

Administração e participação: reflexões para a educação

Fernando C. Prestes Motta

Universidade de São Paulo

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 — Co-gestão — 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 esse 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 freqüentemente negligenciado. Do ponto de vista político, administrar significa exercer um poder delegado.

Com isso quero chamar a atenção para o fato de que se administra em nome daqueles que dispõem dos meios de administração, isto é, que dispõem de poder econômico ou político, ou em nome próprio.

Isso 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. Isso 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.¹

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.

Isso 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.

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 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 uma 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 decisões 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 influencie 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.

1. WEBER, Max. *Economia y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, Tomo II. 1975.

Participar não implica necessariamente que todas as pessoas ou grupos opinem sobre todas as matérias, mas implica necessariamente algum mecanismo de influência sobre o poder. Para participar é necessário algum conhecimento e certas habilidades políticas. Isso 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 um desejo. Pessoas educadas em contextos muito autoritários podem simplesmente preferir não participar. Esse aspecto parece essencial, visto que a participação implica um alto grau de envolvimento e, com frequência, o envolvimento implica desgaste emocional ou mesmo físico.²

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 ser explorada 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 os 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 a 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 têm se mostrado suficientes.

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

2. SILVA, Jorge F. da, *Planejamento e Administração Participativos em Educação. Conferência. 4.* Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Avançados em Educação, Fundação Getúlio Vargas. Mimeografado.

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 co-decisão em determinadas matérias e direito de consulta em outras. Ela 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 participativos é caracterizada pela natureza consultiva dos órgãos de representação e não por uma natureza deliberativa e normativa.³

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 da Comuna de Paris, o movimento machnovista na Ucrânia em 1917 e boa parte da Espanha entre 1936 e 1939. 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 o 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 auto-gestão. 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.

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 autocrítica, 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

3. MOTTA, Fernando C. P. *Participação e co-gestão: novas formas de administração*. 29 ed. (s.n.). São Paulo, 1984.

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 igualmente 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 precisam excluir a emulação competitiva, o domínio e a dependência, o preço de cada um no mercado e a subserviência a objetivos gerais abstratos.⁴ Em termos mais radicais, uma atitude desse tipo implica o 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 isso se refere a todos os participantes diretos e indiretos das unidades e sistemas escolares. Com isso 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 . CORTEZ, Francisco F. *Orellana: la asamblea em la escuela*. Bilbao, Zerozyx, 1978.