

## ADMINISTRAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: REFLEXÕES PARA A EDUCAÇÃO

Fernando C. Prestes MOTTA\*

---

**RESUMO:** Este artigo trata dos conceitos de participação conflitual, participação funcional, participação administrativa, co-gestão e autogestão, discutindo a noção e o papel da educação participativa na construção de uma nova sociedade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração. Participação. Cogestão. Auto-gestão. Educação.

---

Do ponto de vista meramente descritivo, administrar é planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar.

Essa definição, que data dos primórdios da teoria organizacional continua absolutamente correta, mesmo considerando-se todos os avanços que este campo do conhecimento experimentou durante o século XX.

Entretanto, nem sempre se atenta para o fato de que se administrar é planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar; ser administrado significa ser planejado, organizado, comandado e controlado.

Também não se atenta para o fato de que quem administra é uma minoria, enquanto que a maioria absoluta da população é administrada.

O que observei serve apenas para indicar que a administração possui também um significado político frequentemente negligenciado.

Do ponto de vista político, administrar significa exercer um poder delegado.

Com isto quero chamar a atenção para o fato de que se administra em nome daqueles que dispõem dos meios de adminis-

---

\* Professor Assistente Doutor do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação. Faculdade de Educação. USP.

tração, isto é, que dispõem de poder econômico ou político, ou em nome próprio.

Isto só ocorre quando os próprios administradores detêm o poder econômico e político, o que parece ser seu projeto, mas que ainda não corresponde totalmente aos contextos sociais dos países ditos capitalistas.

Evidentemente, só se exerce poder sobre alguém, sobre algum grupo, ou sobre uma coletividade. Isto quer dizer que se exerce um poder delegado pela elite econômica e política sobre aqueles que não detêm poder algum ou, na melhor das hipóteses, dispõem de pouco poder real.

Por poder entendo a posse de recursos que permite direcionar o comportamento do outro ou dos outros em determinada direção almejada por quem a detém.

Há muitas formas de se exercer poder. Pode-se impor, pode-se coagir, pode-se corromper, pode-se persuadir, pode-se seduzir, pode-se manipular.

Em muitas situações todas essas possibilidades podem entrar no jogo do poder e nem sempre é fácil discernir uma modalidade da outra.

As várias modalidades de exercício do poder permeiam as relações sociais. Não vejo a possibilidade de qualquer relação social na qual pelo menos uma modalidade de exercício do poder não acabe ocorrendo.

Há, entretanto, o caso do poder exercido por um conjunto de administradores profissionais que se estruturam hierarquicamente e que, em nome da racionalidade e do conhecimento, planejam, organizam, coordenam, comandam e controlam, por uma relação de mando e subordinação, uma determinada coletividade. A isto, inspirado em Max Weber, chamo dominação <sup>(1)</sup>.

A primeira indagação que me ocorre refere-se à questão da racionalidade. Quer me parecer que a racionalidade a que geralmente se refere quando se fala de administração é apenas um tipo de racionalidade, a saber, a racionalidade instrumental, aquela vinculada à adequação mais eficiente entre meios e fins.

Isto significa que geralmente se deixa de lado a racionalidade com relação a valores, isto é, os modos de pensar que orientam ações ligadas ao que se percebe como desejável, adequado e inadequado, justo e injusto, e assim por diante.

---

(1) Vide Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, Tomo II, 1975.

Ocorre também que a própria ação afetiva entre seres humanos não se baseia numa irracionalidade, mas num determinado modo de pensar.

Entretanto não é dessas últimas formas que vive a administração.

Outro ponto refere-se ao conhecimento como base para o exercício do poder. É importante ressaltar que há questões administrativas que exigem conhecimento especializado, enquanto outras exigem apenas conhecimento comum.

O problema entretanto está em saber se o conhecimento especializado pode ser legitimamente razão suficiente para a dominação.

A questão só se torna relevante na medida em que se vive num mundo cada vez mais administrado, isto é, num mundo onde predominam as grandes organizações como o Estado, as grandes empresas, etc.

