UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

IASMIN DA COSTA MARINHO

ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL (1935-1968): UM CAMPO EM CONSTRUÇÃO

SÃO PAULO
2014

IASMIN DA COSTA MARINHO

ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL (1935-1968): um campo em construção

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação.

Orientador: Prof. Dr. Romualdo Luiz Portela de Oliveira

São Paulo
Agosto de 2014

FICHA CATALOGRÁFICA

FOLHA DE APRESENTAÇÃO

Iasmin da Costa Marinho

Administração Escolar no Brasil (1935-1968): um campo em construção

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em:

Banca examinadora:

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Em memória de Sandra Rejane da Costa Marinho, minha mãe.

Por ter me ensinado as primeiras letras ainda em casa... Esse trabalho é por você que se foi antes de ver esse sonho se tornar realidade. Mas de alguma forma, sempre esteve presente...

AGRADECIMENTOS

À minha mãe Sandra Rejane, minha primeira professora, que ainda no chão da sala de casa me ensinou as primeiras letras, escrever meu nome e contar. Eu dedico a você esse trabalho como um sonho que compartilhamos muitas vezes, e que mesmo na doença e dor, sempre foi apoiado. Meu amor eterno.

Ao meu pai Romulo Cavalcante e meus irmãos, Larissa e Romulo Filho, pelo apoio e carinho mesmo na distância.

Ao Prof. Romualdo Portela, pela orientação e contribuição à minha formação como pesquisadora. Sobretudo, pela gentileza ao me receber, e pela atenção, preocupação e paciência com os "momentos de tensão" vividos nessa caminhada.

Ao Prof. Celso de Rui Beisiegel, pela honra de ter aceitado fazer parte dessa banca de defesa. Pelos ensinamentos durante disciplinas e seminários que participei na Faculdade de Educação da USP.

À Sofia Lerche Vieira, por ter aceitado o convite de compor essa banca de defesa e por ter feito parte dessa trajetória, animando e apoiando, em todos os sentidos. Obrigada por ter acreditado em mim.

Ao Antônio Batista, o "Dute", e à Vanda Ribeiro, pela oportunidade de fazer pesquisa e aprender com vocês.

Aos amigos do CRUSP, pelos cafés, conversas e encontros que tornaram essa trajetória mais leve. Em especial para Alda Graciele; Nádia Catalino e Debora Duarte.

Aos companheiros do grupo "Direito à Educação", pelas leituras, comentários e polêmicas. Em especial para Caroline Falco, Luciane Muniz, Isaac Paxe, Malena Carvalho, Nathália Cassetari e Emanuel Meque.

Ao Jonas Santos, pela poesia e companheirismo que atravessou parte dessa trajetória.

Às funcionárias do EDA, Cristina e Raquel, pelas conversas, ajudas e risadas.

Aos funcionários da Secretaria de Pós-Graduação pela gentileza e solicitude.

Aos funcionários da Biblioteca da Faculdade de Educação que auxiliaram na pesquisa bibliográfica trazida nesta Dissertação.

Aos companheiros de iniciação científica, em especial a Larissa Martins Dantas, Rosalina Moraes e Pâmela Félix.

Ao CNPq pelo apoio financeiro à pesquisa, na forma de bolsa de Mestrado.

Agir, eis a inteligência verdadeira. Serei o que quiser. Mas tenho que querer o que for. O êxito está em ter êxito, e não em ter condições de êxito. Condições de palácio têm qualquer terra larga, mas onde estará o palácio se não o fizerem ali?

Fernando Pessoa (Bernardo Soares – heterônimo)

RESUMO

O objetivo dessa dissertação é revisar a produção dos pioneiros da Administração Escolar no Brasil, compreendendo o período de 1935 a 1968. Destacam-se enquanto pioneiros da Administração Escolar no Brasil: Anísio Spínola Teixeira; Antônio Carneiro Leão; José Querino Ribeiro e Lourenço Filho. Esses educadores se enquadram enquanto pioneiros da Administração Escolar brasileira, por serem os primeiros a produzir pesquisas sobre o tema. Suas produções sobre Administração Escolar se situam nos anos 1935 a 1968, quais sejam: *Administração pública: administração e desenvolvimento (TEIXEIRA, 1935); Fayolismo na Administração de escolas públicas (RIBEIRO, 1938); Introdução à Administração Escolar (LEÃO, 1939); Ensaio de uma teoria de Administração Escolar (RIBEIRO, 1952); Pequenos Estudos Sobre Grandes Problemas Educacionais (Alguns aspectos do ponto de vista da Administração Escolar) (RIBEIRO, 1952); Racionalização do Sistema Escolar (RIBEIRO, 1954); Administração pública brasileira e a educação (TEIXEIRA, 1956); Que é Administração Escolar? (TEIXEIRA, 1961); Organização e Administração Escolar: curso básico (LOURENÇO FILHO, 1963); Natureza e função da Administração Escolar (TEIXEIRA, 1968)*. Foi realizado um estudo do contexto em que as obras foram produzidas, recuperando dados importantes para análise das obras. Como recurso metodológico utilizou-se o método da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2011), produzindo categorias de análise, quais sejam: Administração Escolar; Administrador Escolar; Formação dos administradores escolares e Influências do modelo de Administração Escolar. A partir dos dados coletados pelas categorias aplicamos uma segunda análise identificando as metáforas organizacionais presentes nos modelos de Administração Escolar dos pioneiros. Para esta segunda etapa foram utilizadas as metáforas organizacionais propostas por Gareth Morgan (2006) e Jorge Adelino Costa (1996). A revisão possibilitou observar a proposição de um modelo misto de Administração Escolar, centrado nas questões sociológicas e racionais da escola. Observou-se também uma divergência entre os modelos de Administração Escolar propostos pelos pioneiros. Todos apresentam em seus estudos a influência do Movimento da Escola Nova. Anísio Teixeira apresenta um modelo concentrado na metáfora da escola como cultura e democracia, observando a influência da Filosofia Pragmática de John Dewey e das Teorias das Relações Humanas de Elton Mayo. Os demais pioneiros apresentam um modelo também misto, no entanto, abordando de forma mais enfática as questões da administração racional da escola, tendo influência dos estudos de Taylor e Fayol. As metáforas interpretadas para estes pioneiros são da escola como arena política, empresa, burocracia, cultura, democracia e anarquia. A aplicação das metáforas na interpretação dos modelos foi importante na superação da distinção desses estudos somente às influências empresariais que possuem. Observar as metáforas também nos revela as limitações e conseqüências desses modelos para a escola pública do presente. O estudo buscou contribuir para área de Administração e Política Educacional, abordando também sugestões de outros estudos a serem realizados neste campo.

Palavras-chave: Escola Nova – Pioneiros da Administração Escolar – Metáforas Organizacionais da Escola

ABSTRACT

The objective of this dissertation is to review the production of the pioneers of School Administration in Brazil, covering the period from 1935 to 1968. The highlights are as pioneers in School Administration in Brazil: Anísio Spinola Teixeira; Antônio Carneiro Leão; Querino José Ribeiro and Lourenço Filho. These educators fall as pioneers of Brazilian School Administration, by being the first to produce research on the topic. His productions on School Administration lie in the years 1935-1968, namely: Public Administration: Administration and development (TEIXEIRA, 1935); Fayolismo Administration in Public Schools (RIBEIRO, 1938); Introduction to Educational Administration (LION, 1939); Test of a theory of school administration (RIBEIRO, 1952); Small Studies Major Educational Problems (Some aspects from the standpoint of School Administration) (RIBEIRO, 1952); Rationalization of the School System (RIBEIRO, 1954); Brazilian public administration and education (TEIXEIRA, 1956); What is School Administration? (TEIXEIRA, 1961); School Organization and Administration: basic course (LOURENÇO FILHO, 1963); The Nature and Function of School Administration (TEIXEIRA, 1968). A study of the context in which the works were produced, recovering important data for analysis of the works was carried out. As a methodological approach we used the method of content analysis (BARDIN, 2011), producing categories of analysis, namely: School Administration; School Administrator; Training of school administrators and Influences of the School Administration model. From the data collected by the categories we apply a second analysis identifying the organizational metaphors present in models of School Directors of the pioneers. For this second step organizational metaphors proposed by Gareth Morgan (2006) and Jorge Adelino Costa (1996) were used. The review observed allowed the proposition of a hybrid model of school administration, focusing on sociological and rational school issues. We also observed a divergence between the models proposed by the pioneers School Administration. All come in their studies the influence of the New School Movement. Teixeira presents a metaphor focused on school culture and democracy as a model, noting the influence of the philosophy of John Dewey and Pragmatic Theories of Human Relations of Elton Mayo. Other pioneers also present a mixed model, however, addressing the most emphatic manner the issues of rational administration of the school, taking influence from the studies of Taylor and Fayol. The metaphors are interpreted for these pioneers of the school as a political arena, business, bureaucracy, culture, democracy and anarchy. The use of metaphors in the interpretation of the models was important in overcoming the distinction of these studies only to corporate influences they have. Observe the metaphors also reveals the limitations and consequences of these models for public school of this. The study sought to contribute to the area of Educational Administration and Policy, also addressing suggestions from other studies to be conducted in this field.

Keywords: New School - Pioneers of School Administration - Organizational Metaphors School

LISTA DE QUADROS, TABELAS E FIGURAS

Títulos **Páginas**

Figura I - Foto de Lourenço Filho e Simões Lopes em Cartaz do DASP..... 47
Figura II- Foto de Roberto Simonsen..... 51
Figura III- Foto de Roberto Mange..... 52
Figura IV: I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar (1961), na Universidade de São Paulo (USP)..... 60
Figura V: Organograma Taylorista..... 69
Figura VI: Organograma da proposta de Administração Escolar por Anísio Teixeira..... 86
Figura VII: Organograma da proposta de Administração Escolar de Carneiro Leão..... 104
Figura VIII: Organograma da proposta de Administração Escolar de Querino Ribeiro..... 127
Figura IX: Organograma de Administração Escolar para Lourenço Filho..... 136
Figura X: À l' École de Villemard, 1910..... 139
Figura XI: Estrutura da Administração Escolar..... 144
Figura XII: Relações de poder na escola..... 154
Figura XIII: Pioneiros da Administração Escolar no Brasil e as Metáforas Organizacionais: uma primeira aproximação..... 157
Figura XIV: A Grande Máquina Escolar (1970)..... 165

Quadro I – Metáforas Organizacionais por Gareth Morgan (2006)..... 15
Quadro II – Metáforas Organizacionais da escola por Jorge Adelino Costa (1996)..... 15
Quadro III- Perfil do Administrador Escolar nos pioneiros..... 63
Quadro IV: Teorias Administrativas..... 66
Quadro V: Quadro de Referências dos Pioneiros da Administração Escolar..... 66 - 67
Quadro VI: Comparação da Teoria Clássica e Científica com a Teoria das Relações Humanas.... 75
Quadro VII: Resumo das contribuições de Anísio Teixeira para a Administração Escolar..... 90 - 91
Quadro VIII – Resumo das contribuições de Carneiro Leão para a Administração Escolar..... 106
Quadro IX: Assimilação da Teoria de Fayol à Administração da escola proposto por Querino Ribeiro..... 125
Quadro X: Resumo das contribuições de Querino Ribeiro para a Administração Escolar..... 128 - 129
Quadro XI: Quadro comparativo das interpretações de Morgan (1996) e Costa (1996)..... 156

Tabela I: Evolução do Crescimento Populacional e Escolarização no Brasil, da população de 5 a 19 anos, de 1920 a 1970..... 20

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANPAE – Associação Nacional de Professores de Administração Escolar

CF – Constituição Federal

CNC - Confederação Nacional do Comércio

CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DIP – Departamento de Imprensa e Propaganda

FEUSP – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

FFCL – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras

FGV – Fundação Getúlio Vargas

IDORT – Instituto de Organização Racional do Trabalho

IPEI – Instituto Pedagógico do Ensino Industrial

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOEI – Lei Orgânica do Ensino Industrial

MEC – Ministério da Educação

MPEN – Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova

OMEP - Organização Mundial de Educação Pré-Escolar

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

TGA – Teoria Geral da Administração

TRH – Teoria das Relações Humanas

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

Introdução **13**
1. Capítulo I – Administração Escolar no Brasil **22**
1.1.Primeiras aproximações ao tema **22**
1.2.Escola Nova: delimitação de um conceito **25**
1.3.O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932): propostas para a construção de um Sistema Nacional de Educação **31**
1.3.1. Dos deveres do Estado 34
1.3.2. Qual Educação? 35
2. Capítulo II – Os Pioneiros da Administração Escolar **66**
2.1.As influências da Administração Geral para a Administração de Escolas **66**
2.2.Teorias Gerais de Administração: os estudos desenvolvidos por Taylor, Fayol e Elton Mayo **68**
2.2.1. Teoria Científica da Administração **68**
2.2.2. Teoria Clássica da Administração **73**
2.2.3. Teoria das Relações Humanas **74**
2.3.O que é Administração Escolar para os pioneiros? **80**
2.3.1. Anísio Teixeira **80**
a) Administração Escolar **83**
b) Administrador Escolar **84**
c) Formação do Administrador Escolar **85**
d) Influências do modelo de Administração Escolar **88**
2.4.Antônio Carneiro Leão **94**
a) Administração Escolar **95**
b) Administrador Escolar **102**
b.1) As funções do Administrador Escolar **102**
c) Formação para Administração Escolar **103**
d) Influências do modelo de Administração Escolar **106**
2.5. José Querino Ribeiro **109**
a) Administração Escolar **110**
b) Administrador Escolar **118**
c) Formação para Administração Escolar **122**
d) Influências do modelo de Administração Escolar **128**
2.6. Lourenço Filho **132**
a) Administração Escolar **133**
b) Administrador Escolar **136**
c) Formação para Administração Escolar **138**
d) Influências do modelo de Administração Escolar **139**
2.7. Considerações preliminares sobre a análise dos pioneiros **142**
3. Capítulo III – Imagens da Escola Pública: percepções dos modelos administrativos **144**
4. Considerações Finais **179**
Referências Bibliográficas **186**

INTRODUÇÃO

O objetivo dessa dissertação é revisar a produção dos pioneiros da Administração Escolar no Brasil, compreendendo o período de 1935 a 1968. Destacam-se enquanto pioneiros da Administração Escolar no Brasil: Anísio Spínola Teixeira, Antônio Carneiro Leão, José Querino Ribeiro e Lourenço Filho.

Esses educadores são considerados como pioneiros por produzir pesquisas inéditas sobre o tema da Administração Escolar (livros, artigos, periódicos, seminários etc.) nos anos 1935 a 1968, quais sejam:

- 1935 – Administração pública: administração e desenvolvimento (Anísio Teixeira);
- 1938 – Fayolismo na Administração de escolas públicas (José Querino Ribeiro);
- 1939 – Introdução à Administração Escolar (Antônio Carneiro Leão);
- 1952 – Ensaio de uma teoria de Administração Escolar (José Querino Ribeiro);
- 1952 – Pequenos estudos sobre grandes problemas educacionais: alguns aspectos do ponto de vista da Administração Escolar (José Querino Ribeiro);
- 1954 – Racionalização do sistema escolar (José Querino Ribeiro);
- 1956 – Administração pública brasileira e a educação (Anísio Teixeira);
- 1961 – Que é Administração Escolar? (Anísio Teixeira);
- 1963 – Organização e Administração Escolar: curso básico (Manoel B. Lourenço Filho);
- 1968 – Natureza e função da Administração Escolar (Anísio Teixeira).

Revisitar os textos desses autores é deixar um registro importante sobre as ideias de escola e de administração dessa escola no Brasil, que perpassaram por décadas, e lograram grandes avanços à temática da democratização do ensino.

Meu primeiro contato com os pioneiros da Administração Escolar no Brasil se deu por meio de uma aula da disciplina de *Fundamentos da Gestão Escolar*, em que a professora Sofia Lerche Vieira indicou a leitura do texto de Anísio Teixeira, “Que é Administração Escolar?”, de 1961.

Logo na primeira leitura do texto identificamos a atualidade de Anísio Teixeira, assim como dos demais pioneiros, descobrindo-os no decorrer de outras leituras. O discurso forte e expressivo de Anísio Teixeira me incentivou a pesquisar mais sobre o tema, o que se concretizou na minha monografia, apresentada ao final do curso de Pedagogia na Universidade Estadual do Ceará (UECE), em 2011, intitulado *Administração e Gestão Escolar: tensões e contradições*.

Esse primeiro trabalho trouxe para esta análise uma base para construirmos novas hipóteses de pesquisa. Durante a execução da monografia, nos aproximamos da temática desenvolvida pelos autores nos textos: Introdução à Administração Escolar, de Antônio Carneiro Leão (1939); Ensaio de uma teoria de Administração Escolar, de José Querino Ribeiro (1952); Que é Administração Escolar? de Anísio Teixeira (1961) e Organização e Administração Escolar: curso básico, de Manoel B. Lourenço Filho (1963).

A monografia foi importante para orientar o recorte e a base dos estudos pretendidos durante o mestrado. Nessa etapa, me debrucei com maior afinco e maturidade para analisar discussões importantes ao cenário da história das ideias pedagógicas do período em que as obras foram produzidas, bem como do conceito abordado por esses autores, no tocante à administração das escolas públicas.

Para análise das obras, utilizamos a metodologia de Análise de Conteúdo, explanada por Laurence Bardin, que define este método como “um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a ‘discursos’ (conteúdos e continentes) extremamente diversificados”. (BARDIN, 2011, p. 15).

Para efeitos de aplicação da metodologia, foram seguidos os passos elencados por Bardin (2011), no que diz respeito à escolha do material a ser analisado; à formulação de hipóteses e objetivos e à elaboração de categorias, que fomentaram o estudo trazendo respostas às hipóteses elencadas. O procedimento de leitura do material iniciado durante a graduação se estendeu a um número maior de obras, buscando assegurar a amplitude e qualidade dos dados produzidos nesta pesquisa.

Após a leitura das obras, organizamos algumas categorias para facilitar a análise dos pioneiros da Administração Escolar, como: Administração Escolar; Administrador

Escolar; Escola; Formação de Administradores Escolares e Influências do modelo de Administração Escolar.

A presença ou não dessas categorias são necessárias à definição da segunda etapa de análise dos pioneiros da administração escolar no Brasil, que se dá pelo uso das metáforas organizacionais propostas por Gareth Morgan (2006) e Jorge Adelino Costa (1996). O método de observação dos estudos dos pioneiros da Administração Escolar por meio das metáforas é uma nova forma de interpretar os modelos debatidos por esses autores, como uma segunda opção de estudo, buscando novas alternativas de síntese dos estudos pesquisados.

As metáforas apresentadas por esses autores são as seguintes:

Quadro I – Metáforas Organizacionais por Gareth Morgan (2006)

Gareth Morgan (2006)
Organização como organismo
Organização como máquina
Organização como instrumento de dominação
Organização como sistemas políticos
Organização como cérebros
Organização como fluxo e transformação
Organização como cultura
Organização como prisões psíquicas

Quadro II – Metáforas Organizacionais da escola por Jorge Adelino Costa (1996)

Jorge Adelino Costa (1996)
A escola como empresa
A escola como burocracia
A escola como arena política
A escola como anarquia
A escola como cultura

Fonte: Pesquisa do autor

Essas metáforas sintetizam modelos de organização de empresas (MORGAN, 2006) e de escolas (COSTA, 1996). Uma metáfora, nesse caso, atribui uma imagem aos processos administrativos utilizados por seus diretores ou gerentes. As metáforas deste

estudo são utilizadas como elemento de análise da aplicação da Teoria Clássica e Científica da Administração Geral a empreendimentos diversos, como empresas, escolas, hospitais etc.

Os pioneiros da Administração Escolar tiveram como referências os estudos das Teorias Científicas e Clássicas, como, por exemplo, as de Taylor e Fayol. Observando estas influências, notamos que o emprego dessas teorias em relação às escolas reproduz um paradoxo entre o que se propõe de escola (o debate da Escola Nova) e o que se propõe enquanto administração dessa escola. As metáforas possibilitam maior aproximação entre a influência e o emprego dessas teorias no universo escolar, como veremos no decorrer da dissertação.

O levantamento bibliográfico para esta dissertação também foi realizado com consultas à Base de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (Portal no formato 2012/2013); Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações; Portal *Scientific Eletronic Library Online (Scielo)*; *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Redalyc)* e Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE). A orientação na escolha desses *sites* para consulta contou com a colaboração dos bibliotecários da Biblioteca de Educação da Universidade de São Paulo.

A primeira etapa de consulta às teses e às dissertações foi realizada por pesquisa no Portal CAPES, com os seguintes buscadores: Antônio Carneiro Leão; Anísio Teixeira; José Querino Ribeiro e Lourenço Filho. Dos resultados, identificamos a produção de 22 trabalhos que utilizam a obra de **Antônio Carneiro Leão,** como objeto de estudo ou referencial bibliográfico. Desses 22 trabalhos, três foram escolhidos (MENDONÇA, 1987; SILVA, 2006; LUZ, 2004) para apreciação neste estudo.

Os 270 trabalhos têm como objeto de estudo ou referencial bibliográfico **Anísio Teixeira**. Foram escolhidos 21 trabalhos (BARREIRA, 1989; LEITE, 1990; NUNES, 1991; MOREIRA, 1995; FAVORETO, 1998; SANTOS, 1999; PAGNI, 1999; FILHO, 2002; REZENDE, 2002; GALLO, 2003; SCHIMIDT, 2003; SOUZA, 2004; FONTES, 2005; MATTOS, 2008; SILVA, 2010; GOMES, 2011; CARDOSO, 2011; SILVA, 2011; NOBRE, 2012; NASCIMENTO, 2012 e MEURER, 2012). Nenhum desses trabalhos tem como enfoque a contribuição do pioneiro para a Administração Escolar.

Cinco trabalhos foram encontrados sobre **José Querino Ribeiro**, dos cinco, três foram escolhidos (RIBEIRO, 2001a; RIBEIRO, 2006b e APARECIDA, 2012). De **Lourenço Filho**, 400 trabalhos foram encontrados no Portal CAPES de Teses e Dissertações. Destes, foram escolhidos dois trabalhos (TEIXEIRA, 1988 e RIBEIRO, 2001a).

A seleção dessas teses e dissertações deu-se a partir da leitura dos resumos disponibilizados na Ficha CAPES. Como forma de validação das informações e trabalhos encontrados na Base da CAPES, foi sugerida consulta na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações pelos bibliotecários da FEUSP, os mesmos trabalhos foram encontrados em ambos os *sites*.

Foi realizada pesquisa junto à Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE), nas publicações disponíveis na Internet, compreendendo os anos de 2007 a 2013. Foram escolhidos trabalhos que tivessem como objeto de estudo os pioneiros da Administração Escolar, bem como os trabalhos que fizeram uso de suas obras aqui analisadas ou que fossem pertinentes ao estudo de construção desse campo temático (MENEZES, 2007a; RIBEIRO; MACHADO, 2007; MENEZES, 2007b; PARO, 2007; DIAS, 2007; SANDER, 2007; MAIA, 2008 e CASTRO, 2007).

Não foram encontrados trabalhos publicados nesse recorte temporal que analisassem a obra de Antônio Carneiro Leão, o que difere do extenso número de publicações sobre Querino Ribeiro, Lourenço Filho e Anísio Teixeira, mesmo que com focos diferentes da administração escolar. Outros artigos e pesquisas compõem o banco bibliográfico dessa dissertação, sendo que foram pesquisados e adquiridos nos Portais *Scielo* e *Redalcy* e serão citados no decorrer do trabalho.

Aproximação ao tema

Realizando uma pequena reflexão sobre o uso de contextos históricos no processo de compreensão de fenômenos sociais e políticos, ressalta-se o trabalho de James Mahoney (2006), *Historical context and path dependence*, em que o autor aborda as dificuldades de aceitação, na maioria dos estudos sociais, da importância da História. Eventos particulares no passado podem ter efeitos cruciais no futuro, no entanto esses eventos podem estar localizados num passado bem distante e, frequentemente, esses efeitos que não são percebidos de imediato tornam-se claros, no decorrer do tempo.

Nesse contexto, o estudo dos pioneiros da Administração Escolar integra a temática como elemento de contingência da discussão, apontando condições iniciais de construção de um campo teórico da Administração Escolar, objeto de estudo deste trabalho.

> Parece que não há administração no Brasil no sentido real de algo que se possa aprender e, muito menos, em educação, onde, ao que parece, nunca houve busca de administradores para as escolas. Qualquer pessoa pode dirigir as escolas. Qualquer pessoa pode administrar o ensino. É evidente que o país acha que para isso não é preciso preparo (TEIXEIRA, 1961, p. 2).

Anísio Teixeira retrata a ausência de administração escolar no Brasil. O texto foi escrito em 1961, mesmo ano de produção da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), cujo projeto teve participação ativa de Anísio Teixeira. Nesse trecho também podemos destacar que, desde os anos 1930 o problema da fundamentação do campo de Administração Escolar, embora se observe uma importante produção naquela época, sua implementação não ocorria como se esperava.

Não há registros da formação de uma teoria própria de Administração Escolar no Brasil. Desde os primórdios do século XX, fortes mudanças marcaram o cenário educacional brasileiro, principalmente no que se refere ao período do governo de Getúlio Vargas (ANDREOTTI, 2010). Traços desse tempo, que justificaram grande parte das mudanças econômicas e sociais, decorrem do processo de industrialização e urbanização do Brasil.

O processo de industrialização e urbanização, que se iniciou de forma tardia no Brasil (DRAIBE, 1985), repercutiu, significativamente, nos objetivos educacionais propostos à época (1935 a 1968). Tais transformações do âmbito político e social trouxeram às escolas objetivos de caráter subjetivo sobre a formação de um novo perfil de trabalhador e de um novo perfil de educação. Grande parte desse período foi regido pelo Getulismo, compreendendo os anos de 1930 a 1945 (FAUSTO, 2007). Acontecimentos políticos, como a Revolução de 1930, o Estado Novo e a Política Trabalhista, são exemplos de marcos que orientaram a política social no Brasil.

Nesse período, observa-se um crescimento no âmbito legal da educação brasileira (Anexo I), bem como o surgimento de instituições da rede privada e pública,

que interferem sobremaneira no campo da Administração Escolar, nas suas origens e pressupostos, que serão discutidos no decorrer do texto.

Quanto à situação educacional do período de 1935 a 1968, Otaiza de Oliveira Romanelli, em seu livro *História da Educação no Brasil*, aborda o retrato contraditório entre a expansão do ensino e os avanços do capitalismo industrial.

> Se, de um lado, cresceram a procura de uma escola e as oportunidades educacionais, de outro lado a estrutura escolar não sofreu mudanças substanciais, a ponto de oferecer, quantitativa e qualitativamente falando, o ensino de que a sociedade carecia. (ROMANELLI, 1985, p. 62).

Romanelli aponta a urbanização enquanto processo decorrente da industrialização. Tais processos influenciaram na melhoria do índice de alfabetização do povo. De acordo com a autora, o crescimento populacional dos anos 1920 a 1970 foi acompanhado também da evolução de matrícula, que repercutiu no aumento da taxa de escolarização de 8,99% em 1920, para 53,72% em 1970. Como a própria autora destaca, podemos concluir que houve um esforço da nossa sociedade para essa expansão, apresentada na tabela a seguir:

Anos	**População De 5 a 19 Anos**	**Matrícula no Primário**	**Matrícula no Médio**	**Total de Matrícula**	**Taxa de Escolarização**	**Crescimento da População**	**Crescimento da Matrícula**
1920	12.703.077	1.033.421*	109.281*	1.142.702*	8,99	100	100
1940	15.530.819	3.068.269	260.202	3.328.471	21,43	122,26	291,28
1950	18.826.409	4.366.792	477.434	4.924.226	26,15	148,20	430,92
1960	25.877.611	7.458.002	1.177.427	8.635.429	33,37	203,71	755,70
1970	35.170.643	13.906.484	4.989.776	18.896.260	53,72	276,86	1.635,64

Tabela I: Evolução do Crescimento Populacional e Escolarização no Brasil, da população de 5 a 19 anos, de 1920 a 1970. Fonte: Romanelli (1985, p. 64).

Na década de 1920, reformas educacionais como as que ocorreram em Minas Gerais, Pernambuco e Distrito Federal, marcaram um período de expansão e melhora do ensino no Brasil. O que começou com a construção de prédios escolares, se estendeu para a procura pela escola e pelo direito à educação, fruto de processos democráticos incidentes e movimentos de educadores e intelectuais do período. Em paralelo, os

ensejos do governo eram de formar para o mercado de trabalho, para o progresso social e para o desenvolvimento do país.

A proposta era reverter a assistência dualista do Sistema Educacional, que previa as oportunidades educacionais para os ricos ou para aqueles que a pudessem custear, ampliando as oportunidades às classes populares. Embora esse objetivo tenha tido suas modificações enquanto direito social e garantia do Estado, durante as décadas de 1930 a 1960, os conflitos e as propostas pela democratização do ensino surtiram efeitos ao longo prazo e alicerçaram fortes bases de discussão e formação da escola pública.

Nesse mesmo período surgem os primeiros escritos para a Administração Escolar no Brasil. O período em análise é abordado também como o Nacional-Desenvolvimentismo, expressão que significa o delimitar de políticas em prol do desenvolvimento do país, bem como do nacionalismo. Essas perspectivas tiveram sua ligação potencializada com o sistema educacional, "pela necessidade de trazer a educação para a arena política e inserir mão de obra qualificada no processo de desenvolvimento que se consolidava" (GALLINDO; ANDREOTTI, 2010, p. 130).

As influências advindas da industrialização e urbanização do Brasil sofreram o impulso com a criação de órgãos pró educação, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 1945; o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em 1946 e a Organização Mundial de Educação Pré-Escolar (OMEP), em 1948 (GALLINDO; ANDREOTTI, 2010), que trouxeram a educação para um lugar de destaque, como instrumento determinante para a erradicação das desigualdades mundiais.

Nesse ensejo, a busca pelo desenvolvimento nacional e a escola, enquanto aparelho de formação de recursos humanos necessários à sociedade capitalista, serviu de base à introdução de uma nova **Ciência da Educação**, bem como de novas teorias administrativas no serviço público e educacional do Brasil.

Esse período é o pano de fundo para a análise dos pioneiros da Administração Escolar no Brasil. Esses autores, além de produzirem os primeiros textos sobre Administração Escolar, serviram de base para a formação da escola atual.

Organização da Dissertação

Este trabalho de dissertação se divide em introdução e três capítulos. O primeiro capítulo tem como objetivo explanar sobre as origens e pressupostos da Administração Escolar no Brasil. Nesse capítulo, apresenta-se um resgate do contexto dos anos 1930, a difusão da Escola Nova e das Teorias de Administração Escolar no Brasil.

Esse cenário servirá de base explicativa ao surgimento das Teorias administrativas capitalistas, à formação do campo da Administração Escolar no Brasil. O segundo capítulo traz a apresentação e análise das obras de Anísio Teixeira, Carneiro Leão, Lourenço Filho e Querino Ribeiro. As influências dos escritos produzidos por esses pioneiros estão dispostas no decorrer da análise.

No capítulo três, analisamos o conteúdo das obras dos pioneiros da Administração Escolar no Brasil, sob a ótica das Metáforas Organizacionais. A ideia é produzir elementos para pensarmos a imagem da escola pública como fruto do modelo administrativo nela imposto. O último capítulo aborda as considerações finais do trabalho.

1. A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL

"O problema da educação do povo continua a ser, ainda e sempre, o nosso magno problema"
(Mensagem de Getúlio Vargas em 15 de novembro de 1933).

1.1. Primeiras aproximações ao tema

A dificuldade de escrever sobre o tema da Administração Escolar no período de 1935 a 1968, não se restringe ao fato de ser um tema que envolva a interdependência entre dois campos de estudo, o da Administração Científica ou Clássica e o da Educação Pública, mas também pelos acontecimentos históricos que integram o período de 1930 a 1964 no Brasil e no mundo.

No Brasil passávamos pela **Revolução de 1930**, movimento armado que retirou as oligarquias de Minas Gerais e São Paulo do poder e trouxe Getúlio Vargas à presidência da República por meio de um Golpe de Estado. Em nível mundial sofríamos com a **Grande Depressão dos anos 1930**, devido a uma crise de superprodução do sistema capitalista.

Em 1937 entrávamos na fase do **Estado Novo** no Brasil, período que deu origem ao autoritarismo, derrubando a Constituição de 1934[1], que preservava o liberalismo e o presidencialismo. Outorgava-se a Constituição de 1937[2] com características autoritárias e antidemocráticas. Os movimentos desse período culminaram na **Ditadura Militar** a partir do Golpe de 1964, que teve seu fim em 1985 com o último mandato do general João Baptista Figueiredo, momento histórico conhecido como período de redemocratização do país.

---

[1] Dando sequência aos avanços políticos da educação do país, temos a Constituição de 1934, que apresenta muita das influencias "novistas" do período. "Pela primeira vez, um texto constitucional brasileiro dedicaria um capítulo à educação, tratando de temas que, a partir de então, seriam incorporados a todos os demais." (OLIVEIRA, 2007, p. 18). Delimitava a responsabilidade da família e dos Poderes Públicos para com a proposição de uma educação como direito de todos.

[2] Na Constituição de 1937, instituída por Getúlio Vargas temos algumas mudanças quanto a esse dever. O Estado está com o dever subsidiário, sendo que o dever principal e natural seria dos pais. A constituição de 1946 retoma o ideário de 1934 de uma educação como direito de todos, dentre outros aspectos e reformulações.

Observam-se os inúmeros acontecimentos desse período na História Brasileira, no entanto o trabalho concentra-se nessa linha temporal de 1935 a 1968 pela escolha das obras dos pioneiros da Administração Escolar. Percebe-se a influência desses acontecimentos na obra e História da Educação Brasileira e, para tanto, o esforço nesse capítulo é resgatar alguns fatos importantes da História que interagem com as obras dos pioneiros e suas proposições para a educação nacional.

O ato de reler as obras de Anísio Teixeira e Lourenço Filho, defensores das ideias de Escola Nova no Brasil, nos deixa uma tarefa de grande responsabilidade para análise de seus escritos. Ambos foram educadores que deixaram um legado importante a defesa da escola pública brasileira, que registraram de maneira magistral seus conhecimentos e ideias, numa extensa obra, na forma de livros, artigos, periódicos, discursos, cartas, etc.

Parte, também, desse princípio uma vasta contribuição escrita para a educação nacional, a dificuldade em analisar esses pioneiros, delimitando recortes de suas obras sem perder sua essência. Suas ideias nortearam decisões políticas para a educação nacional e reformas educacionais nos Estados Brasileiros, como as implementadas no Distrito Federal (1928) e em Pernambuco (1928), momento compartilhado também por outro pioneiro da Administração Escolar no Brasil, Antônio Carneiro Leão.

Como destaca Diana Gonçalves Vidal, em texto de comemoração aos 80 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), Antônio Carneiro Leão dividia com Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto e Almeida júnior, o Conselho Diretor da Associação Brasileira de Educação (ABE). No entanto, não compôs o quadro de signatários do Manifesto (1932), que encabeçava as ideias revolucionárias de Anísio Teixeira e outros precursores (VIDAL, 2013).

> As ausências eram tão relevantes quanto as presenças. Tomemos apenas duas: Antônio Carneiro Leão e Everardo Backheuser. O primeiro tinha sido reformador da Instrução Pública no Distrito Federal (1926) e em Pernambuco (1928) e, como já dito, dividia com Teixeira e Peixoto a direção da ABE; o segundo colaborara intensamente com Fernando de Azevedo na difusão da Escola Nova na reforma de 1927, tendo liderado a Cruzada Pedagógica pela Escola Nova. Havia, assim, fissuras decorrentes de disputas políticas entre os signatários (caso de Fernando de Azevedo e Carneiro Leão) e/ou disputas ideológicas (caso do educador católico Backheuser). (VIDAL, 2013, p. 580).

Além dos conflitos internos de ordem ideológica e de disputa política dos signatários do Manifesto de 1932, que somam 26 assinaturas, havia ainda os conflitos políticos enraizados no documento. O Manifesto tornou-se um símbolo em defesa da escola pública, do ideário de Escola Nova e, mais que isso, a materialização do conflito entre a Pedagogia Tradicional e a Pedagogia Nova (SAVIANI, 2010).

O conflito entre o poder concedido à Igreja nas decisões da sociedade e as mudanças de ordem política e econômica já são conhecidas. Na década de 1930, parece-nos que o conflito no Brasil ganhou maior proporção, do que anteriormente se tinha conhecimento, no que diz respeito às mudanças educacionais.

Para melhor compreensão desses fatos, a leitura do trabalho de Carlos Jamil Cury, *Ideologia e educação brasileira: católicos e liberais* (1978) apresenta melhor a disseminação e conflito de ideias que ocorreram entre a Igreja, enquanto representante dessa Pedagogia Tradicional e a Pedagogia Nova, tendo como representantes mais expressivos, no momento, Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo, nos anos de 1930.

Esse conflito, entre a Igreja e os pioneiros da Escola Nova, tem como fio condutor o princípio de que o mundo estava em crise (CURY, 1978). No Brasil, estávamos vivendo a Era Vargas, período que se divide em: Governo Provisório (1930-1934); Governo Constitucional (1934-1937) e Governo Autoritário (1937-1945). (CAPELATO, 2000; FAUSTO, 2007).

No mundo, ressentia-se o período pós Primeira Guerra Mundial, a crise do sistema capitalista e a recessão internacional. Com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York em 1929, provocou-se uma desordem na produção norte-americana e europeia, o que atingiu a economia brasileira, orientando, por meio do Governo Vargas, medidas políticas e organizacionais para a industrialização do país (ANDREOTTI, 2010).

> Desse modo, a década de 1930 é conhecida como o marco referencial da modernidade na história do Brasil, modernidade esta entendida como um processo de industrialização e urbanização. Foi também um período marcado por intensa dinâmica sociopolítica que deu origem a episódios importantes da história do Brasil, como a Revolução de 1930, a Revolução Constitucionalista de 1932 e a instauração do Estado Novo, em 1937. (ANDREOTTI, 2010, p. 104).

Para os católicos, essa crise era de consciência e de descumprimento dos deveres por parte da sociedade; para os escolanovistas, a crise era fruto de uma mudança civilizatória ocasionada pelo avanço tecnológico e científico (CURY, 1978). Tais avanços se dão pelos processos de industrialização e urbanização, que chegaram tardiamente ao Brasil.

1.2. Escola Nova: delimitação de um conceito

Pode-se dizer que o primeiro livro que trouxe de forma mais ampla a divulgação do ideário da Escola Nova para o Brasil, foi o de Lourenço Filho, *Introdução à Escola Nova*. De acordo com Saviani,

> Embora se faça menção a alguns trabalhos publicados anteriormente contendo referências à Escola Nova, como Educação, 1909; O Brasil e a educação popular, 1916; e Problemas de educação, 1919, de Carneiro Leão, pode-se dizer que o primeiro livro empenhado em divulgar o ideário renovador no Brasil, de forma sistemática, foi Introdução ao estudo da Escola Nova. (SAVIANI, 2010, p. 200).

O livro divide-se em cinco lições. A abordagem do livro era explicitar os pressupostos da Escola Nova no Brasil, fazendo adaptações e usos de Teorias de Aprendizagem do âmbito da Psicologia e Filosofia da Educação, por exemplo. Para citar algumas referências utilizadas por Lourenço Filho nesse âmbito, temos o que ele denomina de sistemas aplicados de Maria Montessori e Decroly, e a Filosofia de John Dewey:

> Como systemas applicados, dignos de estudo, indicamos os de Montessori, Decroly e Dewey... Ambos [sistemas de Montessori e Decroly] nasceram da observação de creanças anormaes, ambos foram elaborados e ensaiados por educadores médicos. Em ambos, a concepção educativa é accentuadamente vitalista: o que importa é permitir a expansão vital de cada sêr, leval-a ao mais alto gráu de desenvolvimento. Como consequência, o princípio da liberdade do educando, que implica o da actividade auto-educadora, e o respeito pela indiviudalidade da creança. (LOURENÇO FILHO, 1930, p. 165)[3].

Maria Montessori, médica e educadora, desenvolveu ideias para uma nova pedagogia, que foram nomeadas como Método Montessoriano. O método consiste na junção de técnicas e materiais didáticos, com vistas à autoeducação da criança, respeitando sua liberdade de aprendizagem e interferência no conhecimento. O princípio da autoeducação refere-se à liberdade da criança em realizar aquilo que aprecia, tendo na figura do professor, um mediador e observador da atividade. Dessa forma, a proposta

[3] A escrita original das obras foi mantida sem alterações durante toda a pesquisa.

é conhecer os gostos de cada aluno e, assim, elaborar atividades que se aproximem do cotidiano deles, de forma a facilitar o desenvolver do conhecimento científico individualmente.

Declory, também médico, desenvolveu um método próximo aos ideais de Montessori, com diferença na proposta de trabalho em grupo ao invés de individualizado. As técnicas propostas por ele se resumem em três aspectos: observação, associação e expressão. A observação é o ato de mediar do professor, durante a atividade. A partir disso é possível fazer as associações com o contexto, e a expressão é a resposta dada pelas crianças sobre aquilo que foi aprendido.

Tendo como base os métodos acima apresentados e atrelados à filosofia desenvolvida por Dewey, iniciaram-se as proposições de renovação educacional no Brasil de 1930. É importante delimitar a compreensão de Dewey acerca do que é educação, para compreendermos como essa transposição de ideias ocorre. De acordo com Cunha, Dewey entende que:

> A educação é campo fértil para a filosofia por fornecer o espaço de investigação que esta necessita para testar suas hipóteses sobre o homem, mais precisamente sobre o homem em coletividade. Vem daí a concepção deweyana de que a filosofia pode ser vista como a "teoria geral da educação", se esta for entendida como "processo de formar atitudes fundamentais, de natureza intelectual e sentimental, perante a natureza e os outros homens". (CUNHA, 2001, p. 4)

Lourenço Filho dispõe sobre a definição da proposta de Escola Nova à luz dos autores debatidos. Segundo ele,

> Os programmas propostos, sem excepção, manifestam tendencia para se basearem na evolução affectiva da creança, ao envez de obedecerem como outrora, a um plano logico e abstracto, da sciencia organisada do adulto. <u>São programmas geneticos, que procuram seguir a evolução dos interesses naturaes da creança.</u> Por isso mesmo, globalisam as materias, sob a forma de problemas de desenvolvimento, centros de interesse, ou projectos. Dessa comcepção, resulta completa transformação do andamento do trabalho escolar, ou seja do horario. Em logar de horarios mosaicos, com discrimnação de lições, por minutos, surgem planos flexíveis, para o ensino diario ou semanal, em que os impulsos naturaes das creanças possam ser aproveitados com efficacia, no sentido do trabalho creador. Programmas e horarios não separam, na Escola Nova, a materia, do methodo, o conteúdo, da funcção do aprendizado. Em consequencia, problema da disciplina não existe também em separado [...] <u>O ideal da pedagogia moderna é a liberdade interior, a formação de dentro para fóra.</u> O ideal da velha pedagogia era a autoridade externa, a imposição de normas e a transmissão de conhecimentos de fóra para dentro. Era a escola da autoridade. Autoridade do mestre, a cujo espirito o discipulo deveria amoldar-se, autoridade do texto e maxima autoridade, quando este fosse único [...] Antes, a pedagogia era a conducção

> por mão estranha. Agora, toda educação significa, em ultima analyse, auto-educação. (1930, p. 223-224, grifo nosso)

A proposta envolve a perspectiva da autoeducação, da liberdade interior do educando, divergente da proposta da pedagogia anterior, uma pedagogia tradicional. Advém dessa perspectiva uma pedagogia libertária, ideal aos princípios de democracia que estavam se desenvolvendo no país. Uma educação, cuja função é "biológica" e tem por objeto "organizar e desenvolver os meios de ação durável, com o fim de dirigir o desenvolvimento natural e integral do ser humano em cada uma das etapas de seu crescimento, de acordo com uma certa concepção do mundo". (Ministério da Educação, 2010, p.40).

O nascer dessa nova perspectiva educacional está aliado às mudanças da estrutura de trabalho e economia vigentes, que passavam pela industrialização, não só das técnicas de trabalho e organização de empresas, mas de toda a esfera social. Esse movimento de mudança exigia um homem novo e para um homem novo, uma formação nova.

Mais claramente percebemos essas raízes da industrialização e da educação nova para a concepção de um homem novo, no texto produzido por Anísio Teixeira, no ano de 1930, intitulado *Por que Escola Nova?*:

> A industria está tornando possível a completa exploração dos recursos materiaes do planeta e mais do que isto está articulando e integrando a terra inteira. Graças à machina, não somente, o homem multiplicou o rendimento de seu trabalho – na America, o trabalho actual de um homem equivale ao de 40 homens physicamente validos, como, pela facilidade do transporte e da communicação, criou uma nova interdependencia entre todos os pontos do globo. Não somente somos immensamente mais ricos. Temos além disto um sentimento novo da nossa profunda dependencia dos demais centros de producção ou de cultura.
> [...]
> A "grande sociedade" está a se constituir e o homem deve ser preparado para ser um membro responsavel e intelligente desse novo organismo. (TEIXEIRA, 1930, p. 5).

Um homem novo seria capaz de intervir nos problemas decorrentes dessa mudança, como, por exemplo, intervir na redução de suas funções de trabalho a meras tarefas de reprodução, bem como sua desvalorização pelo uso da máquina, o que provocou um aumento de desemprego na época. A grande sociedade crescera e, dentro dela, desenvolveu-se uma perspectiva de vida nova, uma vida social democrática, o que

estava aliado também ao crescimento e mudanças por meio da urbanização e industrialização.

Teixeira discorre sobre o tema da democracia ressaltando sua importância pelo desenvolvimento do “respeito entre os homens” e do reconhecimento de cada indivíduo como uma pessoa capaz de interferir na política e na sociedade. Portanto, o que podemos perceber é que o autor aborda a educação como um pressuposto a romper com esse paradoxo, entre a concepção de trabalho vigente e o rompante social da democracia.

> [...] democracia é acima de tudo um modo de vida, uma expressão ethica da vida, e tudo leva a crêr que o homem nunca se encontrará satisfeito com nenhuma forma de vida social, que negue essencialmente a democracia.
>
> Dois deveres se desprendem dessa tendencia moderna e se reflectem profundamente em educação: o homem deve ser capaz, economicamente e individualmente e o homem deve se sentir responsavel pelo bem social. Personalidade e cooperação são os dois polos dessa nova formação humana que a democracia exige. (TEIXEIRA, 1930, p. 6).

Portanto, a vivência da democracia se inicia com a formação do homem novo que, por sua vez, deve ser realizada dentro dessa nova escola, uma escola que fuja aos pressupostos da escola tradicional de caráter “suplementar e preparatório”.

> Esse novo homem, com novos habitos de adaptabilidade e ajustamento, não pode ser formado pela maneira estatica da escola tradicional que desconhecia o maior facto da vida contemporanea: a progressão geometrica com que a vida está a mudar, desde que se abriu o cyclo das invenções.
>
> Nós podemos perceber a nova finalidade da escola, quando reflectirmos que ella deve hoje preparar cada homem para ser um individuo que pense e que se dirija, por si, em uma ordem social, intellectual e industrial eminentemente complexa e mutavel. Antes a escola supplementava com algumas informações dogmaticas uma educação que o lar e a communidade ministravam ao individuo, em uma ordem, por assim dizer, estatica de cousas. Toda educação consistia em ensinar a seguir e a obedecer.
>
> Hoje, sem nenhum exaggero, si quizermos que a nova ordem de cousas funccione com harmonia e integração, precisamos que cada homem tenha as qualidades de um *leader*. Pelo menos a si elle tem que guiar, e o tem que fazer com mais intelligencia, mais agilidade, mais hospitalidade para o novo e imprevisto, do que os velhos *leaders* autoritarios de outros tempos. (TEIXEIRA, 1930, p. 6).

Mas do que se trata a Escola Nova? Ainda de acordo com o autor,

> A nova escola precisa dar à criança não somente um mundo de informações singularmente maior do que o da velha escola – só absoluta necessidade de ensinar sciencia era bastante para transformal-a como ainda lhe cabe o dever de apparelhar a criança para ter uma attitude critica de intelligencia: para saber julgar e pezar as cousas, com hospitalidade mas sem credulidade excessiva; para saber discernir na formidavel complexidade da integração industrial moderna as tendencias dominadoras, discernimento que lhe habituará a não perder sua individualidade e a ter consciencia do que vae passando sobre ella pelo mundo afóra: e ainda, para sentir, com lúcida objectividade, a interdependencia geral do planeta e a necessidade de conciliar o nacionalismo com a concepção mais vigorosa da unidade economica e social de todo o mundo. (TEIXEIRA, 1930, p. 8).

Nesse sentindo, o autor utiliza os princípios de uma Escola Nova debatidos por Kilpatrik. Este teórico foi discípulo de John Dewey e replicou seus ensinamentos em defesa dessa nova escola, quais sejam:

> 1 – Uma escola de vida e de experiencia para que sejam possiveis as verdadeiras condições do acto de apprender.
>
> 2 – Uma escola onde os alumnos são activos e onde os projectos formem a unidade typica do processo da apprendizagem. Só uma actividade querida e projectada pelos allumnos pode fazer da vida escolar uma vida que elles sintam que vale a pena viver.
>
> 3 – Uma escola onde os professores sympathisem com as crianças sabendo que só atravez da actividade progressiva dos alumnos podem elles se educar, isto é, crescer; e que saibam ainda que crescer; é ganhar cada vez melhores e mais adequados meios de realizar a propria personalidade dentro do meio social onde o alumno vive. (TEIXEIRA, 1930, p. 11).

Portanto, a escola era vista como uma oportunidade para a prática da democracia. Nela, deveria ocorrer o incentivo à participação e à interação de mestres e alunos. Ao aluno, deveria ser dado o sentido de independência e direção, a oportunidade de “viver com os outros com a máxima tolerância, sem perder a sua personalidade” (TEIXEIRA, 1930, p. 8). Não cabia à escola oferecer soluções aos problemas da juventude, apesar de sua responsabilidade social para com eles.

O objetivo da Escola Nova é ajudar os jovens, em um meio social liberal, a resolver os seus problemas “moraes e humanos formando homens livres, educando ao invés de instruir, preparando o jovem para um futuro incerto, que cabe a ele decifrar, ensinar a viver com mais inteligência e tolerância, com nobreza e felicidade” (TEIXEIRA, 1930, p. 9).

A escola era vista por Anísio Teixeoira (1930, p. 9) como “uma réplica da sociedade a que ella serve”, o que se assemelha à concepção de escola de John Dewey. O que diferencia essa escola da tradicional está além de sua definição e proposta, mas também na diferença que ela absorve do que é aprender e ensinar.

Aprender nos princípios da Escola Nova é o contrário de memorizar, compreender e usar palavras próprias para descrever o compreendido. Aprender é “ganhar um novo modo de agir”, isso decorre da adição de habilidades. E dessa maneira que Anísio Teixeira relata ser o aprendizado, quando desenvolvemos uma habilidade aprendemos um novo modo de agir e pensar.

Essa escola teria como material de trabalho principal a vida dos seus alunos. O ensino é uma ação de guiar o aluno, portanto, o que se apresenta e se acredita ser uma Escola Nova é um conjunto de técnicas e trocas que simbolizam a harmonia entre a situação escolar e a vida do aluno, de forma progressiva, sem a necessidade de ser repetida, pois o ato de ensinar não tem como ser repetido, é único em sua forma de assimilação e aprendizado.

Nenhum material ou parâmetro estabelecido e estruturado fazem parte desse conceito de Educação e Escola. A escola deixaria de ser a “escola de ouvir” (escola tradicional) para ser a escola de agir ou “escola de trabalhar” (Escola Nova).

Os mestres teriam liberdade para trabalhar, sem a atribuição de hierarquias escolares, sem o uso de pressões por parte de seus administradores. A arte de educar, segundo Anísio Teixeira é muito “alta”, para subordinar-se a métodos como “tarefas mecânicas”.

