



1ª PARTE



Anísio Teixeira*

(Caetité-BA, 1900 – Rio de Janeiro-RJ, 1971)

A administração pública brasileira e a educação**

Não é nenhuma novidade afirmar-se que uma das tendências de nossa época, com o progresso das comunicações e das técnicas, é o crescimento das organizações humanas, não só no sentido da área territorial sob seu alcance, como no da densidade de sua força unificante e uniformizante. Toda a indústria moderna é uma ilustração, quase diria assustadora, dessa tendência. As críticas ao gigantismo americano se fazem sempre à luz desses aspectos estandardizantes da técnica, excessivamente mecânica, dos tempos atuais.

Essa tendência à grande organização da indústria e à uniformização dos seus produtos decorre do caráter mecânico da produção e da conseqüente facilidade de se produzirem, em massa, antes produtos estandardizados do que produtos diferenciados. A destruição da produção local e da variedade dos produtos é, assim, mais o *resultado* da produção industrial e mecanizada, do que objetivo deliberadamente pretendido e procurado. Se fosse possível idêntica eficiência industrial com fabricação diversificada e em pequena escala, não creio que alguém se opusesse à idéia, que, aliás, não me parece impossível, pois nada há na ciência que impeça o desenvolvimento de uma tecnologia para pequenas organizações, em oposição à atual, para produção em massa.

* Por questão de espaço, deixamos de incluir notas biográficas sobre os autores dos artigos constantes deste número. Assim, remetemos o leitor ao *Dicionário dos educadores no Brasil: da Colônia aos dias atuais*, organizado por Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero e Jader de Medeiros Brito e editado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em 2002, no qual a vida e a obra de importantes nomes da educação nacional são analisadas por diversos estudiosos. (N. do E.)

** Publicado originalmente na RBEP v. 25, n. 61, p. 3-23, jan./mar. 1956.



A minha observação, contudo, restringe-se, nos limites da argumentação que de-sejo aqui desenvolver, ao aspecto de serem a centralização e a estandardização industriais mais uma conseqüência dos atuais métodos da produção moderna em massa, do que uma aspiração ou um ideal. Busca-se produzir mais e com a maior eficiência possível e para isso se organiza a produção em série e em larga escala, com o máximo de planificação, mecanização, divisão do trabalho, uniformização das operações e uniformização de produtos.

A "produção" fundada, assim, em planos uniformes e na repetição indefinida das mesmas fases operatórias faz-se algo de quase automático, reduzindo-se ao mínimo a participação individual do operário e exaltando-se ao máximo a contribuição central no sentido de planejamento e decisão. Toda a organização industrial funciona, então, como um organismo, com as funções centrais de deliberação e as funções automáticas de execução.

A velha e pretendida analogia de "organização" com "organismo" ganhou, assim, em face dos métodos modernos de produção, um novo vigor, tornando menos evidente a não menos velha "falácia do administrador", que consiste exatamente nessa propensão a crer naquela falsa analogia e julgar a organização um organismo, como os biológicos, com existência própria, necessidades próprias e até interesses próprios.

A transferência desse espírito, até certo ponto compreensível ou explicável nas puras organizações industriais, para as organizações políticas e de serviços públicos só em parte pode ser feita. Quando a transferência se generaliza, temos nada mais nada menos que totalitarismo.

Ocorre, porém, que o Estado, independente da tendência moderna de centralização e concentração do poder da organização da indústria, já possuía a tendência à centralização.

O Estado, como organização, busca a centralização como forma de exercício do seu

domínio – não para produzir, mas para controlar. A sua eficácia consiste em conter e subordinar, sendo, assim, centralizador por essência e natureza. As técnicas modernas de comunicação e transporte; portanto, se fizeram logo instrumentos preciosos de sua ação fiscal, policial e militar, tornando possíveis, afinal, os grandes maciços políticos, entre os quais tende o mundo, hoje, a dividir-se.

A concentração de poder nos Estados seria a conseqüência da sua própria natureza expansionista como organizações do Poder – poder político. A concentração de poder na produção industrial seria, principalmente, um resultado da aplicação de métodos uniformes e mecânicos de produção. Os dois fenômenos são diversos, embora, tanto em um quanto em outro caso, se registre a mesma subordinação do indivíduo à organização, com perda conseqüente de independência e liberdade individual, tanto na organização do "Estado", quanto na produção moderna, seja esta, a meu ver, do tipo capitalista ou do tipo socialista.

Ambas as tendências, hoje facilitadas pelas técnicas modernas, seja a do Estado ao poder absoluto, seja a da produção industrial moderna à concentração – que acaba por se tornar uma outra forma de poder –, não são tendências pacificamente aceitas, mas, pelo contrário, tendências contra as quais vem lutando o homem, infatigavelmente, na busca de uma organização do Estado e do trabalho em que se conciliem as suas necessidades, de *segurança* – Estado e *eficiência* – trabalho, com as necessidades de certa independência e liberdade individual, que lhe parecem, talvez, ainda mais que as primeiras, imprescindíveis ao seu bem-estar e felicidade.

Nesse sentido, pelo menos desde 1776 (Revolução Americana) e 1789 (Revolução Francesa), vem-se tentando a organização de um Estado, que afinal viemos chamar de democrático, em que o indivíduo conserve um mínimo de independência pessoal e, na parte em que se sinta subordinado, *participe*, de algum modo, do poder a que esteja sujeito, intervindo em sua



constituição e podendo ainda recorrer dos seus atos, mediante mecanismos indiretos e complicados, mas suscetíveis de razoável eficácia.

Tais propósitos, dos mais caros ao espírito humano, opõem-se às tendências do Estado para aumentar o seu poder sobre o indivíduo e à do trabalho em se organizar de modo a transformar o homem em engrenagem de máquina, corrigindo e moderando estas últimas tendências, quando se tornam inevitáveis, ou, cancelando-as, simplesmente, quando supérfluas ou impertinentes.

