

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM EDUCAÇÃO NÍVEL MESTRADO /
PPGE ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO, POLÍTICAS SOCIAIS E
ESTADO**

QUERINO RIBEIRO:

Um estudo sobre a origem da administração Escolar no Brasil.

ANDRÉIA EGGERS

CASCADEL, PR 2016

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM EDUCAÇÃO NÍVEL MESTRADO /
PPGE ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO, POLÍTICAS SOCIAIS E
ESTADO**

QUERINO RIBEIRO:

Um estudo sobre a origem da administração Escolar no Brasil.

ANDRÉIA EGGERS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE, área de concentração Educação, Políticas Sociais e Estado, pela discente Andréia Eggers, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Adrian Alvarez Estrada

**CASCADEL, PR
2016**

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DO
CAMPUS DE CASCAVEL – UNIOESTE**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM EDUCAÇÃO NÍVEL MESTRADO /
PPGE ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO, POLÍTICAS SOCIAIS E
ESTADO**

ANDRÉIA EGGERS

QUERINO RIBEIRO:

Um estudo sobre a origem da administração Escolar no Brasil.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação Strictu Sensu em Educação – PPGE, área de concentração Educação, Políticas Sociais e Estado, pela discente Andréia Eggers, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

COMISSÃO JULGADORA:

Prof. Dr. Adrian Alvarez Estrada Orientador – UNIOESTE

Prof. Dr. Carlos Antônio Bonamigo – UNIPAR

Prof. Dr. Valdecir Soligo – UNIOESTE

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM EDUCAÇÃO NÍVEL MESTRADO /
PPGE ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO, POLÍTICAS SOCIAIS E
ESTADO**

**DECLARAÇÃO DE RESPONSABILIDADE PELA AUTORIA DO TEXTO DA
DISSERTAÇÃO E CONHECIMENTO DAS IMPLICAÇÕES
LEGAIS ACARRETADAS PELO PLÁGIO**

Autor(a) : **ANDRÉIA EGGERS**

CPF: **00491959990**

Orientador(a): **ADRIAN ALVAREZ ESTRADA**

Co-orientador (a):

Data da defesa: **03.06.2016**

Título da dissertação: **QUERINO RIBEIRO: Um estudo sobre a origem da
administração Escolar no Brasil.**

Declaro, para os devidos fins, que o presente trabalho é de minha autoria e que estou ciente:

- ✓ do Regulamento e das normas do PPGE;
- ✓ dos Artigos 297 a 299 do Código Penal, Decreto-Lei no 2.848 de 7 de dezembro de 1940;
- ✓ da Lei no 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, sobre os Direitos Autorais e;
- ✓ que plágio consiste na reprodução de obra alheia e submissão da mesma como trabalho próprio ou na inclusão, em trabalho próprio, de ideias, textos, tabelas ou ilustrações (quadros, figuras, gráficos, fotografias, retratos, lâminas, desenhos, organogramas, fluxogramas, plantas, mapas e outros), transcritos de obras de terceiros sem a devida e correta citação da referência.

Cascavel, ____ de _____ de 20__.

Assinatura do(a) autor(a)

“A educação reflete a estrutura do poder, daí a dificuldade que tem um educador dialógico de atuar coerentemente numa estrutura que nega o diálogo. Algo fundamental, porém, pode ser feito dialogar sobre a negação do próprio diálogo”.

(Paulo Freire, 1987)

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e por todas as bênçãos e em especial por ter me proporcionado realizar este sonho da formação continuada.

Aos meus queridos pais Nelson e Cleunícia por me tornar o que sou.

Ao meu esposo Edson Luis Stroparo, pelo amor, companheirismo e apoio compartilhado todos os dias e por suportar as mais diversas adversidades cotidianas e horários atípicos.

Ao meu filho Andreas Thölken, pelo amor, compreensão e admiração e por suportar a minha ausência e ser parte do que hoje sou e tenho.

A minha filha do coração, Maria Luisa Stroparo, por compartilhar inúmeros momentos.

Aos meus sogros Zenilda e Élio Stroparo pelo incentivo e apoio.

A minha querida amiga Raquel Angela Speck, pelo incentivo, parceria, colegas de trabalho e confidente que já fomos.

Por Lori Speck, que em um momento de muita luta me disse; estude, e mostre que você pode.

A meus amigos de todas as horas Vera e Dieter Seyboth.