O administrador deveria “confiar no mestre” e dar ao professor, e ao aluno, a “oportunidade para pensar e julgar por si”, pois se acreditava que cada um saberia resolver seus problemas da melhor forma possível. Não poderia se valer do uso de “fórmulas” para exercer a ordem dentro do espaço escolar. Para ordenar, era preciso ater-se à “autoridade interna”, ou seja, à participação e autonomia dos atores da escola.

Dessa forma, temos que Anísio Teixeira e Lourenço Filho, debruçaram-se a descrever os princípios e diretrizes dessa nova educação e, dentro dela, uma nova escola, por acreditarem que o período em que viviam exigia essa mudança, tendo a escola como reflexo social.

Destaca-se a importância de se ater a esses conceitos e como eles foram desenhados, para então compreender as formas tecidas pelos pioneiros da Administração Escolar na organização do trabalho dessa escola.

Essas ideias fazem parte de um cenário de longas disputas pela educação pública para todos. Os conflitos entre católicos e escolanovistas gerou um movimento, que já despontava desde os anos 1920 na representação de Fernando de Azevedo, que se materializou com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), que se materializa enquanto proposta de construção de um Sistema Nacional de Educação.

1.3 O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932)[4]: propostas para a construção de um Sistema Nacional de Educação

A I Conferência Nacional de Educação que ocorreu em 1927 já trazia os ensejos de um movimento de renovação educacional, os conferencistas "procuravam soluções para os problemas sociais e educacionais que emergiam da crise que se instalava, no longo apagar das luzes da república oligarca" (BRASÍLIA, 1993, p. 41).

A conferência realizou-se no fim da República Velha e trouxe, para a discussão da educação, os impasses quanto ao sistema capitalista e sua interferência nas técnicas de trabalho.

> O capitalismo moderno colocava os homens, uns diante dos outros, em termos do valor de seus bens de serviço. O povo entrava em cena, menos timidamente, lançando-se às greves e saindo às ruas para exercer pressão contra os excessos da dominação oligárquica. (BRASÍLIA, 1993, p. 41- 42).

A sociedade naquele período apresentava um crescimento urbano significativo, que impregnados pelos padrões capitalistas migrava-se de uma economia basicamente agrária, para uma força de produção industrial. Nesse ensejo, as preocupações sobre a preparação dessa sociedade para receber essas mudanças eram urgentes, o dinamismo do mercado e a produção industrial trouxeram consigo novas noções de valores e de educação que precisavam ser aprendidos.

---

[4] Outros documentos oficiais retrataram a proposta de administração da escola e o conceito de educação debatido no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), são eles: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1961); as Constituições Federais (1934, 1937, 1946, 1967) e o Manifesto dos Educadores mais uma vez convocados (1959).

A reunião da I Conferência Nacional de Educação, nesse sentido, possibilitou que os intelectuais da educação brasileira discutissem propósitos de mudança. Esses intelectuais dispunham de certa autonomia e, dotados de referências diversas, introduziram um projeto de Escola Nova.

O Manifesto, portanto, teve seu princípio na I Conferência, quando se pretendeu, por meio da figura do professor, dar a esta função poder e autonomia para torná-lo livre em seu ensino, respeitando as especificidades de seus alunos. Com isso, foram amadurecidas as ideias durante outras conferências até que se fundamentasse uma proposta política de renovação, que teria seus fundamentos em 1931.

Nos dias 13 a 20 de dezembro de 1931, ocorria a IV Conferência Nacional de Educação, que tinha como objetivo reunir propostas sem dominação de partidos, sem distinção de religião ou corrente, num sentido comum para a reorganização da educação nacional (AZEVEDO, 1971).

No entanto, a situação era complexa, pois estavam presentes grupos divergentes em sua concepção de educação, que, como ressalta Saviani (2007), encontravam-se em desequilíbrio: a Pedagogia Tradicional e Nova, o que só foi rompido com a proposta referendada na IV Conferência.

O desequilíbrio é traduzido pelos conflitos entres os grupos dos “católicos” e dos “liberais”, que caracterizavam, respectivamente, as correntes do ensino tradicional e do novo. Os católicos tinham uma orientação tradicional e queriam “uma educação subordinada à doutrina religiosa” (RIBEIRO, 1992, p. 99). Essa educação seria diferenciada para ambos os sexos, de caráter individualizado e de responsabilidade da família para com essa educação.

O grupo dos ditos “liberais” ou “educadores de ideias novas” defendia uma educação laica, gratuita e para todos, cuja responsabilidade seria do Estado. No entanto, ambos eram contra as ideologias de esquerda (comunista) e de direita (fascista).

Resultante deste conflito, um dos grupos se propôs a “consubstanciar num manifesto os novos ideais e fixar dessa maneira o sentido fundamental da política brasileira de educação” (CUNHA, 1932). Nasceu, assim, o documento que seria o marco do movimento da Educação Nova no país e que ofertaria à educação nacional diretrizes, que são discutidas até a atualidade, e que influenciaram outros documentos

nacionais, tais como a Lei de Diretrizes e Bases (LDBs) e Constituições Federais (CFs), até então.

O Manifesto tinha como princípio propor:

> [...] as diretrizes de uma política escolar, inspirada em novos ideais pedagógicos e sociais e planejada para uma civilização urbana e industrial, com o objetivo de romper contra as tradições excessivamente individualistas da política do país, fortalecer os laços de solidariedade nacional, manter os ideais democráticos de nossos antepassados e adaptar a educação (...). A defesa do princípio de laicidade, a nacionalização do ensino, a organização da educação popular, urbana e rural, a reorganização da estrutura do ensino secundário e do ensino técnico e profissional, a criação de universidades e institutos de alta cultura, para o desenvolvimento dos estudos desinteressados e da pesquisa científica, constituíam alguns pontos capitais desse programa de política educacional [...]. (AZEVEDO, 1971, p. 675).

Dessas diretrizes, compõem-se algumas vertentes que deveriam ser seguidas para que a educação nova fosse vivenciada, são elas: a gratuidade, obrigatoriedade e laicidade. A educação pública é compreendida como responsabilidade do Estado, que consequentemente serviria de pano de fundo para as perspectivas de uma escola única. Ou seja, se a educação é para todos, então, as classes populares, não beneficiadas pelas escolas privadas, teriam uma escola como as das instituições privadas e, assim, de forma igualitária. A defesa da laicidade está relacionada a uma luta travada contra o ensino religioso. Desejava-se que boa parte das escolas existentes fizesse valer o respeito à personalidade que se forma dentro da escola, longe de confrontos religiosos e desrespeito pela presença ou não de crenças.

Segundo o Manifesto, a gratuidade é dependente da obrigatoriedade, pois o Estado não pode tornar o ensino obrigatório e igual para todos, se este não for gratuito e atender a todos os níveis econômicos e sociais do país.

De acordo com os pioneiros, o domínio da evolução social permitiria um avanço no poder de organização, ou seja, resolveria o estado em que a educação se encontrava e tornaria o educador mais consciente das capacidades administrativas que deveria desempenhar. Os métodos e técnicas científicas serviriam de base para avaliar a situação e os resultados após sua aplicação. Surgia uma nova política educacional, pautada na formação do profissional da educação e na vivência do processo de industrialização da época, como a esperança de mudanças no sistema educacional e o emprego efetivo do pensamento científico nas ações da escola**.**

1.3.1. Dos deveres do Estado

O texto do Manifesto inicia-se com um desabafo pela ausência de avanços educacionais durante o regime republicano. Apresenta que a melhoria do sistema escolar nesse período encontra-se atrelada à expansão de prédios escolares, sendo que muitos estão abandonados.

A preocupação com a melhoria da educação pública nacional está fortemente apresentada no texto, com reforço às questões de formação dos educadores e da "inorganização do que desorganização do aparelho escolar" (MEC, 2010, p. 34), ou seja, não havia planejamento ou administração de fato das ações, recursos materiais e humanos que compunham a escola.

As pesquisas desenvolvidas no período também são anunciadas como deficitárias e de "horizontes estreitos", com baixa relevância à formação para o trabalho pedagógico. Diante desses e de outros fatores, o documento apresenta um capítulo intitulado "Movimento de Renovação Educacional":

> À luz dessas verdades e sob a inspiração de novos ideais de educação, foi que se gerou, no Brasil, o movimento de reconstrução educacional, com que regido contra o empirismo dominante, pretendeu um grupo de educadores, nesses últimos doze anos, transferir do terreno administrativo para os planos político-sociais a solução dos problemas escolares. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010, p.35).

Dessa forma, o documento exalta no alvorecer da Escola Nova, definições como a função da escola, o papel do Estado, do educador e da família. Para os signatários a educação tem uma função "essencialmente pública", e, portanto, é "direito de cada indivíduo a sua educação integral" (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010, p. 43), o que deve ser amparado e ofertado pelo Estado.

Dessa forma, o Estado "é chamado a realizar, com a cooperação de todas as instituições sociais" a oferta da educação, enquanto função social. Portanto, como o próprio documento estabelece, deixa de ser responsabilidade da família e, por conseguinte, das instituições privadas o domínio da oferta da educação.

> A educação que é uma das funções de que a família se vem despojando em proveito da sociedade política, rompeu os quadros do comunismo familiar e

> dos grupos específicos (instituições privadas), para se incorporar definitivamente entre as funções essenciais e primordiais do Estado.
> [...]
> O Estado, longe de prescindir da família, deve assentar o trabalho da educação no apoio que ela dá à escola e na colaboração afetiva entre pais e professores, entre os quais, nessa obra profundamente social, tem o dever de restabelecer a confiança e estreitar, as relações, associando e pondo a serviço da obra comum essas duas forças sociais – a família e a escola -, que operavam de todo indiferentes, senão em direcções diversas e, às vezes, opostas. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010, p. 43).

Portanto, o Manifesto aborda uma divisão de deveres entre o Estado, a família e a escola, para com a educação do indivíduo, categorizando que a participação da família é imprescindível à formação do aluno e está comumente relacionada ao modelo de educação que os pais almejam.

1.3.2. Qual educação?

Um novo tipo de sociedade estava nascendo no Brasil, e como isso novos ensinamentos e comportamentos integravam-se, na escola, na indústria, nas famílias, ou seja, em todas as esferas sociais. Como ressalta Anísio Teixeira,

> O novo tipo de sociedade – democrática e científica – não poderia considerar a sua perpetuação possível sem um aparelho escolar todo especial. Os velhos processos espontâneos de educação já não eram possíveis. Com todo o desenvolvimento tecnológico da sociedade, a mesma se faz, com efeito, tão complexa, artificial e dinâmica, que todo o laissez-faire se torna impossível e um mínimo de planejamento social, ajudado por um sistema de educação intencional, ou seja, escolar, de todo indispensável. (TEIXEIRA, 1968, p. 31).

O aprendizado que antes era compreendido como o ato de memorizar, interpretar e ser apresentado com as próprias palavras dos indivíduos passou a ser visto como reconhecimento de habilidades. Essas habilidades que eram compreendidas pelo espaço e tempo em que o indivíduo se situava, respeitando suas especificidades e contexto, tornou-se o “padrão” desejado a todos os processos educacionais do período.

Uma educação desse caráter formaria o homem novo e o enriqueceria de capacidades de luta contra o que não lhe causava bem-estar, apoderando-se de direitos, deveres e escolhas, sem que lhes fossem ditadas as regras já definidas. Uma educação pela liberdade era o que traduzia a proposta de Escola Nova.

Dessa forma, vemos que a definição de educação, assim como explicitamos no início desse capítulo, trata-se da base para a compreensão da função social da escola disposta pelos escolanovistas e signatários do Manifesto.

> [...] o nosso programa concretiza uma nova política educacional, que nos preparará, por etapas, a grande reforma, em que palpitará, com o ritmo acelerado dos organismos novos, o músculo central da estrutura política e social da nação (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010, p. 38).

A princípio temos que a proposta irá se adequar ao período, que como já anunciamos se caracterizava pela industrialização, com isso abordam-se diferentes definições dessa educação, quais sejam:

a) **Educação como reforma social:** A educação é o instrumento da reforma, é por ela que começam as mudanças e o cultivo da reforma.

> Mas, a educação que, no final de contas, se resume logicamente numa reforma social, não pode, ao menos em grande proporção, realizar-se senão pela ação extensa e intensiva da escola sobre o indivíduo e deste sobre si mesmo nem produzir-se, do ponto de vista das influências exteriores, senão por uma evolução contínua, favorecida e estimulada por todas as forças organizadas de cultura e de educação. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010, p. 39).

b) **Educação como concepção e filosofia de vida:** Uma educação que tem como instrumento primeiro a vida e o cotidiano do aluno.
c) **Educação para o homem novo:** Uma educação que se assemelha às mudanças sociais e, por isso, acredita na figura do homem como um ser social em mudança.
d) **Educação para a democracia:** Uma educação que permita desenvolver o senso crítico do indivíduo e o coloque como ente participativo, atuando política e socialmente sob o Estado. Exercendo seus poderes de voto, voz e escolha.
e) **Educação integral:** Uma educação que não visa somente o ensino das disciplinas, mas também, a formação de um cidadão ciente de seu papel na sociedade e livre para escolher o futuro que desejar.

A escola, nesse caso, tem papel fundamental no exercício das ideias de educação que buscamos resumir nesses cinco tópicos acima descritos. A função que essa escola possui é, antes de tudo, social, por isso deve ser moldada às mudanças sociais, conferindo lugar de produção de ideias e ideais importantes à cidadania, à participação social e à vivência da democracia.

> Mas, a escola socializada não se organizou como um meio essencialmente social senão para transferir do plano da abstração ao da vida escolar em todas as suas manifestações, vivendo-as intensamente, essas virtudes, essas verdades morais, que contribuem para harmonizar os interesses individuais e os interesses coletivos. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010, p. 42).

Duas premissas, no entanto, devem estar resguardadas: a Escola Nova não forma para a produção de mão-de-obra, e o trabalho também se constitui como ação educativa. Essas premissas são discutidas ao longo de inúmeros textos de Anísio Teixeira e, também, no Manifesto. A escola não se configura como máquina de produzir mão-de-obra, seu dever é formar o homem livre e novo, para a democracia.

> [...] a doutrina de educação, que se apóia no respeito da personalidade humana, considerada não mais como meio, mas como fim em si mesmo, não poderia ser acusada de tentar, com a escola do trabalho, fazer do homem uma máquina, um instrumento exclusivamente apropriado a ganhar salário e a produzir um resultado material num tempo dado. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010, p. 42).

O trabalho é compreendido enquanto sua função educativa, por representar a "aquisição ativa da cultura", e, portanto, a proposta de escola socializada inicia-se por meio desse conceito, que introduziu aos homens "o espírito de disciplina, solidariedade e cooperação, por uma profunda obra social que ultrapassa largamente o quadro estreito dos interesses de classe" (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010, p. 41). O trabalho "empresta" a concepção de educação e Escola Nova, que tem como cerne a questão de um trabalho como conjunto de valores mutáveis e permanentes de uma vida. O trabalho "foi sempre a maior escola e formação da personalidade moral, não é apenas o método que realiza o acréscimo da produção social, é o único método susceptível de fazer homens cultivados e úteis sob todos os aspectos" (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010, p. 42).

O Manifesto sintetiza a organização de um Sistema Nacional de Educação, cujas diretrizes sobre o ensino, o papel do docente, dos órgãos administrativos, dentre outros aspectos, encontram-se discorridos e apoiados em vastas referências, no documento.

Um desses aspectos nos chama maior atenção por tentar, já naquele período, estabelecer diretrizes à organização do trabalho na escola. Visto a urgência de se ter essa organização, que não estava presente em muitas das instituições e, quando existentes, retratavam experiências de doutrinas religiosas e de regime autoritário, com

o caráter de controle social. O Manifesto propõe dez pilares de renovação educacional, dentre eles, temos que, para a organização da administração escolar:

> IX. Reorganização da administração escolar e dos serviços técnicos de ensino, em todos os departamentos, de tal maneira que todos esses serviços possam ser:
>
> a) executados com rapidez e eficiência, tendo em vista o máximo de resultado com o mínimo de despesa; estudados, analisados e medidos cientificamente, e, portanto, rigorosamente controlados no seu resultado; e constantemente estimulados e revistos, renovados e aperfeiçoados por um corpo técnico de analistas e investigadores pedagógicos e sociais, por meio de pesquisas,inquéritos, estatísticas e experiências.
>
> X. Reconstrução do sistema educacional em bases que possam contribuir para a interpenetração das classes sociais e formação de uma sociedade humana mais justa e que tenha por objetivo a organização da escola unificada, desde o Jardim da Infância à Universidade, em vista da seleção dos melhores, e, portanto, o máximo de desenvolvimento dos normais (escola comum), como o tratamento especial de anormais, subnormais (classes diferenciais e escolas especiais)". (AZEVEDO, 19--, p. 90, grifo nosso).

Percebe-se a inserção dos termos rapidez, eficiência e resultado, bem como a medição científica ou método científico, nas propostas de renovação da administração escolar. Essas apropriações decorrem do uso e influência de perspectivas administrativas advindas da Teoria Geral de Administração, mais especificamente em Taylor e Fayol.

Em contrapartida, percebe-se que na sugestão de uma reconstrução de sistema educacional, temos que a escola é unificada e busca a formação de uma sociedade mais justa, respeitando as diferenças e diversidades do público que nela se integra.

O que podemos concluir é que se pensou um modelo de educação correspondente ao momento social que vivíamos. Junto dessa perspectiva, tínhamos outra expectativa, que era a construção de uma sociedade que, antes de ser industrial, seria democrática. Dessa forma, a educação teria uma tarefa ampla de dinamização do pensamento democrático.

Ricos conflitos foram travados para que se chegasse à fundamentação dessas concepções de educação nova. O modelo educativo proposto além de inovador ao período é perseguido até nossos tempos, o que revela grande valia ao discurso e empenho dos intelectuais que o construíram e de seus seguidores.

Retomando as bases de reconstrução nacional, o Brasil, que sofrera o processo de industrialização e urbanização de forma tardia, como relata Sonia Draibe (1985), nesse período, serviu de base ao fortalecimento das economias industriais já desenvolvidas. O país passou a absorver as mudanças já vivenciadas em outros pólos industriais, a exemplo das reformas administrativas e do constante apelo ao progresso nacional.

> De uma a outra fase da industrialização, com autonomia, força e capacidade de iniciativa, o Estado brasileiro planejou, regulou e interveio nos mercados e tornou-se, ele próprio, produtor e empresário; através de seus gastos e investimentos coordenou o ritmo e os rumos da economia e, através de seus aparelhos e instrumentos, controlou e se imiscuiu até o âmago da acumulação capitalista. Do ponto de vista social e político, regulou as relações sociais, absorveu no interior de suas estruturas os interesses e se transformou numa arena de conflitos, todos eles "politizados", mediados e arbitrados pelos seus agentes. Debilitou as instituições representativas e solapou as formas autônomas de aglutinação e expressão de interesses e conflitos. Manifestou-se como Executivo forte, como aparelho burocrático-administrativo moderno e complexo e passou a operar através de um corpo cada vez maior e mais sofisticado de funcionários, os novos burocratas, metamorfoseados, nestas circunstâncias, em aparente 'tecnocracia'. (DRAIBE, 1985, p. 20).

As várias interpretações das mudanças sociais ocorridas no Brasil de 1930 alicerçaram movimentos de mudança, também, no campo educacional, o que se deu pela proposta da Escola Nova. Tais movimentos já eram conhecidos pelo Brasil na década de 1910, como é relatado:

> O recurso à expressão Escola Nova não era novidade no panorama educativo brasileiro. Na década de 1910, Oscar Thompson e Sampaio Dória já a haviam identificado com método intuitivo. No entanto, no final dos anos 1920, com a reforma de Fernando de Azevedo no Rio de Janeiro, o termo passou a significar os esforços de renovação do sistema escolar e de ruptura simbólica com as antigas estruturas educativas. Não é de estranhar, portanto, que a consolidação da fórmula tenha se dado no bojo dos acontecimentos que colocavam o passado educacional em xeque, instados principalmente pelo debate instaurado com os festejos do centenário do ensino primário em 1927. (VIDAL, 2013, p. 582).

Somente em 1927, com a **Reforma da Instrução Pública do Distrito Federal**, inicia-se um processo de apropriação de ideias inovadoras para a educação nacional. De acordo com Azevedo (1971, p.666), esse movimento de reforma “é uma das fases do processo revolucionário que se desenvolvia no país, desde 1922, e que devia desfechar na revolução de 30”.

Fernando de Azevedo, foi nomeado diretor da Instrução Pública do Distrito Federal, em 17 de Janeiro de 1927, desenhou uma proposta de reforma que instituía a realização de concurso público para admissão de funcionários de cargos variados; visitas às escolas normais para observação e avaliação da situação vigente; recenseamento do quadro escolar, destacando a divisão dos alunos por sexo, idade e distrito, como, também, o reconhecimento pela formação de qualidade dos profissionais da educação, que fomentaria a reforma do Ensino Normal.

Como ele destaca, este movimento renovador, que obteve grande repercussão nacional, nada mais era do que, um "sintoma do novo estado de coisas que se estabelecera, sob a pressão de causas econômicas, sociais e políticas, e dessa fermentação de idéias que, depois da guerra de 1914, se alastrava por todos os domínios culturais" (AZEVEDO, 1971, p. 666-667).

Esse "novo estado de coisas" se traduz pelo "surto de industrialismo" (AZEVEDO, 1971, p. 667), que desembocava no Brasil por meio da imigração de ideias americanas de administração dos serviços públicos, que circunscreveram não só um estado de coisas, mas um Estado de fato, enraizando organizações distintas de comércio, trabalho e subsistência.

> Nesse cenário de intenso desenvolvimento das forças produtivas, a educação escolar foi considerada, não apenas como propulsora do progresso e instrumento de reconstrução nacional, em conformidade com as aspirações republicanas, mas também como meio eficaz de promoção e ascensão social. (ANDREOTTI, 2010, p. 106).

Iniciativas importantes ao cenário educacional na década de 1930, como a criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública; o Plano Nacional de Educação e a Constituição de 1934, dentre outras; formaram o conjunto de medidas em prol da educação nacional no Governo Getúlio Vargas.

A Igreja disputa espaço nesse cenário com os educadores liberais[5], como podemos observar na obra *Tempos de Capanema* (2010):

---

[5] Algumas pesquisas abordam o tema de "educadores liberais", se referindo aos educadores que defenderam o projeto de democratização do ensino e renovação educacional no Brasil entre os anos 1920 e 1930. A noção de liberalismo defende a liberdade do indivíduo e a educação como uma necessidade social. Nesse tocante, o Estado tem seu papel reduzido. Quando esses educadores instituíram na forma do Manifesto (1932) um Estado, enquanto parte responsável das transformações sociais na efetivação do

> A essa altura, no entanto, a Igreja já buscava encontrar seu espaço no novo regime, com Francisco Campos buscando estabelecer a ponte. Em dezembro de 1930, Alceu Amoroso Lima encontraria algum lugar para Deus entre os revolucionários, ao afirmar haver entre eles "uma corrente racional, tradicional e cristã" em oposição a uma outra "demagógica, libertária, que fatalmente levaria ao materialismo comunista e à perseguição da tradição cristã". Chama atenção os católicos para lutar contra a corrente demagógica, propondo o exercício de uma ação social no sentido de "defender a incorporação de suas reivindicações no futuro estatuto político do país". Três meses depois, a revista A Ordem conclama os católicos para a luta pelo esforço da posição da Igreja na sociedade e adianta: "A revolução será ineficiente enquanto não se conferir à Igreja sua devida supremacia". O governo responde de forma positiva. Um mês depois é promulgado o decreto que faculta o ensino religioso nas escolas públicas, abolido desde a Constituição de 1891. (SCHWARTZMAN et. al., 2010, p. 73).

Francisco Campos foi nomeado ministro da educação e saúde pública logo após a criação do Ministério em 1930. Como ministro, instituiu muitos decretos, incluindo o de inserção do ensino religioso nas escolas públicas. Foi, também, integrante do movimento da Escola Nova, dirigindo junto a Mario Casasanta, a reforma da instrução pública em Minas Gerais (1927-1928). (SAVIANI, 2010, p. 195).

Tal associação, segundo Dermeval Saviani (2010), provocou um estranhamento de como um escolanovista tenha se aliado à Igreja Católica, em tempos como aqueles. De acordo com o autor, essa associação faz parte da vivência de um pensamento autoritário advindo de outros personagens, bem como do pensamento de doutrinamento social pela Igreja, propagado também por Roberto Simonsen.

Roberto Simonsen, como relata Maria Antonieta Martinez Antonacci (1993), foi responsável pela criação do Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT) em 1931. A criação do IDORT, como relata Saviani, fazia parte de um projeto de hegemonia da burguesia industrial (SAVIANI, 2010). Tal projeto teria inserido inclusive colaboradores e dirigentes do IDORT no cenário educacional brasileiro, como por exemplo, a presença de Noemy Silveira, Júlio Mesquita Filho, Raul Briquet e Lourenço Filho, como signatários da Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932).

---

projeto liberal, em perspectiva democrática, a liberdade deixa de ser individual e passa a ser social. Quando o Estado fica responsável pela oferta dessa educação, ela passa a ser um direito do indivíduo. Portanto, o principal liberal sofre modificações em prol do conceito democrático (CHAVES, 2000).
A Democracia se fundamenta na ideologia liberal, tem como princípios norteadores a "igualdade, liberdade individual e interesse coletivo dos membros (civis) da sociedade". (Verbetes USP-FAU) Portanto, esses educadores podem também vir a serem chamados de democratas ou liberais, o que na gênese do termo significam o mesmo.

Na busca pelo sentido da existência do IDORT e da sua reprodução e prática de métodos racionalizadores, Antonacci (1933) inicia um retrospecto dessa instituição e sua ramificação no setor público e nas elites industriais paulistas, em seu livro *A vitória da razão (?)O IDORT e a sociedade paulista*.

> Entre as iniciativas pioneiras, destacam-se as diretrizes que Roberto Simonsen imprimiu a suas empresas e consolidou na construção de quartéis, difundindo princípios tayloristas, e promovendo na indústria paulista nova mentalidade no trato das empresas e nas relações de trabalho. Em fins de 1918, em discurso aos operários e companheiros da Companhia Construtora de Santos – depois publicado como orientações ao patronato sob o título O Trabalho Moderno -, Simonsen chamou atenção do empresariado para a situação do pós-guerra, onde a perspectiva de "evitar a todo transe que sejam trazidas para o nosso Brasil as lutas de classe", diante da "tremenda luta econômica que se vai travar", impunha a necessidade da moderna organização do trabalho. Estruturar as empresas para "a maxima economia na produção pela realização da maxima eficiência", implicava novas relações com os trabalhadores, para que "imperem os verdadeiros princípios da cooperação entre patrões e operários". (ANTONACCI, 1993, p. 37).

O IDORT pensava a educação como fundamental para o desenvolvimento da sociedade, baseando-se nos sistemas educacionais dos países que se apresentavam como mais modernos nas décadas de 1930 e 1940, como os EUA. A educação seria o motor propulsor do desenvolvimento e seria utilizada para a formação de profissionais que viessem a tornar o país um dos mais desenvolvidos economicamente. (CONCEIÇÃO, 2005).

Essa educação seria dada por meio dos referenciais científicos e da racionalidade, orientando, desde o ensino primário, a execução de uma atividade que a criança tivesse mais habilidade. O incentivo era educar para o trabalho e para um modelo de trabalhador produtivo. O IDORT é uma instituição que simboliza a introdução dos ideais de racionalidade pertinentes à industrialização do país por meio da Teoria Administrativa de Taylor, que surge em meados do século XX. Como ressalta Otaiza de Oliveira Romanelli:

> Desde a segunda metade do século XIX, os países mais desenvolvidos vinham cuidando da implantação definitiva da escola pública, universal e gratuita. De fato, esse século se caracterizou, quanto à educação, pela acentuada tendência do Estado de agir como educador. É que as exigências da sociedade industrial impunham modificações profundas na forma de se encarar a educação e, em consequência, na atuação do Estado, como responsável pela educação do povo. [...] O capitalismo, notadamente o capitalismo industrial, engendra a necessidade de fornecer conhecimentos às camadas cada vez mais numerosas, seja pelas exigências da própria

> produção, seja pelas necessidades de consumo que essa produção acarreta. (ROMANELLI, 2007, p. 59).

O IDORT, desde sua fundação, encarrega-se do emprego da racionalidade técnico-científica desde o setor público ao privado, resguardando-se da importância de se ter sintonia entre os setores, desde o Estado às empresas. O processo de racionalização era uma demanda exigida na época, segundo o instituto (ANTONACCI, 1993).

> [...] o Instituto de Organização Racional do Trabalho estruturou-se nos moldes da Taylor Society, dos Estados Unidos e divulgou no Brasil o processo racionalista de trabalho, a partir das idéias de Frederick W. Taylor (1856-1915). Contou com o apoio dos empresários paulistas organizados pela Associação Comercial de São Paulo, tendo à frente o engenheiro Armando de Salles Oliveira e o professor Roberto Mange, da Escola Técnica Liceu de Artes e Ofícios e da Escola Politécnica. Preocupado com os aspectos organizacionais e de formação profissional, realizou seus primeiros projetos em empresas particulares. A partir de 1934 a instituição focou suas atividades na administração pública, implantando a Reorganização Administrativa do Governo do Estado (RAGE), em São Paulo, posteriormente, nos Estados do Paraná, Pernambuco e Goiás. Em 1941, foi responsável pela estruturação do Centro Ferroviário de Ensino e Seleção Profissional (CFESP) e em 1942, pela criação do Curso de Organização Racional do Trabalho, pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). A documentação reúne correspondência e relatórios da instituição; relatórios e gráficos relativos a implantação da RAGE; cursos oferecidos pelo IDORT. A documentação cobre o período de 1934 a 1961. O fundo também é formado pela Biblioteca do IDORT e pela coleção da Revista IDORT. (Arquivo Edgard Leuenroth/IFCH/UNICAMP, Acesso em 2014).

O instituto, por meio da bandeira de defesa da modernidade do trabalho, aplicou suas ideias não somente em São Paulo, sede primeira, mas se expandiu pelo Brasil tendo alta representatividade no Rio de Janeiro e Minas Gerais, por exemplo. O IDORT não só propagou suas diretrizes para racionalização dos espaços industriais, como ousou tecer meios de racionalizar a vida cotidiana, incluindo espaços do lar, como cozinhas por exemplo.

Sua influência no campo educacional é percebida na criação do SENAI, bem como no emprego e expansão das ideias de racionalidade, que enveredaram nas instâncias estaduais até atingir o Governo Federal, com sua proposta de reforma administrativa. O IDORT é um ponto de partida importante por ser uma das primeiras instituições a abordarem as teorias de Taylor e Fayol no Brasil, participando ativamente

na elaboração de ideias orientadoras e participantes das políticas educacionais desenvolvidas na Era Vargas.

O meio de propagação mais usado pelo IDORT, na época, eram as palestras, assim como os contatos com diretores de instituições importantes da indústria; conferências e, por fim, assessorias. Na promessa de um aparelho administrativo e técnico eficiente, a aderência e formação de uma "mentalidade racional", (ANTONACCI, 1993) tornou-se cada vez mais fácil.

Observa-se a influência do IDORT na educação pelas instituições que obtinham contato com o instituto, a exemplo da Diretoria Geral de Ensino do Estado de São Paulo, Conselho Nacional de Educação e agremiações universitárias (ANTONACCI, 1993, p. 212).

Outro ponto importante de conexão entre o IDORT e a educação do período se dá pelo artigo escrito por Lourenço Filho em 1946 – *Como surgiu o IDORT* – publicado na *Revista de Organização Científica do Trabalho* (SAVIANI, 2010). De acordo com Saviani, Lourenço Filho divulgou junto a Roberto Mange "a psicotécnica no ambiente escolar e empresarial" (SAVIANI, 2010, p. 204).

Roberto Mange foi Diretor da Divisão de Organização Técnica do Trabalho do IDORT. Lourenço Filho dedicou seus estudos à educação e à Psicologia. Escreveu a obra *Organização e Administração Escolar: curso básico*, em 1963, configurando-se como um dos precursores da Administração Escolar no Brasil. Aprofundou-se no estudo da psicotécnica (Psicologia Aplicada), juntamente ao Laboratório de Psicologia Experimental da Escola Normal de São Paulo, reativado por ele em 1926 (SAVIANI, 2010, p. 204).

Querino Ribeiro destacou, em sua obra, instituições que fundamentaram esse campo temático no país. Professor da Cátedra de Administração da FFCL-USP, Querino é autor de: *Fayolismo na Administração de escolas públicas (1938); Ensaio de uma teoria de Administração Escolar (1952)*; *Pequenos Estudos Sobre Grandes Problemas Educacionais (Alguns aspectos do ponto de vista da Administração Escolar;) (1952)* e *Racionalização do Sistema Escolar (1954)*.

Analisando os estudos desenvolvidos no Brasil sobre Administração Escolar, Querino Ribeiro destaca o papel do que ele chama de "centros de estudos brasileiros de

administração", quais sejam: O Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT); O Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP); A Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Instituto de Administração da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo. Destaca a importância do trabalho realizado por essas entidades, na compreensão dos problemas administrativos no Brasil:

> [...] esses centros demonstram o quanto melhoramos desde a compreensão dos problemas administrativos.
>
> Todos eles têm mantido um ritmo de publicações periódicas e avulsas de grande interesse, não só para os setores da administração privada como pública. Desses centros têm saído os especialistas que hoje constituem o núcleo de agitação dos problemas científicos da administração, integrando comissões de estudo e programando campanhas de pesquisas nas atividades econômicas particulares e públicas.
>
> Às publicações desses centros, devemos excelentes subsídios para nossa interpretação da *Administração Escolar*. (RIBEIRO, 1982, p. 73, grifo do autor).

Essas instituições imprimiram ao pensamento da Administração Escolar referências de uma Teoria Geral da Administração, vigente no período e que, por sua vez, poderiam ser disseminadas em todas as organizações, sejam elas, a família, a escola, a empresa etc. Como podemos observar pela experiência do IDORT.

> Pretendendo ampliar as bases para a acumulação/valorização de sua produção e o controle dos trabalhadores, a burguesia industrial paulista produziu saberes sobre o universo urbano-fabril, através do IDORT, agência voltada para o conhecimento e a conformação das questões de trabalho às necessidades patronais, seus especialistas formularam modos de ação, dividindo funções e responsabilidades, conforme as regras dos procedimentos metodológicos científicos que encarnavam (ANTONACCI, 1993, p. 126).

Outro órgão responsável pela disseminação desse pensamento administrativo empresarial às instâncias públicas foi o DASP, criado em 1938, pelo Governo Getúlio Vargas (1930-1945). O objetivo do DASP era diminuir a ineficiência do funcionalismo público federal e reorganizar a administração pública.

De acordo com o *site* do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), o DASP foi um

> Órgão previsto pela Constituição de 1937 e criado em 30 de julho de 1938, diretamente subordinado à Presidência da República, com o objetivo de

> aprofundar a reforma administrativa destinada a organizar e a racionalizar o serviço público no país, iniciada anos antes por Getúlio Vargas.
>
> Coerente com os princípios do Estado Novo, o DASP via uma incompatibilidade entre a 'racionalidade' da administração e a 'irracionalidade' da política. Pretendia assim estabelecer uma maior integração entre os diversos setores da administração pública e promover a seleção e aperfeiçoamento do pessoal administrativo por meio da adoção do sistema de mérito, o único capaz de diminuir as injunções dos interesses privados e político-partidários na ocupação dos empregos públicos.
>
> Entre as atribuições do DASP estavam previstas também a elaboração da proposta do orçamento federal e a fiscalização orçamentária. Na prática, porém, as iniciativas relativas à política orçamentária permaneceram nas mãos do Ministério da Fazenda até 1940. Nesse ano, a situação foi contornada com a criação, no interior daquele ministério, da Comissão de Orçamento, cuja presidência passava a ser acumulada pelo presidente do DASP. Somente no princípio de 1945 o DASP assumiu plenamente a responsabilidade pela elaboração da proposta do orçamento federal, com a consequente extinção da comissão do Ministério da Fazenda.
>
> Desde a sua criação até o fim do Estado Novo, o DASP foi presidido por Luís Simões Lopes. Nesse período, o órgão conheceu um contínuo processo de fortalecimento, chegando a exercer forte influência sobre as políticas governamentais então implementadas. Entre suas principais realizações nessa fase figura a sistematização dos direitos e deveres do funcionalismo, definidos no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, primeiro documento desse tipo no Brasil. Com a queda de Vargas em outubro de 1945, o DASP passou por um profundo processo de reestruturação, que resultou no seu parcial esvaziamento. A partir de então, suas funções assumiram um caráter de assessoria, exceto no tocante à seleção e aperfeiçoamento de pessoal, área em que se manteve como órgão executor. (Acesso em 2014)

As ambições do presidente estavam centradas na reorganização do poder e na formação de um aparelho administrativo de Estado. Dessa forma, é fácil identificar essas interferências, como, por exemplo, na criação do Ministério da Educação e Saúde e do DASP. O período se caracterizava como um “surto reformista”.

Em 1936, foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), que, em 30 de julho de 1938, transformou-se em DASP. Cabia ao Departamento o estudo das repartições, e dos departamentos públicos federais e estaduais realizar uma organização de proposta orçamentária, de acordo com instruções da presidência da República; fiscalizar as instruções e execução da proposta orçamentária; selecionar candidatos a cargos públicos federais, promover e readaptar funcionários civis da União e inspecionar os serviços públicos (RABELO, 2011).

Lourenço Filho colaborou com o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, implantando alguns dos serviços de seleção de candidatos ao serviço público. Em 1940, realizou um curso no DASP sobre a “Psicologia das relações

humanas no trabalho” e, em 1942, pronunciou a conferência “A Psicologia a serviço da organização” (MONARCHA; RUY, et. al., 2001). Podemos identificar sua participação no DASP, também, em cartaz de Seleção e preparação de chefes e supervisores de treinamento, disponibilizado pelo CPDOC.

Figura I - Foto de Lourenço Filho e Simões Lopes em Cartaz do DASP. Fonte: Site do CPDOC – Verbete DASP

Para realizar essas funções era necessário formar servidores públicos capacitados. Uma “elite técnica” começava a aparecer no cenário brasileiro. É por meio do DASP que começam algumas mudanças, como: a introdução de novos métodos e novas técnicas para a administração dos serviços públicos, bem como a criação de cursos de aperfeiçoamento em Administração Pública. Os modelos abordados na época tinham como referência a Organização Racional do Trabalho (ORT).

> Essa elite técnica também se apropriava de teorias científicas norte-americanas, o chamado *scientific management* ou administração científica, teorias recentes à época de implantação no Brasil, o que conferia uma identidade específica ao grupo, associada à conjugação de novas técnicas, estudos e aplicações de teorias presentes em modelos estrangeiros, tornando este grupo detentor de um saber científico altamente especializado e, portanto, diferenciado no funcionalismo federal. (RABELO, 2011, p.4).

Para Jawdat Abu-El-Haj (2010), as referências desse Departamento centravam-se em William Willoughby (conceitos de Governança e Governabilidade[6]), Henri Fayol e Luther Gulick (princípios da Teoria Clássica de Administração). Henry Fayol e Luther Gulick acrescentaram o pensamento da organização e divisão do trabalho pela hierarquia de competências, a serem detalhados adiante.

Essa influência dos modelos administrativos norte-americanos, como os de Fayol, são observados no Decreto-Lei n. 776 de sete de Outubro de 1938, cujo título é "Missão de Estudos Estrangeiros". Por meio desse decreto, inicia-se o envio do corpo administrativo do DASP aos Estados Unidos, onde teriam formação para o serviço público. Nesse período, são oferecidas bolsas de estudos para Inglaterra e EUA, levando muitos servidores à assimilação das ideias de Administração, debatidas pelos "vizinhos norte-americanos".

> [...] a busca por uma nova prática administrativa, um novo modelo de gerenciamento e racionalização do serviço vinha na experiência bem sucedida do vizinho norte-americano, que desde o final do século XIX redirecionou a organização dos serviços civis, não os centralizando, mas trazendo uma eficiência e racionalidade novas, baseado nas teorias gerenciais da administração científica. (RABELO, 2011, p. 5).

"A busca por eficiência e racionalização do serviço público, e a formação de servidores provenientes de um quadro qualificado e detentores do 'saber técnico', foram o mote do DASP" (RABELO, 2011, p. 7). Todas as reformas que aconteceram no DASP foram lideradas por Luiz Simões Lopes[7]. Os princípios da Administração Pública desse período eram sete; os mesmos eram repassados na formação dos servidores públicos, quais sejam: separação entre vida política e desempenho administrativo; definição clara de regras; permanência e estabilidade no emprego; institucionalização; regras internas para evitar arbitrariedades; isonomia salarial e centralização da Unidade Administrativa na Federação.

---

[6] Willoughby estabeleceu duas distinções: Governabilidade (os consensos político-partidários sobre os rumos de sociedades) e a Governança (os mecanismos administrativos para alcançar metas objetivas). A governabilidade é uma típica arena de negociações entre representantes, enquanto a governança é equivalente à Comissão Executiva de uma sociedade anônima de acionistas. (ABU-EL-HAJ, 2010, p.12).

[7] Mais sobre Simões Lopes, buscar Acervo Pessoal do CPDOC/FGV.

A partir de 1934, a administração do Ministério da Educação fica por conta de Gustava Capanema (1934-1945). Capanema ficou conhecido pela sua Reforma, onde instituiu a regulamentação do ensino, por meio das Leis Orgânicas do Ensino (1942-1946).

Tais Leis estruturaram o ensino industrial, reformaram o ensino comercial e criaram o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), assim como realizou mudanças no ensino secundário. Os decretos-lei desse período são[8]:

- Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, que instituiu o SENAI;
- Decreto-lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942, que organizou o ensino industrial;
- Decreto-lei nº 4.244 de 9 de abril de 1942, que organizou o ensino secundário em dois ciclos: o ginasial, com quatro anos; e o colegial, com três anos;
- Decreto-lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943, que reformou o ensino comercial.

Na administração de Raul Leitao da Cunha, enquanto Ministro da Educação, outras reformas aconteceram no aparato legislativo. Em 1946 organizou-se o ensino primário por meio de diretrizes gerais, instituindo a responsabilidade para os Estados. Foi organizado também o ensino primário supletivo, com duração de dois anos, para adolescentes a partir de 13 anos de idade até a fase adulta. A legislação organizou, ainda, o ensino normal e agrícola e criou o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC.

São decretos-lei dessa administração[9]:

- Decreto-lei nº 8.529, de 02 de janeiro de 1946, que organizou o ensino primário a nível nacional;
- Decreto-lei nº 8.530, de 02 de janeiro de 1946, que organizou o ensino normal;

---

[8] Enquanto *corpus* de análise, somente os Decretos-lei 4.048 e 4.073 fazem parte do texto, pois são importantes à justificativa da inclusão das Teorias Administrativas Clássicas e Científicas à educação e administração do país.

[9] Enquanto *corpus* de análise, pelo mesmo motivo descrito em nota anterior, são referenciados no texto somente os Decretos-lei 8.530 e 8.621.

- Decretos-lei nº 8.621 e 8.622, de 10 de janeiro de 1946, que criaram o SENAC;
- Decreto-lei nº 9.613 de 20 de agosto de 1946, que organizou o ensino agrícola.

Em 22 de janeiro de 1942 é instituído o Decreto-lei nº 4048, criando o Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). A criação do SENAI constitui parte importante no cenário educacional e administrativo do país, com participação de figuras ilustres no cenário empresarial, como Roberto Mange (Diretor da Divisão de Organização Técnica do Trabalho do IDORT) e Roberto Simonsen (Criador do IDORT).

O presidente Getúlio Vargas, em 2 de maio de 1939, assinou um Decreto-lei (nº 1.238), obrigando às empresas com mais de 500 operários a construírem refeitórios e manter "cursos de aperfeiçoamento profissional", de acordo com regulamentação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e da Saúde e Educação (SCHWARTZMAN, et al., 2000, p. 251).

Com a divisão de responsabilidades entre os dois Ministérios, do Trabalho e da Educação, ocorre uma disputa de Gustavo Capanema, na figura do Estado, de "participar necessariamente do ônus do ensino profissional e, por implicação, de seu controle e supervisão" (SCHWARTZMAN, et al., 2000, p. 252). No ensejo, Gustavo Capanema escreve uma proposta com o objetivo de instituir um ensino profissional com uma atuação maior por parte do Estado.

Roberto Cochrane Simonsen, sabendo da proposta de Gustavo Capanema, em 1942, escreve uma carta ao Ministro propondo emendas ao seu projeto, incentivando a participação do empresariado no ensino profissional. O conflito entre as proposições e responsabilidades dos Ministérios do Trabalho e da Educação para o ensino profissional permaneceu, até a instituição de dois decretos-lei: o primeiro de 22 de janeiro de 1942, criando o SENAI, e o segundo de 30 de janeiro de 1942, organizando o ensino industrial.

Figura II - Foto de Roberto Simonsen.
Fonte: Biblioteca da Casa Civil.

Simonsen[10] nasceu em Santos - SP, em 18 de fevereiro de 1889. Engenheiro civil formado pela Escola Politécnica de São Paulo (1909), em 1912 assumiu a Diretoria Geral da Prefeitura de Santos, deixando o cargo pouco tempo depois para fundar a Companhia Construtora de Santos. A Companhia serviu, experimentalmente, para as influências de Roberto Simonsen, adepto do Taylorismo, introduzindo na sua empresa as técnicas de racionalidade e obtendo resultados expressivos de produtividade.

Em 1928, foi nomeado vice-presidente do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP). Em 1931, criou o Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT). Em 1932, atuou na direção do Movimento Constitucionalista de São Paulo, contra o governo federal. Foi presidente do Instituto de Engenharia de São Paulo e colaborou na fundação da Escola Livre de Sociologia e Política do estado.

O SENAI surge a partir de conflitos políticos e empresarias, numa disputa para a formação e direção de um ensino industrial que atendesse às necessidades práticas da indústria. Para tanto, alianças entre a Federação das Indústrias de São Paulo; as experiências da Escola Profissional Mecânica, do Liceu de Artes e Ofícios de São Paulo, e do Serviço de Ensino Profissional da Estrada de Ferro de Sorocaba foram essenciais à defesa dessas necessidades (SCHWARTZMAN, et al., 2000).

Roberto Mange foi outro personagem de destaque nessa disputa, tornando-se referência nas alianças e experiências que encabeçaram a criação do SENAI. Seu

[10] Essas informações constam, de forma mais ampla, no portal do CPDOC (FGV).

destaque foi tanto que veio a se tornar, posteriormente, consultor do Ministério da Educação nas questões relativas ao ensino industrial. (SCHWARTZMAN, et al., 2000).

Roberto Mange nasceu em *La Tour de Peilz*, na Suíça, em 1885. Engenheiro formado pela Escola Politécnica de Zurique foi convidado pelo diretor da Escola Politécnica de São Paulo (1913), o engenheiro Antonio Francisco de Paula Souza, para dar aulas no Brasil, na disciplina Engenharia Mecânica. Foi superintendente da Escola Profissional de Mecânica do Liceu de Artes e Ofícios de São Paulo, organizou o Serviço de Ensino e Seleção Profissional da Estrada de Ferro Sorocabana, fundou o Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT), fundou e dirigiu o Serviço Nacional de Aprendizado Industrial (SENAI)[11].

Figura III - Foto de Roberto Mange.
Fonte: Site *Suíços do Brasil*.

O SENAI era administrado pela Confederação Nacional das Indústrias, uma forma de resguardar a autonomia desejada para exercer a doutrina racional e eficiente, como as indústrias objetivavam, sem a interferência total do Governo. Dessa forma, os empresários se resguardavam no atendimento de seus interesses.

A educação oferecida pelo SENAI atendia à formação de aprendizes e trabalhadores, ou seja, uma educação de aperfeiçoamento e indução, muitas vezes. Um dos objetivos do SENAI era o incentivo vocacional para jovens entre 11 e 16 anos. Portanto, a criação do SENAI, conforme as doutrinas regidas pela Lei Orgânica do Ensino Industrial (LOEI) na formação do ensino secundário não atendiam à formação integral do indivíduo.

---

[11] Fonte: AEL UNICAMP – Fundo IDORT, Disponível em: <http://www.ael.ifch.unicamp.br/site_ael/index.php?option=com_content&view=article&id=144&Itemid=90>

Por meio do SENAI, os princípios de racionalidade debatidos e trazidos pelo IDORT se propagaram, formando profissionais que atendessem às necessidades das indústrias. Ou seja, mão-de-obra controlada pelos próprios empresários que iriam, posteriormente, empregá-los, dentro dos princípios racionais desejados por seus contratantes.

O Decreto-Lei nº 4.073 de 30 de Janeiro de 1942 instituía a Lei Orgânica do Ensino Industrial (LOEI). Essa lei organiza o regime do ensino industrial "destinado à preparação profissional dos trabalhadores da indústria e das atividades artesanais e ainda dos trabalhadores dos transportes, das comunicações e da pesca" (DL 4073/42).

O objetivo do ensino industrial de acordo com o artigo 3 do Decreto Lei 4073/42 que fundamentava a Lei Orgânica do Ensino Industrial é:

> 1 - aos interesses do trabalhador, realizando a sua preparação profissional e a sua formação humana,
>
> 2 - aos interesses das empresas, nutrindo-as, segundo as suas necessidades crescentes e mutáveis, de suficiente e adequada mão-de-obra;
>
> 3 - aos interesses da nação, promovendo continuamente a mobilização de eficientes construtores de sua economia e cultura.

A LOEI era uma disposição do Estado acerca do Ensino Industrial, tendo objetivos distintos ao SENAI, principalmente quanto ao financiamento e administração do Ensino Industrial pela União. Poderiam também existir escolas técnicas e industriais, conforme LOEI, dirigidas pelos Estados e Distrito Federal, desde que autorizadas pela União.

Trata-se de um componente do ensino de segundo grau, dividindo-se entre os estabelecimentos de ensino técnico, industrial, artesanal e de aprendizagem. Das incumbências para a Administração Escolar desses estabelecimentos deveria ser "concentrada na autoridade do Diretor, e orientar-se-á no sentido de eliminar toda tendência para a artificialidade e a rotina, promovendo a execução de medidas que dêem ao estabelecimento de ensino atividade, realismo e eficiência". (DL 4073/42).

Em 1944 é criada a Fundação Getúlio Vargas (FGV). Lourenço Filho participou de sua criação, sendo membro do Conselho Curador da FGV (MONARCHA; RUY, et. al, 2001). A FGV possuía forte influência na produção dos estudos de Administração no

Brasil. A proposta do governo foi criar uma organização que pudesse atender à formação de pessoal, de acordo com as mudanças sociais decorrentes das novas formas de produção. A FGV veio agregar melhorias ao campo das Ciências Sociais, Administração Pública e Privada, e Economia. (ARAÚJO, 1999, p.14).

De acordo com o site do CPDOC, a Fundação Getúlio Vargas (FGC) surge no mesmo sentido que o DASP, como "modernização da burocracia" no período do Estado Novo:

> O crescimento do Estado e a busca da eficiência formam igualmente o contexto de criação da Fundação Getulio Vargas. Luís Simões Lopes, presidente do DASP, foi o "arquiteto" da FGV, instituição dedicada ao estudo e ao ensino dos problemas de administração criada em 20 de dezembro de 1944. Órgãos públicos e empresas privadas fizeram contribuições para constituir o patrimônio inicial da nova Fundação.
> [...]
> No campo da administração, a FGV criou a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), em 1952, no Rio de Janeiro, e a Escola de Administração de Empresas (EAESP), em 1954, em São Paulo. O Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), foi criado em 1973. (CPDOC, Acesso em 2014)

Em 1946, instituía-se a Lei Orgânica do Ensino Normal, pelo Decreto-lei nº 8.530, de 02 de janeiro, que organizou o ensino normal. O Decreto caracteriza quem ofertará cursos de especialização e habilitação da Administração Escolar e docência do ensino primário.

No Capítulo III da Lei observamos as diretrizes dos cursos de especialização e de Administração Escolar, cujo objetivo era "habilitar diretores de escolas, orientadores de ensino, inspetores escolares, auxiliares estatísticos e encarregados de provas e medidas escolares".