Os próprios termos que estou a usar revelam que tais tendências não são algo que se encontra na natureza das coisas, mas outros tantos propósitos, corporificados em pessoas ou grupos de pessoas, que usam vontade e força para impor limitações e uniformidade ao comportamento humano. O Estado, no fim de contas, são os seus funcionários, que, embora divididos em organizações aparentemente impessoais de poder – legislativo, executivo e judiciário – têm uma vontade coletiva e inconsciente tendente à concentração e centralização do poder. E o trabalho são as empresas industriais, que também têm a sua propensão natural à expansão, com as conseqüentes limitações à independência individual não só dos seus operários, como dos seus próprios clientes.

Do outro lado, opostos ao Estado e às organizações de produção, temos a vontade dos indivíduos, organizada em partidos políticos ou em associações, sindicatos e uniões, nem sempre lúcidos e eficazes em sua luta contra as tendências expansionistas e absolutistas das duas primeiras forças referidas – estatal e industrial – muito melhor organizadas.

Tais considerações visam mostrar quanto é legítimo e necessário examinar-se a tendência à racionalização mecânica da vida moderna, que, longe de constituir-se em algo sempre e indiscriminadamente benéfico ou implacavelmente inevitável, é uma tendência a se admitir com reservas, a moderar

sempre que inevitável e a combater sempre que supérflua ou pedantesca, ou grosseiramente contraproducente.

Outra não é a tarefa da democracia, que, constituindo, historicamente, a luta do homem pela organização de um Estado em que fique salvaguardada a sua relativa independência individual, passou a ser também a sua luta por uma organização do trabalho, em que não se veja transformado em engrenagem pura e simples de uma máquina econômica.

A feição mais sutil por que se insinua a tendência totalitária do progresso material moderno está no convite que tal progresso, à primeira vista, parece fazer à organização em massa, ou em grande escala, fundada na divisão do trabalho e especialização de funções. Tomado, com efeito, o progresso técnico como simples arsenal de meios de ação e considerando-se que, teoricamente, não há limites para o tamanho da organização, desde que se dividam e uniformizem as funções e se especializem as pessoas para essas funções, está aberto o caminho para o gigantismo organizativo moderno, com a conseqüente *impessoalidade* da organização e concentração irresponsável de poder no pequenino grupo de dominantes e mandantes, do vértice da pirâmide.

A tirania e irresponsabilidade desse tipo de organização é a mais perfeita das que o homem logrou criar, em sua história, até hoje. Porque não é tirânico apenas o grupo central, dotado de capacidade de decisão, mas cada um dos indivíduos componentes da organização, que, agindo como peça de máquina, tem a implacabilidade e a irredutibilidade do dente da engrenagem.

Os tempos modernos, em face disto, estão assistindo a uma fase de absolutismo, que excede tudo que se experimentou em relação ao poder absoluto de reis e sacerdotes, o que não deixa de estar suscitando certas atitudes irônicas de saudade ou mesmo de volta ao regime do poder pessoal. Afinal, um tirano pessoal é melhor do que um tirano gelidamente impessoal...



A democracia, como regime *do homem para o homem*, importa em evitar tais *organizações* monstruosas, aberrantes da dignidade humana, sejam elas do Estado ou do trabalho, ou só permiti-las se e quando não ponham em perigo essa imprescritível qualidade de respeito pelo indivíduo, que é a marca de toda saudável *organização humana*.

Em relação ao Estado, os remédios democráticos são os da difusão e distribuição do poder por organizações distritais, municipais, provinciais e nacionais ou federais, em ordens sucessivas, autônomas, de atribuições, de modo que a centralização total, acaso inevitável, fique reduzida em seu alcance somente às funções mais gerais do Estado soberano, em rigor, às relações com outros Estados, à segurança e à defesa. Na parte em que o Estado assume funções que não lhe são privativas, a democracia recomenda um pluralismo institucional, que impeça toda centralização perniciosa ao princípio fundamental de respeito da organização pela pessoa humana. Difusão, pela extrema distribuição, do poder propriamente do Estado e pluralização competitiva das organizações outras que prestem serviços ou rejam, de qualquer modo, direto ou indireto, a vida humana, são os dois modos pelos quais a democracia luta contra a tendência totalitária na utilização dos novos meios de controle e produção obtidos pelos progressos técnicos modernos.

Ora, é essa luta democrática que se interrompeu, entre nós, em 1937 e que, retomada nominalmente em 1945, está longe de haver feito o que já devia ter realizado.

Embora não se possa considerar que o País, mesmo no período em que passou pela coqueluche fascista, tenha sido integralmente totalitário, o espírito das leis do chamado Estado Novo foi o da mais extrema centralização, uniformização e mecanização da administração pública. Jogando com as aparências modernas da tendência concentracionista do poder que, de começo, sucintamente focalizamos,

e falando um jargão pseudocientífico de "racionalização de serviços", o Estado Novo elaborou um conjunto de leis centralizadoras e uniformizadoras na organização política, jurídica e administrativa do País, como, talvez, não tenhamos tido nem sequer na colônia. E não somente no plano federal. A fúria uniformizante e centralizante estendeu-se aos Estados e aos municípios, como se fazer tudo do mesmo modo, de forma mecânica e estandardizada, sem respeito às circunstâncias nem às pessoas, fosse o último estágio do progresso.

Uniformizaram-se e unificaram-se governos, impostos, orçamentos, quadros, estatutos de pessoal, repartições e serviços, sem consideração de lugar, nem de tempo, nem de circunstâncias, nem de pessoas. Proce- deu-se, além disso, à centralização dos serviços de pessoal e material de todos os governos, desde o federal e os estaduais até os municipais, destruindo-se, de um jato, todas as independências e diferenciações e criando-se monólitos burocráticos tão gigantescos quanto inoperantes.

Essa tremenda reforma administrativa decorreu e foi acompanhada de uma série de leis uniformes para todo o país, sobre todos os assuntos, sem excetuar quaisquer setores especializados – nem mesmo a educação, em cujo campo ou domínio se decretaram "leis orgânicas" a respeito de todos os ramos e níveis de ensino, com incríveis detalhes de matérias ou disciplinas, currículos e programas, quiçá até horários.

São os resultados dessa centralização e uniformização, antes de tudo, profundamente antidemocráticas, que iremos analisar em alguns dos seus aspectos, e muito especialmente em suas conseqüências sobre a educação nacional.