A minha amiga de todas e inúmeras horas e momentos Angela Prestes, companheira de muito tempo.

A Vera Pagnussati pela companhia nos Congressos e troca de ideias.

A Bianca Pizzatto, por me ouvir, por me direcionar e me apoiar acima de tudo nas minhas lutas diárias.

Ao Prof. Dr. Adrian Alvarez Estrada orientador desta pesquisa pelo compromisso, orientações e leituras criteriosas nos escritos sem as quais não estaríamos neste momento. Sempre conseguindo desfazer minhas dúvidas e angústias nos momentos mais difíceis.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. ADMINISTRAÇÃO EMPRESARIAL E A CONTRIBUIÇÃO PARA A DEFINIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR	14
1.1. UM BREVE HISTÓRICO DA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO	14
1.2. TAYLOR E A ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA	16
1.3. FAYOL E A ADMINISTRAÇÃO CLÁSSICA	22
1.4. O CURRÍCULO ESCOLAR: DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA À ESCOLAR	25
CAPÍTULO II – OS TEÓRICOS DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL ENTRE OS ANOS DE 1920 E 1950	32
2.1. BREVE HISTÓRICO DA GESTÃO ESCOLAR BRASILEIRA	32
2.2. AS REFORMAS DA REPÚBLICA VELHA (1889-1930)	34
2.2.1. <i>FERNANDO DE AZEVEDO (1894 - 1974)</i>	36
2.2.2. <i>ANÍSIO TEIXEIRA (1900-1971)</i>	40
2.2.3. <i>LOURENÇO FILHO (1897-1970)</i>	44
CAPÍTULO III – O PENSAMENTO DE JOSÉ QUERINO RIBEIRO E SUA IMPORTÂNCIA PARA O ESTUDO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL	50
3.1 O FAYOLISMO NA ADMINISTRAÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS	53
3.1.1. <i>ADMINISTRAÇÃO E A EDUCAÇÃO</i>	56
3.1.1.1 FORD	58
3.1.1.2 FAYOL	58
3.1.1.3 TAYLOR	59
3.1.2. <i>EMPRESA, ESTADO, ESCOLA</i>	60
3.1.3. <i>OS ELEMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO NA ESCOLA EMPRESA</i>	64
3.1.4. <i>OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO NA EMPRESA ESCOLA</i>	66
3.2 ENSAIO DE UMA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR	68
3.2.1. <i>PRIMEIRA PARTE</i>	70
3.2.2. <i>SEGUNDA PARTE</i>	74
3.2.3. <i>TERCEIRA PARTE</i>	75
CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	84

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM EDUCAÇÃO NÍVEL MESTRADO /
PPGE ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO, POLÍTICAS SOCIAIS E
ESTADO**

RESUMO

A presente pesquisa busca analisar traços da teoria de Administração Escolar produzida por Querino Ribeiro, mediante pesquisa bibliográfica de suas obras “*Ensaio de uma teoria da administração escolar*” e “*Fayolismo na administração das escolas públicas*”. A análise da bibliografia citada visa identificar raízes e os processos de constituição de modelos teóricos da administração escolar no Brasil. Também busca compreender investigação acerca das condições existentes (bases teóricas da época) e processos de produção das teorias da administração e categorias que fundamentaram as teorias administrativas desenvolvidas por Querino Ribeiro em seus livros já citados.

Palavras-chave: administração escolar; Querino Ribeiro; pensamento administrativo brasileiro.

ABSTRACT

Through a bibliographic research, this study seeks to analyze traces of the School Management theory produced by Querino Ribeiro in his works “*Essays of a school management theory*” and “*Fayolism in the management of public schools*”. The analysis of this bibliography aims to identify the origins and the processes of constitution of theoretical models about school management in Brazil. The study also aims to investigate the existing conditions (theoretical bases) and production processes of management theories and categories which grounded the ones developed by Querino Ribeiro in his books.

Keywords: school management; Querino Ribeiro; Brazilian management thinking.

INTRODUÇÃO

Hoje há uma grande profusão dos estudos em administração da educação no Brasil. Em 2001, a Associação Nacional de política e Administração da Educação (ANPAE) publicou o livro “Políticas e Gestão da Educação”, em parceria com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), compondo a série *Estado do*

Conhecimento nº 5. Esta publicação refere-se à pesquisa desenvolvida pela ANPAE intitulada “O estado da arte sobre política e gestão da educação no Brasil: 1991-1997”, que tinha por objetivo principal

Contribuir para o avanço do conhecimento relevante na área de administração da educação e consolidar sua base nacional de articulação e intercâmbio sistemáticos entre pesquisadores na área (ANPAE, 2001, p. 9).