Em 10 de janeiro de 1946 é decretada a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). "Uma instituição de direito privado, subordinada à Confederação Nacional do Comércio (CNC)". (CPDOC, Acesso em 2014). A instituição foi criada pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, Alexandre Marcondes Filho. No mesmo ano, foi criada a Confederação Nacional do Comércio (CNC), "órgão sindical patronal máximo do comércio no Brasil" (CPDOC), responsável pela administração e financiamento do SENAC.

A Lei nº 3.959, de 24 de Julho de 1957, cria no Estado de São Paulo, o Instituto Pedagógico do Ensino Industrial (IPEI), subordinado ao Departamento do Ensino Profissional da Secretaria da Educação. Esse instituto vem somar-se às atividades do SENAI e à LOEI (1942), para a formação de profissionais para o ensino industrial, necessidade apontada, no período, como primordial a ser sanada em prol do desenvolvimento do país.

O objetivo do IPEI era:

> I - Habilitar pessoal para o exercício das funções de orientação, direção e docência do ensino industrial.
>
> II - Ministrar cursos de especialização, aperfeiçoamento e de divulgação para pessoal do quadro docente do ensino industrial.
>
> III - Realizar pesquisas sôbre problemas educacionais do ensino industrial. (Lei nº 3959, de 24 de Julho de 1957)

O Instituto funcionava como um apoio à formação de pessoal capacitado ao ramo da administração dos serviços educacionais do ensino industrial, oferecendo especializações, formações iniciais e pesquisas no ramo. Os cursos oferecidos eram de Administração Escolar, Didática e Orientação Escolar, todos direcionados ao ensino industrial.

As disciplinas que compunham o curso de Administração Escolar, com duração de dois anos, eram:

> I - Pedagogia
> II - Psicologia Educacional
> III - Metodologia do Ensino Industrial
> IV - Orientação Educacional e Profissional
> V - Estatística Educacional
> VI - Administração e Legislação Escolar
> VII - Higiene Escolar e Higiene Industrial
> VIII - Organização do Trabalho e Noções de Contabilidade Industrial
> IX - Teoria e Prática de Oficina.
> (Lei nº 3959, de 24 de Julho de 1957)

Junto ao Instituto seriam oferecidos cursos de especialização, inclusive para solucionar problemas relativos ao ensino industrial e ao trabalho.

Em 1960, Roque Spencer Maciel de Barros[12] publica uma coletânea com vários textos e registros de autores importantes e condizentes com a luta em defesa da escola pública. Dentre os textos, cabe destacar o *Manifesto dos educadores: mais uma vez convocados (1959)*, escrito por Fernando de Azevedo e outros estudiosos, que muitos identificam como uma reedição do *Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova (1932)*, por trazer discussões vigentes da década de 30 e ainda pertinentes nos anos de 1960.

Segundo Saviani,

> O texto abre mostrando a necessidade, mais uma vez, da manifestação dos educadores junto ao povo e ao governo, instando que o conteúdo do manifesto de 1932, que era um plano para o futuro, agora, diante das transformações ocorridas no país, se torna matéria inadiável como programa de realizações práticas. (SAVIANI, 2007, p. 292).

Sobre esse documento Beisiegel define:

> Lê-se em manifesto divulgado por expressivo grupo de intelectuais em 1959, que ainda não haviam sido superadas, na ocasião, antigas reivindicações reclamadas já por volta de 1930, em inquéritos realizados entre educadores e no "Manifesto dos pioneiros da educação", publicado em 1932. E, de fato, as iniciativas adotadas pela administração pública de ensino, voltadas decididamente para a solução dos aspectos quantitativos das reivindicações, não atuaram com a profundidade necessária para dar ao sistema a qualidade e a organização adequadas. Pelo contrário, determinadas medidas adotadas pelos poderes públicos para expansão da oferta de vagas na rede de escolas oficiais continuaram sendo postas em prática, mesmo quando ocasionavam evidentes efeitos negativos na eficiência do ensino e na organização do sistema escolar. (BEISIEGEL, 2005, p. 22).

O texto aborda a tarefa de mudança imediata da educação nacional naquele período, fazendo referência ao Manifesto anterior, em que já se anunciavam as dificuldades vividas[13]. Descortinam-se situações complexas e críticas a respeito do que se tinha feito e do que ainda precisava ser feito.

> A organização do ensino é má, arcaica e, além de antiquada, deficiente e tantos respeitos, todos o afirmam; que a educação primária, em dois, ou três ou quatro turnos, se reduziu a pouco mais do que nada, que são em número extremamente reduzido as escolas técnicas e baixo o nível do ensino

[12] Roque Spencer Maciel de Barros foi um dos teóricos do liberalismo da educação brasileira, mais conhecido pela sua luta em defesa de escola pública e por seu vasto número de pesquisas e obras sobre o tema em meados da década de 50.

[13] Brigitte Bedin (2011), desenvolveu pesquisa comparativa entre o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e o Manifesto dos Educadores mais uma vez convocados (1959).

> secundário, ninguém o contesta; que se agravam desmedidamente os problemas de edificações e instalações escolares, é outra afirmação que caiu no domínio comum e já não precisa, por sua evidência, nem de pesquisas para pô-la à prova dos fatos nem do reforço de pareceres de autoridades na matéria. O professorado de ensino primário (e mesmo o do grau médio), além de, geralmente, mal preparado, quer sob o aspecto cultural quer do ponto de vista pedagógico, é constituído, na sua maioria, por leigos (2/3 ou ¾ conforme os Estados); não tem salário condizente com a alta responsabilidade de seu papel social nem dispõe de quaisquer meios para a revisão periódica de seus conhecimentos. (MEC, 2010).

Retomando as bases debatidas no primeiro Manifesto, os educadores reiteram as afirmações sobre a educação pública, a escola única, a laicidade, gratuidade e obrigatoriedade da educação.

Firmava-se um projeto para as diretrizes e bases da educação nacional, materializando-se na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

Em 1961, a primeira LDB nº 4024, reflete essa relação e preocupação pela formação para o trabalho, anunciando, no texto da Lei, disposições sobre a formação dos profissionais da educação. Com o alvorecer da nossa legislação é que a Administração Escolar ganha um espaço significativo na formação do educador. Se antes, para ser diretor de uma escola não era exigida nenhuma formação, agora este cargo só poderia ser ocupado por professores com habilitação em Administração Escolar.

Na LDB de 1961, encontramos as primeiras diretrizes para a formação do professor a ser obtida por meio do Ensino Normal, que não só formaria os educadores, mas também os “orientadores, supervisores e administradores escolares destinados ao ensino primário, e o desenvolvimento dos conhecimentos técnicos relativos à educação da infância” (LDB, 1961).

Caberia aos Institutos de Educação o dever de ofertar cursos de especialização para os orientadores, supervisores e administradores escolares, com graduação no ensino normal colegial. A formação dos orientadores deveria ser diferenciada por nível de ensino e oferecida pelas faculdades de filosofia para licenciados em: “pedagogia, filosofia, psicologia ou ciências sociais, bem como os diplomados em Educação Física pelas Escolas Superiores de Educação Física e os inspetores federais de ensino, todos com estágio mínimo de três anos no magistério” (LDB, 1961).

Tais políticas e iniciativas têm como eixo condutor o "enfoque organizacional" (SANDER, 1982, p. 14). Como acrescenta Benno Sander (1982) em seu trabalho sobre a *Administração da Educação no Brasil: Evolução do Conhecimento*, a fase de enfoque organizacional no Brasil deu-se pelas mudanças políticas e intelectuais da década de 1920, que perpassou a Revolução de 1930, e que teve como principal base na educação o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932. Nessa fase, identificamos as principais mudanças da Administração pública e da Educação, como podemos observar no aparato legislativo produzido na época, baseado em muitas técnicas e teorias racionais.

> São da fase organizacional, que criou corpo com os movimentos de reforma administrativa em meados da década de 1930, os trabalhos mais influentes de administração pública e de administração da educação no Brasil. A despeito da consciência nacionalista da época do Estado Novo, os protagonistas do enfoque organizacional não deixaram de inserir-se no movimento acadêmico internacional no campo das ciências políticas e administrativas. Por isso, os defensores do enfoque organizacional foram buscar seus elementos teóricos na Europa continental e, posteriormente, com maior intensidade, nos Estados Unidos da América. Em geral, a teoria administrativa dessa fase está baseada nos princípios da administração clássica preconizadas por Henry Fayol na França, seguindo por Luther Gulick e Lyndall Urwick na Inglaterra; por Max Weber na Alemanha; e por Frederick W. Taylor seguido de Harrigton Emerson, Henry Gantt, Frank e Lilian Gilbreth, W. F. Willoughby e Frank J. Goodnow nos Estados Unidos da América. (SANDER, 1982, p. 15).

É nesse cenário que surgem as primeiras obras sobre Administração Escolar no Brasil. Os trabalhos de Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Antônio Carneiro Leão e José Querino Ribeiro são os primeiros a descortinarem pistas no campo da Administração Escolar, o que no caso de Querino Ribeiro ele chamou de um Ensaio de Teoria da Administração Escolar.

Outros nomes acompanharam essas produções, como Carlos Correa Mascaro, Moysés Brejon[14] e José Augusto Dias, assistentes de Querino Ribeiro, na Universidade

---

[14] A pesquisadora Fabiana Aparecida Arf retratou os caminhos do alvorecer do campo da Administração Escolar no Brasil traçando a contribuição dos assistentes de José Querino Ribeiro. Carlos Correa Mascaro foi um dos pioneiros nos estudos sobre financiamento e municipalização do ensino no Brasil, tendo defendido seu doutorado com vistas à racionalização das despesas públicas para o ensino no município de São Paulo (ARF, 2012).

Moysés Brejon concentrou seus estudos à formação de recursos humanos, tendo como enfoque o ensino técnico, e as relações entre escola e empresa. Seus estudos de Doutorado e Livre Docência tinham como objetivo resgatar esses aspectos para uma educação pelo progresso social. Embora não tenham desenvolvido uma teoria específica ao campo da Administração Escolar, Arf (2012) identificou que os assistentes de Querino Ribeiro auxiliaram na divulgação da obra e ideais encontrados em *Ensaio de uma Teoria da Administração Escolar* (1957).

de São Paulo (USP). Além de João Gualberto de Carvalho Menezes, José Carlos de Araújo Melchior, dentre outros (SANDER, 1982).

Em 1934 com a criação da USP, a instituição tornou-se um palco importante enquanto centro de pesquisas e ensino do país. No campo da Administração Escolar, a USP torna-se parte responsável na disseminação e publicação de ideias e teorias de Administração Escolar no período, por ser o lugar onde Fernando de Azevedo, Lourenço Filho e José Querino Ribeiro participaram da construção de suas cátedras, cursos e seminários ao decorrer dos anos.

Foi na USP que aconteceu o I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar, "iniciativa da cadeira responsável pela disciplina na Seção de Pedagogia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (FFCL - USP)" (CATANI, 2004, p. 11), também sobre orientação e coordenação de Querino Ribeiro.

Conforme Afrânio Catani relata em seu livro *Administração Escolar: a trajetória da ANPAE na década de 1960*, o propósito desse primeiro Simpósio era:

> [...] sistematizar as práticas desse campo disciplinar, definir a especificidade da Administração Escolar e fazer com que seus saberes fossem valorizados no meio acadêmico e fora dele. Depois de tentativas frustradas para realizar um encontro nacional que aglutinasse as forças dos professores de Administração Escolar, finalmente foi realizado na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP o primeiro evento dessa natureza. (CATANI, 2004, p. 13).

O evento contou com a participação de políticos, representantes da Escola de Administração de Empresas, educadores, principalmente aqueles que se voltavam à cadeira de Administração Escolar e de Educação Comparada, o que deu início a ANPAE – Associação Nacional de Professores de Administração Escolar (CATANI, 2004).

Das medidas apontadas no evento para o campo da Administração Escolar situam-se a sistematização e mapeamento do campo e da disciplina em âmbito nacional. Com destaque para a "conceituação, terminologia, delimitação do campo específico e sua colocação no concerto dos estudos pedagógicos" (CATANI, 2004, p. 16). Em síntese, os estudos convergiam pela necessidade de se delimitar uma Teoria de Administração Escolar que atendesse às necessidades e à efetividade da educação

pública do período, o que perpassa a organização desse evento, das entidades e das pessoas participantes.

No apoio ao encontro, temos a presença de Anísio Teixeira na função de diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep). Fruto desse encontro e apoio surge o texto *Que é Administração Escolar?*, produzido por Anísio Teixeira especialmente para o Simpósio, em que aponta a necessidade de se ter Administração nas escolas e, também, aponta para a ausência de profissionais capacitados para a função. Essa afirmação é pertinente no discurso de outros participantes do evento, como podemos encontrar no decorrer da análise de Afrânio Catani (2004).

Anísio Teixeira e Querino Ribeiro afirmaram-se enquanto sócio-fundadores da ANPAE e membros do Conselho Consultivo da instituição. O evento ainda contou com outras conquistas, como a organização de outros encontros da mesma associação, de forma anual e por região, além da criação do primeiro centro de pesquisas em Administração Escolar situado da FFCL - USP.

Desses encontros, publicações como os Cadernos de Administração Escolar traziam textos seminais apresentados durante os eventos da ANPAE, ou mesmo, encomendados pelos organizadores. Uma dessas publicações, datada de 1968, fruto do I Simpósio Interamericano de Administração Escolar, apresenta um conjunto de quatro textos de autoria de Anísio Teixeira, Querino Ribeiro, Moysés Brejon e Carlos Correa Mascaro, os dois últimos professores assistentes da cátedra de Administração Escolar da FFCL - USP.

Figura IV: I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar (1961), na Universidade de São Paulo (USP)
Fonte: Arquivo CPDOC – FGV (Compondo a mesa à direita na ponta temos o professor Querino Ribeiro e na parte esquerda ao centro, temos Anísio Teixeira, o qual proferiu palestra no evento).

Moysés Brejon, em seu texto publicado na coletânea citada acima: *Formação de Administradores Escolares*, relata a ausência de Administração Escolar e de programas de formação dessa função. Resgata questões polêmicas de seu tempo, como a ausência de modelos teóricos próprios da educação para a efetivação de uma Teoria no campo, e bem como o objetivo dessas produções e programas de formação de Administradores Escolares.

Entre as dificuldades de se propor um programa de formação de Administradores escolares está a orientação que esse programa irá seguir. Moysés Brejon, influenciado pelas perspectivas de José Querino Ribeiro e Carlos Correa, indaga o leitor a pensar sobre duas propostas: a quem os programas de formação de administradores devem formar e para quê? "Para a teoria da administração, ou para a prática, o treino, a ação administrativa?" (BREJON, 1968, p. 49).

Dando continuidade ao seu raciocínio, ele argumenta: "seria preferível que a atenção dos professores se concentrasse no estudo dos 'princípios' da administração, à moda do Taylorismo, do Fayolismo e de outros autores?" (BREJON, 1968, p. 50). Dessa forma, ele inicia um debate sobre as diferentes escolas da Administração Geral que se apresentam naquele período, como influentes para a formação do Administrador.

Ora, se não houve ainda, como afirma o próprio autor, uma fundamentação da função do diretor, deve a este programa de formação da função apresentar-lhes de forma equacionada e sistemática as teorias que podem por ele ser aperfeiçoadas. Tais teorias têm como base os princípios da Administração Clássica (SANDER, 1982).

Abordar as teorias clássicas no desenvolvimento dos estudos de Administração Escolar no Brasil foi necessário à elaboração de uma proposta de administração das escolas, que até a década de 1930, não tinha sido desenvolvida no país. Esses autores tinham como base o pensamento de uma escola democrática, e na explanação dessas teorias (Administração Clássica e Científica), buscaram ao seu modo, aperfeiçoá-las à função da escola.

Há no campo de estudo dos pioneiros da Administração Escolar alguns trabalhos que foram exitosos em desvendar o uso e a apropriação dessas teorias no campo da Administração Escolar no Brasil, analisando os mesmos pioneiros, dentre outros autores (FÉLIX, 1985; PARO, 1986[15]; OLIVEIRA, 1990; RIBEIRO, 2001; SOUZA, 2006).

Esses trabalhos atribuíram às obras dos pioneiros da Administração Escolar um caráter de "clássicos", nesse campo. Além disso, identificaram a orientação e a informação da Administração Clássica e Científica, à concepção da administração escolar. Dessa forma, não se atribui a obra desses pioneiros o caráter de "imagem e semelhança da empresa capitalista" (PARO, 2007, p. 566) à escola.

No entanto, é importante identificar que, mesmo com as ressalvas de democratização dessa escola, e do conceito de administração escolar estar aliado ao de mediação do trabalho pedagógico da escola, há questões a serem observadas com mais afinco. O uso e orientação dados pelos estudos da Administração Clássica e Científica, e da ausência de uma Teoria própria da educação para a Administração escolar podem trazer resoluções adversas à prática dos diretores escolares.

Como afirma Fátima Félix:

> Se a Administração Escolar procura validar a estrutura burocrática do sistema escolar, utlizando-se dos pressupostos da Administração Científica de Empresas, pode-se deduzir que, na sua perspectiva, a função do sistema escolar é preparar recursos humanos para atender às necessidades do desenvolvimento do capitalismo. Desse modo, o tipo de educação, o modo de organização do sistema escolar e os resultados alcançados no processo educativo não são questionados pela Administração Escolar, uma vez que o

[15] A edição desse trabalho utilizada na dissertação é de 2010.

> seu objetivo é equiparar o sistema escolar às organizações que alcançam altos índices de racionalidade, eficiência e produtividade. (FÉLIX, 1985, p. 15).

Apresenta-se, portanto, um paradoxo. Se administrar escolas é mediar o trabalho pedagógico para uma renovação e democratização da educação (Escola Nova), quando nos apropriamos de teorias capitalistas de administração de recursos humanos (PARO, 2010) para administrar esse modelo educacional, eu restrinjo seu papel democratizante. Dessa forma, reforça-se uma estrutura burocrática de organização do trabalho pedagógico (modelos de reforço pela eficiência, eficácia, racionalidade e produtividade). Assim, temos que um percurso se contrapõe ao outro, ou seja, o movimento de renovação educacional e o movimento de composição de uma Teoria de Administração Escolar no Brasil.

Observando o quadro sobre o perfil do Administrador Escolar retirado das obras dos pioneiros da Administração Escolar temos que as diretrizes das funções do diretor registram parte da orientação clássica e científica da Administração Geral:

Quadro III- Perfil do Administrador Escolar nos pioneiros.

Anísio Teixeira	Carneiro Leão	Lourenço Filho	Querino Ribeiro
Foco no pedagógico.	Foco nas dimensões financeira, pedagógica, de pessoas e patrimonial. O líder.	Foco nas dimensões financeira, pedagógica, de pessoas e patrimonial.	Foca na dimensão social da escola. (condutor, líder, comunicativo, humano e orientador)
Multifuncional[16]	Multifuncional (seis funções específicas)	Multifuncional (funções distribuídas de acordo com os níveis de ensino)	Multifuncional (ele quem determina as funções a serem exercidas, estrutura órgãos, regula relações, administra pessoas e material escolar).
		Atenção aos alunos, professores e funcionários.	Atenção aos alunos, professores e funcionários.
A Administração Escolar tem seu trabalho dividido entre as funções de orientador, supervisor, coordenador e diretor. **A função do diretor é determinante, essencial e útil a educação. Função única, que somente o diretor poderá exercer.** **A formação para ocupação do cargo de diretor é ser professor. O diretor deve deter todo o conhecimento sobre a política, a economia e a sociedade brasileira e da sua comunidade escolar.** **O modo de resolução das dificuldades da escola é destacado como o uso do método científico.**			

Fonte: Elaboração própria.

[16] Multifuncional significa que o diretor escolar exerce muitas funções na escola. Na literatura, essas funções também podem ser entendidas enquanto dimensões do trabalho administrativo, quais sejam: a financeira, a pedagógica, a patrimonial e a de recursos humanos.

Para Ângelo Ricardo de Souza (2006), somam-se a essas percepções do diretor escolar pelos autores clássicos, um diretor como defensor da política educacional, que se coloca a serviço do professor, sendo o professor o elemento mais importante da escola. O seu papel de diretor é mais administrativo do que técnico-pedagógico.

A tendência em tecer diretrizes sobre a Administração Escolar, na década de 1930, fez parte de um pensamento em comum dos pioneiros da Administração Escolar, e dos pioneiros da Educação Nova. A ausência e consciência da importância de se estudar e se ter Administração nas escolas públicas "como instrumento para a solução dos agudos problemas educacionais" (SANDER, 1982, p. 22), foi o princípio por parte desses educadores de escrever e fundamentar seus modelos ao campo de estudo da Administração Escolar.

No prefácio da primeira edição do livro de Antônio Carneiro Leão, *Introdução à Administração Escolar*, consta a seguinte análise do pioneiro:

> Nenhum problema escolar sobrepuja em importância o problema de administração. O recente desenvolvimento dos sistemas nacionais de educação e a complexidade crescente dos serviços requeridos na organização e no funcionamento de uma escola moderna estão exigindo a formação de técnicos de administração realmente capazes. A exigência é tanto mais presente quanto, por toda parte, se descurou por completo a preparação desse elemento essencial ao êxito de qualquer empresa particular ou pública. A ideia geral foi sempre considerar a administração uma conquista empírica, obtida no exercício funcional. Enquanto se exigia para a prática do magistério diploma de professor e, por consequência, cultura geral, científica e técnica definida, para a administração de uma escola e, principalmente, de um sistema escolar nada se pedia concernente ao conhecimento e à capacidade de direção. Êsse mal não se limitou aos negócios do ensino. No próprio mundo industrial e comercial a formação dos diretores tem sido descurada. (LEÃO, 1945, p. 9).

Carneiro Leão, nesse trecho, anuncia uma questão pertinente à obra dos demais pioneiros, a ausência de estudos e de sistematização sobre a administração dos serviços públicos e privados da educação. Reconhece que administrar apresenta-se, no período, como algo a se aprender em exercício ou que já se nasce aprendendo.

O ensejo, nesta etapa do trabalho, é de introduzir a experiência desses pioneiros com conceitos diversos da educação e administração, e suas primeiras diretrizes ao campo da Administração Escolar no Brasil. O perfil do diretor escolar e as diversas influências que sofreram os pioneiros da Administração escolar são questões que se inserem no debate do alvorecer do campo da Administração Escolar no Brasil.

Esses pioneiros vivenciaram o trabalho da administração pública e as novas tendências trazidas na Era Vargas a este setor. Tais tendências, agrupadas aos processos de industrialização e urbanização do Brasil, trouxeram à educação pública brasileira demandas importantes, como a abertura da escola para todos, uma escola formadora para o mercado de trabalho e para a cidadania, e, por conseguinte, uma escola com o papel de ascensão social.

No capítulo seguinte, nos deteremos na análise do perfil dos pioneiros da Administração Escolar no Brasil e a contribuição das suas obras ao campo da Administração Escolar, identificando as categorias: Administração Escolar; Administrador Escolar; Formação dos administradores escolares e Influências da Administração Escolar.

2. OS PIONEIROS DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

"Pro homem pra quem o trabalho é festa
Todo dia é festa é mais mio
Porque a sua festa é a sua vida
E o fruto do trabalho é mais maior
É toda recompensa de esforço
É a alegria do derrame do suor.
...
É doce e sal reunido
No calo da minha mão.
..."
(Gonzaguinha, "Trabalho e Festa")

Observamos no capítulo anterior as influências existentes entre a Administração dos serviços públicos e das empresas nos pioneiros da Administração Escolar. Tais influências trouxeram a produção de Administração Escolar, em especial, de Carneiro Leão, Querino Ribeiro e Lourenço Filho, das Teorias Gerais de Administração. Anísio Teixeira, embora participasse de muitos cargos públicos e convivesse com essas teorias, não concordava com a associação dessas Teorias à Administração das Escolas, como observaremos no decorrer da análise.

Este capítulo tem como objetivo apresentar resumidamente as Teorias de Administração Geral, que orientaram este período e os escritos dos pioneiros da Administração Escolar, são eles: A Teoria Científica de Administração, desenvolvida por Taylor; A Teoria Clássica de Administração, desenvolvida por Fayol e a Teoria das Relações Humanas, desenvolvida por Elton Mayo.

2.1. As influências da Administração Geral para a Administração de Escolas

Quando se faz a escolha de análise dos pioneiros da Administração Escolar restringe-se o campo em discussões que já existem acerca dessas obras ou de parte delas que tendem a afirmar que, os pioneiros fazem uso das Teorias de Administração de empresas[17] para constituir um conceito de Administração Escolar, já que o mesmo não existia. Mas, esse movimento não ocorre de forma aleatória.

É fato que essas afirmações também estão presentes nesse estudo, mas não se esgotam pelas influências da TGA ou dos órgãos do Governo, especificamente do ante e

[17] Tendo como base o estudo desenvolvido por Vitor Paro (2010), nomeamos de Administração de Empresas; Administração de Empresas Capitalistas e Teorias da Administração Geral o mesmo conjunto de Teorias desenvolvidas por Taylor, Fayol e seus seguidores.

pós Estado Novo, mas também de um referencial de uma educação que se adequasse às exigências sociais. Há que se pensar se a pretensão de tal adequação atingiria seu objetivo em formar um homem novo, para atuar de forma crítica e solidária às exigências sociais vigentes naquele período. Ou, se a mesma ocorreu de forma desorganizada, simbolizando o fim de uma apropriação da Administração de Empresas às escolas, pura e simplesmente.

Acreditamos que analisar a obra dos pioneiros e delimitar suas influências é um começo para se pensar a prática atual da gestão das escolas. É importante, pois "buscar no passado as raízes do presente tem sido uma constante no esforço que homens e mulheres têm feito para compreender sua identidade" (VIEIRA, 2000, p.25).

Dessa forma, acreditamos que antes de explicar a apropriação, faz-se necessário observar as Teorias Gerais de Administração que vêm sendo citadas ao longo do texto. Tecendo um quadro de organização do surgimento dessas teorias, entre 1930 e 1960 temos:

Quadro IV: Teorias Administrativas

Ano de criação	Teoria	Quem iniciou a corrente
1903	Administração Científica	F. Taylor
1914	Fordismo	Henry Ford
1916	Teoria Clássica	Henry Fayol
1932	Teoria das Relações Humanas	Elton Mayo
1947	Teoria Estruturalista	-
1957	Teoria do Comportamento Organizacional	-
1962	Teoria do Desenvolvimento Organizacional	-

Fonte: Apostila do Curso de Formação de Gestores Escolares (UNESP). Elaboração própria

Das apropriações de referencial teórico dos pioneiros, temos o seguinte quadro:

Quadro VI: Quadro de Referências dos Pioneiros da Administração Escolar

Pioneiros	Referências (as mais usadas e significativas ao estudo)
Anísio Teixeira	John Dewey; **Elton Mayo**.
Antônio Carneiro Leão	Anísio Teixeira; Fernando de Azevedo; **Henry Fayol;** John Dewey; Kandel; Kilpatrick; Lourenço Filho, dentre outros.
Querino Ribeiro	Anísio Teixeira; Carneiro Leão; Durkheim; Fernando de Azevedo; Gulick; **Henry Fayol;** John Dewey; Kandel; Kilpatrick, Lourenço Filho; **F. Taylor**, dentre outros.
Lourenço Filho	Durkheim; Fernando de Azevedo; Gulick; **Henry Fayol**; Kandel; Querino Ribeiro; **F. Taylor**, dentre outros.

Fonte: Elaboração própria

Nesse quadro, tecemos um levantamento das referências de cada pioneiro, identificando aqueles que justificam sua apropriação das Teorias Administrativas Empresariais e as ideias da Escola Nova. Felizmente, identificamos que todos os autores estudados se apropriam de ambos os temas, com destaque ao referencial da TGA, identificado nos trabalhos de F. Taylor e Fayol, em maior número.

Antes de analisarmos como esses teóricos compreendiam a Administração de Escolas, é preciso entender como funciona e foram estruturadas as Teorias Administrativas de Taylor e Fayol, bem como a Teoria de Relações Humanas.

2.2. Teorias Gerais de Administração: os estudos desenvolvidos por Taylor, Fayol e Elton Mayo.

2.2.1. Teoria Científica da Administração (F. Taylor)

Frederick W. Taylor, engenheiro americano, considerado o fundador da Teoria Geral da Administração Moderna, iniciou a abordagem da Escola da Administração Científica. Esse nome vem do método científico utilizado para se obter os resultados da análise da administração nas empresas.

Como engenheiro de uma fábrica, Taylor vivenciou a produção das máquinas fabris de uma forma analítica. No início da Revolução Industrial, os patrões adotavam a produção por peças, modo lucrativo para se pagar por horas trabalhadas e com

produções mais direcionadas, ou seja, menos mão-de-obra e mais lucro, porém esse modelo não vinha dando certo.

> O sistema desenvolvido por Taylor constitui-se na base dos estudos de tempos e movimentos com a decorrente aplicação de salários com incentivo a todo pessoal da fábrica. E, devido aos bons resultados que propiciou à empresa na qual trabalhava, as idéias de Taylor se propagaram com grande rapidez por toda Nação, sendo adotadas por muitas indústrias. Isto gerou, por parte dos operários e de seus sindicatos, forte reação contrária, greves e até investigações efetuadas pelo Congresso, no sentido de apurar influências nocivas de seu método. (BACCARO, 1988, p. 31).

De acordo com alguns historiadores do período, o trabalho realizado de forma fragmentada, por peças, causava graves transtornos à saúde dos trabalhadores, o que, consequentemente, afetava na produção e no lucro dos donos de empresas. Taylor, na sua análise por função destinada ao estudo do movimento de decadência deste modelo de produção, iniciou suas pesquisas identificando que um dos métodos a serem adotados para que os problemas cessassem seria o Método Científico. As pesquisas científicas iriam garantir experimentos e conhecimentos suficientes para se fundamentar em princípios, os quais serviriam de base para as operações fabris.

> Ao recorrer ao método experimental, Taylor adotava como ponto de partida para suas análises, a observação rigorosa dos fatos; em seguida, decompondo em elementos simples os diferentes fatores sobre os quais repousa a execução do trabalho, estudava cada um deles efetuando medidas rigorosas, particularmente quanto à duração (cronometragem); esses elementos assim estudados fornecem ao engenheiro a possibilidade de proceder a uma escolha entre eles, e de reagrupar os que subsistem numa nova síntese; finalmente, Taylor preconizava um controle das operações elementares e dos resultados, visando eliminar toda e qualquer causa de enganos, fabricações defeituosas, etc. (PALEWSKI, 1971, p. 30).

O teórico ainda coloca que a ênfase do trabalho administrativo deve ser nas tarefas, ou seja, na análise da função que cada operário desempenha. Em sua obra, *Princípios da Administração Científica* (1990), Taylor relata que, para alguns, os interesses de empregador e empregados podem ser antagônicos, mas deveria ser o contrário:

> [...] a administração científica tem, por seus fundamentos, a certeza de que os verdadeiros interesses de ambos são um único e mesmo: de que a prosperidade do empregador não pode existir, por muitos anos, se não for acompanhada da prosperidade do empregado, e vice-versa, e de que é preciso dar ao trabalhador o que ele mais deseja – altos salários – e ao empregador também o que ele realmente almeja – baixo custo de produção. (TAYLOR, 1990, p. 25).

Para ele, o problema da crise na Revolução Industrial era o trabalhador e sua vadiagem sistemática, o que corresponde na proposital baixa na produção devido à redução dos salários. Diante dessas constatações, Taylor criou mecanismos que julgou fundamentais para o ato de administrar, como: Plano de Incentivo Salarial e Prêmios de Produção, Racionalização, Padronização e Especialização do trabalho e, por fim, a Supervisão Funcional, que consistia na divisão de supervisores e chefes, o que viria a facilitar a organização da empresa como um todo (CHIAVENATO, 1983).

> A indolência natural e a *vadiagem premeditada* podem ser eliminadas com melhor compreensão do dia de trabalho comum, registrando-se o maior rendimento obtido pelo trabalhador e sua eficiência, elevando os salários individuais à medida que o operário se aperfeiçoe, dispensando-os quando não atingirem certo nível e fazendo nova admissão de trabalhadores cuidadosamente selecionados, para preencher os lugares vagos. Tal medida poderá ser tomada com eficiência, entretanto, quando os homens estiverem perfeitamente convencidos de que não há intenção de fixar trabalho por peça, nem em futuro remoto, e isto é quase impossível de fazer-se acreditar, quando o trabalho, por sua natureza, é intuitivamente desse tipo. Em muitos casos, o receio de alcançar o nível máximo, o qual poderia ser tomado por base do pagamento por peça, sugere ainda maior simulação no trabalho. (TAYLOR, 1990, p. 29).

A organização racional do trabalho se dava através da observação do que o outro realiza dentro da sua função. Isso desencadeava a execução diferenciada de uma mesma atividade, e uso de diferentes ferramentas em cada operação. Por meio da análise científica, Taylor observou que um daqueles métodos executados pelos operários seria mais rápido e mais adequado que os demais. A tentativa de substituição dos métodos rudimentares de trabalho pelo método científico foi denominada “Organização Racional do Trabalho” (ORT).

Para Taylor, os operários não detinham a capacidade e formação necessária para executar as mudanças necessárias nos métodos e processos de trabalho. Houve, então, a divisão de competências e de responsabilidades: administração responsável pelo planejamento, etapa que consistia no estudo e observação dos métodos de trabalho adequados a cada operário e sua função; supervisão (assistência ao trabalhador) e o trabalhador responsável pela execução das tarefas.

Para Taylor (1990, p. 34): “Esta cooperação estreita, íntima e pessoal, entre a direção e o trabalhador, é parte essencial da administração científica ou administração

de tarefas". Se pudéssemos configurar isso numa imagem, teríamos três frentes de trabalho, como no seguinte organograma:

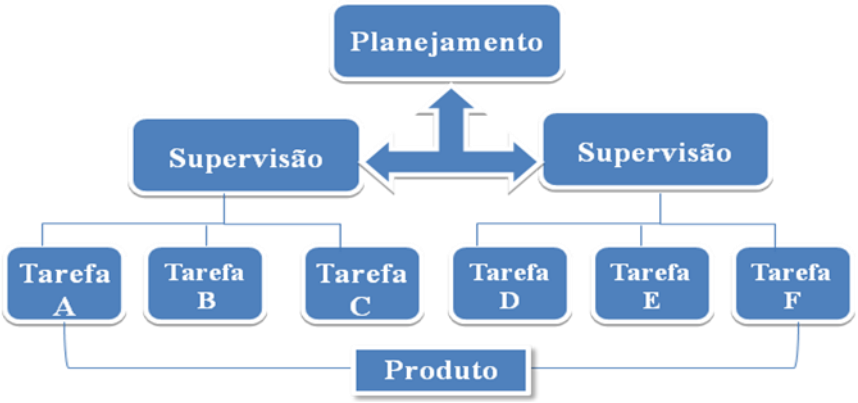

Figura VI: Organograma Taylorista
Fonte: Elaboração própria

Para Taylor, enfatizar as tarefas traria alicerces básicos para a reestruturação de toda a empresa, de forma estrutural e administrativa. Embora alguns dos resultados provenientes das pesquisas de Taylor sejam contestados hoje, não podemos deixar de lembrar que ele foi pioneiro da Teoria Geral da Administração (TGA), trazendo orientações importantes para o pensamento administrativo, abordando temáticas como a eficácia e a eficiência.

De acordo com Chiavenato,

> Apesar de sua atitude francamente pessimista a respeito da natureza humana, já que considera o operário como irresponsável, vadio e negligente, Taylor se preocupou em criar um sistema educativo baseado na intensificação do ritmo de trabalho em busca da *eficiência* empresarial e, em nível mais amplo, ressaltar a enorme perda que o país vinha sofrendo com a vadiagem e ineficiência dos operários em quase todos os atos diários. (CHIAVENATO, 1983, p. 20)

De acordo com Chiavenato (1983), a **eficiência** é a aptidão que o gestor possui de obter bons produtos, atingindo um ápice de produtividade e desempenho, utilizando a menor quantidade de recursos possível ou negociando uma maior quantidade de produtos com os mesmos recursos. Nesses recursos, podemos encaixar os materiais e a mão-de-obra. Segundo os princípios de Taylor, um bom gestor é o que desempenha sua tarefa da melhor forma possível (TAYLOR, 1990).

A **eficácia** é a competência de fazer aquilo que é preciso, o que é realmente necessário para se alcançar um determinado objetivo. A eficiência envolve o processo pelo qual a atividade é realizada, enquanto a eficácia se refere ao resultado desse processo.

No que se refere à **efetividade**, Benno Sander (1995) descreve por um compromisso do gestor em atender às demandas reais e verdadeiras do contexto. Na escola, podemos descrever que a efetividade se dá pela preocupação com o contexto social em que a escola está inserida e das políticas necessárias.

> Quanto maior o grau de participação solidária dos membros da comunidade, direta ou indiretamente comprometidos com a administração da educação, maior será sua efetividade e maior sua capacidade política para responder concreta e imediatamente às necessidades e aspirações sociais. (SANDER, 1995, p.49).

O termo **relevância** consiste na medição de valores importantes quanto ao desempenho cultural, determinados pelo conjunto de fatores que envolvem os atos e fatos da administração para aqueles que participam do sistema educacional. "Uma administração educacional relevante avalia-se em termos dos significados e das consequências de sua atuação para a melhoria do desenvolvimento humano e da qualidade de vida na escola e na sociedade" (SANDER, 1995, p. 49).

O que Taylor pregava era o adestramento dos empregados ao exercício de suas normas, com o propósito de reduzir os custos e aumentar os lucros fabris. Os princípios de seu modelo administrativo eram: analisar cientificamente os problemas industriais; analisar cada serviço da indústria, tecendo planos estratégicos e detalhados em cada aspecto; observar os empregados, selecionando-os em sua melhor competência, ao exercício da mesma, especializando-o em uma tarefa, controlando-o de acordo com o plano pensando para ele.

As funções eram separadas entre quem prepara e quem executa. Dessa forma, criou-se a "autoridade funcional", conhecida até hoje na administração das grandes empresas. Como resume Baccaro:

> (...) pode-se dizer que ele se dedicou principalmente ao estudo das atividades de fabricação, não tendo analisado as organizações quando vistas em seu todo; não teve sua atenção voltada para a maneira como elas se estruturam hierarquicamente, não procurou pesquisar como o administrador atua em sua

> função, tampouco com os aspectos humanos do trabalhador. (BACCARO, 1988, p. 34).

Tendo como base o Taylorismo e o emprego da racionalidade, outras teorias foram desenvolvidas, sempre com o foco de reduzir os custos e aumentar os lucros. O Fordismo, criado em 1914, por Henry Ford, seguia o mesmo raciocínio de Taylor, mas acrescentou a "velocidade" à execução de suas tarefas, implementando a esteira rolante na fabricação dos carros. A divisão de tarefas permaneceu a mesma. Segundo Motta (2003, p. 371), "O taylorismo implicou a destruição dos restos de oficio que o trabalho conservava. Separou concepção de execução, introduziu tempos e movimentos rígidos e, seguido do Fordismo, organizou rigidamente o espaço". Seguindo a mesma orientação, Henry Fayol desenvolveu a Teoria Clássica da Administração.

2.2.2. Teoria Clássica da Administração (Henry Fayol)

Apropriando-se da ideia de racionalidade do trabalho, Fayol desenvolveu de forma mais organizada, parâmetros em defesa dessa perspectiva. De forma geral, a Fayol advogava a centralização da administração, por meio de uma hierarquia de capacidades.

A hierarquia de capacidades trazida por Fayol é retrato da importância que o teórico trazia para a qualificação do operário numa função específica. Dessa forma, se distribui de forma hierárquica não só os operários de maior para menor qualificação, ou de capital investido na empresa, mas uma hierarquia de conhecimento sobre o processo de trabalho como um todo. Essa perspectiva é uma renomeação do processo da ORT.

Dessa forma, Fayol determinou o seguinte esquema administrativo a ser seguido, que se traduz em planejamento, execução rigorosa, cuidado com a organização humana e material – satisfazendo os objetivos, disponibilidade de recursos e requisitos impostos pelas empresas, estabelecer uma autoridade (líder), organizar as atividades de forma harmônica, coordenar as atividades, formular decisões, selecionar pessoal eficiente, definir obrigações, encorajar a iniciativa e responsabilidade do indivíduo, recompensar serviços prestados em altos padrões de qualidade, implementar sanções para faltas e

erros, manter a disciplina, manter a unidade de comando, subordinar interesses individuais aos interesses do coletivo, por fim, combater a burocracia e o excesso. (CHIAVENATO, 1983).

Para Fayol, administrar é planejar, comandar, coordenar e controlar. Tendo como base essa definição observa-se que para o sustento dessa proposição, racionalizar o trabalho beneficia o controle e o comando. Dessa forma, reforça-se que os operários, não detenham todo o conhecimento do processo de produção.

O autor divide os princípios básicos de seu modelo em: as operações técnicas, comerciais, financeiras, de segurança, de contabilidade e de administração. Para o teórico, seja qual fosse o porte da empresa, ela teria em sua organização o exercício desses princípios.

Das operações técnicas, apreende-se a capacitação e exercício da técnica, na execução de seu trabalho com a matéria-prima. Sobre as operações comerciais, é do conhecimento de mercado, saber comprar e vender, fazer combinações lucrativas. Sobre as financeiras, centra-se na existência de capital, é indispensável para a fundação de uma indústria que tenha uma administração financeira eficiente, para cortar excessos e aumentar lucros, além disso, sem capital não há matéria-prima, portanto, produção.

Sobre o princípio da segurança, trazer benefícios a quem trabalha e ao ambiente de trabalho, zelando pelos pertences e pessoas. Sobre a contabilidade, estabelecer uma visão clara dos panoramas da empresa. E por último, administrar, que é a função única responsável por elaborar um programa de ação, organizar e estruturar a empresa. Nasce dessa perspectiva a ênfase em comandar, dirigir, unir, controlar, coordenar e harmonizar os recursos humanos em prol da sua eficiência e seguimento do programa. Ela difere da função de direção da empresa: a esta cabe a condução do trabalho. (BACCARO, 1988).

2.2.3. Teoria das Relações Humanas (Elton Mayo)

Após a Grande Depressão decorrente da quebra da bolsa de valores em Nova Iorque, no ano de 1929, a Teoria das Relações Humanas ou Escola das Relações Humanas ganha força no âmbito dos estudos administrativos. Se antes as Teorias

Administrativas se concentravam nas tarefas a serem executadas, essa nova Teoria tem como foco compreender as pessoas. Para isso, apresenta o conceito de “homo social”.

Frente ao conflito social da “Grande Crise”, Elton Mayo, pai da Teoria das Relações Humanas, observou que para que o conflito acabasse, as relações humanas e a cooperação eram a resposta à crise.

A Teoria de Relações Humanas tem suas origens em alguns aspectos, tais como: a democratização e humanização da administração; desenvolvimento das Ciências Sociais; Filosofia pragmática de John Dewey e na experiência de *Hawthorne* (CHIAVENATO, 1983).

> As idéias da filosofia pragmática de John Dewey e da Psicologia de Kurt Lewin foram capitais para o humanismo na Administração. Elton Mayo é considerado o fundador da escola. Dewey indiretamente e Lewin, mais diretamente, também contribuíram enormemente para sua concepção. Também a sociologia de Pareto foi fundamental, apesar de nenhum dos autores do movimento inicial ter tido contato direto com a sua obra, mas apenas com o seu maior divulgador da época, nos Estados Unidos. (CHIAVENATO, 1983, p. 97).

A experiência de *Hawthorne* observou a intensidade da iluminação nas linhas de produção e a eficiência dos operários. A pesquisa foi realizada na *Western Eletric*, empresa de eletrônicos situada no bairro de *Hawthorne* em Chicago, com 40.000 funcionários. Tal experiência foi coordenada por George Elton Mayo, australiano, psicólogo, sociólogo e pesquisador de organizações. Elton Mayo também foi professor do Departamento de Administração de Empresas de *Havard*. Publicou três livros: *Os Problemas Humanos de uma Civilização Industrial (1932), Os Problemas sociais de uma Civilização Industrial (1945) e O Problema Político de uma Civilização Industrial (1947).*

Sua experiência o consagrou pela observação dos fatores sociais e suas implicações no contexto do trabalho. Sua pesquisa se opunha à Teoria Clássica e tinha como foco as relações humanas pertencentes, ou não, às ações do trabalho. Para essa Teoria, o operário é visto como um ser social, integrado num grupo. A ênfase está posta no indivíduo e não na tarefa, como na Teoria Clássica.

As formas de recompensar o trabalhador se dão pelo reconhecimento social, pelas oportunidades de participação que são postas para o indivíduo. As recompensas

são de caráter simbólico e não materiais, por exemplo, a felicidade no trabalho que realiza, dos valores que sua atividade possui e também dos valores pertencentes às relações que desenvolve no seu ambiente de trabalho.

Para Elton Mayo, "a fábrica deveria ser vista como um sistema social, não apenas econômico ou industrial, para a melhor compreensão de seu funcionamento e de sua eficácia" (MAYO, 1933). Esse modelo administrativo reconhece a existência de vários subgrupos dentro da organização e que estes subgrupos merecem atenção por produzirem neles valores, crenças e normas próprias que afetam o trabalho.

Para Chiavenato (1983, p. 97) a "Teoria das Relações Humanas nasceu da necessidade de se corrigir a forte tendência à desumanização do trabalho, surgida com a aplicação de métodos rigorosos, científicos e precisos (...)".

Em resumo, observemos o quadro que compara a Teoria Clássica e Científica, à Teoria das Relações Humanas:

Quadro VI: Comparação da Teoria Clássica e Científica com a Teoria das Relações Humanas

Teoria Clássica e Científica	**Teoria das Relações Humanas**
Taylor e Fayol	Elton Mayo
A organização funciona como uma máquina	Enfatiza o funcionamento da organização com maior atenção às pessoas e não às máquinas.
Inspirada nos Sistemas de Engenharia	Inspirada em Sistemas Biológicos
Autoridade centralizada	Autoridade descentralizada (todos podem exercer sua participação e liderança)
Organização hierárquica de funções	Empregados com autonomia
Reforço das competências técnicas	Reforço das relações humanas e suas construções sociais (subgrupos)
Divisão Racional do Trabalho	Grupos sociais
Regras	Normativas construídas em conjunto e integradas às relações pessoais, valores e crenças.

Fonte: Apostila da Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura (ASOEC) sobre Teoria das Relações Humanas. Elaboração própria.

A Teoria de Relações Humanas possui limitações quanto à sua implementação, pois visa mais os aspectos humanos do que os lucrativos e econômicos, fundamentais ao funcionamento das empresas ou fábricas. Pode ser compreendida como uma orientação

alienante, pois visa a felicidade e a satisfação pelo trabalho sem fins monetários. Por último, essa Teoria prioriza os procedimentos informais em detrimento dos regimentos e normas centralizadoras e precisas na distinção de funções e acompanhamento de produções.

Se pensarmos a aplicação dessa Teoria à realidade da escola, poderíamos ter o seguinte panorama: na escola há a presença de um líder maior, que possibilita a participação e liderança dos professores em suas salas de aula. Cada sala tem seu líder, que também é aluno e mediador das decisões e vontades da sua turma, negociando sempre com o professor.

O ensino assumiu uma responsabilidade maior com a aprendizagem dos alunos. O reconhecimento dos alunos é desejável para o aperfeiçoamento dos seus trabalhos escolares. A direção é um núcleo que integra pessoas de dentro e fora da escola. As normas, valores e crenças, que são formadas dentro da escola, são reconhecidas e determinantes às atitudes dos alunos e dos profissionais da escola.

Por ser uma Teoria que se baseia no pragmatismo filosófico de John Dewey e aborda dessa forma o interesse pelo contexto social e as relações humanas. Tal influência também é percebida no modelo de administração de escolas de Anísio Teixeira, um dos principais seguidores das ideias de John Dewey no Brasil.

Não há registros de teses ou dissertações que tenham trabalhado unicamente a produção de Anísio Teixeira para a Administração Escolar, no entanto, um artigo desenvolvido por Lourdes Marcelino Machado intitulado *Evolução do conhecimento em Administração da Educação no Brasil: um recorte da obra de Anísio Teixeira* (2001), aborda duas categorias sobre suas produções de Administração Escolar: a formação e ensino da Administração Escolar, a autonomia e descentralização, e centralização da Administração Escolar.

Nesse texto, a autora apresenta o pensamento de Anísio Teixeira sobre a Administração Escolar na forma de uma “leitura flutuante”, um dos métodos da Análise de Conteúdo de Bardin. Isso quer dizer que a autora leu e analisou brevemente as obras do pioneiro, capturando duas categorias em suas leituras. Essas categorias deixam clara a intenção de Anísio Teixeira, que acreditava que a função de administrar escolas deveria ser feita por profissionais que compreendessem os serviços administrativos e

tivessem formação para isso, uma formação dependente de sua experiência como docente.

A segunda categoria tem como foco a crítica da Administração Pública no entendimento que os serviços educacionais podem ser administrados como fábricas. Essa influência centraliza os serviços numa mesma orientação, sendo que a perspectiva de Anísio Teixeira é a de descentralizar essa orientação, percebendo que a escola não pode ser administrada sob a mesma orientação econômica que visa a eficiência e a redução de gastos.

O educador ambicionava uma relação entre Estado e Escola, com vistas à autonomia da escola, uma descentralização de poderes e controle, que possibilitasse a ação dos profissionais da escola, pois estes dominariam as necessidades da mesma (MACHADO, 2001). Anísio Teixeira acreditava na importância do lado humano de organizações como a escola, um reforço às questões pedagógicas, de aprendizagem e participação da comunidade escolar. A autonomia no modelo de Administração Escolar de Anísio Teixeira é o conceito norteador.

Teixeira acredita no potencial humano para a resolução dos problemas, e essencial aos processos democráticos, que só seriam democráticos com a ampla participação das pessoas (autonomia e participação ativa).

Antônio Carneiro Leão teve suas obras analisadas sobre os aspectos da Escola Nova em Pernambuco, suas contribuições para a Organização da Educação Popular Brasileira e seu modelo de Administração Escolar.

Lêda Rejane Accioly Sellaro desenvolveu tese de doutorado sobre o tema da *Educação e Modernidade em Pernambuco: inovações do Ensino Público (1920-1937)*, que teve como objetivo caracterizar as tendências de modernização do ensino público em Pernambuco. Tais definições são abordadas pela autora como a redefinição de poderes, educação como reestruturação social e Estado mediador das políticas de modernização, tendo como enfoque a implantação do modo capitalista de produção.

A autora aborda a contribuição de Antônio Carneio Leão na Reforma de 1928 em Pernambuco, reforçando os laços de modernidade por meio do emprego do ideário de Escola Nova no Estado e na sua proposta de Reforma. Tal Reforma também foi

investigada pela pesquisadora Maria Christina de Araujo Mendonça, em seu trabalho *A Escola Nova em Pernambuco.*

A proposta de reforma do Ensino Público, de Carneiro Leão, para Pernambuco tinha como eixo os acontecimentos percebidos por ele no Estado de São Paulo, nos anos 1920. Os objetivos da reforma centravam-se na formação de mão-de-obra qualificada, que teve seu apogeu às vésperas da Revolução de 1930, em que a necessidade de profissionais qualificados para áreas diversas ficou mais acentuada.

Em 1939, Antônio Carneiro Leão lançou a obra *Introdução à Administração Escolar*. Tal obra também foi analisada por Helen Cristina Alves Luz, em seu mestrado *Administração Escolar no Brasil: reflexão e crítica sobre o pensamento de Carneiro Leão* (2004). Sua pesquisa corroborou com essa análise, ressaltando a atualidade de Carneiro Leão na proposição de um livro considerado necessário à formação de administradores da educação do país (LUZ, 2004). A pesquisadora também aplicou a análise de conteúdo à obra, identificando nela modelos de Administração de vários países, que para Carneiro Leão foram abordados como objeto de comparação na Administração da educação brasileira, ainda em processo de constituição.

Leão, além de pioneiro da Administração Escolar, foi um dos seguidores da Escola Nova, tendo defendido os valores de uma escola que oferecesse a formação integral do indivíduo, ampliando a formação do homem em seus aspectos físicos, morais e intelectuais (SILVA, 2006). Defendeu um modelo de Administração Escolar baseado nas Teorias Científicas e Clássicas da Administração de Empresas, assim como José Querino Ribeiro e Lourenço Filho.