Mas, vamos, primeiro, à administração geral, pois, centralizada como ficou esta, os seus efeitos são omnímodos e invadem todos os serviços públicos, inclusive a educação. Com fundamento numa distinção perfeitamente óbvia entre serviços de meios



e serviços de fins, ou serviços auxiliares e serviços executivos, como melhor se poderiam chamar, praticou-se a monstruosidade de se centralizarem os serviços de meios, sob o pretexto de que esses poderiam ser estandardizados e concentrados, à maneira de serviços industriais, para maior economia e eficiência da máquina do Estado. Desse modo, transformou-se todo o governo federal em um "organismo" único, em rigor uma única repartição, cujo diretor geral seria o Presidente da República; o diretor do Dasp – o seu superassistente; os ministros – meros diretores de serviços; os chamados diretores – apenas chefes de seção. Nesse monólito federal, a linha de comando real, era Presidente – Diretor do Dasp – diretores dos departamentos de administração – diretor de orçamento, diretor de material e diretor de pessoal, isto é, os detentores dos "meios", os quais, a despeito de sua tremenda importância, deveriam atuar *automaticamente* como atuam nos organismos biológicos, os seus órgãos viscerais em oposição aos voluntários, que seriam os órgãos dos "fins". Como, porém, "organização" não é "organismo", os detentores dos "meios" ficaram efetivamente com a força, o poder, e os dos "fins", com a veleidade e a impotência. O grande gigante todo-poderoso da organização imensa ficou com os músculos para um lado e o cérebro para outro.

Em torno da linha de músculos – os meios – passaram a agitar-se ministros e diretores, supostos cérebros da organização, ganhando ou perdendo poder conforme o maior ou menor "prestígio", ou a maior ou menor habilidade. O Ministro da Fazenda, na sua função de detentor também dos meios, era o único que se aproximava um pouco do poder autônomo da grande linha de força das funções que, por ironia, se chamavam "adjetivas".

Durante oito anos viveu o país nessa paradoxal anarquia, provocada pela centralização das funções-meios e conseqüente

competição dos que detinham as funções-fins, junto aos que detinham funções-meios, para conquistarem um lugar ao sol, nos grandes e extraordinários planos unificados e formais da nova administração "científica" do país. Todo o período transcorreu nesse pandemônio, em que, como era natural, se algo se fazia era quando alguns detentores dos "meios" se metiam a ter "fins" e a realizá-los por conta própria, ou a "proteger" alguns dos detentores dos "fins" para realizar o que os "meios" quisessem ou julgassem bom. Daí os "grandes projetos" do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), repartição evidentemente de "meios", na sistemática "racionalizadora", e que passou a ser o próprio governo federal.

A imobilização da administração federal, em face dessa divisão e separação entre fins e meios e da centralização dos serviços de meios, transformou-se em fato de observação quotidiana.

Por certo que não é impossível a centralização dos serviços de meios, sendo até aconselhável senão necessária; mas, em organizações de tamanho suficientemente razoável, nas quais o comando central fique com alguém que tenha poder eficaz sobre os fins e sobre os meios, pondo esses *efetivamente* a serviço daqueles. Sempre, porém, que a organização for demasiado grande para esse controle efetivo pelo comando unificador, ter-se-á de desdobrar a organização, ou de sofrer as conseqüências de ver os serviços centrais de meios tomarem, subversivamente, o controle efetivo de toda a organização.

E foi isso o que se deu entre nós. Com efeito, os centralizados serviços de meios, na administração federal, estariam, teoricamente, sob o comando do Presidente da República, por meio do Dasp e do Ministro da Fazenda, e dos demais ministros, estes por seus diretores de Administração. Mas, como nenhuma das 11 autoridades governamentais (Presidente e Ministros) pode ser realmente *administradora*, pois



suas funções políticas as absorvem precipuamente, a máquina dos "meios" entra a operar por si e a ser governada somente pela sua força de inércia, sem comando geral unificador nem propulsão interna, sem sinergia nem unidade com os órgãos-fins, o que transforma toda a sua força em uma força cega e irresponsável, acessível somente às pressões externas e igualmente irresponsáveis da corrupção, do "prestígio" ou do "jeito".

A "racionalização" dos serviços gerou, assim, uma anarquia fundamental, de alcance muito superior à possível anarquia dos múltiplos órgãos semi-autônomos e completos, do período *histórico* e empírico da administração brasileira.

Não foi, porém, a anarquia e imobilização dos serviços públicos o pior mal do equívoco "racionalizante" da administração pública brasileira. A corrupção generalizada e a irresponsabilidade a que foi arrastado o funcionário parecem-me males muito maiores.

Quando falo em corrupção e irresponsabilidade, não me estou referindo a faltas pessoais dos funcionários, mas a condições gerais que determinam, salvo exceção, atitudes generalizadas de corrupção e irresponsabilidade. Qualquer exemplo pode demonstrar o que desejo dizer. Imaginemos uma simples fila de protocolo. Os protocolos, como se sabe, foram todos centralizados. Ali, na fila, estou submetido a uma autoridade que, à medida que o objeto do meu pedido ou de minha necessidade for mais remota ou distante do conhecimento real do funcionário de que estou a depender, o que se dá sempre que esse funcionário estiver em um serviço centralizado de meios, no caso o protocolo central da Fazenda, por exemplo, nessa medida estou a depender de sua *boa vontade*. Essa *boa vontade* é algo que se move independente do seu sentimento de dever. Tal fato gera imediatamente uma situação que considero de corrupção ou irresponsabilidade. O meu direito passa a não ser *exigível*. O funcionário tem outros casos

a tratar. Não vejo eu quanta gente está a depender dele! E, então, só a *sorte*, o "*agrado*" que consegui suscitar ou o meu "prestígio" podem ajudar-me. Tal situação é uma situação corrupta de minha parte e irresponsável da parte do funcionário. Não se corrige por conselho, nem pelo aperfeiçoamento moral de nenhuma das partes, mas, pela *redução* da distância entre o trabalho do funcionário e o *centro*, onde a operação total esteja sendo considerada, redução que se dá sempre que houver desconcentração dos serviços e organização dos mesmos em *blocos*, tão autônomos e completos quanto possíveis.