Assim, o referido estudo faz um levantamento das pesquisas sobre Administração da Educação no Brasil, no período discriminado, e as dimensiona em 11 categorias, quais sejam:

1. Direito à educação e legislação do ensino
2. Escola/instituições educativas e sociedade
3. Financiamento da Educação
4. Gestão da Escola
5. Gestão da Universidade
6. Gestão de sistemas educacionais
7. Municipalização e gestão municipal da educação
8. Planejamento e Avaliações Educacionais
9. Políticas de Educação: concepções e programas
10. Profissionais da educação: formação e prática
11. O público e o privado na educação

O mesmo estudo evidencia ainda que

Quase 70% das pesquisas analisadas concentram-se em 5 categorias: a) profissionais da educação: formação e prática; b) políticas de educação: concepções e programas; c) gestão da escola; d) escola/instituições educativas e sociedade; e) gestão da universidade. Destas, há uma significativa preponderância de duas (mais de 30%): as que tratam da formação e prática dos profissionais da educação e as que dizem respeito às políticas de educação (ANPAE, 2001, p. 13).

A partir dos dados supracitados, constata-se que as pesquisas sobre o desenvolvimento da teoria da administração da educação no Brasil ainda são escassas, resumindo-se a atividades de pesquisa isoladas, e poucas

pesquisas/trabalhos que procuraram investigar raízes e processos de constituição de modelos teóricos da administração escolar no Brasil.

Nesse sentido, pretendemos estudar a obra de José Querino Ribeiro, considerado um dos pioneiros da administração escolar no Brasil. O problema de pesquisa que emerge desse trabalho trata-se da discussão teórica e filosófica que orientam as “teorias da administração escolar” que Querino Ribeiro propôs em suas obras “*Ensaio de uma teoria da administração escolar*” e “*Fayolismo na administração das escolas públicas*”, bem como a importância para o estudo das mesmas no Brasil. Acadêmico da USP, Querino Ribeiro foi fundador e primeiro presidente da ANPAE (Associação Nacional de Política e Administração da Educação) em 1961, cuja missão é construção do pensamento pedagógico e administrativo adotado na educação brasileira.

O objetivo central desta pesquisa é estudar as referidas obras de Querino Ribeiro, para procurar identificar as bases teóricas e históricas nas quais o autor estava inserido para formar sua versão sobre ciência da Administração Escolar.

O Trabalho está organizado em três capítulos. No primeiro capítulo analisaremos a constituição Administração Empresarial e sua contribuição para a definição da Administração Escolar como categoria analítica nos estudos pedagógicos. O Segundo capítulo realiza um estudo sobre a Administração Escolar no Brasil no período de 1920 e 1950. O terceiro capítulo analisa o pensamento de José Querino Ribeiro e sua importância para o estudo da administração escolar no Brasil, a partir de suas duas principais obras: o e *Fayolismo na administração das escolas públicas*¹ (1938), e *Ensaio de uma teoria de administração escolar*²(1978).

¹ Em 1938, José Querino Ribeiro era, há dois anos, assistente da Cadeira de Administração e Legislação Escolar do Instituto de Educação da USP. No momento em que, no cenário externo, avizinhava-se a eclosão da II Guerra Mundial e, internamente, o Brasil passava pela ditadura do Estado Novo, com Getúlio Vargas, Ribeiro publicava sua primeira obra de grande importância: *Fayolismo na administração das escolas públicas*. Já fazia seis anos que os pioneiros da Escola Nova tinham lançado seu manifesto à nação, alertando para a importância da educação no desenvolvimento da sociedade e na constituição da cidadania. O livro de Ribeiro fazia eco a essas ideias, ao assumir que a relevância da educação justificava todo esforço em bem administrá-la para alcançar os resultados almejados. No campo especificamente técnico-administrativo, ao tempo em que, tanto no Brasil quanto no exterior, ainda predominava uma concepção de gestão educacional e de direção de escolas fundamentada nos relatos de experiências exitosas, no âmbito do bom senso e das experiências pessoais do dia-a-dia, Ribeiro propunha um tratamento científico da

O trabalho está pautado numa pesquisa bibliográfica/documental, de cunho histórico, realizando uma abordagem das obras de José Querino Ribeiro e o estudo de alguns precursores da Escola Nova, Anísio Teixeira, Fernando Azevedo, Lourenço Filho. Além da pesquisa bibliográfica será feita uma análise das obras de Querino Ribeiro para refletir sobre o propósito da Administração Escolar.