Para Djeissom Silva Ribeiro (2006), os estudos de Carneiro Leão, Querino Ribeiro e Lourenço Filho são baseados em modelos teóricos que reforçam a racionalidade e burocracia; o sistema social, político e anárquico[18]. Dessa forma, se defrontam duas perspectivas, a de apelo social e democrático (Escola Nova), e a de raiz burocrática e racional (Hierarquia e divisão de tarefas). Na conjuntura de uma nova Ciência Organizacional nos anos 1930, e com o avanço dos modelos teóricos de Administração de Empresas em 1950 no Brasil, os estudos desses pioneiros assumiram um caráter paradoxal entre o que se propunha de Escola Nova e Administração Escolar.

---

[18] O pesquisador utilizou as metáforas desenvolvidas por Jorge Adelino Costa (1996), que serão apresentadas no capítulo posterior.

Na próxima etapa deste capítulo, analisaremos por meio do método de Análise de Conteúdo as obras dos pioneiros da Administração Escolar no Brasil, com o objetivo de identificar os modelos teóricos que alicerçam suas proposições de Administração Escolar no Brasil.

2.3. O que é Administração Escolar para os pioneiros?

Nessa etapa do trabalho se aplica a análise das obras, elencando as categorias escolhidas para aprofundamento, quais sejam: Administração Escolar; Administração Escolar; Formação de Administradores Escolar e Influências da Administração Escolar.

2.3.1. ANÍSIO TEIXEIRA

> *Os remédios democráticos são os da difusão 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 vigor, às relações com outros Estados, à segurança e à defesa... a democracia recomenda um pluralismo institucional, que impeça toda centralização perniciosa ao princípio fundamental de respeito da organização pela pessoa humana (Anísio Teixeira, 1956, p. 6-7)*

Anísio Spínola Teixeira nasceu em Caetité, na Bahia em 12 de Julho de 1900. filho de Anna Spínola Teixeira e Deocleciano Pires Teixeira. Formou-se nas seguintes instituições jesuíticas: Instituto São Luiz Gonzaga – Caetité; Colégio Antonio Vieira em Salvador. Formou-se Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Rio de Janeiro (1922).

Casou-se em 1932 com Emília Telles Ferreira, com quem teve quatro filhos. Veio a falecer em 1971 no Rio de Janeiro, desaparecido em 11 de março do mesmo ano e encontrado morto num fosso de elevador no dia 14.

Anísio Teixeira ocupou muitos cargos públicos de importância, foi Inspetor-Geral do Ensino da Bahia (a convite do Governador da Bahia Francisco Marques de Góes Calmon – 1874 - 1932); realizou reforma da instrução pública no estado da Bahia (1924-1929). Nesse período, viajou para a Europa (1925) e para os Estados Unidos duas

vezes, em 1927 e em 1928. Em 1930, publicou duas traduções de obras de Dewey – “Vida e educação”, em 1931 assumiu a Diretoria da Instrução Pública do Distrito Federal.

Dentre outros cargos, em 1951 assumiu a Secretaria Geral da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Em 1952, assumiu, também, o cargo de Diretor do Inep, permanecendo até 1964. Foi responsável pela criação da Universidade de Brasília (UnB), sendo reitor da mesma em 1963. Participou da discussão sobre a Lei de Diretrizes e Bases em 1961.

Notamos que apresenta uma carreira extensa no exercício de cargos administrativos, tendo, além disso, produzido relevantes trabalhos disponibilizados quase em totalidade pela Biblioteca Virtual Anísio Teixeira, abastecida pela Universidade Federal da Bahia. No entanto, seu trabalho junto ao Poder Público tinha seus limites, considerando que Anísio Teixeira foi um educador em defesa da escola pública,e de outros ideais que, para o período, eram de oposição. Como observa Lourdes Marcelino Machado:

> Enraizado no pensamento de seu tempo, Anísio foi polêmico, por vezes, contraditório. Homem de governo, não se inseriu incondicionalmente nas malhas do Estado. Sendo governo e buscando manter certa independência de princípios em especial quanto à defesa da escola pública e da democratização do ensino, sofreu pressões de diferentes grupos, setores e posições. Não era “confiável” o intelectual que buscasse manter certos limites. Aos governantes e setores dominantes nem sempre interessava hoje, aliados que não sejam “aliados incondicionais”. (MACHADO, 2001, p.1).

Por ser um praticante das “ideias novas”, Teixeira foi caracterizado como comunista em ficha de cadastro disponibilizada pelo acervo DOPS - Departamento de Ordem Política e Social. Suas ideias de uma educação nova não incomodaram somente ao Estado, mas também à Igreja e à própria academia, que em parte ainda cultivara um ideário tradicionalista, como apresentamos anteriormente. No entanto, sua persistência e experiência atravessam esse período consagrando-o como um dos grandes nomes da luta pela escola pública democrática.

> A primeira coisa que se evidencia na obra de Anísio Teixeira, como educador, não é essa pugna teórica, são as realizações que ele fez. Realizações precoces do jovem de 24, 25 anos e que vão quase que até o fim da vida dele, nos vários cargos públicos que ocupou e o que conseguiu realizar em cada uma das atribuições que teve de assumir na administração pública de ensino, quer como diretor, quer como secretário de Educação, quer como uma pessoa que abriu novos campos para a pesquisa educacional dentro do Ministério da Educação. Cada etapa da sua vida [...] está vinculada

> a realizações, não a um embate estéril, mas à tentativa de introduzir mudanças através da educação. Este é um elemento fundamental (SENADO FEDERAL, 2002, p. 55).

Em 2012, a morte do educador foi investigada pela Comissão da Verdade. O depoimento de João Augusto, professor da Universidade Federal da Bahia, veio esclarecer o fato de sua morte anunciando que Anísio Teixeira teria sido preso em 11 de março de 1971, no quartel da Aeronáutica e sofreu atos de violência. A morte de Anísio Teixeira se soma aos casos de tortura e morte pela Ditadura Militar no Brasil. O educador deixou um legado muito importante em defesa da educação pública, o que se traduz em todas as suas obras, bem como sofre influência das funções que exerceu nesse percurso.

Parece-nos que nos estudos sobre Administração Escolar no Brasil, Anísio foi um dos pioneiros a se arriscar a delimitar o papel do administrador de escolas. Relatos claros da coexistência de uma experiência sem igual, nos mais diversos cargos da Instrução Pública Brasileira deram alicerces à obra dele no tocante à defesa da escola pública nos moldes da Escola Nova. A substancialidade de seus pensamentos sobre a administração dos serviços escolares é revelada nos escritos dos seus contemporâneos que, muitas vezes, fazem referência à sua influência.

Como já apontamos anteriormente, Anísio Teixeira foi um dos responsáveis pela abertura do Brasil aos estudos de John Dewey, traduzindo suas principais obras e abordando suas perspectivas de educação para os estudos que desenvolvia no Brasil, bem como as reformas que executou nos Estados da Bahia e Distrito Federal.

Sobre o campo da Administração Escolar, de uma forma ampla, sempre que o autor discute os problemas da educação acaba por anunciar a ausência de uma administração escolar nas escolas públicas. No entanto, há alguns artigos que buscam de forma mais enfática apresentar propostas para o campo da Administração, são eles: *Administração pública: administração e desenvolvimento (1935); Administração pública brasileira e a educação (1956); Que é Administração Escolar? (1961) e Natureza e função da Administração Escolar (1968).*

a) Administração Escolar

Nas obras de Anísio Teixeira, temos que o pensamento sobre a escola traduz-se como um espaço específico e importante para o desenvolvimento social e econômico do país, mas, antes de tudo, o desenvolvimento e aprimoramento das vivências democráticas. Nesse aspecto, desenvolveu muitos estudos sobre a organização do ensino, formação de professores, administração das escolas, níveis de ensino, dentre outros. Em sua maioria, os estudos revelam um pensamento crítico e rico em influências norte-americanas, que absorvera durante suas idas aos Estados Unidos para cursos e conhecimento das técnicas desenvolvidas naquele país.

> Jamais, pois, a administração escolar poderá ser equiparada ao administrador de empresa, à figura hoje famosa do manager (gerente) ou do organization-man, que a industrialização produziu na sua tarefa de maquino-fatura de produtos materiais. Embora alguma coisa possa ser apreendida pelo administrador escolar de toda a complexa ciência da administração de empresa de bens materiais de consumo, o espírito de uma e outra administração são de certo modo até opostos. Em educação, o alvo supremo é o educando a que tudo mais está subordinado; na empresa, o alvo supremo é o produto material, a que tudo mais está subordinado. Nesta, a humanização do trabalho é a correção do processo de trabalho, na educação o processo é absolutamente humano e a correção um certo esforço relativo pela aceitação de condições organizatórias e coletivas inevitáveis. São, assim, as duas administrações polarmente opostas (TEIXEIRA, 1968, p. 15).

Do exposto acima, apreende-se a concepção da especificidade da escola e de sua administração. Dos artigos analisados, podemos identificar a compreensão do que é Administração de escolas para Anísio Teixeira: “A administração deve conseguir uma organização de eficiência uniforme da escola, para todos os alunos – *organização e eficiência em massa*” (TEIXEIRA, 1997, p. 166, grifo do autor).

Portanto, entende-se que a administração escolar é uma organização de eficiência uniforme, ou seja, que atende a todos, sem discriminação. Para Anísio Teixeira, a escola, e nela a educação, são atos de grande magnitude, que não podem ser administrados como “máquinas”; no entanto, admite que haja influências de uma teoria da Administração de Empresas, mas que essas servem desde que adaptadas ao contexto das escolas.

b) Administrador Escolar:

Sobre a função do administrador escolar Anísio Teixeira aborda que "a função de administrador é função que depende muito da pessoa que a exerce; o administrador depende de que ele é, do que tenha aprendido e de uma longa experiência. Tudo isto é que faz o administrador" (TEIXEIRA, 1961, p.84).

Anísio critica a estrutura da escola na década de 1950, apontando os efeitos da racionalidade administrativa, efeitos da estrutura burocrática e de influência da TGA. "[...] 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 tôda integração, transformando-a em uma justaposição de aspectos impostos e mecânicos" (TEIXEIRA, 1956, p. 4).

Ainda nos estudos do teórico encontramos relatos que caracterizam a Administração Escolar no Brasil.

> Se êste professor é homem de ciência, de alta competência, e a sua escola é pequena, pode realizar a função de ensinar e a de administrar. Organiza a sua classe, administra a sua classe, faz os trabalhos necessários para que o ensino se faça bem. Além disto, ensina aos alunos, e, mais, guia e dirige os estudos dos alunos. Estão reunidas nas atividades dêsse professor as três grandes funções que vão passar para a Administração. A função de administrar pròpriamente a classe; a função de planejar os trabalhos e a função de orientar o ensino. Se o professor fôr sumamente competente, a Administração fica sumamente insignificante. Daí, à medida que passamos do ensino primário para o secundário, e dêste para o superior, reduzir-se, teòricamente, a função da Administração, tanto mais importante quanto mais tenha a escola professôres de nível, digamos, mais modesto. No ensino superior a Administração é quase mínima, no secundário, é média, e no primário, é máxima. (TEIXEIRA, 1961, p. 3).

Anísio Teixeira ressalta o exagero de funções exercidas pelo professor na escola, pela ausência da figura administrativa. O educador aponta a importância da administração nos diversos níveis de ensino e coloca como "máxima" a necessidade da administração dos serviços escolares no ensino primário, pois lutava-se por uma educação para todos, o que somente a figura do professor não daria conta de administrar.

c) Formação do Administrador Escolar:

Outro problema que impedia a ampliação da educação como um direito de todos, era a inexistência de pessoal capacitado para exercer o magistério. Se não eram formados para ministrar aulas, tampouco eram formados para administrar a escola.

> Porque, se podíamos antigamente ter o grande professor primário que sozinho dirigia a sua classe, hoje, tendo que dar educação à população inteira, sou forçado a buscar um magistério em camadas intelectuais mais modestas. Quanto mais imperfeito fôr o magistério, mais preciso de melhorar as condições de Administração. Quer dizer: entre os dois grandes tipos de Administração - a fabril ou material e a do tipo humano em que o Administrador é apenas um auxiliar de pessoas supremamente competentes - a Administração Escolar se situa como caso intermediário, sendo a função administrativa tanto mais importante, quanto menos preparado fôr o professor. (TEIXEIRA, 1961, p. 2).

Nesse contexto, Anísio Teixeira delimitou a divisão de tarefas para que o ensino fosse administrado, contemplando todas as competências da escola.

> Quando no comêço dizia que o grande professor administra a sua classe, ensina e guia o aluno, estava a indicar as três grandes funções que agora deverão ser selecionadas, para constituir as grandes funções da administração da escola. Aquêle professor que revele maior capacidade administrativa deverá orientar-se naturalmente para a especialização de administrador da escola. Aquêle que tem grandes qualidades de magistério, isto é, as de sobretudo saber ensinar, transmitir a matéria, deve especializar-se para ser o supervisor, ou seja o professor de professôres, que, no staff da administração da escola, trabalha para que métodos e processos de ensino melhorem cada vez mais. E aquêle outro professor, que revele singular aptidão para guiar alunos, para compreender alunos, para entender os problemas de alunos, vai transformar-se no futuro orientador. (TEIXEIRA, 1961, p. 2, grifo nosso).

Surgiram, assim, as especialidades da Administração Escolar, anteriormente citadas, retirando um peso de responsabilidades antes conferidas a um só professor. Participando da formulação da primeira LDB (1961), e tendo produzido sobre a função do diretor escolar, identifica as funções necessárias a serem exercidas por esse ator, bem como a formação essencial para exercício do cargo.

Suas obras refletem uma preocupação em conceber diretrizes para a administração de escolas públicas, diante das mudanças sociais do período (1935-1968), com vistas às influências da indústria no processo de democratização social e, por conseguinte, da escola.

Em *Natureza e função da Administração Escolar* (1968), Anísio Teixeira tece comparações entre a Administração dos serviços de saúde e a Administração dos serviços escolares. Logo no início do texto reflete que essa comparação é fruto de sua experiência na gestão de órgãos de saúde e educação.

Tecendo esse panorama, o autor nos coloca questões acerca do que é mais relevante ou similar no trato administrativo desses serviços educacionais e hospitalares. Em seguida aborda a questão da formação para o cargo de administrador dos serviços de saúde, ressaltando que para tal é preciso ser formado em Medicina, o que no seu ponto de vista não tem ocorrido na administração dos serviços educacionais.

> A administração no campo médico jamais se julgou poder alçar-se à categoria de fôrça de direção dos serviços de saúde. Não somente constitui serviço subordinado como não pode ser bem exercida senão por quem seja médico. É médico o diretor da clínica ou do hospital e todas as técnicas administrativas a ele, ao seu saber, ao seu espírito, à sua direção estão rigorosamente subordinadas.
>
> Outra coisa não deve ser a administração do ensino ou das escolas. Somente o educador ou o professor pode fazer administração escolar. Administração de ensino ou de escola não é carreira especial para que alguém se prepare, desde o início, por meio de curso especializado, mas, opção posterior que faz o professor ou o educador já formado e com razoável experiência de trabalho, e cuja especialização somente se pode fazer em cursos pós-graduados. (TEIXEIRA, 1968, p. 14).

No ensejo, o autor destaca que o professor, tem em sua natureza de ensinar o cerne da administração, seja no planejamento e na organização da turma e da aula, a aplicação das técnicas e manejo do tempo são recursos administrativos. Muitos, porém, terão mais talento para administrar, enquanto outros para atuar como conselheiros, professores, ou mesmo exercer as três funções.

Discorrendo mais sobre a formação para administração escolar, o autor relata a experiência de São Paulo, pela cadeira de Administração Escolar da USP e pelos propósitos que do seu ponto de vista não se encaixam com uma formação pós-graduada.

> Confesso que olho com sentimento de perigo para a ideia de que o administrador escolar possa ser preparado em cursos de graduação. Algo de parecido se vem, ao que estou informado, fazendo em São Paulo. A própria cadeira de administração escolar está, a meu ver, mal colocada, como cadeira de cursos de formação, quando devia ser cadeira de estudos pós-graduados, com alunos já graduados e com tirocínio de ensino de alguns anos. (TEIXEIRA, 1968, p. 16).

A formação do administrador escolar como tece Anísio Teixeira, em sua proposta, deveria acontecer após a formação para professor, ainda com o mínimo de experiência. Em nível de graduação, ele relata que poderia ocorrer iniciação ao estudo, mas não treinamento e formação para a função.

Numa segunda etapa de seu texto, revela algumas inquietações sobre as associações dos estudos do campo da administração escolar nas técnicas apreendidas pela administração de empresas.

> [...] nunca surgiu nenhuma moda de escrever livros sobre administração copiando aspectos da administração material ou do organizacionismo da civilização industrial para os trabalhos médicos ou de saúde, julgo dever tomá-lo como exemplo para o início de nossos esforços em administração escolar. (TEIXEIRA, 1968, p. 16).

Nesse trecho, observa-se a defesa a especificidade do trabalho escolar, o que persiste ao longo de suas obras sobre Administração Escolar. Acredita que os aspectos da Administração de Empresas não podem direcionar a Administração Escolar, por serem ramos distintos. Esse artigo, que compõe uma coletânea de outros trabalhos, inclusive de José Querino Ribeiro, num primeiro momento, inicia a discussão sobre uma ótica crítica da atual geração de estudos e da gerência das cadeiras de formação dessa função.

Compreende-se, portanto, que Teixeira exponha seus pensamentos em tom provocador ao movimento de sistematização do campo da administração escolar que ocorria naquela época. A resposta a esse artigo pode ser percebida na produção que, também, compõe a mesma coletânea, escrita por José Querino Ribeiro, *Introdução à Administração Escolar*, que será analisada posteriormente.

No esforço de traduzir o modelo de Administração Escolar proposto pelo pioneiro, pensamos o seguinte organograma:

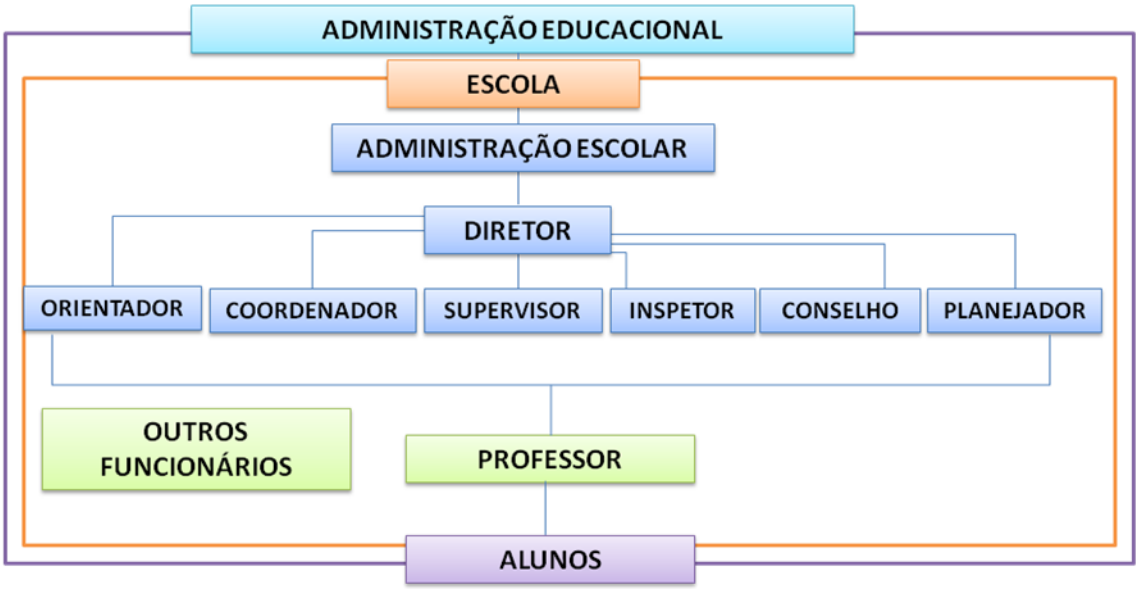

Figura VI: Organograma da proposta de Administração Escolar por Anísio Teixeira.
Fonte: Elaboração própria.

Dessa forma, percebemos que a Administração Educacional depende da Administração Escolar, composta pelo diretor, orientador, supervisor, inspetor, conselheiro e o planejador, para atuar na administração dos serviços escolares, bem como na orientação do trabalho pedagógico. Todas essas funções são realizadas dentro da estrutura escolar e têm como objeto primeiro o aluno, portanto, ele pode ser visto como fim e, ao mesmo tempo, o foco de toda essa estrutura. É o aluno que sofre a maior ação da hierarquia administrativa da escola.

d) Influências do modelo de Administração Escolar

Raquel Gandini (1980) faz uma reflexão sobre Anísio Teixeira, e seu tempo como educador em suas diversas fases. Esse educador se apresentava como liberal por defender os processos de democratização do ensino público, que se consolidou por meio dos estudos acerca do liberalismo pragmático de John Dewey (GANDINI, 1980).

Tais proposições, que se fortaleceram com base na experiência capitalista norte-americana, e as muitas visitas e vivências de Teixeira nos Estados Unidos, deram origem às suas propostas acerca da democracia e sua efetividade no aparelho escolar. Para a mudança acontecer, era necessário fazê-la firme e conhecida aos agentes transformadores, portanto, a escola tornou-se o principal palco dessas ideias.

Silmara de Fátima Cardoso desenvolveu sua dissertação de mestrado com o objetivo de analisar as viagens de Anísio Teixeira à Europa em 1925 e aos Estados Unidos em 1927. Cardoso (2011) detectou que Teixeira elaborou um relatório diário durante essas viagens, e que, no caso de sua ida aos Estados Unidos, foi consolidado o conjunto desses registros diários na publicação *Aspectos Americanos de Educação*. Tal pesquisa revelou que a forma como foram escritos os registros diários de sua viagem aos Estados Unidos se baseia, fundamentalmente, no pensamento de Dewey. O educador acreditava na eficiência do modelo americano e nos princípios democráticos vividos naquele território. Em sua obra, a tarefa de convencimento é baseada na defesa da eficácia do modelo e de apropriação desse modelo em defesa da escola pública brasileira.

Suas proposições para uma Escola Nova e única fortificam esse panorama, como alerta Gandini,

> Analisando os problemas da sociedade brasileira do início da década de 30 com "óculos americanos", Anísio Teixeira identifica duas tarefas a serem realizadas: a construção de uma sociedade democrática e a adaptação dessa mesma sociedade à era da ciência e da técnica. Esse diagnóstico leva-o a indicar duas soluções: a democratização da escola, através da "escola única", e a divulgação da ciência e do método científico através da "Escola Nova". (GANDINI, 1980, p. 129).

É pertinente na extensa obra de Anísio Teixeira o método científico como responsável pela difusão do modelo de Escola Nova, o que se estenderia não só à administração das escolas, mas à docência, e, por conseguinte, à vida. O pragmatismo de Dewey ganha força na tentativa de inculcar na escola as noções de racionalidade, um "resultado da apropriação que a burguesia faz das ciências; seus resultados são comprados e a sua própria racionalidade passa a assumir o aspecto ideológico e a ser difundida como senso comum" (GANDINI, 1980, p. 129).

O método científico baseia-se na busca pelo conhecimento confiável, ou seja, na ciência, como uma verdade justificada. Para obter conhecimento confiável é necessário aplicar o método, que se divide em: ter um pressuposto, construir hipóteses, tecer previsões e realizar o experimento, coletar os dados do experimento e testar as hipóteses e, por último, observar os resultados com parcimônia.

A aplicação desse método envolve questões como a racionalidade, a verdade, objetividade e realismo, com bases na ciência como solucionadora de problemas. Essa

transposição e utilização do método marcaram uma geração no desenvolvimento social do globo, que podemos relatar como tecnocracia, a busca da verdade pela ciência.

Em artigo *Ciência e Arte de Educar* de 1957, o autor deixa clara a sua associação entre ciência e educação, e inserido nessa perspectiva o uso do método científico.

> Não se trata, pois, de criar propriamente uma "ciência da educação", que, no sentido restrito do termo, como ciência autônoma, não existe e nem poderá existir; mas de dar condições científicas à atividade educacional, nos seus três aspectos fundamentais – de seleção de material para o currículo, de métodos de ensino e de disciplina, e de organização e administração das escolas. Por outras palavras: trata-se de levar a educação para o campo das grandes artes científicas – como a engenharia e a medicina – e de dar aos seus métodos, processos e materiais a segurança inteligente, a eficácia controlada e a capacidade de progresso já asseguradas às suas predecessoras relativamente menos complexas (TEIXEIRA, 1957a, p. 2).

Anísio Teixeira retrata a educação enquanto arte formal, diferente da arte material contida na Medicina ou na Engenharia, no entanto, essa arte também se ressente de procedimentos técnicos e métodos eficazes para acontecer.

> [...] a introdução de métodos científicos no estudo da educação não irá determinar nada de imediatamente revolucionário. As artes sempre progrediram. [...] Com o método científico, vamos submeter as "tradições" ou as chamadas "escolas" ao crivo estudo objetivo, os acidentes às investigações e verificações confirmadoras e o poder criador do artista às analises reveladoras dos seus segredos, para a multiplicação de suas descobertas; ou seja, vamos examinar rotinas e variações progressivas ordená-las, sistematizá-las e promover, deliberadamente, o desenvolvimento contínuo e cumulativo da arte de educar. (TEIXEIRA, 1957a, p. 2-3).

No artigo, se resguarda das más interpretações e aplicações aligeiradas feitas com base no método científico na educação, reduzindo a arte de educar. O educador ressalta que, visto a complexidade que é a educação, a introdução do método científico é tarefa primeira na busca de sanar os problemas vigentes à época.

Ao final de seu trabalho, resguardado pelos pensamentos de John Dewey, o autor encerra seus argumentos relatando a influência do teórico na determinação deste entrelaçar entre a ciência e a arte de educar e fazendo um chamamento aos Centros de Pesquisas Educacionais para reforçar esses preceitos:

> A "ciência" da educação, usando o termo com todas as reservas já referidas, será constituída, na frase de Dewey, de toda e qualquer porção de conhecimento científico e seguro que entre no coração, na cabeça e nas mãos dos educadores e, assim assimilada, torne o exercício da função educacional mais esclarecida, mais humana, *mais verdadeiramente educativa* do que antes.

> Os nossos Centros de Pesquisas Educacionais foram criados para ajudar a aumentar os conhecimentos científicos que assim possam ser utilizados pelos educadores – isto é, pelos mestres, especialistas de educação e administradores educacionais – para melhor realizarem a sua tarefa de guiar a formação humana, na espiral sem fim do seu indefinido desenvolvimento. (TEIXEIRA, 1957a, p. 10, grifo do autor).

No mesmo ano, Anísio Teixeira (1957) publica outro artigo com o título *Ciência e Educação*. Um artigo menor e que condensa o pensamento já debatido no texto anterior, com afirmações mais fortes sobre o papel que o método científico exerce na função do magistério e como ele viria a auxiliar na execução da complexa atividade de educar.

> Os registros escolares de professores e administradores, as fichas de alunos, as histórias de casos educativos, ou descrições de situações e de pessoas constituirão o estoque, sempre em crescimento, de dados, devidamente observados e anotados, que irão permitir o desenvolvimento das práticas educacionais e, conforme já dissemos, suscitar os problemas para os cientistas, que aí escolherão aquêles susceptíveis de tratamento científico, para a elaboração das futuras teorias destinadas a dar à educação o status de prática e arte cientifica que a medicina e a engenharia já atingiram. (TEIXEIRA, 1957b, p. 1).

Acerca das compreensões de método por John Dewey, podemos encontrar referências em sua obra, assim como, com precisão, no livro *Democracia e Educação* (1959), de tradução de Anísio Teixeira e Godofredo Rangel. O autor dedica um capítulo à explicação da natureza do método, enfatizando-o para a educação e apropriação de resultados desejáveis à arte de educar.

É importante frisar que todo pensamento que associa a educação à arte, de Anísio Teixeira, está presente em John Dewey e essas, dentre outras perspectivas do pioneiro, são frutos de suas apropriações quase que integrais da obra de Dewey. Quanto ao método, Dewey apresenta que: “método significa esse arranjo da matéria para tornar mais eficaz sua utilização. Nunca é o método alguma coisa exterior ao objeto, à matéria” (DEWEY, 1959, p. 182). O método não podia estar dissociado da matéria, do contrário não era método. Interpreta-se, portanto, que as experiências anteriores do indivíduo, bem como de outros métodos, fundamentam o modelo de método trazido por Dewey.

Quanto à aplicação à sua própria concepção de ciência identifica-se neste trecho:

> Em suma: a ciência representa o papel da inteligência, no planejar e regular novas experiências desenvolvidas sistemática e intencionalmente, e na escala

> permitida pela emancipação das limitações do hábito. Ela é o único instrumento do progresso consciente (distinto do acidental). E se a sua generalidade, seu distanciamento das condições individuais , confere a ela certo tecnicismo e segregação, muito diferem estas qualidades das especulações meramente teóricas. As últimas estão em permanente divórcio da prática para conseguir mais amplas e livres aplicações em ulteriores atividades concretas. Há uma estéril espécie de teoria que é contrária à prática, mas a teoria lidimamente científica influi na prática como fator de sua expansão e de sua orientação, para novas possibilidades (DEWEY, 1959, p. 250).

Ambos, partilhando do pragmatismo filosófico norte-americano, trouxeram um método à solução dos problemas da vida e da sociedade, agregando perspectivas científicas, num rompante ao modernismo e progresso social, visando a vivência da democracia e a participação da sociedade civil. Não intencionalmente, atribuíram ao método influências políticas e econômicas da sociedade em vigor, reforçando princípios capitalistas camuflados no pensamento inovador.

A escola, nesse núcleo de pensamento, é um ambiente vivo, refletor social e, portanto, foi construída nessa perspectiva de modos próprios de se manter na sociedade. O modernismo traduziu-se na formação e capacitação para o mercado de trabalho, um forte apelo ao tecnicismo das funções da educação, absorvendo métodos de ensino, currículo e administração, próprios das transições sociais do período.

> A proposta de democratização da escola, ao ser desdobrada, encontrou limites cada vez mais evidentes, principalmente porque a aproximação do discurso à prática desvelava o caráter eminentemente urbano da proposta, defendida por ele para uma sociedade de base predominantemente agrícola. A concepção de escola única de Anísio envolvia obrigatoriamente a finalidade de preparar técnicos. (GANDINI, 1980, p. 130).

No esforço de resgatar alguns pontos dessa breve análise, sintetizamos as principais ideias do autor para o campo, no Quadro IX que segue:

Quadro VII: Resumo das contribuições de Anísio Teixeira para a Administração Escolar

ANÍSIO TEIXEIRA	
1	**Administração Escolar –** Um campo em formação. Aponta a ausência de produções substanciais ao campo e retrata isso como um agravante ao objetivo da democratização do ensino. Compreender e estudar a administração escolar enquanto função promotora das vivências democráticas seria um primeiro passo a definir a Escola Nova, um meio de introdução do método científico, já que a docência em si já é considerada um ato administrativo, por tudo que a cerca e com o que ela interage – planejamento, currículo, rotina, tempo, etc.
2	**Administrador Escolar** – Professor, com pós-graduação nos estudos da administração dos serviços escolares, com experiência em docência. Utiliza da sua cultura e vivência para liderar a escola. Necessita de vasto conhecimento sobre a educação e a escola, enquanto sua especificidade, respeitando o lugar da sua função nessa instituição. A competência administrativa poderia ser nata ou proveniente do estudo, mas nunca exercida com arbitrariedade e comando, mas sim, com mediação. "Se alguma vez a função de direção faz-se uma função de serviço e não de mando, êsse é o caso do administrador escolar" (TEIXEIRA, 1968, p. 17).
3	**Formação dos administradores escolares** – Cursos de pós-graduação. Somente professores deveriam ter conhecimento hábil para a formação administrativa da escola. Durante a graduação poderia ser ofertada uma iniciação científica aos estudos da administração escolar.
4	**Influências –** Diferencia a Administração Escolar da Administração de Empresas. A atividade de administrar escolas é especifica, já que a relação ensino-aprendizagem não é uma mercadoria. O ato de educar é uma arte, o ato de administrar essa arte, portanto, é diferente de administrar funcionários numa fábrica. O aspecto humanístico da escola deve ser respeitado. A racionalidade é um termo que não aparece diretamente no decorrer da obra de Anísio Teixeira, entretanto configura-se pelo incentivo ao método científico e à divisão de funções na hierarquia escolar, com destaque para a coordenação, supervisão, conselheiro, planejador, diretor e inspetor. Cada função deve ser exercida pelo professor que desperte talento para exercê-las, além de obter formação para tal. A ordem dos estudos de Anísio surge num período em que a burocracia avança nos setores da administração pública, e, por conseguinte, nos serviços educacionais. Sua proposta era libertadora frente a essas ideias, o autor não sistematiza meios de administrar escolas, mas sugere alguns pontos com apelo ao humano e ao artístico no ato de educar.

Fonte: Elaboração própria.

2.4. ANTÔNIO CARNEIRO LEÃO

Jamais tivemos tamanha necessidade de uma orientação educacional rigorosamente científica. Aquí, como alhures, a sêde de novidades, em todas as esferas e, sobretudo, na pedagogia, exige uma compreensão nítida da filosofia da educação. Reclama uma visão segura dos fins a atingir. Devemos ser cautos, atentar na sociedade que será construída pelos nossos filhos, no meio de dificuldades tremendas.
(Carneiro Leão, 1945, p. 250)

Antônio de Arruda Carneiro Leão nasceu em Recife, no dia 2 de julho de 1887, vindo a falecer em 31 de outubro de 1966, no Rio de Janeiro. Foi casado com Madeleine Sathie Augustine Manuelle. Formou-se nos estudos primários e secundários em Recife. Em 15 de dezembro de 1911, formou-se em Direito pela Faculdade de Direito do Recife exercendo, posteriormente, a função de jornalista e magistrado na mesma cidade.

Carneiro Leão, assim como Anísio, exerceu muitas funções de caráter administrativo, dentre outras; em 1909, foi chefe da delegação acadêmica da Faculdade de Direito do Recife. Seguiu o ideário da Educação Nova, tendo transparecido em suas obras planos de uma instrução popular para Recife, que influenciaram as reformas de educação pernambucana, elaboradas por ele em 1928. Atuou de forma política e missionária, participando de conferências, publicando artigos e elaborando cartas abertas às autoridades, principalmente, nos estados do Amazonas e Paraná.

Foi nomeado diretor-geral da Instrução Pública em novembro de 1922 até novembro de 1926. Ocupou o cargo de Professor em muitas instituições brasileiras. Em 1937-1938, fundou os estudos superiores de Administração Escolar na Escola de Professores do Instituto de Educação do Rio de Janeiro e na Escola de Educação da Universidade do Distrito Federal. Foi membro do Instituto da França, da Academia Francesa de Letras, sendo o sucessor de John Dewey. Foi membro, também, da Academia de Ciências Morais e Políticas da França, da Real Academia Espanhola, da Academia das Ciências de Lisboa, dentre outras instituições internacionais.

Como podemos observar, Carneiro Leão contribuiu de forma ampla para a educação nacional, bem como produziu laços internacionais que influenciaram suas obras e ideias.

Carneiro Leão escreveu várias obras sobre educação, uma delas foi *Introdução a Administração Escolar*. O livro analisa os modelos de organização do sistema educacional de diversos países, com foco no Brasil. O autor dispõe, de forma generosa, detalhes sobre o percurso histórico educacional do nosso país, faz comparações dos sistemas administrativos de outros países com o do Brasil, e entre os estados brasileiros. Esta é uma das obras que analisamos neste trabalho.

a) Administração Escolar:

Carneiro Leão defini, com base nos princípios de Henry Fayol, que a Administração Escolar é a prática de um conjunto de operações:

> a) Operações técnicas (distribuição, produção, transformação);
> b) Operações financeiras (rendimento do trabalho efetuado);
> c) Operações de segurança (proteção dos bens de pessoas);
> d) Operações de contabilidade (inventários, balanços, estatísticas...);
> e) Operações administrativas propriamente ditas (previdência, organização, comando, coordenação, colaboração, verificação). (LEÃO, 1945, p. 11).

Essa estrutura é baseada na hierarquia das funções propostas por Fayol, e explanadas nas primeiras partes deste capítulo. Nessa perspectiva, Leão (1945) defenderá uma estrutura de Administração Escolar hierárquica e que exige do dirigente domínio de muitas instâncias: financeira, patrimonial, de recursos humanos e pedagógicos. O que, atualmente, tem sido nomeado pelos estudiosos como dimensões da Gestão Escolar (LUCK, 2009; VIEIRA, 2011).

Quanto às funções dos administradores escolares, relata que:

> E quer se trate de um Diretor de Educação – mestre dos mestres – quer de um Diretor de Escola - líder de educação – quer de um Inspetor-Orientador – perito em processos educativos – a "Administração Escolar" é matéria indispensável à completa formação profissional (LEÃO, 1945, p. 10).

O autor destaca que o Diretor da Educação é o "mestre dos mestres", dessa forma, ele distingue a Administração Escolar, da Educacional, em que a segunda é maior em nível de hierarquia e demanda trabalhista. O Diretor escolar é o "líder de educação", adiante, no decorrer da obra, apreendemos que essa função é exercida nos moldes de vastos conhecimentos sobre a educação do país. Além desse aspecto, revela-se a nomenclatura associada à liderança, trazida pelas Teorias Gerais de Administração, fruto de uma descentralização na solução de demandas educacionais.

Esse tipo de expressão quase sempre está associada a questões como formação de líderes em cada escola, uma forma de descentralizar e dar autonomia aos administradores escolares para resolver os problemas da sua instituição.

De acordo com o pioneiro, a obra *Introdução a Administração Escolar* (1945) é um esforço feito por ele, em construir um material a ser utilizado nos cursos de formação de professores e pelos Institutos de Educação. Uma obra que formaria técnicos dos assuntos administrativos da educação.

> Diante da complexidade do mundo contemporâneo é ingênuo o enciclopedismo mantido no ensino secundário. O urgente é, ao lado de uma cultura geral indispensável, a especialização, determinada pelas aptidões individuais a serviço da coletividade. Queiramos ou não, vamos sendo forçados, pela interdependência entre as nações, a concorrer, em nosso próprio país, com os filhos dos povos de cultura mais alta. Queiramos ou não, aí virão sempre lutar conosco, em nossa própria pátria, os especialistas, os técnicos, os homens cultos e hábeis de outros povos. E, no entanto, marchamos numa uniformidade semi-secular. Curso, currículo, programas, livros, métodos são uniformes. A preocupação exclusiva é reter noções para exames. O método é o da concorrência. Não há espírito cooperativo. Salvo exceções, o regime é ainda personalista. Não há trabalho algum coletivo. Os professores não se identificam com os alunos. São antes, conferencistas, brilhantes, muitas vezes, mas sem contacto, sem compreensão moral, sem comunhão de sentimentos com seus discípulos. Para eles os escolares representam, em regra, fragmentos de um todo, números, partículas despersonalizadas da classe. O que os preocupa são os assuntos tratados e nunca as pessoas físicas, mentais ou morais dos estudantes. Em suas lições, em suas explicações, há, não raro riqueza de idéias, embora por vezes teóricas e inatuais, mas a pobreza, a indigência de ação permanece, de ordinário, lamentável. (LEÃO, 1945, p. 31).

Nesse trecho, Carneiro Leão ressalta seu ponto de vista sobre a sociedade em que vive. Lamenta a ênfase em resultados, bem como a orientação de um trabalho pedagógico restrito a números, sem se preocupar com as relações existentes no ensino-aprendizado, relações afetuosas, dentre outros pontos.

Essa passagem nos faz rememorar nosso próprio panorama social, e nele a função do professor e da educação. Nota-se bastantes semelhanças no traçar do tempo, quanto à ênfase em resultados e o trabalho do professor em detrimento de índices e de uma política fortemente avaliativa. Essas perspectivas reforçam ainda a continuidade de modelos de administração/gestão da educação, perpetuando os mesmos símbolos e indignações. Teríamos nós parado no tempo quanto à perspectiva de ser professor, de ser administrador escolar e administrador público?

Tal indagação infere não somente a atualidade desses escritos ao nosso tempo, mas, também, a permanência de muitos desses aspectos que nos remonta ao lugar que ocupamos no cenário nacional, quanto à educação e às funções mediadoras dela.

Comentando o panorama social, Carneiro Leão relata:

> A complexidade econômico-social e o progresso das ciências requerem plasticidade muito maior na educação da juventude, maior riqueza de planos de educação para formar as gerações chamadas a continuar a civilização, a resolver as dificuldades da hora presente.
>
> Uma das causas da crise está na excessiva industrialização. Ela provoca a urbanização das massas trabalhadoras e o fenômeno universal de antipatia pelo campo. A consequência é a superprodução, o abuso do crédito para a vasão necessária das sobras, o desequilíbrio, o artodoamento, o pânico. (LEÃO, 1945, p. 34).

Carneiro Leão, no tocante a buscar justificativas para a situação social, educacional e econômica de seu tempo, retrata a industrialização como causa de muitas das mudanças existentes, como o processo de urbanização e o progresso técnico-científico. Esse recorte exemplifica a tendência da época em justificar a educação, e na educação, o exercício da ciência, como solução dos problemas trazidos pela industrialização, ou mesmo, como reconhecimento da modernização social.

Por se tratar de um autor nordestino, nascido em Recife, Carneiro Leão retrata em sua obra cenários da educação rural e popular dos sertões nordestinos. Preocupa-se com as funções civilizatórias da educação, com os problemas de estrutura da escola rural e com as sensações adversas produzidas pela escola nesse entorno (LEÃO, 1945, p. 35-36).

Sua obra se divide em sete capítulos, todos estruturados com índice, considerações e explanações sobre o tema, conclusões e atividades associadas ao conteúdo trazido em cada capítulo, o que reafirma a proposta de consolidação de um material didático. No decorrer da obra, apresenta diversos esquemas acerca da administração de outros estados, como Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, etc., e de outros países, como França, Suíça, Estados Unidos, entre outros.

Seu propósito era trazer na obra panoramas diversos sobre a administração educacional e escolar no mundo e no Brasil. Assim como, sua diversidade dentro do

país, apresentando modelos de outros estados brasileiros, a fim de condensar na obra o conhecimento que considera importante para a formação do administrador escolar.

Carneiro Leão, acreditava que a administração e organização da educação, eram antes fruto das experiências e culturas de seu povo, ou seja, da região, estado ou país que a executa.

> A organização da educação num povo é imposta pelas determinantes históricas e pelas exigências permanentes da comunidade. Cada nação organiza seu sistema escolar, como sua política e sua vida social, segundo seu passado histórico, suas necessidades, suas aspirações, seus ideais de civilização e de seu progresso. Assim, em cada país, a administração da educação é a resultante direta das características comuns a seu povo. (LEÃO, 1945, p. 45).

Dessa forma, ele inicia o debate acerca das diferentes proposições de uma administração educacional e escolar em países de regime autoritário, ditatorial e democrático. Aborda exemplos da Alemanha, Inglaterra, França, Itália, Rússia, Estados Unidos, Argentina, Chile e, por último, do Brasil. Os esquemas organizacionais de cada sistema de Administração desses países compõem os anexos desse trabalho.

No decorrer de sua análise, ele divide o estudo sobre o Brasil entre: sua situação na Colônia; situação depois da Independência; a organização e a administração na República; e depois apresenta um corpo normativo, produzido entre as décadas de 1920 a 1930, incluindo as Constituições Federais (1934, 1937), o Plano Nacional de Educação, dentre outras normas do período.

Sobre o Brasil Colônia, Carneiro Leão aborda a situação daquele tempo, visto não só o panorama administrativo, mas da figura do professor e da escola:

> A princípio, como toda parte a escola e o professor confundiam-se numa só entidade. O professor resumia – escola, organização do ensino, administração. Mais tarde, com a aparição e o desenvolvimento dos colégios de jesuítas, a organização principiou a ser mais ampla: ensino primário, secundário e superior, com a preparação para o sacerdócio. As escolas superiores, essas estavam em Portugal e eram privilégio dos filhos dos reinoes. (LEÃO, 1945, p. 81).

O importante a frisar dessa época é que a escola, como é de conhecimento de muitos, era vista como um espaço de poucos e para poucos. O baixo investimento em educação no Brasil foi muito forte, a ponto de não se ter prédios escolares suficientes,

ou mesmo pessoal capacitado para dar aulas. Surgem, também, as escolas isoladas, escolas que existiam nas casas de professores, com baixos ordenados e condições de trabalho escassas, exercendo a função de mestre e administrador da escola.

Dando continuidade à linha temporal, Carneiro Leão nos remete ao caminho traçado pelo Brasil de descentralização da administração dos serviços públicos, o que, de acordo com ele, se inicia após a independência. O autor resgata, também, o movimento dos renovadores (1932) e a V Conferência Nacional de Educação em dezembro do mesmo ano. Esses movimentos, segundo ele, foram alicerces para se pensar os problemas da educação nacional e iniciar a proposta de um Sistema Nacional de Educação.

Dando continuidade, o autor se estende ao explicar as diretrizes da Administração da Educação nos Estados brasileiros de Minas Gerais, São Paulo, Distrito Federal e Rio de Janeiro. Não é objetivo do nosso trabalho trazer esses panoramas, visto que nosso objeto de estudo é a Administração Escolar, mas é importante frisar que esses estudos trazidos por Leão apresentam um cenário frutífero de influências das Teorias Científicas e Clássicas da Administração de empresas, por exemplo a estrutura hierárquica, traduzida pelo próprio autor, como: questões de subordinação entre Governo; Secretário de Educação e Saúde e o Diretor do Departamento de Educação (Estrutura Administrativa do Sistema de Educação de São Paulo, Distrito Federal e Minas Gerais). Além dessa estrutura, observam-se órgãos complementares à direção educacional, a exemplo do estado de São Paulo que contava com a "Comissão de Eficiência", que, de acordo com Carneiro Leão (1945, p. 127), "destina-se a estudar e propor as medidas que devem ser tomadas, para que a administração geral da Secretaria se faça com regularidade, rapidez e economia".

O segundo capítulo da obra dedica-se à "Introdução à técnica da administração escolar". Logo no início, o autor destaca o complexo e árduo trabalho que é o de administrar a educação, com vistas a um país democrático, diante de um projeto de educação para todos.

> Com a organização das escolas para a massa, a direção da educação torna-se um dos mais valiosos setores da administração pública. Nenhum outro serviço, nenhum outro departamento do governo a sobrevala em importância. Si levarmos em conta o número de pessoas diretamente interessadas nas escolas que veremos que ela dirige os destinos de um quarto e até um terço da população geral de um país culto (LEÃO, 1945, p. 153).

Dessa forma, o autor dedica-se a explanar sobre as três funções da Administração da Educação que, segundo ele, são fundamentais ao funcionamento e organização do ensino, são elas: Diretor da Educação; Diretor Escolar e Inspetor Escolar (Orientador).

O complexo de administrar a educação brasileira é assunto que persiste em toda obra de Carneiro Leão. Antes mesmo de compor uma obra introdutória da administração escolar, esse pioneiro preocupou-se em esclarecer seus pontos de vista sobre a educação brasileira, história, comparações com outros países e, por último, a legitimação da construção de um Sistema Nacional de Educação.

Conforme seus escritos, destaca a administração da educação como função primeira, sendo esta a de conduzir o trabalho maior na ordem hierárquica. É pertinente em cada definição dessas três funções a relevância que ele traz a cada uma, apontando-as como indispensáveis e de muita importância ao funcionamento de um ensino democrático. Em níveis de importância, todas, sem exceção, são vistas por igual.

> A administração da educação é, em certos pontos, não só a mais importante senão a mais complicada e a mais difícil. Dentro de sua própria esfera de ação para o êxito de sua obra ela se torna de tal maneira complexa e move um número tal de seções técnicas e de funcionários especializados, que exige, de quem a dirige, uma preparação, uma cultura, uma habilidade, uma visão de conjunto e uma capacidade de comando deveras notáveis. (LEÃO, 1945, p. 153).

Carneiro Leão aborda de forma sistêmica a ordem de conhecimentos exigidos, a seu ver, para o exercício de cada cargo. Para o Administrador da Educação, é indispensável o conhecimento sobre a educação, cultura e economia de seu país. Ter domínio de seu aparato técnico e normativo, sem esquecer que exercer uma administração democrática não é exercer uma administração autoritária.

Dando sequência ao estudo, Carneiro Leão estrutura seu texto com comparações entre maquinário e escola, ou mesmo do diretor da educação com suas peças em pleno funcionamento (sistema escolar), que segue: “a direção de um sistema escolar tem de preocupar-se com alguma coisa mais do que o funcionamento fácil e preciso de suas peças” (LEÃO, 1945, p. 153).

> A Administração da educação começa a inspirar-se na organização inteligente das companhias, das empresas, das associações industriais ou comerciais mais bem aparelhadas. É assim nos Estados Unidos, começa a ser assim em toda a parte. Ao mecanismo perro, difícil de mover, do aparelhamento passado sucede uma engrenagem complexa, delicada, mas fácil de manejar, dócil e eficiente. No entanto si uma organização se moderniza os vencimentos de um administrador de educação ainda estão longe dos de um diretor de banco, de empresa industrial ou comercial... E os banqueiros e os de diretores de companhias influem apenas sobre capitais, enquanto os administradores de educação vão atuar sobre a sociedade inteira e no âmago mesmo de sua formação mental e moral. Sua influência será decisiva no futuro da comunidade e do povo (LEÃO, 1945, p. 157, grifo nosso).

Pode-se apreender desse trecho três perspectivas: o pioneiro admite a posição de que a Administração Escolar pode se influenciar e aprender com a Administração de empresas; Reproduz a imagem do sistema escolar a funções de uma máquina, ou de peças dela – recurso presente pela aproximação dos estudos da indústria e da modernização social daquele período – e, por último, resguarda-se em maiores comparações com a explanação de que administrar a educação difere sobremaneira de administrar uma empresa, pois a primeira está associada a questões humanas e de mudança social, como perspectivas de futuro, e a segunda se dá com lucros, dentre outros fatores.

Além dessas perspectivas, a presença dos conceitos de eficiência, como o disposto na frase acima, não é por si somente uma palavra. Essas comparações a maquinários e peças, bem como o uso dos conceitos de eficiência e eficácia é fruto dos estudos aprofundados sobre a Administração de empresas, pilar dessas construções ao campo da administração escolar, mas, também, simbolizam uma adoção do método científico, de uma racionalidade e busca por resultados, o que ficará mais claro no decorrer da análise do texto.

Fruto dessas e de outras perspectivas, o pioneiro, assim como os demais, apresenta o reforço das ciências na formação do indivíduo para o mercado de trabalho e na solução dos problemas educacionais, o que se define como tecnocracia.

> É a educação quem, no reinado da ciência, prepara para a agricultura e para a indústria , dá ao povo vigor e poder de realização capazes de desenvolver uma próspera economia nacional, produtora de finanças sãs, de bom exército, de marinha eficiente. A educação é o dever, o fim primordial do Estado e do governo, porque é necessidade primeira do povo.
> [...]
> Os métodos utilizados nas ciências naturais se vieram aplicar ao estudo dos problemas da sociedade. A educação começa a valer-se deles para a reconstrução da vida de acordo com as ciências e as imposições do mundo contemporâneo. Daí a possibilidade de organizar uma obra escolar muito

> mais rica, de definir responsabilidades, de traçar e delimitar obrigações. A escola principia a contribuir direta e imediatamente para a construção, a manutenção e o desenvolvimento da sociedade a que serve. (LEÃO, 1945, p. 154 e 238).

b) Administrador Escolar:

Carneiro Leão destaca seis funções para o exercício de dirigir a educação nacional, são elas: a preparação orçamentária e material; "revisão e determinação da política educacional", respeitando as especificidades de cada comunidade e seus projetos de futuro; a escolha de seus colaboradores, os que vão ajudá-los a executar a tarefa de direção da educação; "a escolha dos locais para o alojamento de escolas", dentre outros serviços; julgar currículos e programas, e a última, escolher a forma de distribuição de materiais e cadernos (*compêndios*). (LEÃO, 1945, p. 158).