Há que evitar as organizações excessivamente grandes e, sobretudo, as linhas centralizadas de serviços, na realidade, auxiliares, e que, centralizados, se transformam em serviços em que os meios passam a valer como fins em si mesmos, acabando por obstruir todas as atividades reais ou "substantivas", operando-se a pior das subversões que é a da supremacia dos *meios* sobre os *fins*, com a conseqüência ainda mais grave de criar a irresponsabilidade dos funcionários dos serviços auxiliares, pois esses, não tendo consciência da subversão gerada pelos fatos, embora negada pela lei, não se sentem, efetivamente, responsáveis pelas conseqüências perturbadoras, mais do sistema do que deles próprios.

A irresponsabilidade, mesmo no caso de haver consciência da situação criada, não pode ser corrigida por nenhum dispositivo do sistema, pois o único encontro das linhas dos meios com a linha dos fins seria naqueles 11 comandantes centrais do sistema – Presidente da República – Diretor do Dasp – ministro – todos tão distantes, que se pode considerar, com algum exagero, um encontro no infinito. Mas, se o encontro efetivamente se desse, em todos os casos de conflitos entre os meios e os fins, então os 11 comandantes (ministros) nada mais teriam a fazer do que resolver os problemas dessas linhas de meios, perdendo-se nos problemas processuais de material e pessoal da administração, não para criar a eficiência administrativa, e sim para se



ocuparem de sua parte formal, centralizada, de tal sorte que todas as suas horas seriam poucas para fazer marchar a infinita e atravancada linha de montagem.

Todos sabemos, aliás, que é isso que se dá com o pouco que acaba por chegar ao comando central e que as nossas supremas autoridades, nem com doze horas de trabalho diário, conseguem pôr em dia o número de processos de pessoal e material, que acabam por lhes chegar às mãos, em cada dia, nessa incrível e monstruosa linha de montagem, sem direção nem comando, que são os serviços centralizados de meios na administração da República, compreendendo o pessoal, o orçamento e o material.

Por isso mesmo, já de muito deixou de ser trabalho de Presidente da República ou de Ministro ter qualquer programa sistemático de trabalho (e já não digo de governo) ou pretender pôr a máquina sob seu comando ao menos em condições de operação eficaz, o que seria a sua mínima obrigação, uma vez que a lei os faz gerentes, efetivamente gerentes, dessa imensa máquina única em que se transformou o governo federal.

Rebaixados, com efeito, Presidente e ministros a simples administradores e lhes sendo impossível a administração efetiva, dados seus outros encargos políticos e sociais e a grandeza incontrolável do maciço administrativo assim criado, entra a máquina burocrática imensa a operar, como já disse, pela força da inércia e pelas pressões externas das partes e dos interesses, e os administradores, no caso, o Presidente e os ministros, a arranjar "programas extraordinários", cada um escolhendo duas ou três coisas a que possam prestar atenção e para as quais têm de usar todo seu poder e prestígio (às vezes, com que sacrifício!) a fim de ver se as levam adiante.

Só as grandes organizações dos chamados serviços adjetivos e de meios – o Ministro da Fazenda, o Dasp, os serviços de orçamento, de pessoal e de material (parte formal) – escapam, entre nós, ao tremendo

sentimento de frustração que permeia toda a administração pública. É que tais serviços-meios, a despeito de sua fantástica ineficiência, quando funcionam dão tal satisfação e quando não funcionam inspiram tal receio e respeito às partes deles dependentes, que constituem para seus funcionários fontes de pura, rara e larga fruição de poder. Seus funcionários são, em geral, gente inflada, pelas circunstâncias, quando não por tendências pessoais, de imenso senso de importância, dispondo, por conseguinte, de certa condição, vulgar e elementar, é certo, mas muito significativa para se considerarem felizes: o poder de fazer o mal ou o bem, como verdadeiros deuses.

E aí está uma das fortes razões psicológicas do triunfo do sistema. A outra é a feliz irresponsabilidade em que acabam por cair também os especialistas, os verdadeiros técnicos a cujo cargo se acham os *fins*. Como pouco ou nada podem fazer, é infinita a complacência de toda gente para com estes pobres diabos, sobretudo quando, por alguma arte não arranjam algo de independente a realizar ou não se insinuam na aparelhagem dos *meios*, obtendo que qualquer coisa venha também a depender deles. Nada se lhes pede e, se conservam-se quietos e amáveis, podem também levar vida muito agradável. São amados por tão pouco poderem, assim como são temidos e respeitados os homens dos "meios".

Nisso é que deu a moderníssima "racionalização" dos serviços empreendida no Estado Novo. Há, porém, um pouco mais. A algum observador menos atilado poderia parecer que, afinal, isso é o que se está passando em todo o mundo. E me oporiam as grandes organizações maciças do nazismo, do fascismo, do comunismo, ou, mesmo, do governo americano – a do Pentágono, por exemplo, a cujo cargo está toda a defesa do "mundo ocidental".

A peculiaridade da grande organização monolítica brasileira – a do nosso governo federal, que estamos a focalizar em contraste com qualquer dos exemplos monstruosos



que nos oferece o mundo nesse reino das macroorganizações, consiste na força de inércia ou na feição estática da organização brasileira. Os demais macroorganismos são instituições dinâmicas, com uma tremenda força de propulsão e pontos sensibilíssimos de consciência. Se algo funcionar errado, a máquina toda se quebra, qualquer deslealdade é punida violentamente e o centro está animado de extrema excitabilidade para acompanhar o próprio dinamismo da organização total. Reclamações funcionam, todo um sistema de controles e supercontroles percorre o organismo do monstro, que é frio no sentido nietzscheano, mas vivo, tremendamente vivo.

Coube ao nosso país criar organizações semelhantes, mas totalmente desprovidas de sensibilidade, não frias e duras, porém mornas e sorumbáticas, quase diria mortas, deixando que se processe nas juntas da grande maquinaria sacudida apenas pelas pressões externas, uma multidão de pequenos processos operatórios independentes, com que alguns, com a devida habilidade ou jeito, conseguem o que seria impossível, mesmo em pequenas organizações nucleares e autônomas. O prestígio, a relação pessoal e o "jeito" são manipuladores solertes do monstro, que, fora disto, é frio sem ser cruel, tardo sem impertinência, obstrutivo sem insolência, deprimido e deprimente sem consciência ao menos disso.