Querino Ribeiro (1978) coloca que o avanço da organização da administração escolar está ligado ao desenvolvimento da Psicologia, Biologia e da Sociologia e focaliza com muita propriedade os principais problemas da Administração Escolar partindo da análise da complexidade e da responsabilidade da escola estabelecendo relações ente a Filosofia, Política Educacional e as Ciências de Comportamento. Ressalvas feitas por outros teóricos como Anísio Teixeira (1962) e Lourenço Filho (1963).

Querino Ribeiro (1978) divide “os processos da Administração Escolar” em três fases distintas, mas complementares, para a realização da escolarização: antes (planejamento, previsão e organização), durante (comando e assistência à execução) e depois (medição). A referência de Querino Ribeiro à importância da questão da autoridade em relação a da responsabilidade, leva-nos a inferir que, numa estrutura linear e hierárquica, a centralização responde pelo ajuste burocrático.

As teorias de Administração Escolar produzidas por Querino Ribeiro refletem características históricas, de natureza sociológica e antropológica, e guardam relação com as possibilidades organizacionais da escola de seu tempo. Suas análises introduzem fatores que permitem inferir um processo de

administração, indo buscar sua inspiração nas teorias da administração empresarial, mais especificamente nas ideias de Henri Fayol (1989).

²*Ensaio de uma teoria de administração escolar*, publicada pela primeira vez em 1952, constituiu a tese com que José Querino Ribeiro foi aprovado no concurso para provimento do cargo de catedrático da então Cadeira de Administração Escolar e Educação Comparada da antiga Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo. Nessa ocasião, o Brasil experimentava um período de democracia, no interregno entre o Estado Novo e o golpe de 1964. Desde 1946, discutia-se no Congresso o projeto da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que viria a ser aprovada e promulgada apenas em 1961, período rico em debates em torno da defesa do ensino público para todos. A obra pioneira de José Querino Ribeiro teve grande repercussão no mundo acadêmico e passou a influenciar especialmente os cursos de formação de administradores escolares. A partir de sua nova versão (1978), atualizada e ampliada por João Gualberto de Carvalho Meneses (Ribeiro, 1978), continuou sendo referência importante, adotada largamente nas habilitações de Administração Escolar dos cursos de Pedagogia.

construção científica para além do registrado em seus livros. Na realidade, seus ensaios influenciaram gerações de estudiosos de Administração Escolar no Brasil. É precisamente a partir de seu esforço intelectual, que contribuiu para o surgimento de novas condições e novos processos de produção no campo da Administração Escolar no Brasil, que os estudiosos de hoje escrevem novos ensaios e que este projeto também o assim deseja fazer.

CAPÍTULO I

1. ADMINISTRAÇÃO EMPRESARIAL E A CONTRIBUIÇÃO PARA A DEFINIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

1.1. UM BREVE HISTÓRICO DA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO

Desde as primeiras etapas de desenvolvimento humano (historicamente falando) houve diferentes formas de organização³ para manutenção da espécie, em cada temporada grupos de “homens” mudavam de um lugar para o outro, a procura de alimentos, se determinavam “das cavernas”, por se esconderem das peripécias da natureza e de animais selvagens, ou seja, um tipo de organização ainda primitiva. Edward Burns, professor de história em seu livro “História da civilização Ocidental” (1948, p.18) expressa na sua pesquisa sobre o homem pré-histórico o seguinte fato:

Também foram encontrados indícios de um certo progresso da cultura não material. Nas entradas das cavernas em que vivia ou em que, pelo menos, se refugiava o homem neanderthalense, descobriram-se eiras em que era trabalhado o sílex e lareiras de pedra onde, ao que parece, eram alimentadas enormes fogueiras. Isto sugere a origem da cooperação e da vida grupal, e talvez os rudes primórdios de instituições sociais.

Comprova-se assim, que o ser humano sempre necessitou de organização social para manter a sobrevivência, ainda que não seja uma “administração” propriamente dita, mas era uma organização com cunho administrativo, pois necessitava de uma postura para, por exemplo, manter o fogo aceso, mesmo com uma evolução intelectual não tão privilegiada.

