que pretenda dirigir" (Art. 11) é outra condição imposta pelos legisladores como indispensável ao requerente de autorização para o exercício da função de diretor escolar. Uma exigência que, do ponto de vista deste estudo, cogita-se enquadrar na categoria "competência técnica", embora que, na sua definição, no corpo do texto, tal pretensão não se apresente assim tão claramente.

Mas a questão do administrador escolar passa a ser também objeto de preocupação do Executivo. Assim é que na Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, decretada em 23 de abril de 1979, a direção escolar passa a constituir-se, juntamente com as demais funções de direção da máquina estatal, em "cargo de confiança" do Executivo, à quem compete, segundo os termos do artigo 41, "nomear, bem como exonerar, livremente... os dirigentes e ocupantes de cargos ou funções de sua confiança". O que significa que a direção de escola, figurando no bojo dos "dirigentes de órgãos instituídos ou mantidos pelo Estado", deixa de ser, o que tudo indica, uma função eminentemente técnica, fixada assim na esfera do normativo estadual, para transformar-se em cargo de natureza política. Ficando, portanto, ao alcance das intermediações político-partidárias.

Essa questão consolida-se no Estatuto do Magistério Público de 1º. e 2º. Graus do Estado do Rio Grande do Norte. Este instrumento, ao mesmo tempo que indica ser a função de direção escolar "privativo dos administradores escolares" (Art. 36), enquanto portadores de títulos de Licenciatura de duração Plena ou Curta em Administração Escolar, condicionando também a "experiência de efetivo exercício no Magistério" (Art. 40), define, por outro lado, que "as funções de direção são consideradas de confiança" (Art. 88). Logo, o que

se pode deduzir dessa política de pessoal, nos termos em que ela se define legalmente, é uma tendência restritiva e excludente, ao mesmo tempo. A questão "cargo da confiança" do Executivo, por exemplo, tanto pode restringir a indicação do diretor, mantendo-a dentro de certos limites de natureza político-partidária, no caso, quanto pode negar o critério de natureza técnico-formal, que consiste na habilitação exigida para o exercício da função de direção escolar.

Mas, como os limites deste trabalho não nos permite abordar com mais profundidade o aspecto acima levantado, que trata da intermediação político-partidária na questão do administrador escolar, preferimos aguardar uma próxima oportunidade para retomar a discussão com a atenção que a matéria inegavelmente merece.

Vale observar, no entanto, a fim de concluir, ainda que parcialmente, a discussão do nosso tema de estudo, que a figura do "novo" administrador escolar se destaca como aquele elemento que, no interior da escola, desempenha uma função camuflada, do ponto de vista legal, em nova especialidade técnico-pedagógica podendo aí estar subjacente, por isso mesmo, a finalidade de natureza político-ideológica, que é a de garantir as condições necessárias à manutenção da ordem estabelecida. Esta função, por sua vez, decorre da política de recursos humanos para o Magistério de 1º. e 2º. graus, fixada em consequência do formalismo técnico-burocrático que, a partir de 1964, tomou conta do sistema escolar brasileiro. Um processo que, movido por fatores econômicos, sociais e políticos da época, se desenvolveu paralelamente ao esquema de burocratização que se expandiu e se aprimorou tanto nas empresas privadas quanto nas empresas públicas do País.

N O T A S

- 1) Em termos de dependência externa que coloca o Brasil na categoria de nação periférica, esse modelo de desenvolvimento econômico adota uma estratégia que pressupõe prioridades que devem favorecer a uma parcela cada vez mais reduzida da população — camadas altas e médias altas — e promovam, ao mesmo tempo, o arrocho salarial das classes trabalhadoras. (Celso Furtado, apud ROMANELLI, p. 194).
- 2) A "Administração Científica" tem em Taylor seu precursor que, aliado ao seu contemporâneo Fayol, são, ambos, lembrados como os "principais ideólogos" da reprodução do trabalho simples na indústria mecanizada. Cf., para maiores detalhes, TRAGTEMBERG, op. cit. p.196. Taylor, por

exemplo, teorizou sobre a divisão do trabalho, propondo uma organização e um maior controle sobre os trabalhadores a ponto de torná-los tão produtivos quanto submissos estivessem em relação à direção. Cf. BRAVERMAN, p. 85.