É esse amaciamento brasileiro das condições brutais da organização absurda, junto com aqueles privilégios psicológicos já apontados, sobretudo o do novo senso de importância criado para os funcionários dos serviços de "meios", que faz com que tudo isso funcione, sai ano e entra ano, como algo não só normal, como até esplêndido. Só alguns marginais, excessivamente imperitinentes, é que ainda se irritam e criticam...

Para se ter idéia do estado espiritual, digamos assim, da burocracia brasileira, da sua euforia, do seu êxito, do seu *status* social, basta observar as posses dos altos

funcionários, sejam ministros, ou diretores de serviços de "meios", ou serviços autárquicos. A acomodação com a organização é tão extraordinária que constitui para mim uma das maiores provas da virtuosidade brasileira, que sabe de tudo perceber as vantagens e passar a dançar de acordo com a música...

Não ficaram, porém, a centralização e uniformização dos serviços públicos brasileiros e a divisão das funções de meios e de fins limitadas apenas ao governo federal, que, no fim de contas, não prestando às populações brasileiras nenhum serviço essencial direto, salvo o da segurança e da defesa, podia sofrer tal gigantismo esterilizante e fatal. O mesmo espírito, durante o período do Estado Novo, penetrou os Estados e os municípios. O Dasp multiplicou-se em DSP estaduais e até municipais e a nova "ciência da administração" impregnou toda a ação dos Estados com o caráter formalístico da ação federal, dividindo e separando fins e meios, uniformizando e centralizando estes últimos e provocando, por toda parte, a mesma ineficiência e imobilização dos serviços públicos.

A crítica esboçada à organização monolítica do governo federal pode estender-se aos governos estaduais, onde também se processou a mesma hipertrofia e centralização dos serviços de meios, com a perda da eficiência dos serviços de fins, e a redução das funções dos governantes aos trabalhos de direção formal do pessoal e do material ("meios"). A situação nos Estados ainda se tornou mais grave, dada a natureza dos serviços essenciais que lhe estão precipuamente afetos, como os da saúde, da educação e de alguns serviços urbanos. Em alguns casos, nos municípios atingidos pelo espírito "científico" da administração, o desastre atingiu caráter catastrófico, como é o caso da administração municipal do Rio de Janeiro (DF), um dos maiores casos de teratologia administrativa talvez existentes em todo o mundo.



Com efeito, toda a Prefeitura do Rio de Janeiro é um imenso e ineficiente serviço de pessoal, comandado por uma secretaria de administração, que é uma peculiaridade de Dasp municipal, com agravantes sensíveis sobre o federal, pois tem a efetiva administração de todo o pessoal, podendo-se bem imaginar qual não seja a sua ação retardadora e obstrutiva sobre todos os demais serviços da cidade.

Porque não pode ser esquecido que, não constituindo atribuição do governo federal prestar serviços diretos à população brasileira, os erros de sua organização de governo são suscetíveis de produzir males infundáveis, desconfortos inacreditáveis, mas, não chegam a poder parar o país, como é o caso dos governos estaduais e dos governos municipais, que atuam em setores de interesse vital imediato para as respectivas populações.

Salvo a vida financeira e econômica, que, praticamente, passou, de fato, a depender do governo federal, os demais aspectos da vida brasileira escapam, de certo modo, à ação federal. Note-se, com efeito, que os serviços de defesa, que atingiram, afinal, o grau de eficiência que atingiram, fizeram-se quase, se não de todo, independentes da organização governamental, constituindo-se praticamente verdadeiras autarquias, com autonomia suficiente para se fazerem eficientes. E os departamentos do Ministério da Viação, que têm real prestação de serviços a fazer, também se fizeram relativamente independentes. No mais, somente funcionam razoavelmente no governo federal serviços fiscais e de controle, pois apenas esses resistem ao poder obstrutivo e retardador da sua "racionalizada" organização burocrática.

* * *

Passemos, porém, embora rapidamente, ao exame dos aspectos da centralização em relação a pessoal, com a criação de "carreiras" e "quadros únicos".

Além da organização centralizada, com especialização das funções adjetivas e substantivas, o Estado Novo legislou sobre o funcionário público, deixando-se também aí dominar pelo espírito formalista e uniformizante, elaborando um estatuto único para o funcionário administrativo, o técnico e o professor, criando um sistema de deveres e direitos absolutamente insuscetível de ser controlado, pois tal controle se distribuiu por uma série de funcionários, sem autoridade final, reservada esta para o órgão central, que, todo poderoso e distante, age com total irresponsabilidade.

Além dos estatutos únicos, tivemos os quadros únicos, de sorte que todos os funcionários passaram a pertencer à grande organização impessoal de todo o Estado e a ser lotados nos diferentes serviços, como seus hóspedes mais ou menos passageiros.

Este fato foi um dos mais radicais, que se poderia praticar, para acabar com a história e a fisionomia específica de cada serviço, destruindo-se de um só golpe todas as repartições do Estado, por assim dizer, e retirando-se ao funcionário a possibilidade de se dedicar ao seu serviço. Selecionado e recrutado por um órgão central e por ele distribuído ao serviço especial, pode-se perceber como o funcionário terá duas lealdades a cultivar: ao serviço central, que realmente tem poder sobre ele, e ao serviço especial em que se acha lotado. Quando se tratar de funcionário administrativo, isto é, um funcionário de meios, ainda poderá haver uma certa identidade de critérios entre o serviço especial e o central, mas, no caso dos funcionários técnicos ou de ensino, a divergência é inevitável. O serviço central não pode ser onipotente para entender de todos os serviços, passando, então, a fazer a funcionários técnicos e ainda mais aos de ensino exigências idênticas aos administrativos, com grave prejuízo para estes e para os serviços.