Este é o líder, "o condutor educacional de sua gente, o árbitro nos assuntos de educação" (LEÃO, 1945, p. 158). Essa função deve possuir, ainda, um espírito renovador, conhecedor da educação e educador, "no sentido mais amplo do termo". Ele é o "poder administrativo", mas sem perder de vista sua diplomacia na solução e regimento de seus funcionários.

> Poucos homens de Estado, nos tempos atuais, poderão ter ação mais nefasta ou mais benéfica na formação, no crescimento, no aperfeiçoamento de uma nacionalidade e de um povo. Ele é um dos condutores do pensamento educacional em seu meio. Sua preparação deve ser alta; sua cultura geral, ampla; sua visão de mundo, clara. Ao lado do conhecimento da técnica educacional, ele necessita uma compreensão da vida humana, larga e generosa. (LEÃO, 1945, p. 160).

b.1.) As funções do Administrador Escolar:

> O diretor de escola deve ser um professor com o conhecimento da política educacional de seu povo e dos deveres de administrador. Deve presidir ao funcionamento administrativo do estabelecimento entre à sua guarda, superintender a obra dos professores e conviver com os alunos e os pais para influir convenientemente na educação de uns e de outros. Ele assiste ao Diretor de Educação, faz-lhe parte de seus pontos de vista, esclarece-o quanto à situação de certos problemas ocorrentes na direção escolar, defende a política de educação estabelecida, interpreta-a, realiza-a em sua esfera com inteligência e lealdade. É ele o primeiro degrau na escala administrativa e como tal um dos mais sólidos fundamentos de um sistema escolar. Sua ação não se limita, porém, à administração, ela é também de orientação ou de cooperação com o orientador. Em qualquer dos casos é preciosa e indispensável. (LEÃO, 1945, p. 164).

A função de direção da escola diferencia-se de acordo com o tamanho da instituição. Numa instituição pequena, o diretor poderá ainda exercer a docência e administrar os serviços de sua competência: orientar os professores para o exercício da proposta curricular, administrar os recursos, programas, materiais da instituição e estabelecer um bom relacionamento entre pais, alunos e professores.

"Só na grande escola, na qual os diversos órgãos de administração e de ensino funcionam normalmente, o diretor pode exercer sua função técnica com segurança científica e real benefício para a educação" (LEÃO, 1945, p. 167). Numa escola maior, Carneiro Leão aponta a existência de outros cargos administrativos, quais sejam: funcionários para os serviços de manutenção da escola, coordenadores, supervisores, orientadores e inspetores.

Numa escola grande, portanto, o diretor assume o seu real papel de contribuinte à política educacional, como relata o pioneiro, pois assim o desafio é maior em estabelecer os mesmos elos de afetividade com quem trabalha, bem como conduzir o trabalho dos outros atores envolvidos, sem o exercício da autoridade. O diretor é "coordenador de todas as peças da máquina que dirige, o líder de seus companheiros de trabalho, o galvanizador de uma comunhão de esforços e de ações [...]" (LEÃO, 1945, p. 167).

c) Formação para Administração Escolar:

A formação mínima para o cargo de direção, de acordo com o autor, é ser professor, conhecedor das ciências pedagógicas, psicológicas e da Sociologia Educacional. Contará, ainda, com o apoio de assistentes para realizar sua obra em prol da política educacional, sendo sempre um homem culto e ciente de seu dever para com a sociedade.

As capacidades dessa função estão resumidas em organizar, executar, administrar e liderar. Portanto, entende-se que o diretor é, antes de um tudo, um professor que se aperfeiçoou no exercício administrativo. Ele tem capacidades de planejamento, advindas de ampla observação e compreensão da instituição, de suas dificuldades e necessidades.

De acordo com Leão, essa organização ou planejamento deve convergir esforços à economia de dinheiro, tempo e para a eficiência dos serviços (LEÃO, 1945, p. 222).

No segundo aspecto de executor, o diretor assume a função de administrador, em que examina a escola, aplica o método científico à solução dos problemas observados em seu planejamento, delega funções ao corpo assistente de sua função. Caso seja necessário, o ato de delegar tarefas a outras funções deve contar ainda com o zelo em preservar a extensão de deveres e responsabilidades. Quanto aos métodos, para "o êxito da administração", o mais aconselhável é o método científico.

Nessa perspectiva, o professor é visto como "um técnico cuja missão é preparar o ambiente e os meios dentro dos quais e pelos quais a educação se processe naturalmente" (LEÃO, 1945, p. 227). Ele dirige sua sala e seu tempo, em prol da formação dos alunos. É um conhecedor da sua profissão e do grupo que atende aos seus cuidados (crianças, adolescentes e adultos). "Sua obra é técnica pedagógica da escola e do sistema escolar. É do professor que deve sair o diretor de escola e o inspetor ou orientador" (LEÃO, 1945, p. 227).

O autor destaca também a função do Inspetor Escolar. O pioneiro aponta que a função de inspeção escolar é complexa e não pode ser compreendida somente pelo significado que a palavra emprega.

> O papel primacial de pioneiro, de pesquisador, de guia do mestre, de verificador de programas, de experimentador de métodos, de orientador da obra educativa, de renovador, não se amolda nem se prevê dentro da função determinada pelo vocábulo inspetor, em seu conceito etimológico e clássico. (LEÃO, 1945, p. 240).

O inspetor é, além de observador da rotina da escola e de seus alunos, um conhecedor das condições sociais de seu entorno. Deve sondar a execução dos programas e currículo na escola, bem como o trabalho docente, em prol da eficiência e do menor uso dos recursos da escola, sem exageros ou desvios. "Para isso, é necessário que o inspetor utilize os 'inquéritos'" ou questionários, *surveys*, como o próprio autor aborda, para conhecer mais sobre a escola e sua situação. Assim, terá um olhar mais cuidadoso sobre a rotina que está em sua responsabilidade.

> O inspetor-orientador deve fazer mais. Como pesquisador, necessita organizar inquéritos, analisar, selecionar, comparar; como Diretor de Educação, precisa conhecer as diretrizes sociais, os fins a atingir, os recursos e as possibilidades científicas e econômicas da comunidade, em cujo seio vive. As experiências e os relatórios, sobretudo norte-americanos, estão demonstrando quanto uma inspeção ampla e correta impulsiona os sistemas de ensino. E o orientador, a par de tudo isso, ainda se tem de fazer o traço de união entre os vários corpos técnicos da educação e a própria comunidade. Seus relatórios devem orientar a administração e informar o público. (LEÃO, 1945, p. 246).

No alargar dos fundamentos dessa função, o autor nomeou de inspetor-orientador, para não justificar apenas o ato de julgador e observador da ordem da escola. Cabe também ao inspetor verificar o desempenho dos alunos e as progressões futuras de seu ingresso na Universidade, por exemplo. Essa é uma maneira, segundo ele, de observar se a obra educativa foi realizada com sucesso, pois "si o moço estudou para ser mecânico e foi ser datilógrafo, por exemplo, não pode estar certa a organização do ensino" (LEÃO, 1945, p. 242).

Se pudéssemos configurar esse modelo de administração dos serviços educacionais numa imagem, poderíamos pensar no seguinte esquema:

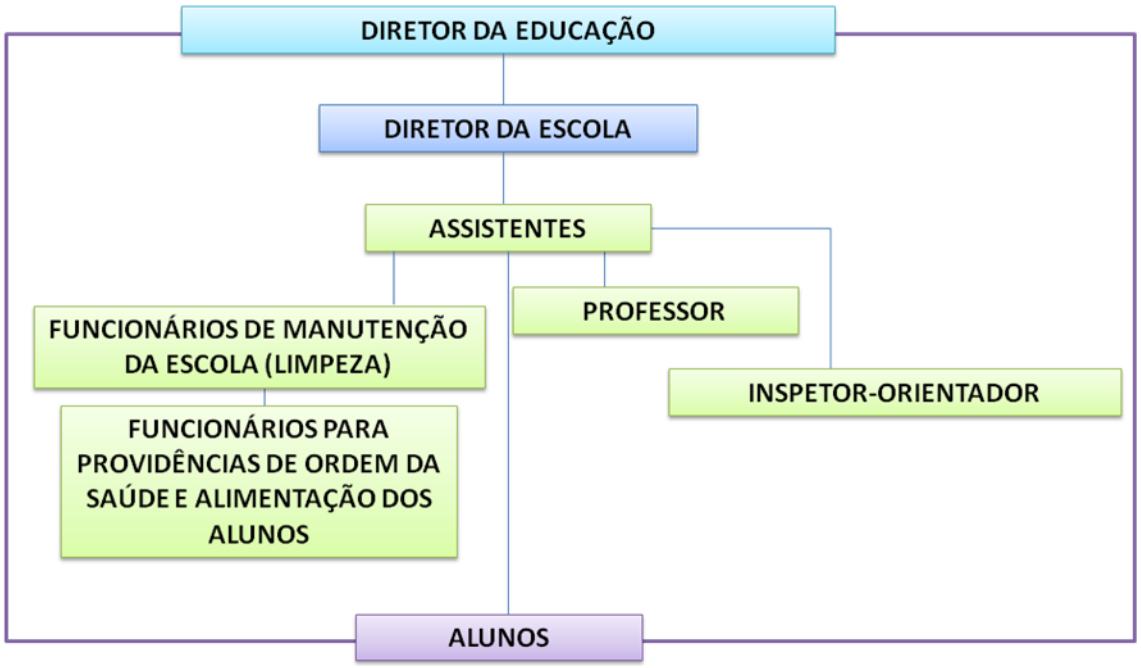

Figura VII: Organograma da proposta de Administração Escolar de Carneiro Leão.
Fonte: Elaboração própria.

Compreende-se, portanto, que a estrutura proposta pelo autor aos serviços de Administração Escolar é, na sua conjuntura, uma perspectiva hierárquica, com ressalvas para a formação de relações interpessoais entre cada função, e do não uso abusivo da autoridade em cada uma delas. O aluno encontra-se como fim desta administração, seu desempenho e projeções futuras no campo profissional.

d) Influências do modelo de Administração Escolar

Destacam-se as influências presentes no decorrer do texto: Anísio Teixeira; Fernando de Azevedo; Henry Fayol; John Dewey; Isaac Leon Kandel; Kilpatrick, Lourenço Filho, dentre outros. Encontramos, portanto, a presença de três signatários do Manifesto de 1932, que eram referência para a proposta de renovação educacional do período, com vasta publicação sobre o tema, assim como sobre o levantamento histórico e contemporâneo da educação pós-Revolução de 30.

Outras referências como Dewey, Kandel e Kilpatrick, estudiosos norte-americanos, com vasta produção sobre a Sociologia e Filosofia da Educação, ou mesmo de temas como Educação Comparada se justificam pela presença da Escola Nova como teoria chave para a elaboração da administração escolar do período. Henry Fayol se enquadra no referencial das Teorias Gerais de Administração, sendo o grande influenciador das definições de Administração Escolar, debatidas por Carneiro Leão em sua obra.

Em resumo, a obra de Carneiro Leão, que tem o propósito de ser um material didático, a formação de diretores escolares e demais assistentes, apresenta forte interação aos princípios de governabilidade tecnocrática, ao exercício da burocracia, trazida pela hierarquia administrativa e divisão de funções. Apresenta também uma forte influência dos princípios Tayloristas com abordagens significativas ao Método Científico e aos recursos de planejamento propostos por Henry Fayol.

O reforço à formação técnica e para o mercado de trabalho é permanente no decorrer da obra, o que se alicerça nas idéias do período, de modernização e progresso social, advindos da industrialização do país. No decorrer dos demais capítulos da obra, há uma sistematização de idéias e programas de formação de diretores escolares, com a publicação integral de textos legais sobre o Ensino industrial, a criação do SENAI, dentre outros.

Ao fim, no capítulo intitulado *O problema do Método*, Carneiro Leão inicia a discussão sobre as necessidades da sociedade contemporânea, de formação de corpo técnico e profissional, e da progressiva ascensão da Ciência.

> Dia a dia novas influências científicas e filosóficas alteram as correntes econômicas, sociais, políticas e requerem juventudes prontas a compreendê-las, dominá-las, ampliá-las e dirigi-las. O problema escolar desloca-se do

> programa para o aluno. O principal dever do educador deixa de ser informar. Sua tarefa é despertar, pelo contacto das inteligências com as atividades do currículo, pensamentos, atitudes e ações. É estimular capacidades, acordar interesses, alargar horizontes, condicionar o trabalho à vida, na melhor direção. (LEÃO, 1945, p. 416).

O autor aborda questões acerca do número de alunos, que aconselha ser quinze por sala de aula, para execução de um método eficiente. Alerta sobre a democratização do ensino ser causa dessa complexidade em oferta e organização do sistema, o que deve ser considerado na execução do método e no aperfeiçoar do mesmo a essas questões (LEÃO, 1945, p. 416 - 417).

Há um paradoxo que se apresenta à proposta de administração dos serviços escolares em conjunto com a disseminação do método científico, na docência e administração, ao atendimento da democratização do ensino. Se, como o próprio autor aborda, os indivíduos que se agrupam no espaço escolar, agora possuem diversidade em pensamentos, projetos de vida e aptidões a serem despertadas e moldadas, como uma administração rígida, pautada na observação, planejamento e execução de tarefas e funções atenderá a esse princípio tão complexo?

No intuito de responder a esse paradoxo, o autor faz uso do conceito de experiência, para auxiliar nessas questões, ou seja, aprender pela prática, como executar melhor as tarefas do ensino e administração do mesmo. Ressalta, ainda, que os métodos de aprendizado pela repetição e recitação orais e escritas não cabem a um país que diz ser burocrático. Dessa forma, Carneiro Leão adota a perspectiva do movimento renovador da educação debatido naquele período, que coloca o professor como mediador e condutor do aprendizado e que não mais deve ser mecanicista e sim, uma construção mútua.

Em síntese, trazemos os seguintes aspectos a serem pensados sobre a obra:

Quadro IX – Resumo das contribuições de Carneiro Leão para a Administração Escolar

ANTÔNIO CARNEIRO LEÃO	
1	**Administração Escolar –** Um campo em construção, sua obra tem tarefa de contribuir para a formação dos diretores escolares e para sistematizar as normas dirigentes do alvorecer desse campo, trazendo exemplos de programas formadores, leis e organogramas administrativos de outros países. Um campo complexo que deve atender as mudanças democráticas e científicas de seu tempo.
2	**Administrador Escolar** – O mestre, líder de sua escola, condutor e conhecedor da política educacional. Deve ser professor, com conhecimento sobre a Sociologia, Psicologia e Pedagogia. Desempenha várias funções, como planejamento, organização e orientação.
3	**Formação dos administradores escolares** – Cursos de especialização ou cadeiras de Administração Escolar ofertadas durante a graduação para conhecimento e vivência do campo. A única exigência para exercício do cargo é que o indivíduo seja professor. Não é relatada a necessidade de uma especialização para isso.
4	**Influências –** O uso recorrente das Teorias de Taylor e Fayol, além do aprofundamento das questões burocráticas e de serviço da escola, são presentes na sua proposta de Administração Escolar e Educacional, como já apontamos no decorrer do texto. A racionalidade, embora não seja um conceito apresentado pelo autor de forma explícita ele se encontra na divisão de funções. Para cada ator compete uma função específica, que no fim se resume a função de todos. É perceptível no argumento do autor de determinar atividades diferentes a cada função, ou importâncias maiores a um ou outro ator, no entanto, se compararmos a definição de cada função é comum a todos a formação e conhecimento sobre a política educacional, a filosofia e ciência da educação e a interlocução e presença de “controle” entre a Administração e o trabalho docente.

Fonte: Elaboração própria.

2.5. JOSÉ QUERINO RIBEIRO

Assim chegamos à formulação de um dos problemas específicos dos anseios gerais da nação – o do planejamento de um sistema escolar que desempenhe efetivamente seu papel de colaborador na obra de bem estar coletivo, através do movimento de reconstrução nacional.
(José Querino Ribeiro, 1954, p. 7).

José Querino Ribeiro nasceu em Descalvado, São Paulo, em 27 de fevereiro do ano de 1907, veio a falecer em 1º de fevereiro de 1990. Casou-se com Elvira Todescan e teve três filhos, Eunice Durhan, Leny Cecília Vasques e Josino Ribeiro Neto. Formou-se no curso primário pelo Grupo Escolar Coronel Tobias em Descalvado, permanecendo na instituição no período de 1915 a 1918. Realizou curso complementar em Pirassununga, onde, também, fez o curso Normal de 1921 a 1924.

Sua trajetória na educação se iniciou como professor primário rural na região onde morava. Foi diretor do Grupo Escolar Rio Claro (SP), no período de 1934 a 1936. Depois de quase duas décadas dedicadas ao trabalho no ensino primário e secundário, Querino começou a atuar como assistente da Cadeira de Administração e Legislação Escolar do Instituto de Educação da USP em 1936. Formou-se bacharel e licenciado em Ciências Sociais na Faculdade de Filosofia Ciências e Letras da USP (1938-1940), sendo nomeado como primeiro assistente da Cadeira de Filosofia e História da Educação da mesma faculdade.

Em 1948, tornou-se professor contratado da Cadeira de Administração Escolar e Educação Comparada da FFCL/USP, sendo catedrático da mesma cadeira em 1953. Foi encarregado da instalação da Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Marília, onde desempenhou a função de diretor de 1957 a 1958. Em 1970, atuou na fundação da Faculdade de Educação e na reforma universitária ocorrida no mesmo ano, ocupando na FEUSP os cargos de diretor e vice-diretor de 1970 a 1976. Após sua aposentadoria, foi agraciado com o título de professor emérito da referida instituição.

Querino Ribeiro apresentou amplo enfoque às questões da Administração Escolar, tendo vivenciado muitas funções administrativas e produzido artigos e livros neste campo do conhecimento. Em 1961, foi organizador e presidente do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar, cujo objetivo foi “discutir e analisar temas de administração do ensino e despertar para a problemática da administração escolar” (RIBEIRO, 1961, p. 640). O mesmo evento deu origem à Associação Nacional de

Professores da Administração Escolar que, posteriormente, veio a se chamar Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE).

Suas obras analisadas neste trabalho são*: Fayolismo na Administração de escolas públicas (1938); Ensaio de uma teoria de Administração Escolar (1952); Pequenos Estudos Sobre Grandes Problemas Educacionais (Alguns aspectos do ponto de vista da Administração Escolar) - (1952); Racionalização do Sistema Escolar (1954).* A primeira, sendo a publicação inicial sobre o tema, e a segunda a conclusão de uma tese apresentada em artigos pela Faculdade de Educação da USP que, condensadas, deram origem ao livro ora analisado.

a) Administração Escolar:

Para Querino Ribeiro, a Administração Escolar deve atender, "antes de mais nada, a uma filosofia e a uma política de educação" (RIBEIRO, 1986, p. 36).

Apropriando-se das ideias de Escola Nova, debatidas em sua obra por meio dos conceitos de liberdade, responsabilidade, unidade, economia e flexibilidade, ele desenvolveu uma definição de administração escolar que atendesse a um modelo de educação pelo progresso social. Como conceito de Administração Geral, o autor relata que:

> "A administração é um problema natural inerente a qualquer tipo de grupo humano em ação.
> A administração é uma atividade produtiva.
> A administração é um conjunto de processos articulados dos quais a administração é parte.
> Administração pode ser tratada por método científico.
> Administração interessa a todos os elementos do grupo, embora em proporção diferente". (RIBEIRO, 1986, p. 64).

Partindo desse conceito, entendemos que, para Querino Ribeiro, "administrar uma escola – feitas as devidas adaptações – é o mesmo que administrar uma fábrica qualquer" (OLIVEIRA, 1990, p. 117). O autor entende que:

> a) A *Administração Escolar* é uma das aplicações da Administração Geral; ambas tem aspectos, tipos, processos, meios e objetivos semelhantes. b) a *Administração Escolar* deve levar em consideração os estudos que se fazem nos outros campos da Administração e, por sua vez, pode oferecer contribuições próprias utilizáveis pelos demais. (RIBEIRO, 1982, p. 95).

Nesse sentido, reafirma-se o interesse em compor uma Administração Escolar (AE) que, adaptada ao contexto da escola, obtivesse aplicação da Teoria Geral da Administração (TGA), identificando a importância da contribuição desse aparato teórico, que em absorção pela escola diminuiria o "abismo" entre o contexto social e homem que nele está inserido.

"Ensaio de uma Teoria da Administração Escolar" é uma obra cujo objetivo é sistematizar o conhecimento sobre Administração Escolar no Brasil, de forma a construir uma Teoria e material apropriados para a formação de administradores e professores.

De acordo com os "esclarecimentos preliminares" de Querino Ribeiro:

> a) Administração Escolar era um ramo de estudos que, entre nós, ainda não merecera nenhuma tentativa de sistematização que lhe servisse de base conceptual, permitindo compreende-la com nitidez e utilizá-la com segurança.
> b) O ensino da Administração Escolar não dispunha, em vernáculo, de nenhuma obra que servisse de ponto de partida para a apresentação geral da disciplina e seu posterior e consequente desdobramento em setores especializados. (RIBEIRO, 1982, p. 1).

Além de relatar a escassez e sistematizar o campo da Administração Escolar naquele período, o autor também relata problemas com os princípios debatidos sobre o tema, e os conceitos defendidos na literatura. Querino Ribeiro (1982) ressalta ainda a carência de sistematização em outros campos, pela universidade, assim como, a declaração e tomada de posição que fossem significativas enquanto pontos de partida, críticas e aplicáveis.

No tecer desses argumentos, podemos identificar o objetivo expressivo do autor em tecer um modelo de Administração Escolar que pudesse ser ensinado e aplicável na prática pedagógica. Seus escritos, que compõem o livro, originam-se da orientação do Mestre Roldão Lopes Barros, que foi professor do Instituto de Educação da Universidade de São Paulo e da FFCL, também na mesma instituição.

De acordo com Querino Ribeiro,

> Na medida das informações de que disponho, foi o saudoso Mestre Roldão Lopes de Barros quem lançou entre nós as bases do estudo sistemático da Administração Escolar, com <u>orientação científica a partir das teorias de racionalização do trabalho</u>, no curso desta matéria que ele inaugurou, na

> década de trinta, no antigo Instituto de Educação da Universidade de São Paulo. (RIBEIRO, 1982, p. 4, grifo nosso).

Roldão Lopes de Barros[19] foi professor do Instituto Pedagógico (1933), anteriormente chamado de Escola Normal da Praça (1931). Após a criação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, em 1934, o Instituto foi incorporado à Faculdade. Dessa forma, Roldão Lopes tornou-se o professor responsável pela orientação dos estudos em Administração Escolar, Legislação Escolar e Educação Comparada.

O professor foi também titular da cadeira de História e Filosofia da Educação, ocupando o cargo até sua aposentadoria. Foi substituto na Direção da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP. Querino Ribeiro o considerava fundador dos estudos de Administração Escolar no estado de São Paulo, por ter sido professor do curso especializado de Administração Escolar (RIBEIRO, 1982) e por ter ministrado conferências e cursos sobre o tema.

Do grupo orientado por Roldão, Querino Ribeiro e Maria José Mondego de Morais Barros produzem os primeiros trabalhos aplicando a Teoria Fayolista à Administração de escolas. São eles, respectivamente: *Fayolismo na administração das escolas públicas* e *A autoridade e hierarquia nas organizações escolares* (RIBEIRO, 1982).

Motivado pelos ensinamentos aprendidos com Roldão Lopes, Querino Ribeiro sentiu a necessidade de ampliar a disciplina e as pesquisas na área, realizando, portanto, um ensaio no campo da Administração Escolar que, como o próprio argumenta, a palavra "ensaio" nesse trabalho quer dizer uma tentativa, algo que não está definido.

Como um estudo inicial com bases escassas, exigiu-se do autor verdadeira determinação e posicionamento sobre o tema e sobre o que compreendia enquanto educação. De acordo com ele, educação é um "processo geral que envolve a vida toda dos indivíduos e dos grupos humanos, abrangendo não só os aspectos informativos, como também, e ao mesmo tempo, os formativos que baseiam e orientam todas as suas atividades" (RIBEIRO, 1982, p. 7).

---

[19] Não foram encontradas obras sobre o tema da Administração escolar escritas por Roldão Lopes de Barros. Sugere-se, para futuras pesquisas, investigar a produção de documentos ou outros registros do professor no exercício do cargo de docente do curso especializado de Administração Escolar na FFCL-USP (1934).

Dentre outros conceitos apreendidos pelo autor, surge o da Administração Escolar, que envolve os termos da instrução, educação e escolarização. Para ele, Administração Escolar:

> [...] envolverá, portanto, apenas os aspectos da educação e da instrução que se enquadrem e se desenvolvam dentro do processo de escolarização. Assim ela não poderá ser chamada, indiferentemente, por exemplo, Administração Educacional, pois isso seria outra coisa, pelo menos mais extensa e mais complexa. (RIBEIRO, 1982, p. 8).

Entende-se instrução como um instrumento detido de aspectos formativos, ou seja, uma estrutura curricular, o conteúdo. Escolarização é algo ritmado, exige tempos e padrões exatos de desenvolvimento que, segundo o autor, compreende os primeiros vinte e cinco anos de vida. Administrar escolas, portanto, serve a um conjunto de outros fatores: a vivência social, o conteúdo e a rotina escolar. A Administração Educacional compete à gerência de sistemas de forma ampla, mas que, também, tem como objetivo o aprendizado do aluno.

Dando continuidade ao que Querino Ribeiro compreende como Administração Escolar, o autor destaca que:

> A teoria da Administração Escolar busca seus fundamentos nas atividades da escola que é, como pretendemos demonstrar, um daqueles recursos de que a sociedade lança mão para criar o clima em que o indivíduo deve educar-se "para" situações determinadas. (RIBEIRO, 1982, p. 8).

No primeiro capítulo do livro, Querino relata suas impressões sobre a escola moderna. É nesse texto que ele imprime as questões temporais de sua época que influenciam na educação, o que ele entende por escola e sua finalidade. Nesse capítulo, temos a base de como se estrutura e para quê se estrutura essa sistematização do conhecimento de Administração Escolar que o pioneiro escolheu fazer.

O pioneiro destaca que o período de sua análise pode ser compreendido por meio do termo "progresso social". Diante disso, ele destaca que progresso como a síntese dos resultados de uma vida, em suas várias formas, é criada por sociedades diferentes da brasileira. O que o autor quer dizer é que a ideia de progresso pelo qual o Brasil passará naquele período teria justificado muitas mudanças na política educacional, o que pode ser assimilado nesse trecho:

> Servè-nos ainda para expressar um conceito hoje pacificamente admitido, segundo o qual a escola é mais consequência do que a causa do *progresso*, como admitiram ingenuamente alguns românticos do século passado. Assim, procuraremos explicar a complexidade da escola que hoje conhecemos como um dos resultados do que chamamos aqui o *progresso social*. (RIBEIRO, 1982, p. 23, grifo do autor).

O progresso social é analisado pelo autor, desde a introdução das indústrias e de suas técnicas de produção, à democracia das urnas. Ele ressalta as questões do comércio, da produção em massa e para as massas, fortalecendo o alto consumo, dentre outros fatores precedidos da Revolução Industrial.

> Um dos aspectos concretos dessa nova situação foi a industrialização decorrente das novas técnicas de produção, rapidamente aperfeiçoadas, quantitativa e qualitativamente, pela multiplicação das máquinas e aplicação das novas fontes de energia, disciplinadas e aproveitadas pela ciência. (RIBEIRO, 1982, p. 24).

Quando ressalta a questão da democracia das urnas, explica o surgimento de uma nova política, dos partidos e aliados, o que modifica a condição do homem comum, ao homem com poderes de decisão e de voto. Nessa mudança, o Estado torna-se mais intervencionista do que atuante.

> Tal transformação ocorrida com o poder público favorece direta e rapidamente uma implícita ou explícita hipertrofia do Estado que, por isso, se encontrou cada vez mais envolvido em situação tão complexa, com tão graves responsabilidades e tão imensas e variadas tarefas a realizar. Viu-se o poder público obrigado a apoiar-se em mais uma base, além de jurídica de que já vinha dispondo, buscando métodos e técnicas capazes de entender às novas funções que foi assumindo. Desenvolvem-se assim os estudos a respeito da administração pública que, desde havia muito, vinham ensaiando sistematização sem encontrar clima propício. Agora, pois, o Estado não podia concentrar-se apenas com a legitimidade do poder, precisava obter mais a eficiência dos serviços. O Estado assume então, além de suas características seculares tradicionais, mais o aspecto de uma verdadeira empresa pública de enormes proporções. (RIBEIRO, 1982, p. 25).

Querino Ribeiro, se refere ao Estado Novo e sua política administrativa por meio do Departamento de Administração e Serviço Público (DASP) e do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), que durante o Governo Vargas desencadeou muitas repercussões ao campo escolar:

> É evidente que todo esse movimento tem um sentido eminentemente educacional e por isso não podia deixar de refletir-se na escola, a começar pelas novas filosofias de educação de caráter mais humano, pelo menos porque diminuem as distâncias sociais e abrangem mais extensa e profundamente todos os grupos de população. Por outro lado e ao mesmo tempo, uma nova política de educação se impõe como resultado natural não

> só das novas concepções, como das técnicas sociais aperfeiçoadas, inclusive e especialmente as instrucionais escolares. (RIBEIRO, 1982, p. 27).

Nesse movimento de mudança da política e dos instrumentos de instrução da escola, esse espaço ganha outros atores e cenários. Às suas atividades especificas são agregadas outras culturas, valores, e uma extensão de outras coisas a ensinar e aprender. De acordo com Querino Ribeiro, aumentam as atividades supletivas da escola, o que outras agências sociais não querem e não vão realizar.

A essas mudanças desencadeadas pelo processo de democratização da escola, Ribeiro dá o nome de "complexidade da escola atual". Com a democratização do ensino público desencadearam-se questões relevantes quanto ao preparo profissional para o atendimento, acesso e permanência dessa clientela de estudantes de classes sociais diversas.

Além disso, a industrialização somou à escola o ato de educar, que pertencia às famílias, e as camadas populares, que antes não tinham acesso aos meios básicos de cultura e educação, lançaram para a escola suas lacunas e obrigaram-na a reverter esse quadro. Portanto, nesse período, como justifica o autor, os estudos científicos crescem de forma gigantesca, atendendo aos aspectos da Psicologia, da Fisiologia Infantil, dentre outros.

Neste mesmo ramo, apontamos também que os estudos de Administração Escolar nasceram na tentativa de organizar o complexo mundo escolar vigente naquela época.

> Os aspectos socializantes da educação se tornaram mais delicados e complexos, dada a massa heterogênea envolvida pela escola; as dificuldades de ajustamentos exigem o apelo aos estudos sociológicos que obrigam a escola a atender a novas prescrições e advertências.
> Concomitantemente, um grande esforço de racionalização e adequação das técnicas de ensino passa a ser feito, pois a escola também precisa produzir em massa porque está obrigada a receber e trabalhar a massa. Os cuidados para a construção dos currículos, dos programas e dos horários, além de outros elementos da atividade escolar quotidiana, criam a necessidade de montar órgãos especiais para seu tratamento, dada a imensidade e variedade de tarefas. A didática multiplica experiências, ensaiando novos métodos e técnicas de abordagem dos educandos, sob a pressão das novas influências filosóficas, políticas e científicas, donde a multiplicidade dos tipos de *Escola Nova*. O tempo de escolarização mínima desejável vai sendo estendido para mais e mais anos, até propor a continuidade pela vida adulta adentro. (RIBEIRO, 1982, p. 28, grifo nosso).

Querino Ribeiro conclui, portanto, que a escola tornou-se um complexo, necessitando de uma instituição que a regule e, para isso, o autor propõe ser a Administração Escolar. Para ele, a Administração Escolar deve estar vinculada a uma filosofia de educação, que pode ser entendida como um conjunto de pressupostos e objetivos claros da instituição a ser administrada, sem se esquecer dos valores culturais e humanos, dentre outros fatores que interferem na mesma. Administrar, portanto, também pode se tornar um complexo, pois também sofre a influência desses e de outros aspectos da escola.

A Administração Escolar deve, ainda, convergir esforços e objetivos junto à política educacional vigente, atendendo às demandas e urgências desse processo. De acordo com as definições do autor,

> A Filosofia da Educação, ensinava o saudoso mestre Roldão Lopes de Barros, é a especulação e justificação das razões porque se educa e a escolha e determinação dos fins que se pretende alcançar com o processo educativo. A política de Educação, escrevemos nós, inspirados em Prihoda, é o estilo de aplicação dos meios educativos disponíveis, para atingir os fins propostos pela Filosofia da Educação. (RIBEIRO, 1982, p. 46).

Dando continuidade às "fontes de inspiração da Administração Escolar", apresenta a perspectiva de racionalizar a escola, devido à complexa estrutura que a mudança social impõe a ela.

> À medida que a escola foi-se tornando mais complexa e conscientemente responsável, suas necessidades humanas e materiais cresceram e encareceram: cresceram pela multiplicação e variedade das funções a desempenhar; encareceram por isso mesmo e mais pela necessidade consequente de cuidadosa e demorada preparação, seleção e manutenção dos referidos elementos. (RIBEIRO, 1982, p. 59).

O que Querino Ribeiro aborda com as necessidades humanas e materiais, bem como com o encarecimento do que é ofertado pela escola em sua estrutura e corpo profissional, circunda o debate de se fornecer educação de forma democrática e eficiente. No que concerne a poucos gastos e maior produção, com rapidez e nos moldes desejados.

Ao estudar a produção de Administração Escolar no Brasil, o pioneiro ressalta o surgimento e publicação dos problemas da administração escolar retratados pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), instituído por Anísio Teixeira, no

Instituto de Educação do Rio de Janeiro, na reforma realizada pelo mesmo no Distrito Federal.

Ribeiro acentuou a relevância dos estudos da Administração Escolar, na criação do Ministério da Educação (MEC) e do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), com destaque à função desses órgãos na produção de pesquisas sobre os problemas de organização do ensino e de assistência técnica a Estados e municípios.

Outro ponto interessante na obra de Querino Ribeiro é que o mesmo ressalta o pioneirismo de Lourenço Filho, na publicação de obra intitulada *Administração dos Serviços Educacionais*, em 1941, publicado pelo INEP e MEC, como um dos estudos que acrescentam notoriedade ao campo da Administração Escolar.

> Lourenço Filho, criador e primeiro diretor do INEP, publica, em 1941, um pioneiro e preliminar estudo da administração escolar no Brasil, sob o título de Administração dos Serviços de Educação, trabalho em que reúne, com muita propriedade, informações completas, dados e organogramas relativos à Administração escolar nos Estados, precedendo-os de lúcida exposição acerca dos aspectos capitais, político-administrativos e técnicos, acompanhada de severa crítica ao estado da administração dos nossos serviços de educação, estado que leva a débito da "pequena atenção de estudo dada aos problemas da Administração Pública no país, particularmente aos da Administração Educacional". (RIBEIRO, 1982, p. 87).

Discute, assim, que o INEP também teve sua contribuição aos estudos da Administração Escolar, principalmente, nas publicações da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos e na concessão de bolsas de estudos para aperfeiçoamento no estrangeiro e participação em eventos.

Outro órgão que se destaca enquanto contribuinte ao campo da Administração Escolar é o Centro de Estudos de Administração Escolar, ideia sugerida no I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar (1961). Deveria funcionar como complemento à Cadeira de Administração Escolar e Educação Comparada da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras.

Conforme artigo apresentado por Mascaro (1961) ao evento, o Centro teria como pilar:

> Os processos nacionais de urbanização, industrialização e democratização da cultura, que vem imprimindo peculiares feições a vida nacional, são o reflexo imediato de fenômenos idênticos de larga difusão mundial que, ao lado de suas implicações sociais e econômicas, provocam, concomitantemente, profundas repercussões de ordem pedagógica. A vida urbana, a economia de

> base industrial e o regime de governo democrático repousam fundamentalmente na educação popular, dando nascimento a exigências desconhecidas nas sociedades arcaicas, patrimonialistas, em que predominam as atividades agrárias, exigências especialmente relativas a escolas, sua estrutura, localização e seus papéis. (MASCARO, 1961 *apud* RIBEIRO, 1982, p. 89 - 90).

O Centro de Estudos de Administração Escolar foi extinto pela Fundação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo em 1970. De acordo com Querino Ribeiro, os estudos e pesquisas sobre Administração Escolar, mesmo com a extinção do Centro, permaneceram e deram frutos:

> Mas as sementes plantadas do estudo sistemático da Administração Escolar vieram a reproduzir seus frutos com as pesquisas e trabalhos realizados pelos professores do atual Departamento de Administração Escolar e Economia de Educação da Faculdade de Educação da USP, entre os quais ressaltam as teses de doutoramento Direção de Grupos Escolares – Análise de atividades de diretores, de João Gualberto de Carvalho Meneses; Inspeção Escolar – Contribuição para o seu estudo em São Paulo, de Anita Favaro Martelli; Levantamento do Ensino Médio no Estado de São Paulo e outros na área da Economia da Educação, como A Política de Vinculação de Recursos Públicos e o Financiamento da Educação no Brasil, de José Carlos de Araújo Melchior, Economia da Educação: ensaio de uma análise de custo benefício, de Roberto Moreira; e Racionalização do Ensino Industrial, de Moysés Brejon. (RIBEIRO, 1982, p. 90 - 91).

Ressalta, ainda, as contribuições do estudo de Carneiro Leão (1938), como o primeiro publicado no país sobre as questões da Administração Escolar, destaca a produção de Lourenço Filho: *Organização e Administração Escolar* (1963), e de Mirtes Alonso: *O Papel do Diretor na Administração Escolar* (1976).

Feitas as considerações de ordem bibliográfica, o autor produz um quadro acerca da Fundamentação da Administração Escolar. Dentre esses destaca-se o campo, o social e o geral, compreendendo as razões da industrialização e urbanização enquanto responsáveis diretos e indiretos à complexidade da escola pública.

b) Administrador Escolar

Administrar a escola é um ato de mediação para o pioneiro, dirigir é somente um dos aspectos presentes no seu modelo teórico. O objetivo que se emprega aquilo que se administra é que interfere na sua forma e na sua administração (PARO, 2007). Administrar deve seguir um sentido de educação diferente das empresas, nesse intuito o sentido pedagógico da escola permanece, preservando a natureza da educação.

O princípio da unidade se baseia em fazer a administração respeitando os interesses individuais e do grupo, em prol do melhor funcionamento da escola. A economia dá-se pelo uso dos recursos com parcimônia, visando a eficiência escolar. A administração difere quanto à natureza da escola, um empreendimento maior ou menor.

O primeiro capítulo do livro *Pequenos Estudos Sobre Grandes Problemas Educacionais (Alguns aspectos do ponto de vista da Administração Escolar),* de 1952, dedica à explicação da Administração Escolar enquanto função de grupos e não de indivíduos. Logo no início, Querino Ribeiro cita a obra de Henry Fayol intitulada *Administration, Idustrielle et Générale,* de 1931, em que o teórico apresenta a função da Administração como função a ser repartida com outras funções essenciais e entre os membros do corpo social.

A presença de Henry Fayol nas obras de Ribeiro marca um período inicial de amadurecimento dos preceitos científicos da Administração Escolar, que encontra seu ponto culminante na obra *Ensaio de Uma Teoria de Administração Escolar,* editado pela primeira vez em 1952 (DIAS, 2007).

Em *Pequenos Estudos sobre Grandes problemas Educacionais,* Querino Ribeiro (1952) apresenta um artigo intitulado: *Administração Escolar, Função de grupos e não de indivíduos*. As premissas observadas nesse segundo trabalho é que o mesmo retrata:

> 1º) uma crítica da situação vigente em nosso meio, através de uma análise e tentativa de classificação das funções da administração, tal como a encaramos e 2º) uma proposta de solução, que poderia ser tomada como ponto de partida ou hipótese de trabalho para discussão. (RIBEIRO, 1952, p. 6).

De acordo com ele, a função do Administrador Escolar divide-se em: funções pedagógicas, sociais e burocráticas. Das funções pedagógicas, temos três: orientação da atividade docente para garantir unidade, equilíbrio e rendimento; outras atividades escolares e aperfeiçoamento e experimentação. Compreende-se orientação da atividade docente para garantia da unidade, equilíbrio e rendimento como um conjunto de ações que podemos nomear de “clima organizacional”.

Ribeiro relata que essa primeira função se divide em outros dois pontos, o primeiro seria do trato do professor com o aluno e com outros professores. Segundo o autor, é necessário que haja harmonia dentro dessas relações, bem como entre

professores, já que estes passam por momentos semelhantes na profissão. Estabelecer esses elos é de responsabilidade do diretor escolar, de acordo com os escritos. “Se a escola tem obrigação de, acima de tudo, formar caracteres, é claro que, à base dessa formação, deverá estar uma unidade de vistas que leve o trabalho escolar a um máximo de harmonia”. (RIBEIRO, 1952, p. 7).

> Se na escola houver meios de manter contacto permanente dos docentes uns com os outros, fazendo-os sentir as tendências naturais de diversificação, mostrando-lhes, pelos exemplos quotidianos, as complicações decorrentes de tal situação, apreciável melhoria se obterá no trabalho de grupo. (RIBEIRO, 1952, p. 7).

Tendo em vista o atendimento desses pontos por parte do diretor, estabelece-se o primeiro sentido de unidade na administração da escola, que podem ser resumidos em palavras-chave, como: harmonia, relações interpessoais e trabalho em grupo.

O segundo ponto compreende o desequilíbrio por parte dos alunos frente à desarmonia do trabalho docente. Deve existir um equilíbrio entre as proposições de cada professor e entre os turnos, que por eles são atendidos. É comum, mesmo nos dias de hoje, perceber o desequilíbrio entre as propostas de ensino de cada professor, ou mesmo das normas regentes de suas aulas. De acordo com o autor, esse desequilíbrio atinge os alunos e, diferente do que muitos podem vir a pensar, os mesmos percebem a desarmonia desse processo, refletindo na qualidade do seu aprendizado.

Restabelecer a ordem dessas relações é tarefa do diretor escolar:

> [...] dele depende, em larga proporção, o rendimento do trabalho docente, pois que esse rendimento está diretamente subordinado às possibilidades de ajustamento dos alunos aos professores e vice-versa. Aliás, a ação coordenadora das direções, seja de que empresa for, se explica e justifica exatamente pelas necessidades de rendimento. No caso da escola, a coordenação toma aspecto muito mais importante e urgente por motivos óbvios. (RIBEIRO, 1952, p. 7).

Nesse trecho, além de reiterar o cumprimento dessas funções por parte do diretor escolar, como importantes ao desenvolvimento da unidade escolar, o autor traz à tona uma comparação permanente em todas as suas obras: de a Administração de Empresas estar associada à Administração Escolar. Nesse recorte, pode-se observar a preocupação com os rendimentos, que no caso escolar torna-se mais importante, pois são captados de forma imediata no ensino e por não estarem no ramo dos rendimentos valorados monetariamente.

Sobre as “Outras atividades escolares”, temos um apanhado das outras ações da escola pertencentes à sua rotina e que diferem do trabalho docente. Nesse tópico, o autor ressalta que a função da escola não se reduz somente ao docente, mas sim soma-se a outras atividades também muito importantes para a construção do caráter dos indivíduos que participam dela. Essas atividades são apontadas por Querino Ribeiro (1952) como sendo: a higiene pessoal e dos ambientes, as relações com os outros funcionários da escola, os recreios, as atividades extracurriculares, as associações estudantis, etc.

> A escola deve ser um meio favorável à criação de bons hábitos, não só os de estudo, como os da vida comum. Entram forçosamente neste quadro, os de higiene, de pontualidade, de trato urbano, e outros, bem como as noções de direitos e deveres. Tudo isso ultrapassa o simples trabalho docente. (Ribeiro, 1952, p. 8).

A última função pedagógica da Administração Escolar dá-se por meio do “aperfeiçoamento e experimentação”. Nesse tópico, o autor se revela enquanto seguidor das diretrizes da Escola Nova, utilizando termos de John Dewey, e de seus seguidores, para atribuir outras funções à escola diante da transformação social.

De acordo com o autor, “a escola é uma instituição viva, sujeita às consequências das mudanças sociais, especialmente as dos progressos científicos e técnicos” (RIBEIRO, 1952, p. 8). A expressão “escola viva” é encontrada no texto do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, na forma de “um órgão feliz e vivo”, conforme já citado anteriormente.

Ainda neste tópico, Ribeiro (1952) explora as possibilidades da escola de ater-se e adaptar-se aos novos processos de ensino e das Ciências, inovando sempre sob a vigilância dos diretores, no preparo e na escolha dos materiais que vão ser utilizados.

Resumindo, as funções pedagógicas do administrador escolar são de estabelecer a harmonia nas relações interpessoais da instituição, em especial do trabalho docente, sem se esquecer das outras ações contidas na rotina escolar e que, também, são importantes à formação do indivíduo. E, por último, estar sempre inovando-se e procurando adequar-se às mudanças sociais em vigência, utilizando do bom senso e da ordem nas suas escolhas.

Sobre as funções pedagógicas há a integração da escola na comunidade. Ressalta-se nesse tópico a importância da relação entre a escola e a comunidade, que

pode ser iniciado pela integração com os pais e, por consequência, às demais instâncias sociais nas quais possa a escola se apoiar.

> A tarefa da direção neste setor será sempre delicada, desde o ponto de partida que deve escolher para iniciar sua ação. Supomos que, além de outros, um dos meios eficazes para o estabelecimento de contactos dessa natureza, seria através de associações de antigos alunos e de pais e mestres. (RIBEIRO, 1952, p. 13).

Outro aspecto de ordem social é o aproveitamento integral das instalações:

> De fato, se considerarmos o alto preço em que fica a instalação completa de uma unidade escolar e o sacrifício que esse dispêndio significa para o erário público, não se pode deixar de lamentar que a maioria das escolas permaneça grande parte de seu tempo fechada às mil e uma, oportunidades de prestação de serviços que suas instalações permitem. Raros exemplos vêm surgindo entre nós de aproveitamento dessa natureza, para instituições de clubes de estudo, salas de leitura, estações de recreio, colônias de férias, exemplos dignos de sistematização e generalização. Num país de vida grupal tão pobre, tudo o que a escola puder fazer em benefício da aproximação da comunidade é obra louvável. (RIBEIRO, 1952, p. 10).

Sobre as funções burocráticas, há controle e cumprimento da legislação e supervisão do aprovisionamento das necessidades. Cabe ao diretor zelar pela execução da lei, no entanto o reforço da legislação pode podar tanto iniciativas ruins quanto boas, conforme o autor relata. A segunda função corresponde à gestão dos recursos financeiros, o autor aborda a questão dos "órgãos cooperativos" para acúmulo de recursos em prol de novas construções na escola, bem como de outras necessidades.

c) Formação para Administração Escolar:

Em *Fayolismo na Administração das Escolas públicas*, de 1938, o autor admite suas influências desde o título ao decorrer da sua produção. A obra divide-se em sete capítulos. O capítulo IV sobre a "Empreza Escolar" é de destaque na obra. Nesse texto, o autor se dispõe a esclarecer as necessidades de racionalização da empresa escolar, o que já está sendo racionalizado e o que falta racionalizar.

De acordo com Querino Ribeiro, a escola é uma empresa do Estado, admitido este aspecto se compreende a necessidade de racionalizar a escola.

> Quando acceitamos a educação como empreza do Estado, implicitamente acceitamos também a necessidade da sua racionalização, ou seja a de produzir o máximo em quantidade e qaulidade, com o mínimo de esforço e de tempo.

> De facto, se há algum ramo de actividades do Estado que não deva nem possa esperar, é o da instrução publica; ella deve ser atacada desde logo com uma preoccupação de rendimento muito maior do qualquer outro. (RIBEIRO, 1938, p. 67).

Tendo como base esse pensamento de uma escola-empresa do Estado, seu fundamento é apresentar a justificativa de mudança rápida e adaptação ao progresso social, cujo desejo maior é a preparação de uma "mercadoria creança", correspondentes às necessidades exigidas naquele período.

Posto isso, o autor debruça-se a analisar as contribuições dos campos das Ciências Sociais, Psicologia, Biologia, dentre outras, ao crescimento técnico da proposta de ensinar. No entanto, visto a crescente análise dos problemas de ensino, os problemas administrativos da escola continuam. Para o autor, a prática racionalizante da empresa escolar é uma tentativa de suprir essa lacuna, para isso destaca a importância da formação dos dirigentes:

> [...] seria entretanto a realidade, si tivessemos tido para dirigentes uma formação à altura da que temos para os mestres. Até agora têm-se admitido que o melhor professor possa e deva ser o director dum estabelecimento, quando na verdade, pode-se perfeitamente possuir todos os requisitos para um bom professor, sem possuir os necessários para administrador. Só com uma preparação especial é que se chegaria a verificar si de facto há conveniência na transposição de um cargo para outro.
> [...]
> O problema da administração racional das escolas, propõe-se, pois, da seguinte forma.
> Formação dos dirigentes em cursos especiais capazes de dar uma cultura pratica adequadas àquella função e estabelecimento de uma doutrina de administração que melhor corresponda as exigências da empreza escolar. (RIBEIRO, 1938, p. 71).

Nessa etapa, o autor apresenta as dificuldades latentes da formação dos diretores, fazendo-se presente, também, nos outros trabalhos dos pioneiros. Parece-nos que se pensou a democratização, sem antes pensar em cada função presente na escola (professor, administrador, coordenador, supervisor, etc.) e a mudança por ela exigida para encarar essa nova tarefa e demanda.

Supondo atingir essas necessidades de formação de pessoal para a função de administrador escolar, bem como outras problemáticas do ensino brasileiro, Querino Ribeiro apresenta "doutrinas convincentes" à racionalização das escolas. Nessa premissa, o autor discorre sobre três Teorias Gerais de Administração, são elas:

Fordismo, Fayolismo e Taylorismo, justificando e pontuando a melhor teoria e uso para a escola.

Por fim, apresenta que a Teoria desenvolvida por Henry Fayol é mais completa:

> Sendo a escola uma empreza em que, desde a matéria prima se apresenta com enorme variabilidade, a primeira condição a exigir-se de uma administração escolar será a flexibilidade e é justamente para o que Fayol chama a attenção, desde os primeiros paragraphos do seu estudo.
>
> [...] outro fator relevante que nos leva a preferir Fayol é que elle recomenda muita consideração para a iniciativa. É fácil compreender que, na natureza escolar, quem destrui-la, annulará a efficiencia possível da obra empreendida. (RIBEIRO, 1938, p. 71).

Se a doutrina utilizada fosse a de Taylor, a escola, segundo o autor, reduziria a educação a fichas de tarefas a serem cumpridas pelos professores, com cronômetros apontando o tempo de execução de cada tarefa. Após tantas fichas, só um "super professor" poderia dar conta daquele trabalho. "Taylor, num ministério de educação, com carta branca, seria sem dúvida, uma perfeita calamidade" (RIBEIRO, 1938, p. 72).

O Fordismo também não poderia ser aplicado às escolas, devido sua aproximação ao modelo Taylorista e a definição de que ele só serve à indústria, visto que cada função exercida não interfere e nem sabe da outra.

Feitas as devidas ressalvas, o autor descreve as imparcialidades encontradas na obra de Fayol no que tange à rigidez no comando das empresas, dentre outros aspectos da Teoria. No entanto, compreende que mesmo com algumas limitações a obra de Fayol cabe às tarefas de uma empresa escolar, pelo encorajamento às iniciativas por parte do trabalhador, flexibilidade, e de que cada funcionário tende à necessidade de administrar, mesmo fora dos postos hierárquicos de uma empresa.

O ato de administrar, assim, se insere numa série de condutas do homem e do trabalho, desde a organização das suas ferramentas ou materiais, a organização do tempo, tarefas e necessidades. Além dessa perspectiva, a questão da centralização e descentralização debatida por Fayol, que, para o teórico, condiz com as necessidades de cada empresa, por tratar-se de uma questão de medida e confiança por parte dos dirigentes.

Centralizar seria definir a um grupo de pessoas ou um dirigente o poder de decisão sobre as funções e empresa, descentralizar pode ser compreendido na obra enquanto possibilitar que outros exerçam seu poder administrativo, ou talento, sobre sua função e empresa, com destaque sempre às questões de eficiência e eficácia.