Ainda em relação ao homem de Neandertal:

Formulou um complicado sistema de magia simpática, destinado a aumentar a sua provisão de alimentos. Baseia-se a

³ Segundo Maximiano, podemos definir que a Organização é uma combinação de esforços individuais que tem por finalidade realizar propósitos coletivos. http://www.cefetsp.br/edu/natanael/Apostila_ADM_parte1.pdf

magia simpática no princípio de que, se imitarmos um resultado desejado, produziremos automaticamente esse resultado. Aplicando esse princípio, o homem de Cro-Magnon fez pinturas nas paredes das suas cavernas, representando a captura de renas na caça, ou esculpiu imagens do urso das cavernas com o flanco trespassado por azagaias.(BURNS, 1948, p. 24)

Se compararmos o comportamento do homem Neanderthal com o que temos por administração hoje, poderíamos dizer que usavam de uma estratégia de planejamento, ainda que não sistematizado. Diante do exposto, verifica-se que o homem sempre utilizou de uma organização para viver em sociedade, ainda que não fosse teoricamente pensada ou organizada.

Segundo Chiavenato (2007, p.56) estudos mostram claramente que a administração sempre esteve presente na sociedade. O pensamento administrativo foi fortemente influenciado pelos filósofos gregos, como Platão, Sócrates e Aristóteles.

Platão, filósofo grego, discípulo de Sócrates, (429 a.C. – 347 a.C.), também deu sua contribuição, relatando em sua obra intitulada “A República”, seu ponto de vista sobre democracia e administração dos negócios públicos. Aristóteles, filósofo grego, discípulo de Platão, estudou a organização do Estado e relata três tipos de administração pública: monarquia, aristocracia e democracia. (ROSSÉS,2014, p.75)

Temos como exemplo também,

Francis Bacon, filósofo inglês, (1561-1626) antecipa-se ao princípio da administração, conhecido como princípio da prevalência do principal sobre o acessório, enfocando a separação do que é essencial e do que é acessório. (ROSSÉS, 2014, p. 76)

Essa organização se tornou cada vez mais frequente e necessária ao longo dos séculos, mesmo quando da preparação para uma batalha e ou até mesmo para a construção de enormes monumentos que até hoje, não foram trazidos elementos que comprovem como foram construídas e como se deu a organização da mesma, exemplo disso temos as famosas pirâmides do Egito. Da mesma forma também há excelentes formas de organização que poderiam ser analisadas profundamente, como a construção da muralha da China.

Ainda de acordo com Chiavenat,

A administração nada mais é do que a condução racional das atividades de uma organização seja ela lucrativa ou não-lucrativa. A administração trata do planejamento, da organização (estruturação), da direção e do controle de todas as atividades diferenciadas pela divisão de trabalho que ocorram dentro de uma organização. Assim, a administração é imprescindível para existência, sobrevivência e sucesso das organizações. Sem a administração, as organizações jamais teriam condições de existir e de crescer (CHIAVENATO, 2003, p.30).

Se a administração está atrelada à forma de organização de pessoas ou de um grupo social, logo podemos dizer que cada forma de administrar é diferente em cada grupo ou empresa, pois cada uma tem uma necessidade emergente e pontual para ser atendida.

A própria igreja tinha e tem sua organização baseada em princípios administrativos.

Hoje, a Igreja Católica, tem uma organização tão simples e eficiente que sua enorme organização mundial pode operar satisfatoriamente sob o comando de uma só pessoa, o Papa. Esta forma de organização tem atravessado séculos e sua forma primitiva tem permanecido mais ou menos a mesma: um chefe executivo, um colégio de conselheiros, arcebispos, bispos, párocos e a congregação de fiéis. Apoiada não só na força de atração de seus objetivos, mas também na eficácia de suas técnicas organizacionais e administrativas, a igreja tem sobrevivido às revoluções do tempo e oferecido um exemplo de como conservar e defender suas propriedades, suas finanças, rendas e privilégios (ROSSÉS, 2014, p. 17).

A administração tem suas raízes na organização pessoal ou grupal da sociedade. O que diferencia é que a administração teve um cunho de pesquisa e estruturação (ou organização) levada à pesquisa científica que foi sistematizada e utilizada para influenciar outras formas de organizações.

1.2. TAYLOR E A ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA.

A intensificação da Administração propriamente dita deu-se, após a Revolução Industrial no século séc. VII, fruto do Capitalismo ao substituir parte da força humana pelas máquinas.