Mas, não é só isso. O mais grave é a dualidade de autoridades a que se vê, praticamente, subordinado o funcionário,



podendo resolver seus casos com o poder central dos "meios" sem dar satisfação ao poder específico, ao qual, realmente, presta os seus serviços. Tal fato produziu uma desmoralização generalizada dos serviços específicos e encoraja cada vez mais a sua progressiva desagregação. Não direi que tal devesse ser o resultado teórico da organização. Bem sei que se previa teoricamente outro funcionamento, mas, na prática, o que se dá é isso, que, para ser evitado, exigiria que os diretores dos serviços-fins se dispusessem a verdadeiras batalhas em relação ao seu pessoal com resultados por certo muito duvidosos.

Ora, todo esse espírito de centralização e unificação invadiu, como já afirmamos, os Estados. Os governos estaduais foram unificados, à maneira do governo federal, dando-se todo o poder ao governador, assistido por DSP estaduais, sobre os serviços centralizados de pessoal, de orçamento e de material. As secretarias, como os ministérios, passaram a depender desses órgãos centrais. Processou-se, assim, na Educação, agora "elevada" à categoria de secretaria, a mesma curiosa anarquia e impotência administrativa. O sistema escolar foi envolvido na unificação e passou a ser dirigido pelo governador, assistido pelo secretário e pelo DSP estadual.

Anteriormente, as escolas eram dirigidas por Departamentos de Educação, providos por diretores gerais, geralmente conhecedores do seu trabalho e com poderes suficientes para administrar técnica e materialmente as escolas, cujo pessoal lhes era todo subordinado. Havia, pois, espírito profissional e unidade na direção das escolas, condições imprescindíveis para um mínimo de eficiência. O diretor respondia perante um secretário, geralmente do Interior, ao qual, cabia não a administração, mas a supervisão geral da educação.

O espírito de "racionalização" criou as secretarias de Educação, cujo provimento havia de ser de natureza política, e lhes deu toda a responsabilidade de administração.

Tal secretário – político e administrador – não tem sequer o poder do antigo diretor-geral, porque, dada a unificação do governo, o real diretor-geral é o governador com DSP estadual, e o secretário, o seu assistente em educação. Dada a centralização de todo o poder com o governador, como na União, com o Presidente, é puramente ilusória a divisão do governo em secretarias e ministérios. Separadas as funções de meios e fins e estando as primeiras centralizadas, as secretarias são muito menos autônomas que as antigas diretorias-gerais.

Desse jeito, as reformas provocaram praticamente uma perda do espírito profissional na direção das escolas – pois o cargo de secretário não podia nem pode ser técnico – e ao mesmo tempo, por mais paradoxal que pareça, foram aumentadas terrivelmente as responsabilidades técnicas dessa direção. Com efeito, transformando todas as escolas, com os quadros únicos para todo o Estado, em uma só imensa escola, obrigou o administrador, isto é, o governador com o seu secretário, à tarefa impossível de administrar o sistema escolar, com um todo único, nomeando, removendo e promovendo, não em cada escola, mas em todo o Estado, o seu professorado, o seu pessoal administrativo e o seu pessoal subalterno.

Imaginemos algum industrial que dispusesse para as suas cem fábricas de um só quadro de pessoal, que ele distribuísse do centro para os cem estabelecimentos fabris, que mantivesse. Pareceria absurdo. Entretanto, seria imensamente mais fácil que um quadro único para, digamos, as 15 mil escolas do Estado de São Paulo.

Pode-se bem avaliar o que isso deve ter provocado nos sistemas escolares. Deve ter-se dado uma profunda alteração na história, na fisionomia, no caráter das escolas. Deve-se ter perdido a individualidade de cada escola, algo de impessoal deve ter sido criado, tornando as escolas instituições desenraizadas, imprecisas e fluidas. A mobilidade de professores, diretores e serventuários gera, por um lado, essa perda



de personalidade da instituição e, por outro, lhe comunica um sentimento de impotência e de irresponsabilidade.

Embora julgada célula ou unidade do grande organismo abstrato que são todas as escolas do Estado, passa, realmente, a ser um fragmento, movido ou sacudido por ordens do centro, que, de tão remoto, fez-se accidental ou fatal, como as forças cósmicas, importando a monstruosa centralização na mineralização das escolas, que se "organizam" e "desorganizam" como os acidentes geográficos, sujeitos às forças independentes e distantes dos ventos e das chuvas, a que, por fim, acabam por se identificar as ordens, instruções e determinações do poder central distante.

Toda centralização, mesmo razoável, importa sempre em criar-se certa irresponsabilidade no centro e certa impotência na periferia. Mas, quando a centralização conduz à desintegração das unidades por ela atingidas, por isto que se separam as suas diferentes funções, que passam a órgãos centrais, por sua vez, independentes, como é o caso brasileiro, com a separação prática dos fins e dos meios, em tais casos não é só a irresponsabilidade do centro e a impotência do órgão atingido que se cria; cria-se, na verdade, a real desintegração do órgão, que ainda parece existir, na sua aparência física, mas, de fato, já não funciona.

Somente a centralização dos chamados serviços de meios – pessoal e material – teria de produzir a desintegração da escola, partida que ficou esta em sua unidade substancial pela dualidade de autoridades independentes a que se via submetida. Houve, porém, mais do que isso. O espírito formal e burocrático de uma falsa técnica administrativa, concebida como uma ciência autônoma de organização e de meios, não distinguiu serviços de controle e fiscalização dos serviços de condução de atividades próprias e autônomas como os de educação. De modo que estes serviços passaram a ser regulados de forma idêntica aos de arrecadação de

impostos ou de fiscalização da legislação trabalhista.

Transformou-se a educação em uma atividade estritamente controlada por leis e regulamentos e o Ministério da Educação e as Secretarias de Educação em órgãos de registro, fiscalização e controle formal do cumprimento de leis e regulamentos. A função desses órgãos é a de dizer se a educação é legal ou ilegal, conforme hajam sido ou não cumpridas as formalidades e os prazos legal e regularmente fixados.

De tal sorte, a educação do brasileiro, que é um processo de cultura individual, como seria o processo do seu crescimento biológico, passou a ser um processo formal, de mero cumprimento de certas condições externas, que se comprova mediante documentação adequada.