As questões quanto à centralização e descentralização da gestão educacional e escolar aparecem também na forma de recomendações em seu texto, *Racionalização do Sistema Escolar* de 1954. "Finalmente, uma administração central de ensino, moderna e racional, não poderá dispensar órgãos especializados para a pesquisa e aperfeiçoamento das técnicas implicadas no processo de escolarização" (RIBEIRO, 1954, p. 32).

Posteriormente, após explanar sobre a escolha de Fayol, suas limitações e pontos a favor, Querino aplica o Fayolismo à escola, estabelecendo elos e adaptações. Vejamos o quadro a seguir:

Quadro IX: Assimilação da Teoria de Fayol à Administração da escola proposto por Querino Ribeiro

Emprezas em geral	**Empreza escolar**
1 – Operário	Professor de classe
2 – Contra-mestre	Director e auxiliar de inspeção
3 – Chefe de officina	Inspector escolar
4 – Chefe de divisão	Delegado de ensino
5 – Chefe de serviço technico	Chefe de serviço da D.E.
6 – Director	Director Geral
Emprezas em geral	**Empreza escolar**
1 – Empreza rudimentar	Escola isolada
2 - Empreza pequena	Grupo escolar
3 – Empreza media	Grupos regionaes de escola
4 – Empreza grande	Escolas primarias
5 – Empreza muito grande	Escolas em geral

Fonte: Querino Ribeiro (1938, p. 86).

Diante desse quadro, podemos observar a apreensão do Fayolismo, bem como a comparação e divisão de funções para a escola à luz das proposições trazidas para as empresas. Querino Ribeiro, dessa forma, defende sua definição de que a escola é uma empresa, que possui características convergentes aos modelos propostos pela TGA, em específico ao Fayolismo.

Nesse ponto, ele defende não só a similaridade entre as funções da escola e da empresa, mas também apresenta outras noções empresariais que devem ser admitidas na escola, tais como a vitalidade, regulação, previsão e o comando.

Sobre a vitalidade:

> [...] a empreza deve procurar os meios de facilitar a substituição de peças gastas e o aperfeiçoamento e desdobramento de outras de accordo com o progresso da empreza e das circunstâncias. Assim, a empreza escolar não dispensa uma preparação constante de elementos novos dotados de qualidades e competências que as novas situações vão indicando como necessárias. Isto também faz parte da flexibilidade da organização, porque permitte que ella vá se transformando á medida que o tempo passa e as novas necessidades apparecem. (RIBEIRO, 1938, p. 87).

Para as empresas em geral, a aparição de novas necessidades e dificuldades, podem vir a exigir uma paralisação momentânea para readaptação e resolução dos problemas. No caso da empresa escolar, o autor ressalta a impossibilidade de parar o trabalho para resolver problemas ou efetivar mudanças. Nesse caso, o termo da vitalidade se insere na perspectiva de que a escola se modela de acordo com as necessidades e atualidades no correr do tempo, sem parar para fazê-las.

Para o comando é preciso o uso de regulamentos que definam as funções e hierarquia presentes na instituição, estipulando regras a serem seguidas. Trata-se, portanto, de saber exercer o poder de mandar e de ser obedecido; tarefa difícil na administração de escolas, visto que dentro dela, como a própria literatura aponta, a importância de cada função se respalda no exercício da mesma e na pessoa que a exerce.

O professor, o aluno, o funcionário da limpeza e o pessoal da secretaria, nenhum deles se proporá a não questionar o mando de seus dirigentes, visto que suas funções são necessárias ao bom funcionamento da escola. É fácil observar isso quando uma dessas funções se ausenta da escola, o exemplo mais corriqueiro é o dos professores.

Exercer a função de dirigente compete interagir com egos, interesses e questões pessoais. Parte dessa dificuldade é relatada por Querino Ribeiro.

> Nada mais fácil do que a sabotagem na empreza escolar. Dê-se ao professor a melhor orientação de trabalho e elle poderá, com alguma habilidade, sabotá-la toda, sem que se possa accusa-lo directamente. Por isso, jamais vencerá o administrador escolar que não estiver em condições de conquistar a boa vontade dos seus auxiliares. (RIBEIRO, 1938, p. 103).

Outro ponto de destaque é a centralização na solução de problemas, delegar e dividir responsabilidades é um caminho para que o dirigente não se sobrecarregue em tarefas e demandas. Nesses aspectos, inserem-se os conceitos de autoridade, responsabilidade, hierarquia, controle e comando.

Na empresa escolar há uma distinção quanto à escolha de pessoal, o que fere o princípio da autoridade do diretor, além disso sendo ele o receptor e não o recrutador dessas pessoas, o mesmo não possui tino para o mando, e sim para a mediação dos seus auxiliares.

Não era previsto por Ribeiro a possibilidade de haver, ainda, a eleição de diretores escolares. Isso, por certo, modifica ainda mais a questão de autoridade: ao exemplo dos cargos políticos, a eleição traz ao gestor o caráter de ter sido escolhido pela população, o que pode vir a ser interpretado por ele como um recurso de poder sobre os outros, inclusive da própria comunidade.

Observa-se ainda que a questão da autoridade possa obter outra representação, visto que, atualmente, além da eleição, temos a indicação de diretores escolares. Essa indicação que parte do prefeito da cidade pode conotar ao gestor um viés ainda mais forte de poder sobre a escola. O que pode, inclusive, inviabilizar bons trabalhos e o preceito da auto-administração, que confere ao auxiliar, professor, aluno e demais funcionários construir seu próprio senso administrativo em prol de si e da escola.

O autor abordou, ainda, a questão do comando como uma das tarefas mais difíceis por parte do administrador, visto que esse é um ponto que depende muito de quem o executa. Ser compreendido pela comunidade escolar quanto às necessidades da escola em benefício da comunidade e dos funcionários é tarefa inglória, que pode, porventura, ser interpretada de todo modo, inclusive para o lado negativo. Quem exerce

o comando já é mal visto por ter ele cargo maior, autonomia e poder de decisão sobre a conduta da escola: é esse o canal direto das Diretorias de Ensino e Secretarias.

Se pudéssemos traduzir num organograma o modelo administrativo de Querino Ribeiro, teríamos o seguinte esquema:

Figura VIII: Organograma da proposta de Administração Escolar de Querino Ribeiro
Fonte: Elaboração própria.

Conforme retratado no organograma acima, a função do diretor possui uma sobrecarga de tarefas pedagógicas, sociais e burocráticas, que serão executadas por ele e dividida com seus auxiliares e professores, em prol do rendimento escolar, expressão corriqueira nas obras de Querino Ribeiro. O autor possui maior número de obras centradas na discussão da Administração Escolar, compreendida em artigos e livros, que buscamos analisar nesse texto de forma sintética.

d) **Influências do modelo de Administração Escolar**:

Das referências apreendidas por Querino Ribeiro para a construção de uma definição de Administração Escolar, temos: Anísio Teixeira; Carneiro Leão; Émile Durkheim; Fernando de Azevedo; Gulick; Henry Fayol; John Dewey; Kandel; Kilpatrick, Lourenço Filho, Taylor, dentre outros.

Identificamos semelhanças no quadro teórico usado por Querino e Carneiro Leão, sendo importante frisar que Querino utiliza a obra de Carneiro Leão e de outros seguidores do ideário da Escola Nova. Observa-se, também, a presença de Dewey,

Kandel e Kilpatrick que, como já frisamos, justifica-se pela presença da Escola Nova como referencial da Administração Escolar.

Émile Durkheim é outra referência que aparece no estudo de Querino Ribeiro, o mesmo defendia que a educação era fundamental para a sustentação da sociedade capitalista. A obra de Durkheim obteve mais influência no período pós-Primeira Guerra Mundial, circunscrevendo, também, um espaço temporal influenciado pela industrialização que acontecera no fim do século XIX e início do século XX.

Durkheim entende uma educação com base na formação de um novo homem, retrata, também, a importância da interferência social na definição da educação adequada às mudanças sociais.

> [...] cada sociedade elabora um certo ideal do homem, ou seja, daquilo que ele deve ser tanto do ponto de vista intelectual quanto físico e moral; que este ideal é, em certa medida, o mesmo para todos os cidadãos; que a partir de certo ponto ele se diferencia de acordo com os meios singulares que toda sociedade compreende em seu seio. É este ideal, único e diverso ao mesmo tempo, que é o pólo da educação. Portanto, a função desta última é suscitar na criança: 1º) um certo número de estados físicos e mentais que a sociedade à qual ela pertence exige de todos os seus membros; 2º) certos estados físicos e mentais que o grupo social específico (casta, classe, família, profissão) também considera com obrigatórios em todos aqueles que o formam. Assim é o conjunto da sociedade e cada meio social específico que determinam este ideal que a educação realiza. A sociedade só pode viver se existir uma homogeneidade suficiente entre seus membros; a educação perpetua e fortalece esta homogeneidade gravando previamente na alma da criança as semelhanças essenciais exigidas pela vida coletiva. (DURKHEIM, 2011, p. 52-53).

Dessa forma, Durkheim (2011), ainda afirma que:

> A educação é a ação exercida pelas gerações adultas sobre aquelas que ainda não estão maturas para a vida social. Ela tem como objetivo suscitar e desenvolver na criança um certo número de estados físicos, intelectuais e morais exigidos tanto pelo conjunto da sociedade política quanto pelo meio específico ao qual ela está destinada em particular. (DURKHEIM, 2011, p. 53-54).

Dentre outras contribuições ao debate da educação, Durkheim ressalta o papel do Estado como responsável em suas influências, que não devem estar associadas ao monopólio; ou seja, a abertura de outras escolas que não sejam coordenadas pelo Estado, é permitida desde que a fiscalização aconteça, e as mesmas estejam submetidas às normas e regências do Estado.

Quanto às referências da Teoria Geral de Administração, apontamos os estudos de Taylor, Gulick e Fayol. Gulick desenvolveu estudos sobre organização de empreendimentos que pudessem se encaixar tanto em empresas quanto em serviços públicos. A estrutura conhecida como POSDCORB, abreviação de *Planing, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting* e *Budgeting*, também foi utilizada e esquematizada por Lourenço Filho (2007, p. 52).

Gurlick é caracterizado como continuador da obra de Fayol. Observando a proposta do POSDCORB, é fácil perceber a influência da organização hierárquica que Henry Fayol desenvolveu. Tendo essas referências, Querino Ribeiro desenvolveu algumas diretrizes ao campo da Administração Escolar.

> A Administração escolar vai funcionar como um instrumento executivo, unificador e de integração do processo de escolarização, cuja extensão, variação e complexidade ameaçam a perda do sentido da unidade que deve caracterizá-lo e garantir-lhe o bom êxito (RIBEIRO, 1986, p. 30).

Dessa forma, Querino associa “fundamentos da atividade da escola, baseando-se na filosofia de educação, política da educação e ciências correlatas ao processo educativo” (DRABACH; MOUSQUIER, 2009, p. 6).

Para melhor compreensão da obra do autor, sintetizamos as principais categorias presentes em sua obra:

Quadro XI: Resumo das contribuições de Querino Ribeiro para a Administração Escolar

JOSÉ QUERINO RIBEIRO	
1	**Administração Escolar –** José Querino Ribeiro apresenta uma proposta mais ousada ao campo da Administração Escolar. Suas tendências são de formação de uma Teoria de Administração Escolar para o Brasil, contudo, no conjunto de suas obras, que neste trabalho foram analisados quatro livros e um artigo, faz uso de Fayol na construção dessa teoria. O que de certo ?????o diferencia dos demais é a apropriação dos estudos de Fayol de forma explícita, tratando do tema no decorrer de todos os seus trabalhos.
2	**Administrador Escolar** – Para o exercício da função da administração escolar, é preciso dominar a filosofia da educação, seu sentido mais amplo e complexo, da democracia que nela se almeja. Querino Ribeiro foi catedrático da disciplina de Administração Escolar, tendo por base o uso de suas atribuições e textos, o pioneiro admitia a formação do administrador durante o curso de graduação e pós. Suas funções são três: Pedagógica, Social e Burocrática.
3	**Formação dos administradores escolares** – Cursos de especialização ou cadeiras de Administração Escolar ofertadas durante a graduação e aos cursos de pós-graduação, para conhecimento e vivência do campo.
4	**Influências –** A admissão e uso do Fayolismo é a grande característica da obra, o que equipara modelos de administração dos serviços escolares aos empresariais, com exceções que ele dispõe em sua obra enquanto limitações da Teoria de Fayol. A racionalização é um conceito que aparece na obra e se destina a racionalização do sistema de ensino e da administração dos serviços escolares. Compreende-se que a racionalidade pretendida pelo pioneiro perpassa seu entendimento sobre a centralização e descentralização administrativa. Sua proposta deriva da divisão do trabalho, são apreendidas pelas expressões como: “delegar tarefas”, “dividir o trabalho”, “auxiliares”, etc. De acordo com o pioneiro, o administrador escolar, tem como funções o serviço pedagógico, social e burocrático. Ao assumir isso, ele converge também ao uso das definições empresariais a escola, o que podemos ver mais adiante é o impacto da admissão de serviços burocráticos a instituição escolar. Isso pode ser interpretado de várias formas.

Fonte: Elaboração própria.

2.6. LOURENÇO FILHO

Os padrões da educação escolar não somente dependem do desenvolvimento individual, de cunho fundamentalmente biológico, mas terão de ser interpretados segundo as exigências da vida coletiva, em cada comunidade
(Lourenço Filho, 2007, p. 26).

Lourenço Filho nasceu em 10 de março de 1897, na Vila Porto Ferreira (SP), filho de Manoel Lourenço Júnior e Ida Christina Bergstrom. Casou-se com Aida de Carvalho em 1921, com a qual teve dois filhos, Ruy Lourenço Filho e Márcio Lourenço Filho. Faleceu em 3 de agosto de 1970. Ficou conhecido pela sua vasta contribuição ao campo da Psicologia, embora tenha exercido muitas funções de ordem administrativa e de magistério, sofrendo, assim, a influência de muitos estudiosos do campo educacional. Concentrou grandes esforços no emprego dos ideais da Escola Nova, bem como foi um dos signatários do Manifesto (1932), produziu muitos livros e artigos, que são referência até o presente. Em 1922, foi indicado diretor da Instrução Pública do Ceará. No estado, desempenhou papel importante, executando uma reforma do ensino e trabalhando como professor na Escola Normal de Fortaleza.

Em 1932, Anísio Teixeira convida-o a dirigir o Instituto de Educação do Distrito Federal. Nesse mesmo ano, com a elaboração do Manifesto (1932), Lourenço Filho tornou-se um dos signatários do documento. Aposentou-se em 1957, no cargo de professor de Psicologia Educacional da Faculdade Nacional de Filosofia.

De acordo com a biografia levantada, esse estudioso desenvolveu seus escritos na vivência da administração e organização do ensino em diversas localidades brasileiras, portanto, se tornou um grande conhecedor da principal ferramenta educacional: a escola. Ele a definia como sendo “uma sede com clientela específica de alunos, elementos docentes próprios, e, enfim, atividades prefixadas, segundo o ensino que ministre, seus horários e programas” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 25). Fosse a escola pública ou particular, essa estrutura seria a mesma, pois deveria estar adaptada às peculiaridades do trato educacional.

> Dotado de invulgar capacidade de iniciativa, reconhecendo como administrador competente e reformador diligente, capaz de racionalizar e imprimir feições do movimento renovador da educação aos órgãos que dirigia, exerceu funções administrativas nas principais instituições educacionais brasileiras daquele período. (FAVERO, et. al, 2007, p. 746).

Lourenço Filho produziu em sua obra *Organização e Administração Escolar* (1960) uma sistematização de diretrizes que julgou importantes à escola. O livro teve oito edições, o que segundo Leonor Maria Tanuri, criadora do prefácio da última edição, foi um livro de muita expressão, com tiragens de 3.000 a 8.000 livros, no período de 1963 a 1976. A obra divide-se em duas partes, a primeira apresenta um panorama dos conceitos a serem utilizados pelo autor, bem como as teorias que se apresentam no desenrolar do modelo administrativo proposto por ele.

a) Administração Escolar

O autor faz uso dos princípios de Fayol e delimita, mais que a organização da escola, a organização da sala de aula e os papéis que cada ator deve desempenhar nessa estrutura. Apoiado por todos os pioneiros, ele discorre de forma sistemática um manual para a formação dos diretores.

> A influência do esquema geral de Fayol é nesse trabalho evidente, como se pode ver dos títulos dos capítulos das duas primeiras partes do livro. Nos seis primeiros, encara o planejamento, a organização (em sentido restrito), a direção, a coordenação e o controle, como elementos do processo administrativo, na mesma ordem em que o fez o engenheiro francês. Em seis outros capítulos, examina a natureza e a posição do conceito de autoridade, os problemas de delegação, a natureza das diretrizes educacionais e os princípios de ética, na administração dos sistemas públicos do ensino. (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 59).

Destacou em sua obra a diferença entre organização e administração. Organizar é "bem organizar elementos (coisas e pessoas) dentro de condições operativas (modos de fazer), que conduzam a fins determinados"; Administrar "é regular tudo isso, demarcando esferas de responsabilidade e níveis de autoridade nas pessoas congregadas, a fim de que não se perca a coesão do trabalho e sua eficiência geral" (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 46). Entende-se que as duas formas, organização e administração, se complementam. Uma depende da outra para acontecer.

Os dois conceitos juntos "devem ser entendidos sempre, (...) como um meio, o de tornar as instituições mais eficientes, e que assim, justifiquem esforços que reclamam para seu satisfatório funcionamento" (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 46). Portanto, essas "doutrinas e teorias de Organização e Administração, válidas como modelos gerais, para quaisquer empreendimentos, sem exceção dos de natureza escolar" (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 46).

Sendo assim, temos que Lourenço Filho acredita que a Administração/Organização das empresas são modelos válidos pare apropriação pela escola, encarando-a como empreendimento. No entanto, faz uma ressalva:

> Não se torna possível propor as questões de organização e administração do ensino nos mesmos termos em que o podemos fazer com relação à produção de uma fábrica, isto é, mediante tipificação rígida dos resultados e emprego de procedimentos invariáveis na produção. Educação é vida, reclama espírito criador. (...) Em qualquer hipótese, os administradores devem preocupar-se com a formação básica dos mestres e diretores e seu aperfeiçoamento constante. Isso não só quanto à questão estritamente pedagógica do trabalho, mas quanto à compreensão dos objetivos sociais da escola que, na própria didática, vêm a influir. Nesse sentido, o estreitamento de relações entre cada escola e a comunidade local torna-se indispensável. (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 13).

Por escola compreende-se um estabelecimento,

> (...) uma sede determinada, clientela específica de alunos, elementos docentes próprios, e, enfim, atividades prefixadas, segundo o ensino que ministre, seus horários e programas. Seja o estabelecimento público ou particular, grande ou pequeno, de nível primário ou de outro, cada um desses pontos, como todos eles, combinados, caracterizarão certa fisionomia própria e atmosfera peculiar de trabalho. (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 25).

Para ele, as escolas deveriam atender a um sistema comum de interesses, mesmo em níveis distintos de clientela ou origem, em prol do desenvolvimento individual, o que se pode entender enquanto currículo comum. “Essa função, que é capital, qualquer que seja a instituição em exame, aproxima umas escolas de outras, imprimindo-lhes ao trabalho solidariedade geral” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 25).

O resultado almejado no emprego dessa fundamentação comum aos estabelecimentos escolares se vale de que estes sofrem interferência direta e indireta do indivíduo, sua vida social, estrutura familiar, organização do trabalho e da cidadania, vida moral e religião.

“(...) Educação escolar não é toda a educação, mas apenas uma das expressões de um processo cultural mais amplo, o qual se prende à ordem social, tal como realmente exista, em cada país, região ou localidade” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 26), o mesmo se estende aos serviços administrativos da escola.

Obedecendo às raízes sociais, a escola virá a ofertar serviços que se adéquem aos desejos de pais, vizinhos, centros de trabalho e outras instituições. A escola, para

Lourenço Filho, deveria contribuir para a comunidade e suas expectativas, considerando o que é justo e importante para estes indivíduos.

A influência de John Dewey se resguarda numa escola como reflexo social e em benefício dos interesses sociais.

> Assim, como seja cada sociedade, assim serão as escolas. Mais unificada a vida social, mais unificados os serviços de ensino. Mais livre e progressista aquela, mais variados serão eles. E, assim, em todos os aspectos de sua estruturação: os cursos, os programas, a qualificação dos mestres, seus direitos e deveres, o alcance maior ou menor dos serviços escolares sobre a população, a obrigatoriedade do ensino, as formas de seu financiamento, as de gestão direta de cada estabelecimento, ou da administração deles, em geral. (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 27).

Em complemento a essa perspectiva, Lourenço Filho admite que, ao coordenar o trabalho das escolas como reflexo da sociedade e da comunidade que a cerca, reproduz na escola um sistema social. Para tanto, a proposição da Escola Nova compreende esses objetivos, visto que "as crianças e jovens, que hoje se educam, estão destinados a viver no século XXI, com uma formação que, certamente, não poderá ser a da tradição" (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 28).

Tal orientação de uma Escola Nova se estende a uma nova orientação da política educacional e nela uma administração educacional e escolar. Os problemas de ordem organizacional e administrativa terão de ser observados e compreendidos conforme essas mudanças propostas.

Para tanto, observa-se a influência do Método Científico, comum aos demais pioneiros, na solução dos problemas educacionais:

> Baseia-se no pressuposto de que os fatos e situações de estruturação e gestão, nos empreendimentos escolares como em outros quaisquer, admitem a observação e análise dos elementos de que se compõem; a compreensão das condições em que se processam, típicas e atípicas, favoráveis ou desfavoráveis aos objetivos que se tenham em vista; e, mais; a idéia de que em tudo isso haja situações cíclicas, isto é, situações que se repetem, e que, por isso mesmo, permitem a interferência de relações funcionais, base para que se chegue a certas conclusões explicativas, de valor teórico e prático. De posse dessas conclusões, os profissionais de Organização e Administração melhor poderão distinguir e caracterizar as realidades em que tenham de interferir, segundo esquemas, ou modelos, que também lhes forneçam maior conhecimento técnico. (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 30).

O Método se aplica na definição do quê, como e para quem deve atender os serviços administrativos da escola, correspondendo às funções de planejar, coordenar e controlar os sistemas de ensino. Tal inferência às funções da Administração Escolar

partem das influências de Henry Fayol. No conjunto dessas funções, haveria pessoas responsáveis para a definição de objetivos, outras para reunião e coordenação de elementos necessários, outras executoras de operações e outras, ainda, para apurar o que foi produzido.

b) Administrador Escolar

Sobre a orientação da ação administrativa pretendida por Lourenço Filho às escolas, ele apresenta em níveis, quais sejam: "alunos, mestres, diretores de escola, chefes de órgãos de instrumentação e gestão de maior alcance, que planejem, orientem e controlem maiores conjuntos de serviços ou sistemas" (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 69). Para os alunos, cabe a tarefa de aprender e participar de situações em que sejam pertinentes sempre guiados pelos mestres.

Os mestres são compreendidos enquanto responsáveis pela organização e administração dos trabalhos dos discípulos. Aos diretores cabem as responsabilidades de estruturação da escola, exercendo sua hierarquia aos alunos, mestres, associações da comunidade e família. Aos órgãos superiores espera-se a função de mantenedor da escola, resguardando os interesses e desejos da sociedade.

Loureço Filho teceu seu próprio organograma, conforme trazemos aqui:

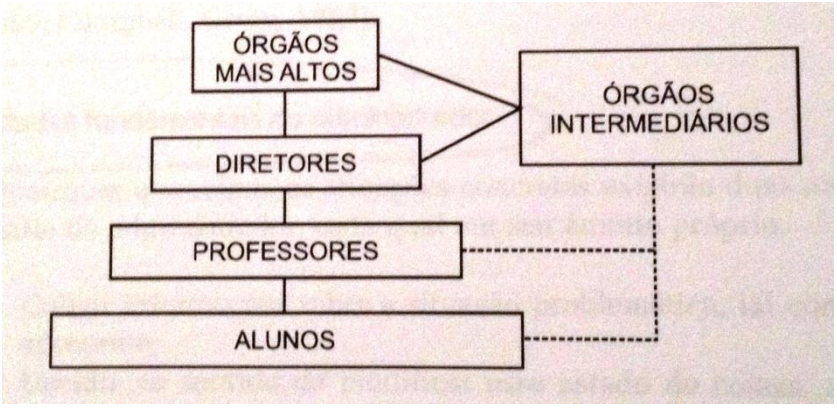

Figura IX: Organograma de Administração Escolar para Lourenço Filho
Fonte: Lourenço Filho (2007, p. 70).

A imagem lembra uma pirâmide, o que corresponde à hierarquização das funções administrativas propostas por Fayol. Essa estrutura é adaptável, de acordo com

o tamanho e especificidade da escola, com a aderência de outros órgãos, conforme forem as necessidades da escola e da comunidade.

Na administração da escola, o administrador ou diretor terá de informar-se, também, onde e "quando deva operar, pois que não opera ele sozinho; isto é, há de ter uma nítida percepção do alcance e limites de suas responsabilidades, na marcha do conjunto pelo êxito do qual colabora" (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 73).

O ato de Administrar e Organizar se estende às funções de projetar, planejar e coordenar.

> Projetar em sentido próprio, é atirar à distância, lançar longe. Por extensão, define um intento caracterizado por alvos e metas.
>
> Planejar, ou planear, significa figurar por meios simbólicos as diferentes posições e proporções das partes de alguma coisa que se queira construir ou que, já construída, se tenha de descrever; o plano de um edifício, de uma cidade, de um livro. Por extensão, prefigura algo que se pretenda executar passo a passo, mediante ação disciplinada ou metodizada.
>
> Programar ou programatizar, (no sentido etimológico, "escrever antes"), sugere as minúcias daquilo que ordenadamente se deva fazer: o programa de uma cerimônia, de uma festa, de um curso. (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 74).

Cabe ainda ao administrador escolar exercer as quatro modalidades capitais: "a) planejar e programar; b) dirigir e coordenar; c) comunicar e inspecionar; d) controlar e pesquisar." Dirigir e coordenar tem como eixo de funcionalidade a divisão de tarefas, "demarcação de esferas de responsabilidade e níveis de autoridade" (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 87-88).

Inspecionar vai além do ato de fiscalização, o inspetor é um contribuinte ao bom funcionamento entre as esferas de decisão e trabalho na escola. Essas inspeções fazem uso de controle e pesquisa, como forma de verificação se as funções estão sendo cumpridas conforme o especificado, e a pesquisa é percebida como investigação de dados e situações que sustentem a observação e a construção de soluções.

A administração difere para as escolas graduadas e isoladas. Entende-se por escolas graduadas as instituições que atendem de três a mais classes. Elas podem ser chamadas de grupos escolares, centros escolares ou agrupamentos escolares. Nessas escolas, os diretores possuem as seguintes responsabilidades:

> De modo geral, compete-lhe a articulação das tarefas didáticas das diferentes classes; a responsabilidade de velar pelas normas de disciplina de todo o pessoal, alunos e professores, sua frequência regular e pontualidade ao trabalho; a escrituração escolar e correspondência com agentes administrativos de mais alta hierarquia; as relações com a comunidade próxima; a gestão dos serviços de conservação das instalações da escola, salas de aula e anexos; e, enfim, a representação geral da unidade escolar em face do público. (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 113).

Os auxiliares de administração nesses casos são: coordenador de ensino, orientadores pedagógicos, auxiliares de escrituração, assistentes sociais, encarregados de serviços de transporte e alimentação, etc.

Em escolas isoladas, em que o número de classes é inferior a três, os professores exercem ao mesmo tempo a função de diretores escolares, coordenando seu próprio trabalho e dos alunos. Parte desse princípio a administração do aluno nos quesitos de nivelamento, de alunos novatos e veteranos, realizando o agrupamento correspondente aos conhecimentos de cada um; realizar a matrícula e consolidação de dados dos pais dos alunos; administrar a frequência e assiduidade dos alunos, bem como a didática e material a serem utilizados nas aulas. A administração dos professores se divide em três aspectos: interpretar os programas (políticas educacionais que chegam à escola); avaliar o rendimento dos alunos e incentivar a formação continuada desse profissional.

c) Formação para a Administração Escolar

Embora, durante a leitura da obra de Lourenço Filho, o assunto formação para a Administração Escolar não apareça com clareza, ele está implícito no texto. O autor, destaca que a funcionalidade da obra que ele escreve é de formar o diretor de escola, como um manual de orientação para cada situação prevista na organização do ensino.

Lourenço Filho, apresenta no decorrer do livro instruções para o trabalho do diretor, do professor, do aluno, dentre outros tópicos que descrevemos suscintamente nessa análise. Tais propostas se configuram num material rico de formação do docente para o trabalho de diretor escolar. Observa-se também a necessidade desse diretor em conhecer as funções de cada ator da escola, desempenhando seu serviço de forma harmoniosa.

Dessa forma, a intenção da obra de Lourenço Filho é similar à de Carneiro Leão, em construir um manual ou livro que oriente a formação do diretor escolar.

d) Influências do modelo de Administração Escolar

Percebe-se no modelo proposto por Lourenço Filho, uma hierarquização nas funções, esclarecida pelas apropriações de Fayol, e, portanto, que inferem no produto e objetivo dessa escola. Tal afirmação é alertada ainda no início do texto e dá pelo que a sociedade entende como importante e almeja daqueles que participam daquela instituição e se formaram por ela.

Administrar, portanto, compreende-se enquanto ação de

> (...) congregar pessoas, distribuir-lhes tarefas e regular-lhes as atividades, a fim de que o conjunto bem possa produzir, ou servir aos propósitos gerais que todo o conjunto deva ter em vista. Nem por outra razão comumente se unem as duas noções, falando-se, por exemplo, da organização administrativa de uma empresa, de uma fábrica, de um sistema escolar. Havendo trabalho conjunto e, sobretudo, continuando, não poderá ele manter-se organizado sem uma distribuição de níveis de autoridade e de esferas de responsabilidade. (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 40).

Segue-se, ainda, uma orientação hierárquica de decisão da ação que deverá ser seguida na escola, o que pode ser exercido primeiro são as funções mais simples, posteriormente, as mais complexas. Tal ato de organizar ou administrar, conforme definição de Lourenço Filho traduz-se para escolas, oficinas, empresas, etc.

Para tanto, o autor recupera as produções de Taylor e Fayol, admitindo suas influências à construção de uma organização própria à escola. Admitidas as influências, o que também é perceptível em sua definição de escola e administração escolar e educacional, aponta-se, também, a necessidade de resguardar o aspecto pedagógico da escola.

As escolas, e nelas o ensino, são ferramentas de um empreendimento mais amplo, de modernização social e democracia. Para tanto, o debate acerca da eficiência faz-se necessário.

> Em face de finalidades precisas, que se tenham convenientemente caracterizado, é que os problemas de espécie se propõem, não adiante de outra coisa qualquer. As escolas surgem, multiplicam-se e se desenvolvem, como partes de um empreendimento geral, para bem produzam, ou apresentem rendimento útil.
> Os princípios de Organização e Administração devem dizer-nos como tais finalidades poderão ser obtidas, mediante a definição de objetivos graduados e sistemáticos, formas de estrutura e operações, que evitem desperdício de tempo, energia e dinheiro. Ou será assim, ou tudo não passará de divagações estéreis. (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 45).

É pela eficiência que o ato de organizar e administrar assim existe, de acordo com Lourenço Filho. Em resumo, a escola que cumpre com suas funções, sendo estas compreendidas em número de três, de acordo com o autor, as executa de forma eficiente, ou seja, com menor custo e melhores resultados, o desenvolvimento individual do aluno, a oferta de um ambiente saudável à construção desse indivíduo e na oferta daquilo que ele almeja, assim como seus pais e comunidade.

Parte dos complexos da administração está no atendimento às expectativas de públicos diversos da escola, que estão externos e internos à sua estrutura. No jogo de decisões próprias ao ato de gerir, nem sempre a satisfação se dará de forma homogênea, há que se ter cuidado com a postura diante da sua posição na hierarquia e poder de tomada de decisão. Conforme relata Lourenço Filho:

> Em âmbito restrito, ou no das relações interpessoais, num mesmo nível, observa-se que certos modos particulares de gestão criam estados de tensão perturbadores. O modo de redigir uma simples ordem de serviço poderá suscitar reações diferentes, senão até contrárias às que tenham previsto. No caso de ordens verbais, não só o conteúdo, mas até o tom de voz, podem perturbar a harmonia funcional desejada. (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 55).

Num ato de atenuar essas reações, Lourenço Filho cita a importância de se ter um trabalho cooperativo na escola, conforme "salientava Fayol, um sentimento geral de "espírito de corporação" deverá existir, mas também o de participação nas decisões de maior alcance geral" (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 56).

A admissão dessas influências, inclusive de outros preceitos como a racionalização, é admitida no decorrer do texto, como podemos observar nesse trecho:

> As escolas existem para que de modo adequado ofereçam serviços a grupos humanos determinados. Se pretendermos um sistema de ensino regular e eficiente, teremos de prever estabelecimentos que satisfaçam os contingentes demográficos segundo uma ordem natural na sucessão das idades. Continuidade e distribuição geográfica são condições fundamentais para que os serviços de ensino sejam planejados, diversificados, regulados em suas condições de funcionamento, orientados e controlados, na forma de um grande empreendimento.
> Desse modo, certos princípios de racionalização e a adoção de esquemas administrativos clássicos não podem ser desprezados. Os serviços escolares carecem de planejamento, instrumentação, seleção e recrutamento de pessoal, direção ou comando geral, coordenação, articulação, financiamento, circulação de informações entre suas várias partes e subpartes, e controle final. Desde que definidos os propósitos educativos gerais, terão de discriminar objetivos graduados, de escolher procedimentos hábeis, de admitir certa sucessão não arbitrária de operações, nas etapas sucessivas da produção. (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 61).

Em resumo, seguem os principais aspectos da produção de Lourenço Filho para a Administração Escolar:

Quadro XII: Resumo das contribuições de Lourenço Filho para a Administração Escolar

LOURENÇO FILHO	
1	**Administração Escolar –** O conceito tem com base as teorias de Henry Fayol. Acredita que administrar é exercer a cooperação das relações dentro da escola, ou seja, a participação de todos na tomada de decisão. Os conceitos de eficiência e eficácia, assim como de Método Científico permanecem no decorrer de sua exposição.
2	**Administrador Escolar** – Um professor que se especializa na Administração Escolar. Sua função é atender as expectativas dos atores da escola e comunidade, coordenando as atividades de administrar professores e alunos. Seu foco está em esferas de caráter material, financeiro, pedagógico e de pesquisa.
3	**Formação para a Administração Escolar** – Elabora obra para este fim, configurando-a enquanto manual de orientação do trabalho do diretor e das demais funções organizacionais da escola, compreendendo alunos, professores dentre outros funcionários.
4	**Influências –** O uso recorrente das Teorias de Fayol, além do aprofundamento das questões burocráticas e de serviço da escola, estão presentes na sua proposta de Administração Escolar e Educacional, como já apontamos no decorrer do texto.

Fonte: Elaboração própria.

2.7. Considerações preliminares sobre a análise dos pioneiros

Nesse capítulo, buscou-se por meio da Análise de conteúdo elencar a definição de cada pioneiro no tocante às seguintes categorias: Administração Escolar; Administrador Escolar; Formação para a Administração Escolar e Influências do Modelo de Administração Escolar.

A metodologia de análise de conteúdo, auxiliou a leitura e compreensão das obras dos pioneiros. Podemos considerar a partir dessa análise, que o modelo de escola compreendido pelos pioneiros é de escola como sociedade, com influência dos estudos de John Dewey. Além dessas influências, os trabalhos dos pioneiros são orientados pela Teoria Geral da Administração (TGA), em especial aos trabalhos desenvolvidos por Taylor e Fayol.

A definição de Administração Escolar é diferenciada entre Anísio Teixeira e os demais pioneiros. Para Anísio Teixeira, a Administração Escolar é um conceito que está intrínseco a função da escola, e por isso difere da Administração de Empresas. Para essa diferenciação entende-se a defesa da especificidade da escola, compreendendo esse lócus enquanto espaço de aprendizado, produção sem fins lucrativos e de trabalho exclusivamente pedagógico.

Para Anísio Teixeira, o trabalho docente é de cunho específico e se difere completamente do trabalho da fábrica, pois o produto final desse "artesão-professor" é imensurável em valor – o conhecimento. Para os demais pioneiros a comparação entre a Administração Escolar e Empresarial é facilmente perceptível, no entanto, mesmo esses, defendem que o modelo de administrar é um ato de mediação do trabalho pedagógico.

Querino Ribeiro, é o autor que justifica com maior afinco a comparação entre a Administração Escolar e Empresarial, por compreender a escola como empresa do Estado, um órgão público, regido por normas externas à ela própria. Dentro dessa definição ressalta o valor da escola e de sua função social, assim como os demais pioneiros o fazem, destacando o trabalho de mediação do ato administrativo da figura do diretor.

Carneiro Leão e Lourenço Filho são os pioneiros que se destacam pela tentativa de sistematização de materiais para a formação dos diretores escolares. Os pioneiros são os únicos a reafirmarem o objetivo de fazer de suas obras um material de formação para o professor, preparando-o para o exercício de administrar a escola pública.

Carneiro Leão vai mais além que Lourenço Filho, abordando modelos de Administração Escolar, por meio de organogramas e documentos legais de outros países, como França, Estados Unidos, Alemanha, etc.

Observando a produção dos autores, fica claro o interesse de contribuir para o campo da Administração Escolar, que naquele período era escasso em produções literárias, o que também é destacado por eles em suas obras. As tentativas de defesa de modelos e princípios administrativos, bem como de sistematizações de materiais para formação de diretores fazem parte de um contexto de formar uma estrutura de funcionamento da escola pública brasileira.

O trabalho desses pioneiros, foi crucial à formação de um debate crítico sobre as bases administrativas da escola, bem como de ampliação a percepção democrática da função dessa instituição, fazendo dela um lócus de vivências mais igualitárias. Suas contribuições trouxeram para o Brasil novas fundamentações ao pensar a Administração Escolar Democrática.

A análise nos permitiu visualizar as obras de forma mais ampla, observando os aspectos de influência desses autores. Destaca-se sobre esse tópico que mesmo citando os modelos advindos da Administração Empresarial, tais proposições não os declaram contrários de uma Administração Escolar rígida e anti-democrática. Mesmo porque, os pioneiros aqui analisados têm vasta experiência na luta pela escola pública, gratuita, laica e para todos.

A análise de conteúdo auxiliou no entendimento das obras além das proposições já analisadas sobre elas, permitindo um olhar novo sobre a contribuição desses autores.

O próximo capítulo surge da perspectiva de aplicar novas formas de interpretação às obras dos pioneiros, por meio das metáforas organizacionais. Esse capítulo é um esforço de abordar que imagens de escolas poderiam ser reproduzidas pelas definições das categorias observadas nas obras dos pioneiros.

3 - IMAGENS DA ESCOLA PÚBLICA: PERCEPÇÕES DOS MODELOS ADMINSITRATIVOS

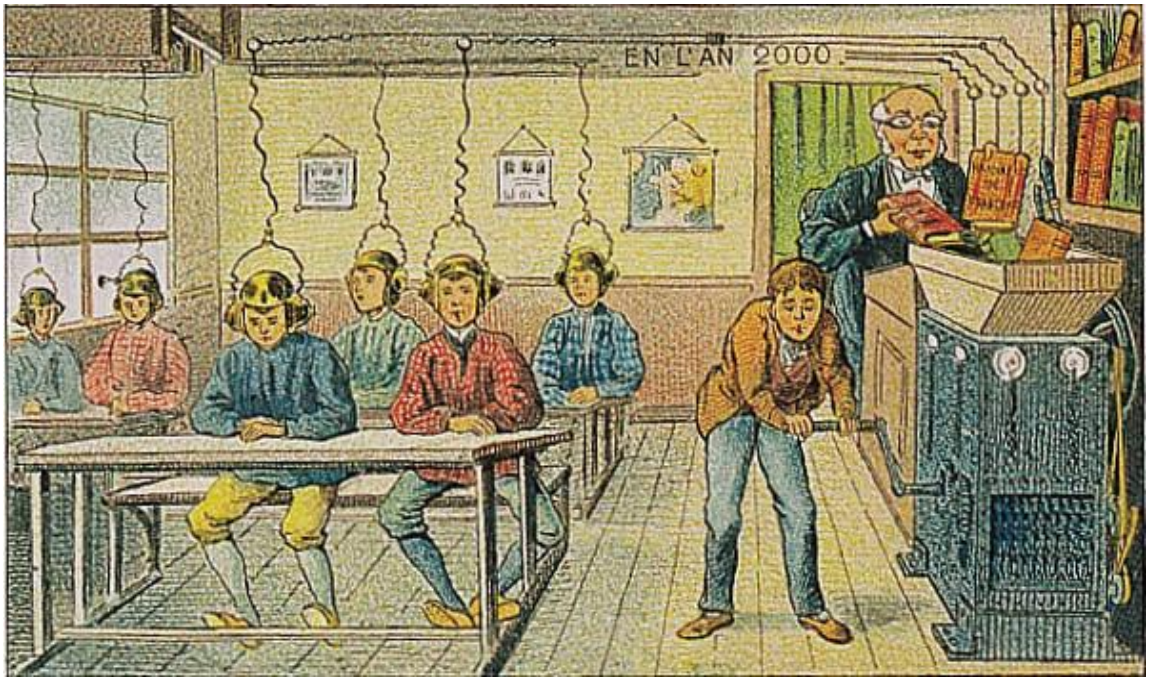

Figura X: À l' École de Villemard, 1910
Fonte: FBN[20]

A Biblioteca Nacional da França (FBN) disponibilizou, recentemente, uma coleção de impressões feitas em 1910, que retratam a vida nos anos 2000. Elas são assinadas pelo artista Villemard. Dentre as muitas impressões, destacamos a figura idealizada da escola nos anos 2000 que podemos ver acima.

A justificativa para a escolha dessa imagem na introdução do capítulo é abordar as interpretações associadas aos modelos de organização da escola. Quando realizada a análise das obras dos pioneiros da Administração Escolar, algumas categorias alçaram a interpretação de modelos que se apropriavam da Administração Empresarial. Essa associação nos remete ao imaginário futurista do século XIX e XX. Com a introdução de novas formas de pensar a sociedade, fruto das Revoluções Francesa e Industrial, o mundo se apoderou dos temores e reflexos desses momentos históricos, o que podemos nomear de "Futuros imaginários*"* a recuperar a obra de Richard Barbrook (2009).

[20] Fonte da Foto: http://expositions.bnf.fr/utopie/grand/3_95b1.htm

Com as tendências em vigor, a sociedade enfrentava o temor de um futuro reducionista e complexo, em que a tecnologia superaria as manufaturas e racionalizaria cada vez mais o homem. Essa perspectiva é percebida pela imagem da Escola de Villemard, e é também perceptível que o futuro e os reflexos de uma nova organização social orientaram, também, os trabalhos dos pioneiros da Administração Escolar no Brasil.

A construção desse cenário no Brasil, como já anunciado anteriormente foi tardia. Data de 1920 a 1930, a chegada das idéias de modernização do Brasil, com forte apoio do Governo Getúlio Vargas e seus sucessores. É nos termos de modernização e racionalização que se apóiam as perspectivas registradas pela imagem acima. Era o alvorecer de um sistema de produção capitalista, cuja interferência seria de grande magnitude, não só na conjuntura política ou empresarial, mas em toda a sociedade.

Estudos como os de Nicanor Palhares Sá (1985) e Romualdo Portela de Oliveira (1990) resguardam a defesa de que a escola não está "imaculada" ao capital. Em outra direção, os trabalhos de Demerval Saviani e Vitor Paro, quais sejam: *Ensino Público e algumas falas sobre Universidade* (1984) e *Administração Escolar: introdução crítica* (2010), respectivamente, abordam o debate da especificidade da escola como instituição que difere de empresas e outras instituições pertencentes à organização de produção capitalista.

Nesse embate, surgem os estudos críticos (FÉLIX, 1985; PARO, 2010) cujos objetivos se orientam pela "proteção" da função social da escola, a autonomia da instituição e o papel do professor como profissão que difere das demais por ter como matéria-prima de trabalho o conhecimento. Trabalhos com esse enfoque surgem no início dos anos 1980, em que uma corrente crítica se aperfeiçoa em defesa da escola pública e de sua função social, ressaltando o seu papel democrático e de formação.

Vitor Paro (2010) tende a ressaltar a especificidade da escola e sua função social, identificando as dificuldades de se adotar modelos de organização racional do trabalho (ORT), em instituições, cujos objetivos e produtos, não condizem com a lógica de mercado, segundo o autor. Para defender essa tese, Paro (2010) faz uso de dois conceitos utilizados por Saviani (1984), quais sejam: o trabalho material e o trabalho não-material.

> [...] enquanto a empresa capitalista alcança com grande eficiência seu objetivo último de realizar a mais-valia, atendendo, assim, aos interesses de uma classe minoritária, que são antagônicos aos interesses da sociedade como um todo, a escola, pela sua ineficiência na busca de seus objetivos educacionais, acaba por colocar-se também contra os interesses gerais da sociedade, na medida em que mantém apenas na aparência sua função específica de distribuir a todos o saber historicamente acumulado. (PARO, 2010, p. 204).

Tal situação acontece de forma diferente no ensino privado. Nesse caso, "o trabalho do professor é, pois, trabalho produtivo, já que produz mais-valia para o empresário". (PARO, 2010, p. 207). O autor complementa sua defesa pela especificidade da escola, salientando que

> Não há nada de estranho no fato de que o modo de produção capitalista se encontre presente na escola. Mais de uma vez, neste mesmo trabalho, tive oportunidade de salientar o fato de que, na sociedade dominada pelo capital, as regras capitalistas vigentes na estrutura econômica tendem a se propagar por toda a sociedade, perpassando as diversas instancias do corpo social. Isto, entretanto, não implica necessariamente que tais instancias, ou as instituições aí presentes, se convertam integralmente em autenticas unidades de produção capitalista, assumindo uma identidade econômica infraestrutural. (PARO, 2010, p. 208).

Dessa forma, se a função social da escola é, antes de tudo, democrática, de acesso para todos, reduzi-la a uma organização cujo interesse é o capital material, restringe a sua perspectiva de acesso de todos à educação escolar. No entanto, o que determinou o surgimento dos estudos de Administração Escolar no Brasil foi o "paradigma da empresa" (OLIVEIRA, 1990, p. 115), tendo como matriz os estudos e métodos da Teoria Geral da Administração, adaptando-os para "a administração de unidades e sistemas escolares" (OLIVEIRA, 1990, p. 115).

Esse paradigma da empresa é observado em outros estudos já desenvolvidos sobre a temática dos Pioneiros da Administração Escolar no Brasil (RIBEIRO, 2001a; RIBEIRO, 2006b; SOUZA, 2006). Comparar a escola a uma fábrica ou empresa provoca algumas tensões no cerne pedagógico, como destaca Romualdo Portela: "(...) o nosso trabalho não pode ser comparado com o trabalho alienado do processo produtivo capitalista." (OLIVEIRA, 1990, p. 117).

Para isso, são levantados argumentos acerca da especificidade do trabalho pedagógico e da escola (função social), no entanto, como destaca Romualdo Portela de Oliveira, dentro das escolas temos também "trabalhadores como os de uma fábrica

qualquer" (OLIVEIRA, 1990, p. 117). Sabendo pois que administrar está associado também a controlar (BRAVERMAN, 1987). O controle pode estar menos desenvolvido na escola, mas isso não confere que haja dois modelos de administrar (um para a fábrica, e outro para a escola). A diferença está presente no tempo de adaptação entre a fábrica e a escola.

Entre o debate da especificidade da escola e o paradigma da empresa, existe o movimento da Escola Nova. Esse movimento foi defendido, também, pelos Pioneiros da Administração Escolar, e nesse percurso, há um paradoxo de questões sobre a democratização da escola pública e a administração dessa escola. Esse entrave é captado pela análise dos estudos dos pioneiros. É possível observar que em todas as obras a defesa da Escola Nova está presente.

Os pioneiros resgatam o pensamento de uma escola que forma integralmente o indivíduo. Um processo de aprendizagem rico em valores e específico à natureza da escola, mas quando se retoma o debate de administração dessa escola, o discurso se diferencia. Para Querino Ribeiro, Carneiro Leão e Lourenço Filho descrevendo uma administração como "mediação", mas influenciada pelas Teorias de Administração de Empresas.

Essa perspectiva elucida um modelo misto de percepção da administração da escola. Compreende-se, enquanto modelo de administração escolar, a definição de Licínio Lima, encontrada em seu livro *Construindo modelos de gestão escolar*, de 1996.

> Um entendimento possível da designação "modelos de gestão escolar" passa por considerá-los como modelos teóricos, como corpos de grandes princípios, de orientações genéricas e de perspectivas em torno da administração do sistema escolar e da organização e gestão das escolas. Enquanto modelos teóricos eles assumem um caráter geral e potencial, não necessariamente dependentes da ação e das práticas organizacionais efetivamente realizadas e abrindo, de resto, um leque mais ou menos vasto de opções concretas e congruentes em referência às perspectivas e orientações que encerram (LIMA, 1996, p. 17).

Portanto, compreende-se que um modelo de administração escolar não precisa ser efetivo para ser aceito enquanto modelo. Eficiência e efetividade partem de uma gama de outros aspectos que são essenciais à aplicação do modelo, mas não a sua concepção enquanto teoria.

Tendo como base essa percepção, observa-se que todo modelo administrativo é misto, pois não há organização que funcione de forma uniforme quando há a presença de indivíduos nela. Nessa perspectiva, a escola não é diferente da empresa ou de qualquer outra organização. Uma empresa se constitui de matéria-prima, recurso humano, financeiro e administrativo, além, é claro, de outros que não são facilmente observáveis. Esses outros componentes são compreendidos como a cultura organizacional. São crenças, regras e valores que pertencem aos recursos humanos da organização e que interferem no funcionamento dos outros componentes. Na escola, a literatura observa essa cultura organizacional, também, como clima organizacional. Um componente difícil de apreender, porém extremamente importante ao funcionamento da escola e da qualidade do ensino oferecido por ela.

O clima organizacional é uma condição proveniente das relações humanas da instituição. Para tanto, a hierarquia e a racionalidade, observadas em sistemas de organização burocrática dificultam a efetivação de uma cultura ou clima organizacional, pois observa somente a produção, esquecendo-se dos processos visíveis e invisíveis para se chegar ao resultado.

No caso da escola, as relações humanas são mais perceptíveis, visto que a maior parte dessa instituição são os recursos humanos. Nessa perspectiva, a Escola Nova traz aos modelos de Administração Escolar dos pioneiros a Teoria das Relações Humanas (TRH), preocupando-se com os recursos humanos, suas relações, culturas, valores e princípios. Observando a participação, a liderança e o conhecimento dos agentes administrativos (diretores, coordenadores e planejadores) na condução da escola como sociedade em miniatura.

Observa-se também a preocupação com o contexto social dos que compõem a escola e a comunidade em que estão inseridos. Tais perspectivas integram ainda mais a relação entre os modelos propostos e a Teoria de Relações Humanas. A mesma interpretação da administração da escola foi apresenta por Antônio Candido em seu texto *A estrutura da Escola* (1973). Para o autor, a escola é compreendida enquanto "grupo social", portanto,

> 1. A estrutura administrativa de uma escola exprime a sua organização no plano consciente, e corresponde a uma ordenação racional, deliberada pelo Poder Público. A estrutura total de uma escola é todavia algo mais amplo, compreendendo não apenas as relações ordenadas conscientemente mas, ainda, todas as que derivam da sua existência enquanto grupo social. Isto vale

> dizer que, ao lado das relações oficialmente previstas (que o Legislador toma em consideração para estabelecer as normas administrativas), há outras que escapam à sua previsão, pois nascem da própria dinâmica do grupo social escolar. Deste modo, se há uma organização administrativa igual para todas as escolas de determinado tipo, pode-se dizer que cada uma delas é diferente da outra, por apresentar características devidas à sua sociabilidade própria. (CANDIDO, 1973, p. 107).