A dominação mediante organização é inseparável da opressão, na medida em que se retira do dominado a faculdade de pensar e decidir sobre o que faz, pelo menos em determinadas esferas da vida, como o trabalho.

Também é inseparável da opressão na medida em que implica numa administração do tempo, contrária a qualquer noção conhecida de liberdade, bem como em uma organização geralmente rígida do espaço, além da utilização regular de sanções disciplinares e da regulação das relações sociais em benefício da produtividade.

Opressão não é necessariamente sinônimo de exploração. A primeira categoria é política, enquanto a segunda é econômica. Mesmo que os administrados não estejam sendo explorados, ainda assim podem estar sendo oprimidos.

Se a administração nos moldes em que a conhecemos parece, em sentido absoluto, não poder perder o aspecto coercivo que lhe é próprio, certamente pode ter esse aspecto minimizado.

Uma das formas de minimizar o aspecto coercivo da administração é a participação. Falo evidentemente de participação autêntica e não de modalidades de manipulação camufladas sob este rótulo.

Evidentemente, participar não significa assumir um poder, mas participar de um poder, o que desde logo exclui qualquer alteração radical na estrutura de poder.

Ainda, frequentemente é difícil avaliar até que ponto as pessoas efetivamente participam na tomada e na implementação das deci-

sões que dizem respeito à coletividade e até que ponto são manipuladas.

Uma observação mesmo superficial de algumas experiências participativas revela que os dois aspectos não são excludentes, isto é, que é perfeitamente possível, que a coletividade influa sobre o poder, ao mesmo tempo em que este procura cooptá-la para seus objetivos.

Todavia, a preocupação com a participação é algo que decorre de valores democráticos, isto é, da idéia de que a sociedade ou as coletividades menores como a empresa ou a escola são pluralistas, constituindo-se num sistema de pessoas e grupos heterogêneos, e que, por isto mesmo, precisam ter seus interesses, suas vontades e seus valores levados em conta.

Participar não implica necessariamente em que todas as pessoas ou grupos opinem sobre todas as matérias, mas implica necessariamente em algum mecanismo de influência sobre o poder.

Para participar é necessário algum conhecimento e certas habilidades políticas. Isto varia conforme a amplitude da participação e a natureza das matérias em que se participa.

Boa parte desses conhecimentos e habilidades são entretanto fruto da própria experiência, o que significa que não se pode esperar que só se inicie a participação quando esses requisitos estiverem preenchidos.

Evidentemente, uma educação participativa favorece a aquisição de habilidades de valor na participação na administração na idade adulta.

Participar também implica num desejo. Pessoas educadas em contextos muito autoritários podem simplesmente preferir não participar.

Este aspecto parece essencial, visto que a participação implica num alto grau de envolvimento e, com frequência, o envolvimento implica em desgaste emocional ou mesmo físico <sup>(2)</sup>.

A participação imposta, isto é, os formatos participativos criados pela própria administração e voltados para a maior eficiência da organização, para a melhoria dos canais de comunicação e de nível de satisfação não são necessariamente indesejáveis.

O problema que se coloca para a participação imposta é que ela abre uma oportunidade, mas não um leque de possibilidades, a

---

(2) Vide Jorge Ferreira da Silva, "Planejamento e Administração Participativos em Educação", Conferência nº 4, Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Avançados em Educação, Fundação Getúlio Vargas, mimeografado.

ser explorado pela própria coletividade. Ela, até mesmo, com frequência, ignora se a participação é um desejo efetivo de comunidade.

Entretanto, o que a preocupação com a participação e os movimentos participacionistas revelam é que esse desejo vem se ampliando na maioria dos países, desde aqueles de tradição democrática mais forte até aqueles de tradição mais autoritária.

Há formatos participativos em países capitalistas avançados como os Estados Unidos, a França, a Alemanha, a Grã-Bretanha, em países que se dizem socialistas como os do Leste europeu e em países subdesenvolvidos como o Brasil.