E foi esse fato que transformou o Ministério da Educação, durante o período estadonovista, no organismo central de controle e fiscalização da educação, em tudo equivalente a um cartório da educação nacional. Ali se registra e se "legaliza" a educação ministrada aos brasileiros. É o cartório e o contencioso da educação nacional, atuando mediante autos de processos, e prova documental, concedendo o direito de educar e fiscalizando o cumprimento da lei nas atividades públicas e particulares relativas ao ensino.

É certo que o governo federal, além dessa ação de controle e fiscalização, mantém um estabelecimento de ensino secundário, algumas escolas industriais, várias universidades e escolas superiores e institutos de ensino especial.

A administração desses institutos em pouco ou nada difere da administração comum de qualquer órgão burocrático do governo. O seu pessoal está centralizado, à maneira comum, dependendo do departamento de administração, pela sua diretoria de pessoal, e, em última instância, do Dasp. O mesmo, de referência ao material.

Programas, seriação, métodos de ensino, horas de trabalho, condições de matrícula,



de exames, etc., tudo se acha estritamente regulado por lei e o estabelecimento federal em nada difere dos estabelecimentos de ensino particular "equiparados", no que diz respeito ao controle legal das atividades educativas. Difere destes últimos nas dificuldades – conseqüentes à centralização de parte dos seus serviços (pessoal e material) – de se administrar eficientemente, o que vem conduzindo o país a uma idealização das condições do ensino privado, tido, por muitos, como mais eficiente do que o público.

A legislação de tipo uniforme e a uniformização dos métodos e processos de controles, por um lado, e a centralização dos serviços de pessoal e material, por outro lado, determinaram a completa *burocratização* do Ministério da Educação, que se fez um atravancado cartório de registro de centenas de milhares de documentos educativos e um ineficiente administrador das poucas escolas, que ainda mantém.

O mal é muito grande, mas podia ser muito pior, se estivesse a cargo do governo federal toda a educação nacional.

Nos Estados, a situação é mais grave, por isso mesmo que há grandes serviços educacionais, com milhares de escolas públicas. Tais escolas, quando puramente estaduais, encontram-se sob o controle de um governo unificado, como o federal, isto é, transformado todo ele em uma só repartição, com serviços à parte e centrais de pessoal e material, o que torna praticamente impossível a administração individual de cada escola.

Na parte dos métodos e conteúdo do ensino, o mesmo espírito unificante prevalece, tudo sendo determinado pelo centro, segundo normas rígidas uniformes.

Quando a escola, além desse controle central do Estado, está ainda sujeita à legislação federal, passa a funcionar em obediência a instruções ainda mais distantes, as instruções federais, e a ter, praticamente, uma dupla direção – a do diretor estadual e a do fiscal federal.

A transformação de todas as escolas em uma só escola monstruosa, com seções

espalhadas por todo o Estado, um quadro único de pessoal e distribuição uniforme de material, só por si destruiria, como já disse, a individualidade de cada escola, mas, além disto, as escolas têm todo o seu trabalho uniformizado e controlado por órgãos administrativos centrais e órgãos *técnicos* centrais, que acabam por lhes destruir mesmo a aparência de integridade.

Com efeito, o fato de haverem perdido a autonomia quanto a pessoal e material inicia a desintegração da escola. Essa desintegração se completa com a supressão da autonomia quanto ao ensino, sua seriação, métodos e exames. Levada a ordenação externa da escola até esse ponto, é evidente que nada restará senão o automatismo de diretores e mestres, a executar o que não planejaram, nem pensaram, nem estudaram, como se estivessem no mais mecânico dos serviços.

Ora, mais não será preciso dizer para explicar a pobreza, a estagnação, a total ausência de pedagogia, que vai pelas nossas escolas. Com o tempo reduzido, pelos turnos, os horários e os programas determinados pelo centro, os exames feitos igualmente por órgãos técnicos e centrais, o pessoal e o material dirigidos por DSP ainda mais centrais – não há possibilidade de vida na escola, pois vida é integração e autonomia e, na escola de hoje, os processos de "racionalização da administração" destruíram toda integração, transformando-a em uma justaposição de aspectos impostos e mecânicos.

Mesmo que se tratasse de um simples serviço material, digamos que as escolas não tivessem senão que alimentar as crianças, centros de alimentação organizados e administrados dessa sorte, isto é, por poderes centralizados e distantes delas, não seriam eficientes. Mas, escolas não são serviços materiais, e sim, casas de educação, exigindo que alunos e educadores tenham a autonomia necessária para juntos conduzirem um processo que é, por excelência, pessoal e tão diversificado quanto for o



número de alunos que ali se estiverem educando. Se há tarefa que não pode obedecer a planos previamente fixados é a da educação.

A educação é um cultivo individual, diferente em cada caso. Quem se educa é o aluno e a ele tem o mestre de atender. Se algum serviço jamais terá aspecto mecânico, este será o da educação. Ciência, técnica e filosofia da educação sempre hão de constituir não receitas, mas esclarecimentos para conduzir a experiência única e exclusiva, que é a educação de cada um.

Diagnósticos de situações, medidas dos resultados obtidos poderão ser feitos, mas tudo isso servirá somente para fornecer indicações e sugestões sobre o que deva cada mestre em cada situação observar e ver, para conduzir melhor o processo educativo, como o médico deve conduzir individualmente o processo de cura. Se em medicina se diz que não há doença, mas doentes, em educação ainda é mais verdade que não há senão educandos.

Se o processo educativo e, assim, individual e peculiar a cada um, está claro que, de todas as instituições, nenhuma precisa de maior autonomia e liberdade de ação do que a escola. Essa autonomia vai do aluno ao professor, até ao diretor do estabelecimento. Cumpre dar a cada estabelecimento o máximo de autonomia possível e essa regra é a grande regra de ouro da educação. Tudo que puder ser dispensado, como controle central, deverá ser dispensado.

Logo, primeiro, as chamadas funções adjetivas não poderão ser centralizadas. Os americanos chamam a esse aspecto da administração – "*housekeeping-administration*". É o arranjo daquelas condições materiais e pessoais, sem as quais a casa não funciona. Estas funções serão especializadas, mas pertencem à casa. Cada estabelecimento terá a sua mordomia, mas não haverá uma mordomia central, pois é contraditória a própria noção de mordomia central. Depois, a direção quanto a programa, seriação e métodos pode atender a conselhos e sugestões do centro, mas, como elementos para o plano

próprio e individual de cada escola e em cada escola, de cada classe.