Essa estrutura organizacional ou administrativa difere em cada escola, como ressalta Antônio Candido (1973), pela sua sociabilidade, o que se pode compreender enquanto contexto social em que está inserida a escola e as pessoas que compõem essa escola. Mas há, também, uma estrutura racional que reforça comportamentos burocráticos e de hierarquia trazidos por outras Teorias, como a Científica e Clássica da Administração de Empresas, tão importantes quanto as outras Teorias que surgem nos modelos dos pioneiros da Administração Escolar.

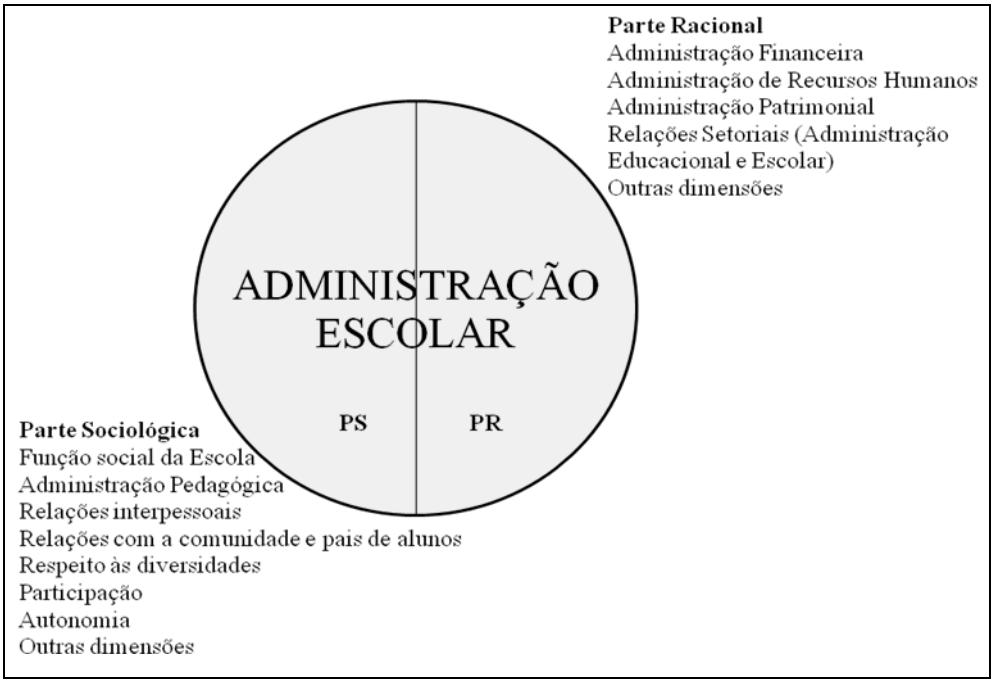

Figura XI: Estrutura da Administração Escolar.
Fonte: Elaboração da autora.

Partindo do pressuposto de que a escola é uma organização mista, como observamos nos modelos analisados, ela possui sua vertente racional e social. Na tentativa de tornar isso visível, utilizamos uma primeira definição de modelos de racionalidade, conforme estudo de Custódia Rocha (2007), são eles: a racionalidade

empresarial; a racionalidade burocrática; a racionalidade relacional; e a racionalidade contextual.

A **racionalidade empresarial** tem como princípios a utilização da Administração Científica de Taylor. Tal transposição à administração de escolas pode apresentar um incentivo a objetivos, metas, eficiência e eficácia de recursos materiais, financeiros e humanos. Esse tipo de racionalidade é criticado para uso na escola, visto que é uma organização rica em recursos humanos, e que, portanto, pode vir a limitar o lado humano dessa organização, restringindo sua participação e desenvolvimento.

A **racionalidade burocrática** pode ser traduzida e percebida pelos mecanismos de racionalização do trabalho, ou seja, a divisão em departamentos e funções, construindo uma hierarquia onde o processo decisório se divide para posteriormente ser executado. É comum aos estudos da política educacional assemelhar a atual administração das escolas a estes modelos, burocrático e empresarial, o que difere um de outro é a defesa, no caso da escola, de sua especificidade, mesmo exercendo a racionalidade. Para organizações racionalmente burocráticas é perceptível a delimitação de objetivos, a formação de aparato normativo, a explanação de tarefas correspondentes a cada função. A formação e incentivo técnico é mais forte nessa apropriação sempre com o objetivo de corresponder o grau de eficiência técnica (ROCHA, 2007).

A **racionalidade relacional** pode ser compreendida como o incentivo à cooperação por parte de outros atores da instituição escolar. De acordo com estudo de Custódia Rocha (2007), essa racionalidade relacional é oriunda das teorias de relações humana, elas foram transpostas para a educação por meio dos movimentos de Escola Nova. A autora aborda a influência de John Dewey nessa transição de panoramas racionais. Nesse trabalho, podemos destacar a transição da racionalidade relacional pelos estudos de Anísio Teixeira.

Os termos em que estão associadas as influências da racionalidade relacional são: liderança, participação, motivação, dinâmica de grupo, integração social, relações escola e comunidade. A autora ainda aborda questões sobre a nomeação das escolas enquanto “comunidades educativas”.

O elemento da participação na administração das escolas públicas é um crescente após a compreensão da escola, enquanto espaço de reprodução burocrática.

Na tentativa de modificar essa realidade, os estudiosos buscam saídas para se obter o elemento da democracia através da participação de todos na decisão das escolas. Quando aplicada, a participação ou é limitada ou direcionada (MOTTA, 1990).

A **racionalidade contextual** admite uma dependência das escolas ao meio externo, e por isso propõe uma administração que siga esses fundamentos, se apropriando das especificidades dos meios que as cercam. Admite-se, ainda, a proposição externa à escola, inclusive de ordem macro da hierarquia educacional, ou seja, admite-se que nas influências de contexto, a gestão educacional, é um elemento de interferência na decisão e organização da escola.

Conforme estudo de Max Weber (1999), a racionalidade tem sentido próprio e é incorporada com suas modificações afim de que se atenda ao objetivo central que é proposto pela organização. Dessa forma, compreende-se que a organização ou administração, imprime a racionalidade, conforme o objetivo que estipula a ser atendido.

> A ação social pode ser determinada: 1) de modo racional referente a fins: por expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como ‘condições’ ou ‘meios’ para alcançar fins próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como sucesso; 2) de modo racional referente a valores: pela crença consciente no valor – ético, estético, religioso ou qualquer que seja a interpretação – absoluto e inerente a determinado comportamento como tal, independentemente dos resultados; 3) de modo afetivo, especialmente emocional: por afetos ou estados emocionais atuais; 4) de modo tradicional: por costume arraigado. (WEBER, 1999, p. 15).

O conceito de racionalidade debatido por Max Weber é uma proposta de orientação à observação da organização social, como relata Valdir Fernandes (2008). De acordo com o autor, o modelo de **racionalidade** de Weber é um modelo **formal**, pois não se limita à administração econômica e industrial, mas a todo processo civilizatório ocidental. Portanto, com base na integração do Capitalismo, a racionalidade é um instrumento conduzido por essa ordem que abrange todas as esferas sociais, dependente do desenvolvimento e amplificação das Ciências. Admite-se, portanto, que a racionalidade formal, ou capitalista, pode racionalizar a vida, o humano. O modelo de análise de Max Weber é a burocracia.

Na obra de Maurício Tragetenberg, *Burocracia e Ideologia* (1980), o autor detalha os interesses de Max Weber, que o levaram à produção de estudos sobre a Burocracia.

> Max representou uma síntese de caráter totalizador, integrando esquemas clássicos da economia inglesa, do socialismo francês e a dialética hegeliana, constituindo-se resposta intelectual à emergência de uma sociedade de classes oriunda da Revolução Industrial e de sua propagação pela Europa. (TRAGTENBER, 1980, p. 108).

Para Tragtenberg (1980), não é a racionalização que conduz à burocratização. A burocracia "constitui um sistema de condutas significativas e não só um sistema de organização formal" (TRAGTENBERG, 1980, p. 188).

Para Marx Weber, o sistema capitalista desempenhou um papel importante no desenvolvimento da burocracia. "A administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseado no saber" (WEBER, 1999, p. 26). Ou seja, a exigência do conhecimento técnico para determinado cargo confere a este um poder, após um tempo exercendo a mesma função torna-o mais poderoso pelo conhecimento advindo da prática, o que é exclusivo do sujeito e chamado por Weber de "segredo comercial", como "produto da luta pelo poder" (WEBER, 1999, p. 26).

Para Motta (1980), a burocracia "é uma estratégia de administração e de dominação", pode ser um grupo social ou classe. Segundo o autor,

> Todo sistema social administrado segundo critérios racionais e hierárquicos é uma organização burocrática. Haverá organizações burocráticas mais flexíveis ou mais rígidas, mais formalizadas ou menos, mais ou menos autoritárias. Mas, todas serão organizações burocráticas desde que o sentido básico do processo decisório seja de cima para baixo. (MOTTA, 1980, p. 13).

A burocracia faz uso da racionalidade para manter-se em constante movimento, sem a divisão racional de funções e a formação hierárquica, a burocracia não se sustenta.

> O desejo de racionalização do homem moderno atingiu todos os setores de sua vida, inclusive o da estrutura dos sistemas sociais de que participa. Estes são racionalizados através de métodos administrativos. É o administrador que racionaliza, que organiza os sistemas sociais, transformando-os em burocracias. (MOTTA, 1980, p. 22).

Ainda segundo ele,

> As burocracias são, portanto, um fenômeno antigo, mas só modernamente se tornam um fator social dominante. A razão imediata dessa mudança é clara: a unidade básica do sistema de produção era a família; hoje passou a ser a empresa burocrática. O mundo moderno, é um mundo de organizações. Não é só no setor da produção e do sistema político que as organizações – respectivamente as grandes empresas e o Estado – dominam. O mesmo acontece no setor da cultura, com as escolas, fundações, museus, no setor religioso (...). (MOTTA, 1980, p. 47).

Recuperando a análise dos pioneiros da Administração Escolar, percebemos que as racionalidades empresarial, burocrática, relacional e contextual integram os modelos dos pioneiros Querino Ribeiro, Carneiro Leão e Lourenço Filho. Esses pioneiros utilizam de forma ampla as Teorias de Taylor e Fayol, defendendo, antes de tudo, os princípios da Escola Nova e, dessa forma, englobando, também, as racionalidades, relacionais e de contexto da Teoria de Relações Humanas (TRH).

Dessa forma, Anísio Teixeira, com seu modelo de Administração em defesa da especificidade da escola, integra as racionalidades relacionais e de contexto. Por ser um dos seguidores de John Dewey, cujo pragmatismo filosófico orientou o surgimento da Teoria de Relações Humanas, essa associação fica ainda mais forte. Há clareza de objetivos para com a autonomia da escola e com a liberdade que coloca seu modelo administrativo aos atores da escola. Percebe-se uma preocupação muito maior com os recursos humanos, e sua repercussão no aprendizado dos alunos, do que com os recursos financeiros implicando a eficiência dos serviços educacionais.

Seu modelo administrativo para a escola tem como foco o objetivo maior de sua obra que é a democratização da escola pública. O pioneiro reforça que mesmo na ausência de uma Teoria de Administração própria para as escolas, não cabe aos estudos se desenvolverem na perspectiva de Teorias Gerais de Administração, visto que a escola é diferente da empresa. Tal afirmação deixa clara sua associação ao debate da especificidade da escola.

Os demais modelos analisados reforçam o apelo técnico da formação dos profissionais da Administração das escolas. Esse incentivo, que está associado ao momento histórico em que se situam as obras, reforça o apelo pelo progresso e modernização social. Para tanto, as Teorias Gerais de Administração trouxeram a estes

modelos a discussão do “lado” racional da instituição escolar, sem esquecer-se do “lado” sociológico da instituição (CANDIDO, 1973).

Reduzir esses modelos somente à associação dos mesmo com as Teorias Gerais de Administração não é o bastante. Os pioneiros Querino Ribeiro, Carneiro Leão e Lourenço Filho defendem o modelo da Escola Nova, suas funções, social e democrática, no entanto, reconhecem que perante as mudanças sociais e as perspectivas de modernização, a escola necessitava de mudanças. Parte dessas mudanças é observar a escola pública na ótica da Administração Pública.

Saber que a escola interage com a estrutura do poder público é compreender que ela também responde à organização dessa estrutura, incluindo um conjunto de normas e hierarquias que devem ser seguidas, além dos seus próprios interesses enquanto grupo social. Ser grupo social é não se limitar a nenhum dos lados (racional ou sociológico), é saber que um modelo administrativo para uma instituição com estas características deve seguir sua natureza mista e tentar equilibrar-se dentro dessa estrutura. Do contrário, como observa Antônio Cândido:

> 2. Limitando a sua visão ao ângulo administrativo, o educador terá, em consequência, uma visão limitada; abrangerá um aspecto importante, e para êle principal, mas que não exprime a realidade da escola. Com efeito, colocando-se numa posição em que pode considerar apenas a vida consciente e racionalizada do grupo, deixa de lado a sua vida profunda, espontânea, fruto da integração dos seus membros e que nem sempre encontra modos de exprimir-se pelas normas racionalmente previstas.
>
> 3. Caso, porém, seja capaz de aprender a realidade total da escola, o educador poderá analisar de maneira adequada a realidade de cada escola, que não lhe aparecerá mais como “estabelecimento de ensino” a ser enquadrado nas normas racionais da Legislação Escolar, mas como algo autônomo, vivo no que tem de próprio e por assim dizer único: que requer portanto ajustamento correspondente destas normas, visto como possui outras, que devem ser levadas em conta. (CÂNDIDO, 1973, p. 108).

Se limitarmos nossa visão somente às questões racionais da administração da escola, podemos reforçar a racionalidade burocrática e empresarial, estruturando a escola para um modelo distante da sua função social. Se pensarmos que o modelo dos pioneiros da Administração Escolar se restringe ao uso da Teoria Científica e Clássica, reforçamos seu apelo à **racionalidade funcional**.

Influenciado pelos estudos de Max Weber, dentre outros teóricos, Karl Mannheim teorizou sobre um modelo de **racionalidade funcional.** Em resumo, a

racionalidade funcional é aquela que organiza e determina a separação de atividades a funções específicas, que no “todo”, atendem a um objetivo comum. Essa racionalidade, portanto, estabelece que, para se executar uma função, não se faz necessário saber o porquê se está executando, ou seja, o objetivo final do processo organizatório não precisa ser assimilado para que os demais componentes da organização o exerçam.

Essas características nos remetem à proposta racional de trabalho de Taylor e Fayol, em que os objetivos, que são os lucros da indústria capitalista, são velados à escolha e estrutura que cada função que a indústria irá desempenhar. Dessa forma, estratifica-se a função trabalhista de uma forma que o executor não tem referência do processo completo de fabricação, tampouco dos objetivos quanto ao lucro do que produz e para quem serve.

O estudo sobre a aplicação dessa racionalidade ao trabalho, a condição do homem enquanto produtor e conhecedor do que produz, para um homem que só conhece parte do processo de produção é abordada por Karl Marx em sua obra *O Capital:*

> [...] circunstâncias externas levam logo a utilizar-se de outra maneira a concentração dos trabalhadores no mesmo local e a simultaneidade de seus trabalhos. Um quantum maior de mercadorias prontas tem, por exemplo, de ser fornecido em determinado prazo. O trabalho é por isso dividido. Em vez de o mesmo artífice executar as diferentes operações dentro de uma sequência temporal, elas são desprendidas umas das outras, isoladas, justapostas no espaço, cada uma delas confiada a um artífice diferente e todas executadas ao mesmo tempo pelos cooperadores. Essa divisão acidental se repete, mostra suas vantagens peculiares e ossifica-se pouco a pouco em divisão sistemática do trabalho. Do produto individual de um artífice autônomo, que faz muitas coisas, a mercadoria transforma-se no produto social de uma união de artífices, cada um dos quais realiza ininterruptamente uma mesma tarefa parcial. As mesmas operações que se engrenaram como tarefas sucessivas do produtor de papel nas corporações alemãs tornaram-se autônomas na manufatura de papel holandesa, como operações parciais, executadas uma ao lado da outra por muitos trabalhadores cooperantes. (MARX, 1983, p. 454).

A divisão racional desse trabalho distribui em inúmeras funções a execução de uma atividade, antes feita por um artesão. Karl Marx aborda exemplos, como a produção de carruagens, agulhas, etc. Antes se utilizavam inúmeras técnicas para a produção de um objeto, a exemplo da carruagem, por um artesão. A divisão racional do trabalho divide essas técnicas em trabalhadores, cada um será responsável por uma parte do trabalho, em vez de um só trabalhador se encarregar de todas as partes. Isso acelera a

produção sem reduzir a qualidade, no entanto, limita a compreensão do processo de produção como um “todo” para uma parcela.

> Para o entendimento correto da divisão do trabalho na manufatura é essencial atentar para os seguintes pontos: antes de mais nada, a análise do processo de produção em suas fases particulares coincide inteiramente com a decomposição de uma atividade artesanal em suas diversas operações parciais. Composta ou simples, a execução continua artesanal e portanto dependente da força, habilidade, rapidez e segurança do trabalhador individual no manejo de seu instrumento. O ofício permanece a base. Essa estreita base técnica exclui uma análise verdadeiramente científica do processo de produção, pois cada processo parcial percorrido pelo produto tem que poder ser realizado como trabalho parcial artesanal. Precisamente por continuar sendo a habilidade manual a base do processo de produção é que cada trabalhador é apropriado exclusivamente para uma função parcial e sua força de trabalho é transformada por toda vida em órgão dessa função parcial. Finalmente, essa divisão do trabalho é uma espécie particular da cooperação e algumas de suas vantagens decorrem da natureza geral e não dessa forma particular da cooperação. (MARX, 1983, p. 455).

Observa-se, portanto, uma análise do emprego da divisão racional do trabalho, método utilizado pela Administração Científica, proposta por Taylor e pela Administração Clássica de Henry Fayol. Uma das obras que aborda de forma mais detalhada o emprego dessas propostas nas forças de trabalho é *Trabalho e Capital Monopolista*, de Harry Braverman, publicado em 1974[21]. Para o autor,

> A divisão social do trabalho divide a sociedade entre ocupações, cada qual apropriada a certo ramo de produção; a divisão pormenorizada do trabalho destrói ocupações consideradas neste sentido, e torna o trabalhador inapto a acompanhar qualquer processo completo de produção (BRAVERMAN, 1987, p. 72).

Dessa forma, a organização racional do trabalho não exigia dos trabalhadores uma qualificação, o que possibilitaria a qualquer indivíduo executar uma tarefa. Assim, o processo completo de produção não era conhecido pelo trabalhador.

> Enquanto a divisão social do trabalho subdivide a sociedade, a divisão parcelada do trabalho subdivide o homem, e enquanto a subdivisão da sociedade pode fortalecer o indivíduo e a espécie, a subdivisão do indivíduo, quando efetuada com menosprezo das capacidades humanas, é um crime contra a pessoa e contra a humanidade. (BRAVERMAN, 1987, p. 72).

Quando se aplica a divisão racional do trabalho, além de dividir o processo, divide-se, também, o trabalhador de sua capacidade de intervir, criar e aprender sobre o

[21] Edição utilizada na pesquisa datada de 1987.

processo. De acordo com o estudo de Braverman, isso é proposital à medida que se barateia a força de trabalho, do contrário o administrador teria de contratar um trabalhador mais qualificado e conhecedor de todo o processo, o que custaria mais e afetaria os lucros. Esse aspecto é trabalhado pelo autor segundo o "princípio de Babbage[22]".

> Tanto quanto o trabalho pode ser dissociado, pode ser separado em elementos, alguns dos quais são mais simples que outros e cada qual mais simples que o todo. Traduzido em termos de mercado, isto significa que a força de trabalho capaz de executar o processo pode ser comprada mais barato como elementos dissociados do que como capacidade integrada num só trabalhador. (BRAVERMAN, 1987, p. 79).

Alguns estudiosos da economia vão retratar essa divisão como a segregação entre cérebro e mãos. Dessa forma, o capital industrial está implementado, pois converte a força de trabalho em mercadoria e gera lucros a quem compra essa mercadoria. "O capitalismo industrial só pôde desenvolver-se a partir do momento em que a racionalidade econômica emancipou-se de todos os outros princípios de racionalidade, para submetê-los a seu único domínio" (GORZ, 2001, p. 27).

A força de trabalho que é transformada em mercadoria é uma atividade que envolve tempo e execução da tarefa, pois o trabalho, de acordo com o autor, é "como todos os processos vitais e funções do corpo, uma propriedade inalienável do indivíduo humano" (BRAVERMAN, 1987, p. 56). Portanto, essa mercadoria que o trabalhador vende para o capitalista

> [...] não é uma quantidade contratada de trabalho, mas a força para trabalhar por um período contratado de tempo. Esta incapacidade de comprar trabalho, que é uma função física e mental inalienável, e a necessidade de comprar a força para executá-lo é tão repleta de consequências para todo o modo capitalista de produção que deve ser estudada mais de perto. (BRAVERMAN, 1987, p. 56).

Quando dividida, a força de trabalho transforma-se em mercadoria, detendo o conhecimento sobre as formas de funcionamento das máquinas, bem como do

---

[22] Babbage foi um Matemático que contribuiu com seus estudos para a área da Economia e Informática. Sua principal obra é On the Economy of Machinery and Manufactures (Sobre a economia de maquinaria e manufaturas), de 1832. Nesse livro, ele destaca o princípio de Babbage, uma ideia contrária à divisão de trabalho discutida por Adam Smith.

planejamento que deve ser seguido, há o controle da mão-de-obra. O controle não está em quem executa, mas em quem compra a força do executor.

Ocorre que o controle, o comando e autoridade são conceitos base das Teorias de Administração. De acordo com Maurício Tragtenberg,

> A Teoria da Administração, até hoje, reproduz as condições de opressão do homem pelo homem; seu discurso muda em função das determinações sociais. Apresenta seus enunciados parciais (restritos a um momento dado do processo capitalista de produção) tomando absolutas as formas hierárquicas de burocracia de empresa capitalista ou coletivista burocrática onde capital é encarado como bem de produção inerente ao processo produtivo, trabalho complemento do capital, a maximização do lucro objetivo da empresa, burocracia hierárquica, expressão natural da divisão de trabalho. A Teoria Geral da Administração dissimula a historicidade de suas categorias, que são inteligíveis num modo de produção historicamente delimitado, são como expressão abstrata de relações sociais concretas, fundadas na apropriação privada dos meios de produção, que permitem a conversão do negro em escravo, a emergência do príncipe no pré-capitalismo, do burguês após a Revolução Comercial, do cidadão na Revolução Francesa e do quadro no burocratismo soviético. (TRAGTENBERG, 1980, p. 216).

Mesmo reconhecendo que a racionalidade é percebida nos modelos dos pioneiros, com exceção de Anísio Teixeira, é importante frisar que ainda com a disposição da hierarquia de funções na escola, os estudos dos pioneiros resgatam a importância do líder escolar, o diretor ou gerente da instituição. Eles devem ser conhecedores da Política, Filosofia e Sociologia da Educação, além de conhecer, também, a realidade do entorno de sua escola.

Anísio Teixeira reforça, ainda, que é fundamental que esses indivíduos tenham exercido à docência e, depois, por meio de estudos pós-graduados, aprenda o ofício da administração da escola. Os outros pioneiros acreditam, no entanto, que essa formação para a administração pode acontecer durante a formação para a docência. Fruto dessa perspectiva, as Habilitações para a Administração Escolar são heranças que ficaram da defesa desse segundo modelo de formação.

Mesmo em defesa de uma formação para Administração Escolar em curso com a formação para a docência, essa afirmação não restringe que o professor ou administrador tenha conhecimento de todos os processos que ocorrem dentro da escola.

Observa-se que a restrição do olhar do educador às tarefas burocráticas ou racionais condiciona o modo como a escola será administrada. Dessa forma, a

Administração Científica pode vir a estruturar o sistema social (MOTTA, 1980) quando aliada à escola. A teoria provoca alterações alarmantes na estrutura social e na formação do indivíduo para o mercado de trabalho, condicionando, impondo novas formas de organizar-se, de escolher, de pensar, dentre outras.

A própria divisão de esferas de atendimento da administração de escolas em material, financeira, burocrática, pedagógica, e de recursos humanos, é uma das adaptações da Administração Científica e Clássica para a Administração de Escolas. Tal divisão de funções da escola permanece e se adéqua, conforme a modernização de sua estrutura em face da sociedade que a cerca.

Essa estruturação das funções administrativas da escola foi abordada por Maurício Tragtenberg em artigo sobre *Relações de poder na escola*.

> (...) a escola se constitui num observatório político, um aparelho que permite o conhecimento e controle perpétuo de sua população através da burocracia escolar, do orientador educacional, do psicólogo educacional, do professor ou até dos próprios alunos.
>
> É a estrutura escolar que legitima o poder de punir, que passa a ser visto como natural. Ela faz com que as pessoas aceitem tal situação. É dentro dessa estrutura que se relacionam professores, os funcionários técnicos e administrativos e o diretor. (TRAGTENBERG, 1985, p. 69).

Se observarmos os organogramas produzidos pelas obras dos pioneiros, com exceção de Anísio Teixeira, o poder de tomada de decisão da gestão é piramidal, em que a base é o aluno, portanto, a força desse poder está concentrada no aluno, o principal objeto da escola. Para melhor exemplificar essa estrutura apresentamos uma imagem que busca traduzir o exercício de poder dessas relações da escola, de acordo com o estudo de Maurício Tragtenberg (1985):

Figura XII: Relações de poder na escola
Fonte: Tragtenberg (1985). Elaboração própria.

Quando as relações humanas da escola são orientadas pelo aspecto racional de sua estrutura administrativa, limitando-se a observar outros aspectos, essas relações passam a ser de poder, de delegar tarefas e condutas.

A burocratização dos serviços escolares sustenta essa estrutura de poder, tendo como base a presença da autoridade na estrutura administrativa. De acordo com Max Weber, autoridade é "a probabilidade de que um comando ou ordem específica seja obedecido" (WEBER, 1967, p.17); enquanto poder, "significa a probabilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação social, mesmo contra toda resistência e qualquer que seja o fundamento dessa probabilidade" (WEBER, 1979, p.43).

Tendo como base esses referenciais, as metáforas organizacionais são auxílio no entendimento de que imagens podem ser produzidas quando se admite e utiliza esses modelos administrativos e organizacionais, e mesmo quando se exerce a autoridade e poder na estrutura da escola.

Metáfora é uma figura de linguagem que aplicamos, criando significados, usando um elemento de sua experiência para entender outro. No âmbito organizacional, a metáfora reproduz uma visão unilateral, pois quando ressalta uma posição obscurece outra.

Outro ponto importante da adoção das metáforas é que "Uma metáfora leva a outras metáforas, criando um mosaico de pontos de vista concorrentes e complementares" (MORGAN, 2006, p. 23). Quando o administrador reconhece a

imagem pela qual ele delimita sua organização, torna-se mais fácil a visualização de outras imagens concorrentes e complementares, parte dessa visão só é permitida quando os “pontos cegos” são detectados, e, assim, a flexibilidade entre os modelos é admitida.

Quando reconhecemos que suas teorias e pontos de vista são metafóricos, também reconhecemos suas limitações e encontramos maneiras de superá-las. Isso resulta num estilo de pensamento que está sempre aberto e em evolução e é extremamente adequado para se lidar com a complexidade da vida organizacional (MORGAN, 2006).

Quando fazemos a escolha das metáforas para observar o alvorecer das ideias de Administração Escolar no Brasil (1935-1968), temos em mente que esse recorte de análise nos permite compreender que escola nós tínhamos e como ela é vista (sua imagem) nas obras dos pioneiros. O mesmo pode ser observado na contextualização histórica delimitada pelo período de divulgação das obras e que nos fornece um panorama não só bibliográfico, mas de políticas que foram estabelecidas desde então.

> (...) o aspecto da estrutura organizacional que parece ser um anacronismo óbvio e inútil pode ser o símbolo e o “veículo” de importantes elementos da cultura e da política organizacional, ou pode desempenhar um papel psicológico vital no modo como os gerentes lidam com as incertezas da época. Como tais, sua remoção irá gerar todos os tipos de consequências culturais, políticas e psicológicas. (MORGAN, 2006, p. 23).

Compreendendo a estrutura da Administração Escolar como mista em suas dimensões sociais e racionais, muitas simbologias estão associadas à escola e dependem da conduta de quem a administra, do contexto social em que ela esta inserida, da política educacional que está em vigor, dentre outros aspectos. Parte disso a complexa tarefa de administrar a escola. Nos anos em que se concentraram nossas análises, são perceptíveis as inúmeras intervenções do contexto social e da Política Educacional, que orientaram os primeiros estudos do campo da Administração Escolar e os modelos propostos nesses estudos.

Sabendo das limitações de se interpretar a escola utilizando as metáforas, esperamos, com a exposição desses modelos, que observemos cada metáfora como indutora de outras, e que na escola estudada do período de 1935 a 1968 podemos

observar muitas delas. Para efeitos de síntese, utilizaremos o quadro resumo das obras de Jorge Adelino Costa (1996) e Gareth Morgan (2006), elaborados por Sofia Souza e Vaner José do Prado (2009).

Quadro XI: Quadro comparativo das interpretações de Morgan (1996) e Costa (1996)
Fonte: (PRADO; SOUZA, 2009, p. 7).

Quadro Comparativo das Interpretações de Morgan (1996) e Costa (1996)

Imagens da organização Escolar em Costa (1996)	Imagens da Organização em Morgan (1996)	Características das Imagens
A escola como empresa	Organização como Organismo	Possui objetivos claros. Relações ordenadas em partes claramente definidas que tem alguma ordem determinada, contextualizados na busca pela eficiência. Adaptação ao meio.
A escola como burocracia	Organização como máquina Organização como instrumentos de dominação	Estrutura racionalmente planejada com tarefas e atividades funcionais, executadas de uma maneira eficiente, rotineira, confiável e previsível. Pessoas atreladas ao modelo estrutural de planejamento racional.
A escola como democracia	Organização como sistemas políticos.	Sistema político-social voltado para a formação de uma estrutura de alçadas elegíveis, com bases e mecanismos de participação eqüitativa.
A escola como arena política	Organização como sistemas políticos	Estrutura que procura conciliar e ordenar pessoas com interesses diversos e potencialmente conflitantes, mas com espaços legitimados pela organização.
A escola com anarquia	Organizações como cérebros Organização fluxo e transformação	Estruturas com ampla capacidade de processar informações e aprendizado natural, que combinam características centralizadas e descentralizadas e possuem uma dinâmica natural, uniforme e conflitante de relação.
A escola como cultura	Organizações como cultura Organização como prisões psíquicas	Associações coletivas que contemplam para a organização crenças, rituais e símbolos que identificam uma vida cultural específica.

Observando o Quadro XII, temos que a análise dos estudos dos pioneiros condiciona-se aos modelos metafóricos de escola como empresa (Metáfora do Organismo); escola como burocracia (Metáfora da máquina); escola como democracia (Metáfora dos Sistemas Políticos); escola como cultura (Metáfora da Cultura) e escola como anarquia (Metáfora do cérebro).

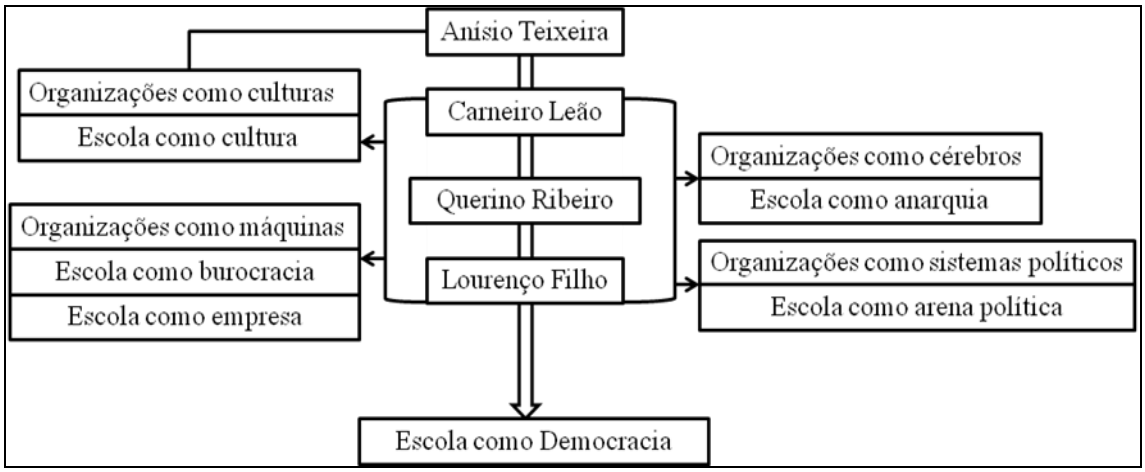

Figura XIII: Pioneiros da Administração Escolar no Brasil e as Metáforas Organizacionais: uma primeira aproximação. Fonte: Elaboração própria

Como observamos na Figura XIII, a Metáfora em comum para os pioneiros é a **Escola como Democracia**. O modelo de uma escola como democracia, baseia-se nos modelos da Escola Nova e da Escola de Relações Humanas da Administração. Ambiciona a participação de todos nos processos decisórios da escola; constrói estratégias em grupo para a solução de problemas, valoriza a participação e comportamento informal dos participantes; defende a especificidade da escola e da pedagogia (COSTA, 1996).

Para o caso de Anísio Teixeira, a metáfora da Escola como Democracia, está aliada à Metáfora da **Escola como Cultura**. Organizações como culturas são percebidas como "minissociedades, com seus valores, rituais, ideologias e crenças próprias" (MORGAN, 2006, p. 136). Esta metáfora aborda a simbologia do trabalho, das estruturas, da hierarquia, das regras e de outros conceitos que compõem os aspectos da organização racional, portanto tende a estender seu foco para o lado humano das organizações, o que segundo Gareth Morgan (2006), é um fato ignorado ou tratado superficialmente nas outras metáforas.

Esse modelo de organização se apropria da mobilização dos sujeitos como seres que necessitam observar significado em sua prática de trabalho e dessa forma compartilhar com os demais suas visões sobre a função que exerce. O papel de disseminar e abordar esses significados é tarefa do líder, para que "possam mobilizar os esforços das pessoas na busca dos objetivos e propósitos desejados" (MORGAN, 2006,p. 169). Os líderes têm um papel significativo de mediação da organização, esse

papel fundamenta-se no reconhecimento pessoal do líder como mudança na organização.

As organizações estão impregnadas pelas relações pessoais e tudo que decorre delas, desde um simples modo de compor a mesa da gerência, ao ato de produção, portanto, são a representação do grupo, seus objetivos e metas, pessoais e do processo. Reconhecer a organização como cultura é antes de tudo dar ênfase a esses aspectos e reconhecê-los como fundamentais à produção.

Essa metáfora também contribui para um novo olhar sobre os problemas das organizações, "a mudança efetiva também depende de se mudarem imagens e valores que guiam a ação. Sem este suporte, é improvável que mudanças técnicas e estruturais tenham efeito desejado" (MORGAN, 2006, p. 172-173).

Apesar de obter muitas vantagens, a aplicação da metáfora da cultura pode contribuir para a manipulação do controle ideológico dos trabalhadores, tendo em vista que o caráter humano pode ser superado pela expressão de normas e valores ditos essenciais à estrutura, revelando-se como método manipulador e totalitário.

Este é um aspecto que retrata as percepções de poder e ordem, pois a cultura para ser implementada exige um padrão de normas e documentos (burocracia), que mesmo que respeitando os aspectos humanos, podem por vezes representar aspectos somente do dirigente ou da instituição.

Para Jorge Adelino Costa (1996), a Metáfora da Escola como Cultura reforça o princípio de que não só uma escola é diferente de outras organizações, como apresenta distinção entre outras escolas e dentro de si mesma. Parte desse princípio sua especificidade, constituindo uma cultura própria, por meio de manifestações simbólicas: valores, crenças, linguagem, rituais, cerimônias, etc.

A escola é vista como uma sociedade em miniatura. Esse aspecto direciona a prática organizacional pelo contexto social. O sucesso dessa organização, que se entende como cultura, é preservar essas manifestações simbólicas, fortalecendo laços de identidade e valores partilhados.

Para Carlota Boto (1990), essas manifestações fazem parte das raízes de formação da escola pública tradicional, que a faz se manter viva ao longo do tempo, por

vezes, como forma de resistência de seus princípios culturais. Para a autora, desde os primórdios da sua concepção enquanto escola, a sociedade tem imposto a duras penas a existência desse espaço e, quando conquistado, segue carregado de outras influências e raízes conceituais que não se vão com o tempo. Portanto, a escola tradicional assim permanece, com pequenas intervenções metodológicas e estruturais físicas, que pouco interferem como mudança.

Ela aborda essa permanência como os "ritos" da escola pública. São manifestações que venceram o tempo em muitas escolas quais sejam: crianças em fila, espaços da sala de aula, classes seriadas, disposição dos horários e carteiras organizadas por fileiras e colunas, dentre outros. Carlota Boto (1990) nos faz um convite a anunciar essa estrutura de escola, a pensar o que mudou desde sua criação até o presente. Dessa forma, ela nos mostra a permanência dos ritos ao longo dos anos, dentre outros aspectos que cultivam os valores e crenças daquela instituição (sua cultura).

Essa percepção metafórica da Escola como cultura também é observada nos outros pioneiros, no entanto, o reforço pela parte racional da Administração Escolar deixa que apareçam em maior medida outras imagens de escola, quais sejam: a Escola como Burocracia; Escola como Empresa; Escola como Anarquia e Escola como Sistema Político.

O modelo organizacional da **Escola como Burocracia** se adéqua à Teoria debatida por Max Weber e tem como características a centralização da administração e tomada de decisões; normatização das atividades; planificação de objetivos e previsões (metas); organização na forma piramidal; a produção de documentos para cada parcela de trabalho; comportamentos padronizados e uniformes; inclui o professor no cerco burocrático, exercendo poder sobre o aluno na conduta das normas gerais da escola (COSTA, 1996).

Para Gareth Morgan (2006), essa Metáfora Organizacional reproduz a imagem da máquina. Essas organizações são vistas como "empresas racionais planejadas e estruturadas para atingir determinados fins" (MORGAN, 2006, p. 33). Possuem metas e objetivos, são planejadas nos moldes da organização racional das tarefas e atividades, suas estruturas são pensadas como organograma, seu pessoal é contratado e suas funções são pensadas de forma predeterminada.

As dificuldades pertinentes a esse modelo estão nas pessoas. Os modelos mecanicistas dessas organizações afetam na liberdade dos funcionários, “criando uma rigidez que impede as organizações de se adaptarem e fluírem com a mudança” (MORGAN, 2006, p. 33).

As pessoas têm uma conduta a ser seguida, são treinadas para isso, suas interações com os clientes são monitoradas, bem como seu desempenho. Essas organizações operadas como máquinas são, também, chamadas “organizações burocráticas”. Esse pensamento da máquina leva aos administradores a crença do funcionamento “de maneira rotineira, eficiente, confiável e previsível” (MORGAN, 2006, p. 37).

A metáfora organizacional da máquina se alicerça no período da Revolução Industrial, com foco na Organização Racional do Trabalho (ORT).

> A divisão do trabalho intensificou-se e se tornou cada vez mais especializada, à medida que os fabricantes procuravam aumentar a eficiência por meio da redução da liberdade de ação do operário em favor do controle por suas máquinas e por seus supervisores (MORGAN, 2006, p. 38).

Racionalizar o trabalho humano é automatizar suas funções por meio da “introdução de escalões e uniformes; extensão e padronização de regulamentos; aumento e especialização de tarefas e uso de equipamento padronizado” (MORGAN, 2006, p. 38).

Administrar, no termo burocrático, envolve questões de poder, autoridade, coerção, hierarquia, controle e supervisão. Nesse contexto, a submissão à Lei ou normas que regem a empresa funcionam como importantes mecanismos de controle da ação ou criatividade humana. Para Motta (1980, p. 9), no contexto burocrático “a liberdade não se apresenta como realidade, mas como desejo permanentemente frustrado”.

Para que o sistema burocrático exista, faz-se necessário a presença de uma autoridade legal, como afirma Max Weber em seu trabalho *Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal*. Weber dividiu a estrutura burocrática em dois aspectos: a autoridade e o quadro administrativo.

A autoridade é o “chefe supremo”, ocupando essa posição por meio de uma apropriação do cargo, eleição ou designação por sucessão. Para executar com eficiência

as atividades a que se destina, o quadro administrativo torna-se fundamental. Quem compõe o quadro administrativo?

- Indivíduos livres, sujeitos à autoridade quanto às obrigações oficiais;
- São organizados de forma hierárquica, onde cada função estará definida;
- Cada função tem sua competência definida e normatizada;
- Os cargos são atribuídos por meio de contrato (princípio da livre seleção);
- Os candidatos são selecionados por suas qualificações técnicas (podem ser testados pelas suas qualificações, ou comprovações via diplomas e certificações para serem nomeados).
- Sua remuneração é determinada por salários fixos com direito a pensões.
- Seu cargo é sua principal ocupação;
- Os sistemas de promoção ocorrem de acordo com a antiguidade, merecimento ou ambos, dependendo do "julgamento de superiores".
- "O funcionário trabalha inteiramente desligado da propriedade dos meios de administração e não se apropria do cargo" (WEBER, s.d., p. 21);
- "Está sujeito a uma rigorosa a sistemática disciplina e controle no desempenho do cargo" (WEBER, s.d., p. 21).

Para Weber, a burocracia é o meio "mais puro de organização administrativa", capaz de,

> (...) numa perspectiva puramente técnica, de atingir o mais alto grau de eficiência e neste sentido é, formalmente, o mais racional e conhecido meio de exercer dominação sobre os seres humanos. Este tipo é superior a qualquer outro em precisão, estabilidade, rigor disciplinar e confiança. Daí a possibilidade de que os chefes da organização e os interesses possam contar com um grau particularmente elevado de calculabilidade dos resultados. Finalmente, é superior tanto em eficiência quanto no raio de operações, havendo ainda a possibilidade formal de sua aplicação a todas as espécies de tarefas administrativas. (WEBER, s.d., p. 24).

Para o autor, o sistema capitalista desempenhou um papel importante no desenvolvimento da burocracia. "A administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseado no saber" (WEBER, s.d., p. 26). Ou seja, a exigência do conhecimento técnico para determinado cargo confere a este um poder, após um tempo exercendo a mesma função torna-o mais poderoso pelo

conhecimento advindo da prática, o que é exclusivo do sujeito, e chamado por Weber de "segredo comercial", como "produto da luta pelo poder".

Para Fernando Prestes Motta (1980, p. 13), a burocracia "é uma estratégia de administração e de dominação", pode ser um grupo social ou classe. Segundo o autor,

> Todo sistema social administrado segundo critérios racionais e hierárquicos é uma organização burocrática. Haverá organizações burocráticas mais flexíveis ou mais rígidas, mais formalizadas ou menos, mais ou menos autoritárias. Mas, todas serão organizações burocráticas desde que o sentido básico do processo decisório seja de cima para baixo. (MOTTA, 1980, p. 13).

Partes dessa tendência hierarquizante, como podemos visualizar pela estrutura piramidal de poderes da escola, desenhada pelos estudos dos pioneiros, é, além de um retrato das influências empresariais, um alerta do emprego da racionalidade empresarial à conduta humana, ao conhecimento e às relações de aprendizado pertencentes ao universo escolar.

> O desejo de racionalização do homem moderno atingiu todos os setores de sua vida, inclusive o da estrutura dos sistemas sociais de que participa. Estes são racionalizados através de métodos administrativos. É o administrador que racionaliza, que organiza os sistemas sociais, transformando-os em burocracias
> [...]
> As burocracias são, portanto, um fenômeno antigo, mas só modernamente se tornam um fator social dominante. A razão imediata dessa mudança é clara: a unidade básica do sistema de produção era a família; hoje passou a ser a empresa burocrática. O mundo moderno, é um mundo de organizações. Não é só no setor da produção e do sistema político que as organizações – respectivamente as grandes empresas e o Estado – dominam. O mesmo acontece no setor da cultura, com as escolas, fundações, museus, no setor religioso (...). (MOTTA, 1980, p. 22 e 47)

Esse modelo é fruto de uma perspectiva social mecanicista, esquecendo-se que a constituição da burocracia só ocorre na presença dos homens. A estrutura burocrática descrita muito se reafirma nas propostas de estrutura administrativa das Teorias Clássica e Científica da Administração de empresas. Vejamos os seguintes aspectos delineados por Gareth Morgan (2006):

1- O gerente é a mente que rege os trabalhadores e planeja a organização do seu trabalho;

2- O uso dos métodos científicos é essencial para o planejamento das tarefas e determinação dos deveres e obrigações dos trabalhadores, de forma precisa e controlável.

3- As pessoas devem apresentar um nível de qualificação técnica correspondente ao cargo que vão ocupar;

4- Devem ser treinados para o trabalho eficiente;

5- Devem ser monitorados para a garantia dos resultados.

Esse tipo de administração tende a reconhecer a instituição e seus servidores como agentes de uma máquina, no entanto,

> (...) a imagem mecânica tende a subestimar os aspectos humanos da organização e a negligenciar o fato de que as tarefas das organizações são muito mais complexas, incertas e difíceis do que as desempenhadas pela maioria das máquinas. (MORGAN, 2006, p. 50).

A metáfora da máquina possui vantagens nas organizações em que as tarefas estão dispostas de forma clara, quando o ambiente está adequado à produção, quando não há alterações ao que é produzido, quando "precisão" e "eficiência" são muito valorizadas e, por último, quando as pessoas são submissas e comportadas diante do planejamento do seu gerente.

Porém, a metáfora tem limitações pertinentes à sua implementação, quais sejam:

- Máquinas são pensadas para executar tarefas prontas, onde a mudança não é visível e tão pouco agradável para a estrutura, não há flexibilidade ou permissão da "ação criativa";
- Os problemas tornam-se complexos demais para serem sanados e passam a ser ignorados para que não atrapalhem os processos (a relação tempo e produção está intimamente ligada à eficiência e produto);
- A comunicação entre funcionário e gestão é limitada,
- O baixo incentivo à criação e aos aspectos humanos da estrutura podem levar à paralisia e falta de iniciativa por parte dos envolvidos (deriva deste aspecto o acúmulo de atividades não realizadas),
- Há um distanciamento entre quem executa e quem pensa a ação, desse aspecto deriva o desconhecimento das ações e produções desenvolvidas

(como gerir ou planejar ações para espaços que eu não conheço e não monitoro?) – esse pensamento se assemelha às dificuldades de produção de políticas públicas que sejam assimiladas pela estrutura da escola, já que muitas vezes quem pensa a política está fora da realidade educacional.

- Por último, atividades individualizadas tendem a provocar atitudes irresponsáveis com o que ocorre de errado na estrutura e a omissão às ordens emitidas.

Para Jorge Adelino Costa (1996), a metáfora da máquina é que corrobora para a formação de uma nova metáfora da escola como empresa ou como organismo. Para o autor, "o ensino tornou-se cada vez mais formal e administrativo, e é muitas vezes concebido à maneira da indústria transformadora ou dos serviços, cujo objetivo é fornecer um produto. Daí resulta uma crise na sua organização." (COSTA, 1996, p. 31).

Em resumo, o que caracteriza uma escola como máquina ou empresa é a admissão dos modelos empresarias de Frederick Taylor, tais como: uma estrutura hierárquica e centralizada numa figura de comando (Burocracia); a divisão de funções e cargos, assim como do que deve ser ensinado (currículo); a existência de planos com objetivos e metas estabelecidos; a uniformização dos processos, métodos, tecnologias, espaços e tempos.

Dessa forma, o autor tece onze considerações acerca da organização do espaço escolar Taylorista:

> 1. Uniformidade curricular.
> 2. Metodologias dirigidas para o ensino coletivo.
> 3. Agrupamentos rígidos de alunos.
> 4. Posicionamento insular dos professores.
> 5. Escassez de recursos materiais.
> 6. Uniformidade na organização dos espaços educativos.
> 7. Uniformidade de horários.
> 8. Avaliação descontínua.
> 9. Disciplina formal.
> 10. Direção unipessoal.
> 11. Insuficientes relações com a comunidade. (COSTA, 1996, p. 33-34).

Em 1970, Francesco Tonucci, italiano, psicopedagogo e pensador sobre as questões da escola pública produziu a imagem: "A grande máquina escolar", que vemos a seguir:

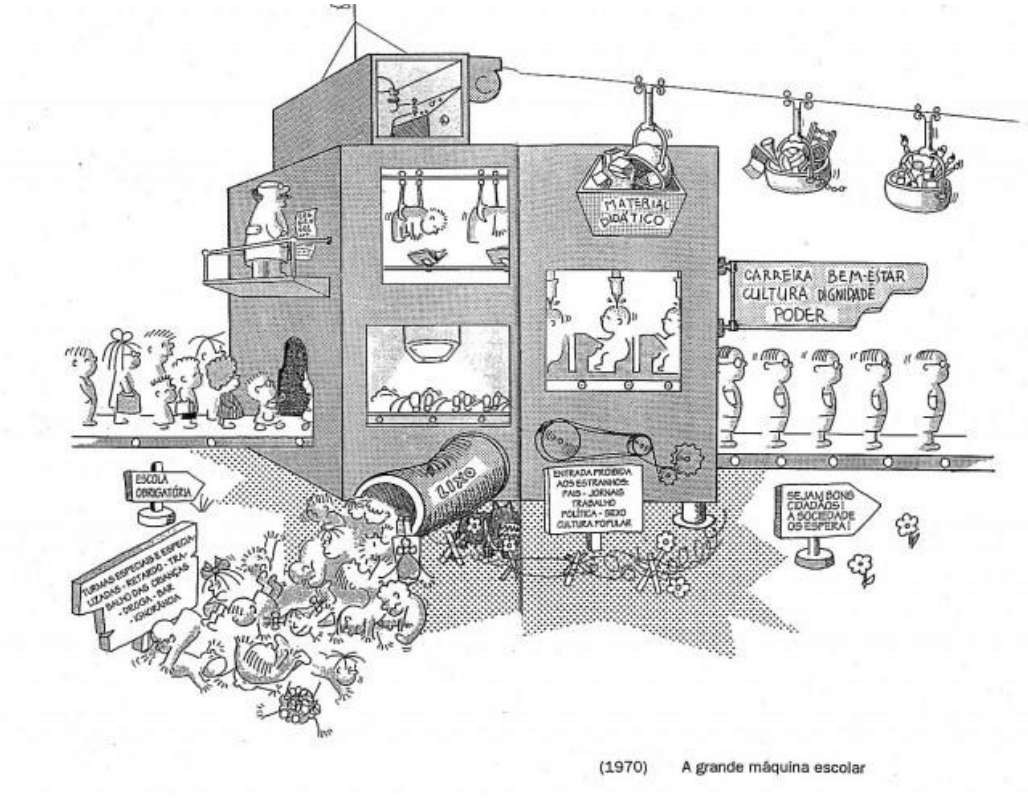

Figura XIV: A Grande Máquina Escolar (1970)
Fonte: Blog GEAMA

Essa imagem exemplifica a Metáfora da Máquina, embora tenha sido confeccionada em 1970, a gravura é pertinente à atualidade. Podemos observar a presença e descarte de alunos na entrada da “escola obrigatória”. Nessa escola não é permitida a entrada de estranhos, pais, jornais; também não se admite indisciplina, política, sexo e cultura popular, bem como alunos de turmas especiais ou especializadas, com retardo, indisciplinados, dependentes químicos e ignorantes. Essa conclusão remete-se à tradução das placas desenhadas pelo autor.

O convite que se faz ao observar essas imagens é pensar a escola do passado, as perspectivas trazidas pelos estudos de Administração Escolar, e alçar pistas sobre a condição da escola e seus complexos. Quando reduzimos nosso olhar às questões mais racionais da administração da escola, reforçamos essa perspectiva de controle, burocrática e excludente.

É preciso ter em mente que a condição de um modelo misto de Administração Escolar aborda uma linha tênue entre o que deve ser prioridade, ou não, no ato de administrar a escola. Esse condicionante depende muito do administrador, para ele o que pode e deve ser feito nem sempre vai corresponder aos princípios democratizantes e

sociais da escola. Para tanto, é importante dividir e mediar as outras tarefas, descentralizando as demandas da escola.