É certo que varia muito a natureza desses formatos e seus resultados, de contexto para contexto, mas também é certo que dia a dia ampliam-se as experiências participativas seja em nível de Estado, seja em outros níveis, como da escola e da empresa.

Historicamente, os movimentos participacionistas surgem com a situação de exploração e de opressão na empresa que a aplicação do taylorismo, primeira teoria administrativa, tornou transparente.

O taylorismo implicou na destruição dos restos de ofício que o trabalho conservava. Separou concepção de execução, introduziu tempos e movimentos rígidos e, seguido do fordismo, organizou rigidamente o espaço.

Chama-se participação conflitual aquela que se desenvolveu como oposição ao taylorismo. Baseia-se no processo de negociação coletiva entre patronato e sindicato de trabalhadores.

Essa forma de participação vigora na maior parte dos países ocidentais, mas seus resultados nem sempre tem se mostrado suficientes.

Entre outros problemas, a negociação coletiva exclui a maioria dos trabalhadores e é regressiva, visto que supõe que as cúpulas sindicais falam pelos trabalhadores.

Isto tem levado os trabalhadores a procurar outras formas um pouco mais autônomas de participação.

Chama-se participação funcional a prática de reuniões periódicas entre patrões e trabalhadores, entre administradores, funcionários e trabalhadores, entre unidades organizacionais e entre níveis hierárquicos em geral. Essas reuniões servem de ocasião para o debate, a consulta e a informação.

Participação administrativa é um tipo especial de participação, que se organiza por representação.

Há, neste caso, a formação de comissões de trabalhadores, ou de trabalhadores e funcionários ou ainda de comissões que reúnem administradores e trabalhadores, ou administradores, funcionários e trabalhadores.

Essas comissões são muito semelhantes a algumas experiências no plano da administração da educação, especialmente em termos de universidade, no que se refere a órgãos de representação discente, ou a órgãos colegiados que reúnem representantes tanto do corpo docente quanto do corpo discente.

Co-gestão é uma forma avançada de participação administrativa que implica em co-decisão em determinadas matérias e direito de consulta em outras.

A co-gestão pode ser paritária ou não. Na Alemanha Ocidental, onde existe este sistema por força de lei, ela é paritária em dois setores industriais e não paritária nos demais.

Entretanto, a maioria absoluta de experimentos paricitativos é caracterizada pela natureza consultiva dos órgãos de representação e não por uma natureza deliberativa e normativa<sup>(3)</sup>.

Autogestão não é participação. Por autogestão se entende um sistema no qual a coletividade se auto-administra. Portanto, não se trata de participar de um poder, mas sim de ter um poder.

Há experiências autogestionárias históricas como a Comuna de Paris, o movimento machnovista na Ucrânia em 17 e boa parte da Espanha entre 36 e 39.

Há também o caso da Iugoslávia que se proclama autogestionária, mas cujo caráter autogestionário é pelo menos discutível.

Há ainda movimentos pela autogestão importantes como a Solidariedade na Polônia e experiências setoriais de autogestão em empresas e escolas.

No caso particular das escolas é preciso distinguir autogestão pedagógica de autogestão institucional. Enquanto a primeira se refere à dinâmica do trabalho pedagógico, a segunda se refere à administração do estabelecimento de ensino.

Nem sempre a participação visa a autogestão. Da mesma forma, é discutível se a favorece ou a dificulta. Segundo querem alguns estudiosos de algumas filiações ideológicas ela é um caminho; segundo outros, é mais um descaminho.

(3) Vide Fernando C. Prestes Motta, *Participação e Cogestão, Novas Formas de Administração*, S.P. Brasiliense, 1984, 29 cd.

Um último ponto a ser considerado é que a participação não precisa necessariamente se restringir ao nível das instituições. Também se fala de participação para se referir a movimentos sociais autônomos de trabalhadores e de outros grupos que procuram afirmar seus direitos na sociedade. Também caberia aqui perguntar sobre o papel desse movimento na construção de uma sociedade ao mesmo tempo igualitária e pluralista.