- 3) No sistema de produção capitalista, as relações sociais de trabalho fundamentam-se no antagonismo entre aqueles que executam o processo — o produtor direto, e os que concebem — gerentes, administradores etc. Ou seja, existe uma divisão entre o saber e o fazer, entre o trabalho intelectual ou de concepção, e o trabalho manual ou de execução. O que vale dizer que a sociedade capitalista tem como base “um sistema produtivo constituído de uma massa humana refratária, obrigada a vender a sua força de trabalho, para sobreviver, enquanto que outros procuram extrair dessa força de trabalho a vantagem máxima para o capitalista”. Cf., BRAVERMAN, pp. 68-69.
- 4) Segundo o autor, o 31 de junho de 1961 “foi o marco inicial da decolagem no rumo do progresso”, encetada no Rio Grande do Norte por um político que acabara de tomar posse no governo do Estado, o Sr. Alufzio Alves.
- 5) Consta nos estudos de DREIFUSS (1981) que o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais-IPES é uma instituição paramilitar, associada ao Instituto Brasileiro de Ação Democrática-IBAD que operou no Brasil, ao longo dos anos 60, empreendendo uma abrangente campanha de mobilização política e ideológica entre componentes da “classe média”, onde “supunha a presença de um dique político contra as demandas comunistas”. “Por coincidência”, relata ainda o autor, “o Rio Grande do Norte era um dos Estados-chave escolhidos como ‘vitrine’ para a promoção das ‘ilhas de sanidade’, denominação dada pelo embaixador Lincoln Gordon aos Estados cujos governadores eram confiáveis sob o ponto de vista americano” (p. 295).
- 6) Nos acordos firmados entre o Brasil e os Estados Unidos, nos idos de sessenta, o Governo do Rio Grande do Norte, segundo GERMANO (1982), “assinou um convênio com a USAID, no qual obteve recursos junto ao Programa ‘Aliança Para o Progresso’ no montante de Cr\$ 2.065.000,00 (dois milhões e sessenta e cinco mil cruzeiros), destinados ao melhoramento e ampliação do sistema de educação primária e básica” (p. 60). Este plano previa também, dentre outras realizações, a formação de três mil professores em cursos intensivos.

- 7) Para quem estiver interessado em conhecer um pouco dessa experiência no Estado do Rio Grande do Norte, sugere-se consultar ALMEIDA, Maria Doninha. **Ideologia e controle (o outro lado do Serviço de Supervisão Escolar)**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação na Universidade de São Carlos. São Paulo, 1980.
-

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº. 5.540, de 28 de novembro de 1968, da Reforma Universitária. Mimeo.
2. ———. Lei nº. 5.692, de 11 de agosto de 1971 que fixa Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º. e 2º. graus. In: BREJON, Moysés (org.). **Estrutura e funcionamento do ensino de 1º. e 2º. graus: leituras**. São Paulo, Pioneira, 1976. p. 231-45.
3. ———. Indicação nº. 70/CFE, aprovada em 29 de janeiro de 1976. Fixa os mínimos de currículos e duração a observar no preparo de especialistas e professores de Educação. In: **Documenta**, (82): 113-5, jan., 1976.
4. BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista**. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.
5. CUEVAS, Agustin. La concepcion marxista de las classes sociales. **Debate e Crítica**, São Paulo, HUCITEC (3): 83-106, jul., 1974.
6. CUNHA, Luis Antônio & GÓES, Moacyr de. **O golpe na educação**. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.
7. DREIFUSS, René Armand. **1964: a conquista do estado — ação política, poder e golpe de classe**. Petrópolis, Vozes, 1981.
8. RIO GRANDE DO NORTE. Atos legislativos e decretos — 1962. **Rev. Departamento de Imprensa**, Natal, 1964.
9. ———. Atos legislativos e decretos — 1964. **Rev. Departamento de Imprensa**, Natal, 1964.
10. ———. Decreto nº. 4.188, de 05 de fevereiro de 1964 aprova o regimento interno das escolas primárias do Estado. **Rev. Departamento de Imprensa**, Natal, 1964.
11. ———. Secretaria de Estado de Educação e Cultura. **Diagnóstico da situação educacional do Estado — 1972**. Natal, SEEC, 1972.
12. ———. Secretaria de Estado de Educação e Cultura. **Plano geral**

de educação e cultura — RN — 1973/1976. Natal, SEEC, s.d.

13. ————. ————. Portaria nº. 138, de 1º. de setembro de 1971, anexa ao **Plano prévio de atualização e expansão do ensino de 1º. e 2º. graus e supletivo.** Natal, SEEC, 1971.
14. GERMANO, José Willington. **Lendo e aprendendo;** a campanha de pé no chão. São Paulo, Autores Associados; Cortez, 1982.
15. FÉLIX, Maria de Fátima Costa. **Administração escolar;** um problema educativo ou empresarial? São Paulo, Cortez, 1985.
16. LÊNIN, V.I. O estado e a revolução. In: **Obras escolhidas.** São Paulo, Alfa-Omega, 1982. T. 2, p. 237-46.
17. MELLO, Guiomar Nano de. A supervisão educacional como função: aspectos sociológicos. **Cadernos do CEDES,** São Paulo, (6): 51-9, jul. 1982. p.51-9.
18. PELLANDA, Nise M. Campos. **Ideologia, educação e repressão no Brasil pós-64.** Porto Alegre, Mercado Aberto, 1986.
19. POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais.** São Paulo, Martins Fontes, 1977.
20. RASIA, José Miguel. Pedagogia e educação ou de como falar sobre o óbvio. **Cadernos do CEDES,** São Paulo, (2):9-27, 1981.
21. ROMANELLI, Otávia de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930 — 1973).** Petrópolis, Vozes, 1980.
22. SAVIANI, Dermeval. Análise crítica da organização escolar brasileira através das Leis 5.540 e 5.692. In: GARCIA, Walter (org.). **Educação brasileira contemporânea: organização e funcionamento.** São Paulo, Mc Graw-Hill do Brasil, 1976. p. 174—94.
23. TRAGTEMBER, Maurício. **Burocracia e ideologia.** São Paulo, Ed. Ática, 1980.