Encorajar a descentralização dos serviços administrativos, se orientada para a Metáfora da Máquina, pode, além de reforçar hierarquias dentro da escola, dar a estas a sensação de poder entre uma função e outra da escola, como exemplificamos pelas Relações de Poder discutida por Tragtenberg (1985). A escola pública não pode ser considerada como "ser" à parte do Poder Público, e por esta condição, o interior dessa escola é político e interfere numa dinâmica mais ampla que é a da Administração Educacional. Para essa característica, os estudos organizacionais nos direcionam à **Metáfora dos Sistemas Políticos**.

Toda organização tem seu fundamento político, seja ela de caráter racional ou de interação humana. As organizações pensadas como sistemas de governo trabalham de forma mais acentuadas as questões de poder e organização. "A metáfora política supera essa deficiência encorajando-nos a usar nosso entendimento da política organizacional de uma maneira positiva" (MORGAN, 2006, p. 208).

Outro aspecto vantajoso dessa metáfora é a prática do encorajamento dos administradores a visualizarem os indivíduos com seus objetivos e participação, dessa forma é possível reconhecer que a participação deixa de ser um elemento favorável ao coletivo e passa a ressaltar o interesse pessoal. Segundo Morgan (2006, p. 209), "os gerentes são encorajados a reconhecer que o conflito e o jogo de poder podem servir tanto a propósitos negativos quanto positivos e a encontrar maneiras de usar o conflito como uma força energizante".

Como solução a esses conflitos, a metáfora sugere uma auto-avaliação, de forma que o indivíduo possa reconhecer-se na organização, na sua função, nas contribuições, e deficiências do processo. O reforço da atenção do gestor para os conflitos auxilia na eficiência das organizações de forma que o conflito ocorre quando os objetivos do coletivo são deixados em segundo plano, tendo como foco que a equipe de trabalhadores atuará para proporcionar os seus interesses. Assim, a organização pode ficar imobilizada.

O elemento da participação nessa metáfora pode estar condicionado a outros incentivos, ou seja, possibilitar a participação em sistemas políticos assume um caráter

de interesses mais nucleares que coletivos, provocando um reforço aos poderes dentro da estrutura (mal-estar).

Os pioneiros abordam a questão da participação de modo coletivo, no entanto, há que se pensar nas questões racionais, políticas e do indivíduo (interesses), que interagem com o elemento participação. Uma organização que reforça essa conduta participativa, nem sempre é democrática. Estudiosos da Teoria Organizacional, como Fernando Prestes Motta (1981) aborda que há formas distintas de participação. O teórico apresenta o modelo de "auto-gestão" como um alicerce a se pensar a democracia na administração, em vias de possibilitar outro tipo de participação.

Auto-gerir é uma forma diferente de administração de empresas, que exige antes de tudo uma "transformação" da sociedade, sua economia, política e pessoas (FARIA, 1985). Diferentemente dos modelos anteriores, ela foge aos padrões de lucro e dominação, se sustenta no princípio da auto-administração, da igualdade de interesses e direitos, na voz dos sujeitos envolvidos, na liberdade de intervenção.

Motta (1981), faz uso dos estudos de Proudhon para justificar que uma sociedade "autogestionária" constitui-se pela autonomia de grupos que se auto-administram, sendo mediados ou coordenados por outros grupos, sem compor uma hierarquia.

De acordo com Motta (2003, p. 372), "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".

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. (MOTTA, 2003, p. 373).

O autor ainda aborda que a participação se dá de formas diferentes, tudo depende do contexto, por isso é importante ter em mente que a auto-gestão considera a participação como ato de descentralizar poderes na administração. Permitir que um

grupo, como, por exemplo, o Grêmio Estudantil ou a comunidade próxima à escola participe das reuniões da escola é um tipo de participação. Dar voz a esses grupos na tomada de decisão é outro tipo de participação que assim adere-se ao termo de auto-gestão.

Para possibilitar que essa participação ocorra, deve-se levar em conta a quebra da estrutura hierárquica da escola, que, como observamos ao longo do texto, faz parte das questões racionais da administração das mesmas. Obedecendo à estrutura pública, romper com a hierarquia é tarefa complexa na escola. Além disso, se mal interpretada, a auto-administração da escola, distribuindo poderes numa estrutura hierárquica, reforçará o caráter da Metáfora dos Sistemas Políticos, provocando o que estudos mostram como "mal-estar organizacional".

Para Jorge Adelino Costa (1996), esse comportamento se alinha à **Metáfora da Anarquia**. É como se a escola se mantivesse por meio dos conflitos de interesse e da luta pelo poder. As palavras desse processo são: negociação, poder e hierarquia. Ao invés de inverter a noção piramidal de poderes da escola, ela reforça isso e condiciona a rigidez de sua estrutura, tendo como enfoque sempre os processos de negociação entre seus participantes para conseguir algo, ou mesmo sem negociação, para se ter o poder.

A Escola como Anarquia nos faz remontar ao conceito de participação trazido pelos pioneiros naquele contexto histórico (1935-1968). Mesmo que os estudos dos pioneiros interajam com essa perspectiva de participação ativa dos pares da escola pública, eles também convergem esforços para a conduta racional, porque na escola pública uma é dependente da outra para existir. Essa dependência condiciona a autonomia do que ela vai seguir como modelo administrativo, mesmo em contextos sociais diferentes.

A autonomia e a participação perdem seu valor na estrutura hierárquica. Essa premissa se remete à **Metáfora das organizações como cérebros**. Essa metáfora exige dos sujeitos o desprendimento das questões racionais e a abertura das suas proposições; aprender em conjunto e ser coordenado e mediado por pessoas da mesma ordem hierárquica. Portanto, as questões desse enfoque podem gerar conflitos do tipo: "por que vou obedecer a ele, se ele também é funcionário como eu?". Essas atitudes são comuns a ambientes que tiveram uma estrutura burocrática e querem implementar uma auto-administração ou modelos semelhantes.

Poucas pessoas contestarão a ideia de criar uma organização capaz de aprender, evoluir e se adaptar, conforme os desafios que encontra. Mas quando o ideal vem para a realidade, muitas forças de resistência podem começar a atuar. (MORGAN, 2006, p. 134).

Essas organizações podem também vir a se tornarem uma ideologia, pois as dificuldades de implementação são inúmeras, visto que as imposições da organização social que o capitalismo impõe, na sua forma hierárquica da empresa, ou entre dominante e dominado, estão presentes no cotidiano das pessoas e muitas vezes podem vir a se chocar com essa nova realidade, em que não há um comando definido, ou normas e líderes que conduzam as ações.

Organizações pensadas como cérebro, também chamadas "organizações que pensam" são modelos alinhados às ideias de auto-gestão: não há liderança centralizada, mas todos podem contribuir para administrar aquele espaço.

Esse modelo surge com o conceito de sociedade do conhecimento (ou sociedade da informação), em que a economia é centralizada no conhecimento. Para Gareth Morgan (2006), nada mais justo que a gestão dessa economia baseie-se na figura do cérebro, tendo em vista a organização de ideais "perfeitamente adaptadas aos requisitos da era digital" (MORGAN, 2006, p. 90).

As vantagens de se adotar esse modelo partem da premissa de que o conhecimento é o capital que move a empresa, ou seja, "a inteligência, a criatividade e o poder de entendimento humano, são os recursos-chaves" (MORGAN, 2006, p. 132), portanto, as organizações são capazes de aprender a aprender.

O princípio da auto-organização deve estar aliado ao uso das tecnologias, esta é mais uma vantagem desse modelo apresentado por Gareth Morgan (2006). Organizações como cérebros precisam de uma interação rápida, fazendo com que a informação possa ser passada e recebida em tempo hábil para ser executada, para isso existe o auxílio das tecnologias em rede.

A terceira vantagem apresentada pelo autor é que esse modelo difere completamente da burocracia, ampliando os questionamentos da sociedade sobre a hierarquia, a liderança centralizada e sobre o desenvolvimento de sistemas. Nesse contexto, Gareth Morgan (2006) relata que:

> - A liderança precisa ser difusa ao invés de centralizada,
> - Embora as metas, objetivos e alvos possam ser instrumentos administrativos úteis, precisam ser usados de maneira que evitem as patologias do aprendizado de circuito único,
> - A busca de metas deve ser acompanhada por uma conscientização dos limites necessários para evitar resultados nocivos, e
> - A hierarquia, a estrutura e o desenvolvimento estratégico devem ser abordados e compreendidos como fenômenos emergentes.
>
> (MORGAN, 2006, p. 133).

A quarta vantagem é que esse modelo possibilita o reconhecimento e a confiança na capacidade do outro, de interagir e de produzir o novo. Essa é a principal característica das organizações inteligentes.

As limitações dessa metáfora são duas: a resistência dos padrões pré-existentes. A estrutura, como relatado anteriormente, tem sua origem na burocracia e divisão do trabalho. Nesse contexto, a figura do gerente ou gestor é central para a tomada de decisões e monitoramento das ações dos sujeitos. Por isso, as propostas de auto-organização têm o gerente como mediador dos trabalhos, sua função não é liderar, pois a liderança nesses casos circula entre todos, cuja aptidão e conhecimento se encaixe à necessidade da empresa.

No caso da escola, a auto-organização não centraria todas as tarefas no diretor, mas sim no grupo gestor composto por coordenadores, diretores, vice-diretores, supervisores, professores e demais atores da escola. Dessa forma, de acordo com a demanda implantada no estabelecimento, as pessoas que demonstrassem maior aptidão para resolver ou coordenar tal ação seriam o líder, enquanto o diretor mediaria todo o trabalho.

O líder, nesses casos, nem sempre é uma pessoa, pode ser um grupo de mesma função ou de outras funções que tenham a ação de resolver e tratar das demandas, sejam elas imediatas ou a longo prazo.

Para ter sucesso, os sistemas auto-organizados sempre exigem certo grau de ordem hierárquica, mas essa hierarquia tem que surgir espontaneamente e mudar conforme as contribuições dos vários elementos do sistema que assumem a liderança. (MORGAN, 2006, p. 134). Para abordar isso na escola pública, faz-se necessário rever a estrutura da hierarquia em organizações anteriores à escola, as estruturas dos Sistemas

de Ensino. Parte disso, também, a dificuldade de empregar o modelo numa estrutura que desde os primórdios de sua existência é de natureza burocrática.

A escola, em termos organizacionais, pode ser entendida enquanto **Arena Política** (COSTA, 1996), uma realidade complexa, heterogênea, problemática e ambígua. Sua estrutura não é única e articulada, segue a orientação e supervisão de outros órgãos, o que condiciona sua organização a uma realidade fragmentada. Embora tenha uma função social de grande valor, essa função interage, também, com outras estruturas, que nem sempre viabiliza sua efetivação.

A natureza dessa escola e dos outros órgãos que interagem com ela é que condiciona seu modelo administrativo. Anísio Teixeira, quando apresentou seu modelo de Administração Escolar, almejou uma mudança não só na escola, mas na conjuntura política do país. O pensamento liberal do educador, transcendia as barreiras políticas, mesmo quanto este exercia cargos públicos, no entanto, a efetividade do seu modelo esbarra na natureza desse organismo político, que nasce em meio a questões sociais e econômicas que reforçam outras condutas administrativas.

Anísio Teixeira tinha conhecimento dessas interações, mas acreditava numa razão pelo progresso social diferente. Uma razão motivada pelos valores da democracia, que seriam vivenciados de outras formas pelo Poder Público, o que não aconteceu. Os outros pioneiros abordaram de forma mais convergente seus modelos às estruturas econômicas e sociais da época. Convergindo esforços à formação técnica e profissional, ao domínio das Ciências, dentre outras perspectivas.

Seus modelos tinham como eixo a democracia, mas uma democracia que atendesse às exigências de seu tempo. Tendo esse ponto de vista, os modelos se caracterizam como mistos, por observarem a escola num contexto político amplo, que vai além dela própria enquanto instituição. Observa a Administração Educacional e a Política Educacional, institui ações administrativas tanto racionais quanto sociais, intercalando-as.

As metáforas elucidam a perspectiva de um modelo que não se sustenta só na imagem da escola como empresa ou como máquina, mas numa escola com várias imagens. Um ambiente tão complexo como é a escola não pode ser administrado somente sob a ótica racional ou social. O modelo deve convergir esforços e

profissionais que observem as duas necessidades. Recuperando a análise dos pioneiros, também fica claro que as associações às Teorias Gerais da Administração não bastam para afirmar que os estudos direcionam uma Administração mais burocrática ou empresarial, quando o objetivo da escola era condicionado ao modelo da Escola Nova.

O paradoxo se rompe na medida em que o ato de administrar a escola não se restringe só às suas dimensões pedagógicas e sociais, mas à sua dimensão política, interagindo com outras estruturas e hierarquias. A sobreposição de modelos, por vezes, provoca conflitos entre eles, como observado na questão da participação. Se a participação que os pioneiros resgatam é de participação no poder, de forma livre e autônoma, a estrutura da hierarquia burocrática e empresarial não a possibilita, restringindo sua participação a um modelo muito mais representativo que efetivo.

A importância de se analisar as obras e trazê-las numa perspectiva metafórica nos mostra outras características da administração proposta por esses pioneiros, possibilitando, também, reflexões sobre a repercussão e interpretação desses modelos ao longo do tempo.

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta dissertação foi de revisar os trabalhos produzidos pelos pioneiros da Administração Escolar, no período de 1935 a 1968. Para isso, foram realizadas as seguintes etapas de pesquisa: levantamento bibliográfico para observar os trabalhos já produzidos nessa temática; a análise do conteúdo das obras dos pioneiros da Administração Escolar e, por último, a observação de categorias produzidas pela análise de conteúdo à luz de estudos sobre as Metáforas Organizacionais.

O levantamento bibliográfico nos indicou que há poucos trabalhos que analisam as obras dos pioneiros da Administração Escolar. Os que existem, indicam que a produção dos pioneiros é direcionada por suas influências na Teoria Geral de Administração (TGA). Observou-se na análise das obras dos pioneiros, aplicando a metodologia da análise de conteúdo, que a produção apresenta mais que suas influências na TGA: as obras direcionam um modelo de Administração Escolar misto.

Esse modelo misto divide a estrutura administrativa entre racional e sociológica (CANDIDO, 1973). A parte sociológica defende os interesses da Escola Nova e dos processos de democratização da escola pública. Em defesa da função social da escola, a administração visa a participação de todos os atores da escola, incluindo, principalmente, o aluno. Observa-se a importância da comunidade e do contexto social em que está inserida a escola; defende a necessidade de um profissional na função do diretor que conheça a realidade do entorno da escola, de seus alunos, equipe administrativa, além dos conhecimentos em Política Educacional brasileira.

Esse modelo apresenta características que preservam a conduta administrativa humana, ou seja, as relações, crenças, valores e cultura que estão inseridos na escola e nas pessoas que a compõe. Observam a escola como uma mini sociedade. Todos os pioneiros se enquadram nesse modelo de administração em defesa da função social da escola. Essas diretrizes são influenciadas pelo Pragmatismo Filosófico de John Dewey, que também influenciou a Teoria das Relações Humanas no universo da administração empresarial.

As metáforas que representam essa forma de organização são as da cultura e democracia. Os elementos que norteiam essa interpretação relacionam-se a uma

administração autônoma e participativa. Esse é o modelo seguido por Anísio Teixeira com mais afinco que os demais.

Os outros analisados neste trabalho destacam, também, as necessidades de uma estrutura racional de Administração Escolar que conduza a escola enquanto parte do Poder Público. Ou seja, a escola não segue uma estrutura própria, ela também segue normas e condutas pré-estabelecidas pela estrutura dos serviços públicos. Por isso, tecer um modelo administrativo democrático para a escola pública torna-se um tema complexo.

Assim como qualquer outra organização, seja ela empresarial ou escolar, há sempre a necessidade de se ter regras, supervisão dos serviços oferecidos e resultados. Essas necessidades giram em torno de uma hierarquia, e como podemos identificar nos estudos sobre a Teoria Burocrática de Max Weber, uma estrutura hierárquica é a de natureza burocrática e, portanto, acaba por mecanizar alguns processos da estrutura em que está inserida.

Mesmo tendo como ponto de vista que na hierarquia haja a possibilidade de se manter a participação e troca de poderes dentro dessa estrutura, ainda assim as raízes do modelo burocrático são dificilmente adaptáveis a essas mudanças. Há que se pensar que a escola é composta, em sua maioria, por pessoas e que nela há profissionais como em qualquer outra organização. Essa constatação não a diferencia das demais organizações. A conduta administrativa é direcionada na escola pelos interesses da sua administração e da administração de instâncias maiores, como as Secretarias e Diretorias de Ensino.

Mesmo que o objetivo seja diferente de uma empresa, sua parte racional, de valorização profissional por meio de salários e outros incentivos, as relações de poder, dentre outros aspectos. Existem dentro dela e são semelhantes às estruturas das empresas. Por isso, os estudos dos demais pioneiros, com exceção de Anísio Teixeira, direcionam a compreensão de que administrar escolas é como administrar empresas.

Na verdade, os pioneiros se adéquam ao processo democratizante, mas salientam, também, a necessidade da escola de responder aos interesses da sociedade. Naquele período (1935-1968), os processos de urbanização e industrialização no Brasil estavam em constante expansão. O poder público trazia de outros países experiências de administração e educação. Algumas instituições, em maior medida, acrescentaram suas

experiências e fortaleceram as influências da TGA na administração da educação, quais sejam: Departamento de Administração e Serviço Público (DASP); Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Essas instituições auxiliaram no desenvolvimento de estudos para o campo da Administração pública e, também, para os estudos de Administração Educacional e Escolar, como observou Querino Ribeiro (1982). Lourenço Filho foi quem participou ativamente da criação e produção dessas instituições, como observamos no capítulo I.

O estudo do contexto histórico reafirma a conduta dos estudos dos pioneiros pela formação técnica e profissional, exigência de uma sociedade que estava em mudança pelos processos de urbanização e industrialização. Era necessidade da época formar profissionais capacitados para diversas áreas, inclusive a educacional.

A formação dos profissionais para Administração Escolar é um dos pontos que sobressaem da revisão dos pioneiros da Administração Escolar. Anísio Teixeira defende que a formação para a Administração Escolar deve acontecer por meio de estudos pós-graduados e posteriormente à experiência comprovada em docência. Para os demais, a formação para os cargos de Administração Escolar ocorre ainda durante a graduação ou Curso Normal.

Por defender um modelo muito mais social que racional para a administração de escolas, Anísio Teixeira não admite que a Administração Escolar se baseie em Teorias Empresariais de Administração. Para ele, deve ser realizada uma Teoria própria para a escola, do contrário não corresponderá à função da mesma. Se observarmos a transição dos estudos de Administração Escolar no Brasil, veremos que no período de 1930 a 1980 os estudos se concentravam em apresentar definições para o campo da Administração Escolar e Educacional. Tinham como Teorias existentes para compor seus modelos as Teorias de Administração Empresarial (Taylor e Fayol, em maior medida).

Dos anos 1980 a 1990 observa-se a presença de estudos mais críticos, como os de Dermeval Saviani; Vitor Paro e Fátima Félix. Uma tendência que deu origem ao debate da diferença entre os termos de administração e gestão escolar (DIAS, 2007) e a delimitação de ações, tanto em pesquisas como em políticas públicas de reverter a

limitação de um modelo administrativo mais racional e burocrático para um modelo que possibilitasse vivências mais democráticas na escola.

Parte desse período a promulgação da Constituição Federal (1988) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394 de 1996), em que consta o termo da "gestão escolar democrática na forma da Lei" e que confere, ainda, autonomia para Estados e Municípios exercerem essa administração dentro de suas especificidades. No entanto, a presença desse termo na lei não foi o bastante para que a Administração Escolar deixasse as raízes burocráticas, de influência empresarial, para exercer seu papel democrático.

Estudos realizados para observar as vivências administrativas na escola pública, como o de Vitor Paro, *Por dentro da escola pública* (1995), ressaltou a importância dos estudos desenvolvidos ao longo dos anos para os gestores das escolas. Embora, estes tenham conhecimento das Teorias, e das críticas aos modelos vigentes, eles se sentem direcionados pela hierarquia dos Sistemas de Ensino, o que condiciona a prática desses gestores para uma orientação muito mais burocrática do que de função social.

Tal resultado também aponta uma constatação comum aos estudos de Política Educacional, que são as proximidades entre as pesquisas que se desenvolvem sobre educação e a realidade da escola pública. Parece existir uma distância a ser superada. Parece-nos necessário tornar as pesquisas mais efetivas e orientadoras de políticas públicas, que auxiliem o funcionamento da escola.

Outra constatação dessas mudanças dos estudos sobre a Administração Escolar é que a preocupação em tecer uma Teoria para a Administração Escolar parece ter sumido nos atuais estudos. Entre críticas e novas proposições, as vivências democráticas permaneceram nas escolas públicas, a inexistência de definições claras do papel da Administração Escolar.

Há pesquisas de campo que apontam um perfil de gestão que privilegia ações mais burocráticas que pedagógicas. Quando se preocupam com ações mais pedagógicas, em sua maioria, têm a prática direcionada para os resultados de avaliações em larga escala (Instituto Paulo Montenero; Fundação Victor Civita, 2009), reforçando atitudes antidemocráticas na escola.

Percebendo essa indefinição, e aparente autonomia de Estados e Municípios em conduzirem a gestão conforme suas especificidades e modelos próprios, abre-se a possibilidade do exercício de modelos orientados por políticas educacionais, que nem sempre possibilitam o aumento dessa democracia na escola.

O resgate dos estudos dos pioneiros nos faz lembrar da importância que esses educadores ressaltaram nos seus escritos: a de definir ações, atitudes, perfis para as funções da Administração Escolar. Essas proposições, que tinham como objetivo a mediação de ações mais democráticas na escola pública, deram início à formação de um campo de estudo e pesquisa, num período exíguo em fontes para essa área temática.

O papel desses pioneiros não pode ser resumido somente nas suas influências nas Teorias Gerais de Administração (TGA), as raízes de formação do campo da Administração Escolar já apresentavam as necessidades de um modelo misto, no entanto, as limitações do modelo reverberaram no presente.

A aplicação do modelo à escola foi observada de forma limitada à sua estrutura racional, pela sua influência não só da TGA, mas também da formação da administração dos serviços públicos, em que a escola pública está inserida. Dessa forma, a racionalidade por meio da burocracia foi assimilada de forma mais ampla pela estrutura da escola, e para atender as demandas necessárias ao seu funcionamento.

Isso ocorre porque embora o modelo administrativo proposto pelos pioneiros tenha objetivos diferentes de uma empresa, um lado anula o outro. Onde há racionalidade burocrática as relações entre as pessoas que participam dessa organização serão de poder, de hierarquia. Uma perspectiva acaba limitando a outra, nessa interpretação todos os modelos organizacionais são dúbios ou mistos (MORGAN, 2006), porque um modelo necessita de outro para sobreviver.

Nesse conflito, vence aquele modelo que já é vivenciado há mais tempo, no caso o modelo burocrático ou empresarial. Ora, a natureza da Administração é esta: uma forma científica, de organização racional do trabalho (Princípios Tayloristas). Essa natureza resiste ao tempo aperfeiçoando-se de acordo com as novas orientações sociais em vigor. Isso se torna perceptível quando observamos a introdução de outras Teorias, como as de Gestão da Qualidade Total (GQT) nas escolas públicas, ou de Gestão

por/para resultados, prezando a eficiência dos recursos financeiros e humanos (o ato de produzir bons resultados com baixos custos).

De fato, apesar da interdependência da estrutura administrativa da escola, entre seus aspectos sociais e racionais, parte desse olhar limitado é que tem sido exercido pela escola pública e que atravessou o tempo, é responsabilidade, também, dos interesses individuais de quem participa dessa administração. Estudos internacionais têm apontado a influência da Gestão Escolar no sucesso de algumas instituições.

Os estudos têm observado a liderança, clima escolar, participação, trabalho colaborativo, gestão da aprendizagem, gestão por/para resultado, associados à função democrática da gestão como numa tentativa de descrever como fazê-la, utilizando exemplos de sucesso e eficiência ou mesmo de bons resultados. Para citar alguns estudos que apontam esses conceitos-chave, temos: Mc Kinsey (2007, 2010); Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2012); dentre outros.

Parte desse princípio, também, esclarecer o que compreendemos como sucesso escolar: são os resultados nas avaliações em larga escala ou o desenvolvimento e aprendizagem dos alunos? É a eficiência dos professores ou a boa relação entre a comunidade escolar, de forma que exercer as tarefas dentro dessa estrutura torna-se mais simples e mais flexível?

Esse é outro aspecto que é direcionado pelos interesses (coletivos ou individuais), que uniformizam a conduta administrativa. O estudo das metáforas organizacionais elucidou, nas obras dos pioneiros, as limitações dos modelos administrativos e a reprodução de imagens para a escola pública, que auxiliaram na interpretação desses conflitos do campo da Administração Escolar.

A escola que adota modelos administrativos, que concentram ações voltadas mais para atividades racionais de sua estrutura, pode vir a mecanizar e reduzir a participação e observação do lado humano dessa organização. Reproduzindo, assim, imagens de uma escola como burocracia, como empresa ou como máquina, de acordo com as metáforas organizacionais.

Se concentrarmos nossas ações administrativas na escola somente para os aspectos sociais, ressaltaremos a necessidade do controle (de origem burocrática), que

possibilitam uma melhor orientação das tarefas a serem realizadas e supervisionadas. Ambas experiências possuem limitações e necessitam uma da outra.

Se os gestores têm apontado um contínuo progresso da burocratização dos serviços administrativos da escola, essa afirmação encontra-se na construção do campo da Administração Escolar, suas origens na Administração pública e empresarial (que possuem similaridades), nas influências teóricas que ambos os casos utilizaram, no contexto em que foram admitidas, etc.

Outra contribuição do estudo dos pioneiros da Administração Escolar, é a construção do campo teórico da Administração Escolar. Percebe-se que no alvorecer da mesma, as intenções e objetivos de formar um pensamento e olhar para a Administração Escolar era mais forte, com vistas a democratização da escola pública. Após a contribuição dos pioneiros, as tendências de estudos desenvolvidos sobre o tema apontam para a crítica aos modelos de administração capitalistas nas escolas, o que por fim deriva na atual discussão da Gestão Escolar Democrática.

O estudo ora apresentado não tem a ambição de apresentar um modelo que resolva essas questões. No entanto, elucida questões a serem melhores observadas em futuros estudos no campo da Administração Escolar. A gestão escolar importa para o funcionamento da escola, e a forma como esta é feita pode reverberar nas escolhas e progresso dos alunos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABU-EL-HAJ, Jawdat. Reformas administrativas no Brasil: Entre a governabilidade política e a governança gerencial. 2010. Disponível em: < www.tce.ro.gov.br/arquivos/.../Publicacao-Pales-02-12-10-10-45-28.ppt>. Acesso em: 16. mar. 2012

ANDREOTTI, A. A administração escolar na Era Vargas (1930-1946). In: LOMBARDI, J.; ANDREOTTI, A.; MINTO, L. (Org.). História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor. Campinas: Alínea, 2012. p.103-124.

ANTONACCI, Maria A. M. A vitória da razão (?): O IDORT e a Sociedade Paulista. São Paulo: Marco Zero – CNPQ, 1993.

ARAÚJO, Maria Celina. (Org.) Origens da Fundação Getulio Vargas. In: FUNDAÇÃO Getulio Vargas: concretização de um ideal. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999. 334 p.

AZEVEDO, Fernando, A cultura brasileira, 5a. ed. São Paulo, Melhoramentos/Edusp, 1971.

AZEVEDO, Fernando de. A cultura brasileira. 3. ed. Rio de Janeiro, IBGE, 1971.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011, 229p.

BEISIEGEL, Celso de Rui Relações entre a quantidade e a qualidade no ensino comum. Revista da Associação Nacional de Educação, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 41-56, 1981.

BEISIEGEL, Celso de Rui. A qualidade do ensino na escola pública. – Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

Biblioteca Virtual Anísio Teixeira: http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/index.html

BOTO, Carlota. Rascunhos de escola na encruzilhada dos tempos (Dissertação). São Paulo: FEUSP, 1990.

BRAVERMAN, H. Trabalho capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX. 3.ed. Rio de Janeiro: LTR, 1987

BREJON, M. Alguns aspectos da formação de Administradores Escolares. In: Administração Escolar: Edição comemorativa do I Simpósio Interamericano de Administração Escolar. Salvador: ANPAE, p. 41-59, 1968.

CATANI, A. M.; GILIOLI, R. S. P. Administração escolar: a trajetória da ANPAE na década de 1960. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. Teoria geral da administração: abordagens prescritivas e normativas da administração. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1987.

COSTA, J.A. Imagens organizacionais da escola. 2. ed. Porto: ASA,1998.

CONCEIÇÃO, Marcelo R. A Educação nas ações e proposições do Instituto de Organização Racional do Trabalho (1932-1946). Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História, Política e Sociedade, da PUC-SP São Paulo, 2005.

Conselho Estadual de Educação de São Paulo: http://www.ceesp.sp.gov.br/

CPDOC (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil). http://cpdoc.fgv.br/

DEOSP. (Departamento Estadual de Ordem Política e Social de São Paulo). http://www.arquivoestado.sp.gov.br/permanente/deops.php

DEWEY, J. Democracia e educação: introdução à filosofia da educação. 3. ed. Tradução Godofredo Rangel e Anísio Teixeira. São Paulo: Nacional, 1959a.

DEWEY, John. Democracia e Educação. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.

DIAS, José Augusto. Estudos de administração escolar na Cadeira de Administração Escolar da USP-FFCL entre 1951 e 1970. In: RBPAE – v.23, n.3, p. 551-559, set./dez. 2007.

DIAS, José Augusto. José Querino Ribeiro: a busca da teoria de administração Escolar. In: GARCIA, Walter E. Educadores Brasileiros do Século XX. Brasília: Plano, 2002.

DRABACH, Neila Pedrotti; MOUSQUER, Maria Elizabete Londero. "Dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades". Currículo sem fronteiras. v.9, n. 2, PP. 258-285, jul./ dez. 2009. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol9iss2articles/dabrach-mousquer.pdf> Acesso em: 24 fev. 2010.

DRAIBE, Sônia. Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

DURKHEIM, Émile. Educação e sociologia. 11 ed. São Paulo: Melhoramentos, 1978.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque; BRITTO, Jader de Medeiros (Org.). Dicionário de educadores no Brasil. 2. Ed. Aum. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/MEC-Inep-Comped, 2002.

FÉLIX, Maria de Fátima C. Administração Escolar: um problema educativo ou empresarial? – São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1985.

Fundação Getúlio Vargas: http://portal.fgv.br/

Fundação Joaquim Nabuco: http://www.fundaj.gov.br/docs/anisio/

FVC. Perfil dos Diretores Escolares - http://www.fvc.org.br/estudos-e-pesquisas/avulsas/estudos1-5-gestao-escolar-escolas.shtml

GANDINI, R. P. C. Tecnocracia, Capitalismo e educação em Anísio Teixeira(1930-1935). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

GORZ, André. Crítica da divisão do trabalho. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

INEP. A I CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONTRIBUIÇÃO PARA O ESTUDO DAS ORIGENS DA ESCOLA NOVA NO BRASIL). Coord.: Susana da Costa Ferreira. Universidade Federal do Paraná (UFPr). Brasília, 1993.

LEÃO, A. C. Introdução à Administração Escolar. 2ª Edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1945.

LOURENÇO FILHO M.B. Introducção ao estudo da Escola Nova. São Paulo: Cia. Melhoramentos, 1930 (Bibliotheca da Educação, v. XI).

LOURENÇO FILHO, M. B. Organização e Administração Escolar: curso básico. 8ª edição. Brasília: INEP/MEC, 2007.

LUCENA, Carlos. O Pensamento Educacional de Émile Durkheim. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n.40, p. 295-305, dez.2010 - ISSN: 1676-2584. Disponível em: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/40/art18_40.pdf

LUCK, Heloísa. Dimensões da gestão escolar e suas competências. Dimensões de gestão escolar e suas competências. Heloísa Lück. – Curitiba: Editora Positivo, 2009. Disponível em:
http://www.fundacaolemann.org.br/uploads/estudos/gestao_escolar/dimensoes_livro.pdf

MACHADO, Lourdes Marcelino. Evolução do conhecimento em Administração da Educação no Brasil: um recorte da obra de Anísio Teixeira. In: II Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação. Fórum Português de Administração da Educação, Universidade do Minho e ANPAE, Braga-Pt. 18-20 jan. 2001.

MAHONEY, James; SCHENSUL, Daniel. Historical Context and Path Dependence. In: Robert E. Goodin and Charles Tilly, eds., Osford Handbook of Contextual Political Analysis (Oxford: Oxford University Press, 2006).

MAIA, Graziela Zambão Abdian. As publicações da ANPAE e a trajetória do conhecimento em administração da educação no Brasil. In: RBPAE – v.24, n.1, p. 31-50, jan./abr. 2008.

MARX, Karl. O Capital – Crítica da Economia Política. Livro Primeiro, vol. 1. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MATOS, Socorro Lopes, VIEIRA, Sofia Lerche. Pesquisa educacional: o prazer de conhecer. 2. ed. rev. atual – Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

MEC. Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959. Fernando de Azevedo... [et al.]. – Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. 122 p. – (Coleção Educadores). Disponível em: http://nt5.net.br/aulas/Manifesto%20de%201932%20e%201959.pdf. Acesso em jul. de 2011.

MEC: http://portal.mec.gov.br/

MENESES, João Gualberto de Carvalho. A teoria de administração escolar de Querino Ribeiro. In: RBPAE – v.23, n.3, p. 543-549, set./dez. 2007a

MONARCHA, Carlos. Por Lourenço Filho: uma biobibliografia. Coleção Lourenço Filho, Brasília: INEP/MEC, 2001.

MOTTA, F. C. P BRESSER PEREIRA, Luiz C. Introdução à organização burocrática. São Paulo: Brasiliense, 1980.

MOTTA, F. C. P. O que é burocracia. São Paulo: Brasiliense, 1981.

MOTTA, F. C. P. Organização e poder: empresa, Estado e escola. São Paulo :Atlas, 1986

MOTTA, F. C. P. Teoria das Organizações: Evolução e Crítica. Pioneira Thomson Learning. São Paulo: 2001, 113p.

MOTTA, F. C. P. Teoria geral da administração: uma introdução. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1989.

MORGAN, Gareth. Imagens da organização**:** São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, Dalila Andrade, DUARTE, Marisa R.T. Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica. – Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, R. A organização do trabalho como fundamento da Administração Escolar: uma contribuição ao debate sobre a Gestão Democrática da escola. FDE, Série Idéias – v. 16. São Paulo, SP: 1990.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação. In.: OLIVEIRA, Romualdo Portela de & ADRIÃO, Theresa. Gestão, Financiamento e Direito à Educação: Análise da LDB e da Constituição Federal. 3. ed. São Paulo, Xamã, 2007. Cap. I, p. 15-43.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Educação e Sociedade na Assembléia Constituinte de 1946. Dissertação de Mestrado – FEUSP, São Paulo, 1990.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Estado e Política Educacional no Brasil: desafios do século XXI – Tese de livre docência – FEUSP, São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, Romualdo. Bons resultados no IDEB: estudo exploratório de fatores explicativos. São Paulo, 2008. Projeto realizado no âmbito do Observatório da Educação. Ministério de Educação (MEC) / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) / Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

PALES (Jawdat Abu-El-Haj). Reformas administrativas no Brasil: Entre a governabilidade política e a governança gerencial. Disponível em: www.tce.ro.gov.br/arquivos/.../Publicacao-Pales-02-12-10-10-45-28.ppt

PARO, Victor. Administração Escolar: introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2002.

PARO, Vitor Henrique. Formação de gestores escolares: a atualidade de José Querino Ribeiro. Educ. Soc. [online]. 2009, vol.30, n.107, pp. 453-467.

PARO, Vitor. José Querino Ribeiro e o paradoxo da Administração Escolar. In: RBPAE – v.23, n.3, p. 561-570, set./dez. 2007.

Portal Educar para Crescer – Pesquisa de Maria Montessori e Declory. Disponível em: http://educarparacrescer.abril.com.br

RABELO, Wagner. Estruturação da Máquina Administrativa no Brasil desde 1930: dimensões estruturais e culturais. 2011. Disponível em: http://www.editoraferreira.com.br/publique/media/toq6_wagner.pdf

RIBEIRO, Djeissom Silva; MAChADO, Lourdes Marcelino. Teoria de Administração Escolar em Querino Ribeiro e Lourenço Filho: raízes e processos de constituição de modelos teóricos. In: RBPAE – v.23, n.1, p. 13-28, jan./abr. 2007

RIBEIRO, José Querino, Ensaio de uma teoria da Administração Escolar. In: São Paulo: Boletim nº 158, FFCL-USP, 1952.

RIBEIRO, José Querino. Fayolismo na Administração de Escolas Públicas. São Paulo: Linotechnica, 1938.

RIBEIRO, José Querino. Pequenos Estudos Sobre Grandes Problemas Educacionais. São Paulo, 1952.

RIBEIRO, José Querino. Racionalização do Sistema Escolar: contribuição para o estudo das “Diretrizes e Bases da Educação Nacional”. Cadernos da FFCL-USP, São Paulo, n. 7, 1954.

RIBEIRO, José Querino; MASCARO, Carlos Correa. Administração Escolar: função de grupos e não de indivíduos. São Paulo: [s.n.], [19--]. Trabalho apresentado ao I Congresso de Administração Científica, São Paulo, nov. de 1950.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. História da educação: a organização escolar. 12 ed. – São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992. (Coleção educação contemporânea)

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira, História da educação no Brasil (1930/1973). Vozes, Petrópolis, 1978.

SÁ, Nicanor Palhares. O aprofundamento das relações capitalistas no interior da escola. Cadernos de Pesquisa, São Paulo. FCC, n. 59, p 20-29, maio, 1989.

SANDER, Benno. A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória sobre sua construção. In: RBPAE – v.23, n.3, p. 421-447, set./dez. 2007.

SANDER, Benno. Administração da educação no Brasil: evolução do conhecimento. Fortaleza, Ceará: Edições Universidade Federal do Ceará/Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 1982.

SANDER, Benno. Consenso e conflito: perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação. São Paulo & Niterói: Editora Pioneira/Universidade Federal Fluminense, 1984.

SANDER, Benno. Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1995.

SANTOS, Maria Dulce. Metáforas organizacionais da escola / Maria Dulce Santos. In: Millenium. - Ano 4, nº 13 (Janeiro de 1999), p. 216-224

SAVIANI, Dermeval, Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por outra política educacional. – Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

SAVIANI, Dermeval. História das idéias pedagógicas no Brasil. – Campinas, SP: Autores Associados, 2007. – (Coleção memória da educação).

SAVIANI, Dermeval. História das idéias pedagógicas no Brasil. Campinas: Autores Associados, 2007. 473p

SCHWARTZMAN, S.; BOMENY, H. M. & COSTA, V. M. R. Tempos de Capanema. São Paulo: Paz e Terra/FGV, 2000.

SILVA, Edna Lúcia; MENEZES, Estera Muszkat. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação – 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001. Disponível em: http://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia%20da%20Pesquisa%203a%20edicao.pdf . Acesso em: 24 fev. 2010.

SODRÉ, Nelson Werneck. Brasil: radiografia de um modelo. Petrópolis, Vozes, 1982.

SOUZA, A. R. Perfil da Gestão da Escola no Brasil. Tese (Doutorado em Educação). São Paulo: PUC-SP, 2007

SOUZA, Rodrigo Augusto de. MARTINELI, Telma Adriana Pacífico (UEM). Considerações Históricas sobre a influência de John Dewey no pensamento pedagógico brasileiro. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n.35, p. 160-162, set.2009

SOUZA, Sofia. PRADO, Vaner Jose do. Imagens Da Escola Como Organização: Uma Análise Comparativa Entre o Modelo Burocrático e a Anarquia Organizada através de Metáforas. São Paulo, 2009. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EOR2664.pdf. Acesso em: 13/03/2012.

TAYLOR, Frederick W. Princípios de Administração Científica. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1990. 103 p.

TEIXEIRA, A. Que é Administração Escolar? Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 36, n. 84, p. 84-89, 1961

TEIXEIRA, Anísio. A educação e a crise brasileira. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1956. 355p.

TEIXEIRA, Anísio. Ciência e Educação. Boletim Informativo CAPES. Rio de Janeiro, n.50, 1957. p.1-3.

TEIXEIRA, Anísio. Educação é um Direito. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

TEIXEIRA, Anísio. Em marcha para a democracia: à margem dos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, s.d. [1934]. 195p.

TEIXEIRA, Anísio. Porque "Escola Nova". Boletim da Associação Bahiana de Educação. Salvador, n.1, 1930. p.2-30.

TRAGTENBERG, Maurício. Administração, poder e ideologia. São Paulo : Moraes, 1980.

TRAGTENBERG, Maurício. Burocracia e ideologia. São Paulo : Ática,1974.

TRAGTENBERG, Maurício. Relações de poder na escola. Lua Nova [online]. 1985, vol.1, n.4, pp. 68-72.

VIDAL, Diana Gonçalves. 80 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: questões para debate. Educ. Pesqui. [online]. 2013, vol.39, n.3, pp. 577-588. Epub May 10, 2013.

VIEIRA, Sofia Lerche. “Educação e gestão: extraindo significados da base legal”. In. CEARÁ. SEUC. Novos paradigmas de gestão escolar. Fortaleza: Edições SEDUC, 2005, p. 7 – 20.

VIEIRA, Sofia Lerche. Educação Básica: política e gestão da escola. Fortaleza: Liber Livro, 2008.

WEBER, Max. Sociologia da burocracia. Org., introd. e trad. Edmundo Campos. 4ª ed., Rio de Janeiro, Zahar. 153 p.

XAVIER, M. E. S. P. Capitalismo e escola no Brasil: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961). Campinas, São Paulo: Papirus, 1990.

Teses e Dissertações

ARF, Fabiana Aparecida. Carlos Correa Mascaro e Moysés Brejon: contribuições dos assistentes de cátedra de José Querino Ribeiro para a Administração Escolar no Brasil. 2012. 1v. 191p. (Tese de Doutorado). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita – UNESP/Marília, São Paulo, 2012.

BARREIRA, Luis Carlos. O dependentismo e o desenvolvimentismo na reflexão de Anísio Teixeira sobre a educação escolar brasileira. 1989. 1v. 203p. (Dissertação de Mestrado). PUC-São Paulo, São Paulo, 1989.

BEDIN, Brigitte. Os pioneiros da Escola Nova, Manifesto de 1932 e 1959: semelhanças, divergências e contribuições. 2011. 1v. 171p. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo – FESUP, São Paulo, 2011.

CARDOSO, Silmara de Fátima. Viajar é inventar o futuro: narrativas de formação do ideário educacional brasileiro nos diários e relatórios de Anísio Teixeira em viagem à Europa e aos Estados Unidos (1925-1927). 2011. 1v. 156p. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo – FEUSP, São Paulo, 2011.

FAVORETO, Aparecida. Uma análise histórica da concepção de progresso no Projeto Educacional de Anísio Teixeira. 1998. 1v. 191p. (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual de Maringá, Paraná, 1998.

FILHO, Armando Tedeschi. Descentralização da educação: uma abordagem histórica com enfoque em Anísio Teixeira. 2002. 1v. 94p. (Dissertação de Mestrado). Universidade São Francisco. 2002.

FONTES, Solon Santana. Anísio Teixeira, um Educador Iluminista: premissas da modernidade no Brasil (1924-1970). 2005. 1v. 237p. (Tese de Doutorado). Universidade Federal da Bahia – UFBA, Bahia, 2005.

GALLO, Anita Adas. Introdução ao pensamento de Anísio Teixeira: uma perspectiva democrática em educação. 2003. 1v. 105p. (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita – UNESP/Araraquara, São Paulo, 2003.

GOMES, Margarete de Cássia. Influencia de Anísio Teixeira na educação brasileira (1930-1935). 2011. 1v. 100p. (Dissertação de Mestrado). Universidade Metodista de Piracicaba, São Paulo, 2011.

LEITE, Vera Lucia Marques. Da critica da Escola Única, a defesa da Escola Comum: Anísio Teixeira (1924-1935). 1990. 1v. 175p. (Dissertação de Mestrado). PUC-Rj, Rio de Janeiro, 1990.

LUZ, Helen Cristina Alves. Administração Escolar no Brasil: reflexão e crítica sobre o pensamento de Carneiro Leão. 2004. 1v. 125p. (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita – UNESP/Marília, São Paulo, 2004.

MATTOS, Sergio Tulio Generoso de. A noção de interesse na Escola Nova: formulações teóricas e a interpretação de Anísio Teixeira de 1924-1932. 2008. 1v. 234p. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Minas Gerais, 2008.

MENDOÇA, Maria Christina de Araujo. A Escola Nova em Pernambuco. 1987. 1v. 195p. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Pernambuco, 1987.

MENDONÇA. S.C. Carneiro Leão: sonhos e frustrações na Diretoria de Isntrução Pública do Distrito Federal (1922-1926). 1997. 1v. 189p. (Dissertação de Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-RJ, Rio de Janeiro, 1997.

MEURER, Adriele Cristina de Souza. O pensamento liberal e sua expressão na concepção educacional de Anísio Spínola Teixeira na década de 1930 no Brasil. 2012. 1v. 173p. (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Paraná, 2012.

MOREIRA, Carlos Otavio Fuiza. Anísio Teixeira: ciência, progresso e educação. 1995. 1v. 154p. (Dissertação de Mestrado). PUC-Rj, Rio de Janeiro, 1995.

NASCIMENTO, Rosenery Pimentel. Anísio Teixeira e o Sistema Nacional de Educação: contribuições para o debate sobre as políticas educacionais no Brasil. 2012. 1v. 215p. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Espírito Santo – UFES, Espírito Santo, 2012.

NOBRE, José Aguiar. Anísio Teixeira e os desafios para uma educação democrática e pública de qualidade no Brasil atual. 2012. 1v. 138p. (Dissertação de Mestrado). PUC-Campinas, São Paulo, 2012.

NUNES, Zilda Clarice Rosa. Anísio Teixeira: a poesia da ação. 1991. 2v. 610p. (Tese de Doutorado). PUC-Rj, Rio de Janeiro, 1991.

PAGNI, Pedro Angelo. Do “Manifesto de 1932” à construção de um saber pedagógico: ensaiando um diálogo entre Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira. 1999. 1v. 208p. (Tese de Doutorado). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita – UNESP/Marília, São Paulo, 1999.

REZENDE, Noemia Rodrigues. Anísio Teixeira: religiosidade e educação. 2002. 1v. 89p. (Dissertação de Mestrado). UPM-Sp, São Paulo, 2002.

RIBEIRO, Djeissom Silva. Para uma Teoria da Administração Escolar no Brasil: existe um modelo teórico? 2001. 1v. 196p. (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita – UNESP/Marília, São Paulo, 2001a.

RIBEIRO, Djeissom Silva. Teoria da Administração Escolar em José Querino Ribeiro e M. B. Lourenço Filho: raízes e processos de constituição de modelos teóricos. 2006. 1v.

220p. (Tese de Doutorado). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita – UNESP/Marília, São Paulo, 2006b.

SANTOS, Antônio Roberto. Anísio Teixeira: um educador em busca da democracia. 1999. 1v. 248p. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR, São Paulo, 1999.

SCHIMIDT, Ireneu Aloisio. A Filosofia da Educação de Anísio Teixeira e o Pragmatismo. 2003, 1v. 147p. (Dissertação de Mestrado). Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – URNERS, Rio Grande do Sul, 2003.

SELLARO, Lêda Rejane Accioly. Educação e Modernidade em Pernambuco – Inovações do Ensino Público (1920-1937). 2000. 1v. 281p. (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Pernambuco, 2000.

SILVA, André Luiz da Motta. Uma escola para a democracia: Estado, escola pública e estabilidade social em Anísio Teixeira. 2011. 1v. 194p. (Dissertação de Mestrado). Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul, 2011.

SILVA, Josie Agatha Parrilha. Carneiro Leão e a proposta de organização da educação popular brasileira no início do século XX. 2006. 1v. 131p. (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual de Maringá – UEM, Paraná, 2006.

SILVA, Sabina Maura. Matrizes filosóficas do pensamento de Anísio Teixeira. 2010. 1v. 320p. (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Minas Gerais, 2010.

SOUZA, Rodrigo Augusto. O pragmatismo de John Dewey e sua expressão no pensamento e nas propostas pedagógicas de Anísio Teixeira. 2004. 2v. 191p. (Dissertação de Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Paraná – Paraná, 2004.

Metáforas Organizacionais
Leitura Complementar (Teses)

FORMIGA, Leomarcos Alcantara. Metáforas da escola em perspectiva: implicações para uma gestão centrada na escola. 2003. 1v. 143p. (Tese de Doutorado). Universidade Metodista de Piracicaba, São Paulo, 2003.

SILVA, Maria Vieira. Empresa e Escola: Do discurso da Sedução a uma Relação complexa. 2001. (Tese de Doutorado). Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, São Paulo, 2001.

Leitura Complementar

Arquivo Edgard Leuenroth: http://www.ael.ifch.unicamp.br/site_ael/

Benno Sander - http://www.bennosander.com/index.php

BOTO, Carlota. A escola do homem novo: entre o Iluminismo e a Revolução Francesa. São Paulo: Unesp, 1996.

CARVALHO, M. M. C. A Escola e a República e outros ensaios. Bragança Paulista: EDUSF, 2003.

CUNHA, L.A. Educação, Estado e democracia no Brasil. São Paulo:Cortez, 1991.

DEWEY, J. Liberalismo, liberdade e cultura. Tradução Anísio Teixeira. São Paulo: Nacional, EDUSP, 1970.

FONSECA, C.S., História do Ensino Industrial no Brasil. Rio de Janeiro, Escola Técnica Federal, 1961.

GERMANO, José Willington. In: CUNHA, Luiz Antônio. Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985). A política educacional e a formação da força de trabalho industrial na era Vargas. São Paulo: Cortez, 1993.

HORTA, José Silvério Baia. Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil. São Paulo: Autores Associados/Cortes, 1982.

LINHART, Robert. Greve na fabrica. Trad. Miguel Arraes. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1986. 147 p. (Literatura e teoria literaria; v. 31)

LINHART, Robert. Lenin, os camponeses, Taylor. Trad. Daniel Aarão Reis e Lúcia Aarão Reis. Rio de Janeiro, Marco Zero, 1983, 172 p.

LOPES, Eliane Marta Teixeira. As Origens da Educação Pública: A Instrução na Revolução Burguesa do Século XVIII. Belo Horizonte, MG: Argvmentvm, 2008.

LUZURIAGA, Lorenzo. História da educação e da Pedagogia. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1983.

NAGLE, Jorge. Educação e Sociedade na Primeira República. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

PICHELI, Valdir. O IDORT enquanto proposta educacional no contexto de formação da hegemonia burguesa no Brasil (1930-1944). Dissertação de mestrado, Faculdade de Educação da UNICAMP, 1997.

MOTTA, F. C. P.. Burocracia e autogestão. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MOTTA, F. C. P... Organização e poder: empresa, estado e escola. São Paulo: Editora Atlas, 1990.

MOTTA, F. C. P... Teoria das organizações: evolução e crítica. 2.ª ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

MOTTA, F. C. P..; CALDAS, Miguel. (orgs.) Cultura organizacional e cultura brasileira. São Paulo: Atlas, 1997.

MOTTA, F. C. P..; FREITAS, Maria Ester. (orgs.) Vida psíquica e organizações. 2.ª ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2002.

MOTTA, F. C. P..; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia. Teoria geral da administração. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

SANTOS, Theobaldo Miranda, Noções de história da educação. São Paulo, Nacional, 1945.

TENCA, Álvaro. Razão e vontade política: O IDORT e a grande indústria nos anos 30. Dissertação de mestrado, Departamento de História do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, 1987.

WARDE, Mirian J. Americanismo e Educação: a fabricação do “homem novo”. Projeto Institucionalização, nacionalização dos padrões pedagógicos escolares. Programa de Estudos Pós-graduados em Educação: História, Política, Sociedade – PUC-SP, 2001.