A eventual construção de uma sociedade autogestionária passa inquestionavelmente pela questão da educação politécnica e polivalente, pela aprendizagem não autoritária.

Por aprendizagem não autoritária entendo aquele que impede a internalização dos mecanismos de submissão e conformidade. A aprendizagem para uma nova sociedade precisa centrar-se na erradicação da angústia, do medo, da culpa e da dependência.

A aprendizagem não autoritária fomenta o apoio mútuo; não trata, como salienta o "Sindicato de Enseñanza" da CNT espanhola, a criança como um adulto imperfeito na qual o adulto completo precisa colocar aquilo que julga faltar.

Nessa concepção, aprender torna-se uma prática contínua de ação direta, na qual a experiência torna-se a meta ao mesmo tempo em que não é reminiscência, mas prática continuada.

Num processo desse tipo, o que se pode esperar é que a criança aprenda a ser livre, sabendo respeitar e se fazendo respeitar, que aprenda a pensar com autonomia, a ser sincera, a ser capaz de amar e ser amada, que possa lutar pela promoção da pessoa humana, que possa criar uma consciência crítica e auto-crítica, que saiba se expressar e ser justa, que venha a possuir uma cultura verdadeira.

Esses objetivos singelos parecem-me verdadeiros e traduzem em sua pureza o dilema da educação: reprodução e criação. A nova sociedade depende dessa pureza, que não pode e nem deve ser confundida com ingenuidade.

Naturalmente os obstáculos são vários, mas não se constrói nada a não ser enfrentando e superando obstáculos.

A nova sociedade pressupõe ainda o aprendizado da ação política, da utilização da vontade da criação de uma disponibilidade para ajudar e ser ajudada, bem como da capacidade de fruir coletiva e igualitariamente a vida.

Isto tudo, entretanto só se pode alcançar no contexto de uma sociedade anti-autoritária. Entendo aqui a expressão contexto anti-autoritário no sentido de uma sociedade que despreze e lute contra as forças opressivas e homogeneizadoras, que perceba a força da singularidade no igualitário.

Certamente, o respeito à singularidade não pode excluir a solidariedade e ajuda mútua, que precisam nortear as relações entre indivíduos e grupo, e precisa excluir a emulação competitiva, o domínio e a dependência, o preço de cada um no mercado e a subserviência a objetivos gerais abstratos <sup>(4)</sup>.

Em termos mais radicais, uma atitude desse tipo implica no fim da criação e transmissão da cultura separada da vida, traço fundamental da educação meramente voltada para a reprodução da exploração e da opressão.

Evidentemente, a grandeza da tarefa, pode desestimular os muito ávidos, que não percebem a natureza processual e lenta da verdadeira transformação.

O passo inicial parece estar em uma mudança de atitude, e isto se refere a todos os participantes diretos e indiretos das unidades e sistemas escolares.

Com isto quero frisar que as mudanças na educação são um assunto de todos. Constituem um tema que se refere a educadores e educandos, e de uma forma mais geral, educadores e educandos, são simultaneamente, todos os membros de uma sociedade.

Por essa razão a comunidade não pode deixar de participar, a menos que, suicidamente, ela opte pela não educação, pela estagnação, pela repetição, pelo retrocesso.

No âmbito da escola, a participação constitui tema de estudantes, professores, administradores, supervisores, orientadores e funcionários. Aos administradores educacionais, cabe especialmente o desafio não pequeno de descobrir e delinear formatos organizacionais que, adequados a contextos específicos, assegurem a educação participativa voltada para a construção de uma sociedade verdadeiramente igualitária, não apenas em termos econômicos, mas em termos de distribuição do poder.

---

(4) Vide Francisco Fernandes Cortez, *Orellana: La Asamblea En La Escuela*, Bilbao, Zerozyx, 1978.