Pouco importa o número das escolas. Todas deverão ter o máximo de autonomia, sendo a sua unidade não imposta, embora resultante e resultado de idéias comuns, conhecimentos comuns e práticas comuns. Nessa unidade, haverá todas as diversificações, segundo as circunstâncias de tempo, lugar e pessoa.

As escolas só voltarão a ser vivas, progressivas, conscientes e humanas, quando se libertarem de todas as centralizações impostas, quando seu professorado e pessoal a ela pertencerem, em quadros próprios da escola, constituindo seu corpo de ação e direção, participando de todas as suas decisões e assumindo todas as responsabilidades.

O princípio da autonomia, consagrado quanto à universalidade, tem de se estender a todas as escolas, como o princípio fundamental de organizações de ensino. As limitações dessa autonomia devem ser apenas aquelas limitações impostas pela necessidade de eficiência, o que se verifica, nos casos em que ao professorado e corpo dirigente faltem experiência ou tirocínio suficiente para a autonomia.

Por isso mesmo é que a aplicação do princípio vai do máximo de autonomia universitária até ao mínimo no ensino primário. Compreenda-se, contudo, que a limitação da autonomia, mesmo no ensino primário, não significa a subordinação da escola a decisões finais do centro, mas a um mecanismo de organização e supervisão, pelo qual professor e diretor sejam assistidos e auxiliados em seus planos, na sua organização de trabalho e na execução e medida dos mesmos.

Ainda quando falte, assim, ao professor a completa autonomia, nem por isto se há de admitir que seu trabalho se faça sem a sua participação e sem que, no final de contas, ele próprio o julgue e o aprecie, à luz da melhor assistência técnica que lhe puder ser oferecida, pelos órgãos supervisores e orientadores.



* * *

As dificuldades legislativas e administrativas para que as nossas instituições de ensino possam ser o que devem ser, decorrem, na realidade, da concepção de que a lei pode disciplinar um processo de cultura que, por sua natureza, é um processo a ser regulado pela consciência profissional e técnica dos que o orientem.

Aí se enraíza o erro cometido, entre nós, por uma confusão entre o âmbito da lei jurídica, propriamente dita, e o dos processos existenciais de ação e vida, como é o de educação. A lei, em educação, tem de se limitar a indicar os objetivos da educação, a fixar certas condições externas e a prover recursos para que a mesma se efetive. Não pode prescrever as condições internas do seu processamento, pois essas condições são resultantes de uma ciência e uma técnica em constante desenvolvimento, e objeto do controle da consciência profissional dos próprios educadores, e não de leis.

Assim fazemos em medicina, em engenharia, em agricultura e assim temos de fazer em educação e ensino.

O formalismo e o jurisdicismo da legislação do Estado não se podem aplicar, pois, em educação, senão dentro desses limites e nesses termos. Todas as demais normas de administração, de técnica de ensino, de exames, de métodos, de horários, etc. são e não podem deixar de ser *normas profissionais*, e não legais, sujeitas, portanto, ao delicado arbítrio de interpretação, que essas normas profissionais comportam em oposição à rigidez das normas legais.

A educação e a escola, entre nós, são vítimas, assim:

- 1) da organização monolítica do Estado, que não reconheceu que os serviços de educação precisavam de organização própria e autônoma;
- 2) da conseqüente centralização, nos serviços comuns do Estado, do seu

peçoal e, em parte, pelo menos, do seu material;

- 3) da concepção errônea de que o próprio processo educativo podia ser objeto de estrito controle legal;
- 4) de sua conseqüente organização em serviço de controle e fiscalização legalísticos, centralizado e mecanizado como qualquer outro serviço fiscal do Estado;
- 5) de uma concepção de "ciência da administração", como algo de autônomo e geral, que se pode aplicar a todos os campos, constituindo-se, por isso, o administrador em um *especialista em tudo*, capaz de organizar seja lá o que lhe der na telha organizar, resultando daí um tipo de organização divorciado do verdadeiro conhecimento do conteúdo da administração, com a hipertrofia inevitável de meios e processos puramente formais e, na realidade, formalísticos, que desatendem e desprezam os fins.

Parece-me, assim, necessário, se desejarmos restaurar as nossas escolas, retirá-las do *magma* da administração geral e formal do Estado e dar-lhes organização autônoma.

Ministério e secretarias de Educação precisam ter organização especial, como os ministérios militares pelo menos, e, sob certos aspectos, ainda mais radical, dada a natureza peculiaríssima dos seus serviços de educação e cultura.

Nessa organização especial, o âmbito de controle legal deve ser mínimo, devendo ficar tudo que disser respeito aos aspectos internos dos processos educativos e culturais sujeitos ao controle de órgãos exclusivamente profissionais, específicos, mediante instruções permanentes e facilmente modificáveis, à luz da melhor consciência profissional existente.

Administrativamente, as escolas se deverão constituir órgãos autônomos, à maneira de fundações, sujeitas ao controle e



fiscalização de órgãos centrais, também eles governados por normas estabelecidas por conselhos técnicos.

Somente assim poderá o Estado manter escolas com a mesma capacidade de eficiência com que as mantêm as organizações privadas, isto é, em obediência à natureza da atividade educacional que resolveu ele, Estado, assumir, em tudo e por tudo diferente das suas comuns atividades de fiscalização e controle, que são, mais especificamente, a sua função privativa.

A nossa crítica à administração pública brasileira seria, por certo, muito menos radical, se as suas normas fossem aplicadas

tão-somente a serviços de controle e fiscalização, mas aplicadas, como são, mesmo aos grandes empreendimentos do Estado moderno – como os da saúde e da educação –, tínhamos que mostrar que são elas não só ineficazes, mas, o que é mil vezes pior, profunda e irremediavelmente maléficas e antidemocráticas.

O movimento pelas autarquias e "campanhas" vem constituindo a reação do bom senso brasileiro a esse estado de coisas. Urge sairmos desses paliativos e reorganizar todos os nossos serviços educacionais na base única em que poderão funcionar – o da sua autonomia e independência.