O capitalismo traz uma forma de organização diferenciada para a sociedade. O crescimento das cidades e a expansão do comércio trouxeram condições materiais e intelectuais para o desenvolvimento do modo de produção capitalista, o que trouxe a ascensão da burguesia, “que está interessada não nas relações sociais, mas, nas relações de preço, não no trabalho, mas, na produção” (BRAVERMAN, 1987, p.63).

Nessa perspectiva o homem passa a vender sua força de trabalho:

O processo de trabalho começa, portanto, com um contrato ou acordo que estabelece as condições da venda da força de trabalho pelo trabalhador e sua compra pelo empregador (BRAVERMAN, 1987, p. 72)

Com essa forma de exploração, ainda que despercebida por alguns trabalhadores, observou-se alguns percalços em relação ao trabalhador que passou de escravo para assalariado, mas que, no entanto, ainda necessitava ser gerenciado para que houvesse uma produção efetiva.

Os sistemas de subcontratação e produção domiciliar eram afligidos por problemas de irregularidades da produção, perdas de material em trânsito, desfalques, lentidão no fabrico, falta de uniformidade e rigor na qualidade do produto.(BRAVERMAN, 1987, p.66)

O controle sobre o ser humano teve grandes influências, desde os períodos mais remotos passando pela escravidão, porém no capitalismo no qual a *mais valia*⁴torna-se dominante e a produção não poderia ser perdida, “houve a necessidade de controlar o processo produtivo”. (KUENZER, 1984)

...o controle surgiu da passagem do modo artesanal para o modo industrial de produção, quando passa a se desenvolver de forma mais completa e sistematizada do que o fora até então, a partir do surgimento de novas relações sociais inauguradas com o advento do capitalismo industrial. (KUENZER, 1984, p.39)

⁴Braverman nos mostra que a divisão social do trabalho expressa meios de segmentação da sociedade, enquanto que a divisão do trabalho na produção busca a valorização do capital, por meio da mais valia, ou seja, o valor excedente produzido pelo trabalhador e apropriado pelo capitalista (BRAVERMAN, 1987, p. 375.)

Com a expansão da industrialização, cada vez mais houve a necessidade de contratação de pessoas, as fábricas de automóveis no caso da Ford tiveram sua produção expandida rapidamente o que conseqüentemente aumentou o número de trabalhadores. Como meio de adequação da época as fábricas iniciaram um processo de divisão do trabalho separando a concepção da execução. (KUENZER, 1984).

A alienação do homem de seu próprio trabalho, e conseqüentemente a sua divisão, é justificada por uma pretensa reconstrução da unidade no âmbito da organização. Daí a origem, a especificidade e a importância da gerência, que passa a se constituir na ciência do controle: elemento indispensável de integração do trabalho dividido, da padronização do processo produtivo, de maximização dos fatores de produção, enfim, do atingimento do objetivo de empresa capitalista, representado pela reprodução ampliada do capital (KUENZER, 1984, p.39).

A sistematização de toda essa forma de organização industrial a chamada “Teoria Geral da Administração” aconteceu de forma bem tardia, por volta do séc. XX por Taylor e depois complementada pelas ideias de Fayol. Tardia porque de maneira geral já havia atingido todos os setores da vida social (KUENZER, 1984).

A Revolução Industrial que teve início no séc. XVIII, na Inglaterra trouxe profundas transformações no âmbito da organização social e econômica em que ela aconteceu e por volta do séc. XX chegou a atingir quase todo planeta. Houve alteração dos métodos de trabalho, o que antes era estritamente manual, ou uma produção artesanal típica das Corporações de Ofício⁵ passa para a manufatureira, no início desta Revolução. Essa transição trouxe novos produtos químicos, novos processos de produção de ferro, crescente energia a vapor entre outros processos importantes da época, o que passou a instalação de fábricas e culminou com sistematização do trabalho. Com isso houve a divisão do trabalho, lutas sociais se intensificaram, pois, o processo de

⁵ As Corporações de Ofício eram associações, existente no final da idade Média, que reuniam trabalhadores(artesãos) de uma mesma profissão, que serviam para defender os interesses trabalhistas e econômicos dos trabalhadores (FRANCO,2001, p.36).

produção e a exploração mudaram de formas, não que elas não existissem antes.

O trabalho que era desenvolvido do início ao fim por uma pessoa, passou a ser dividido. Cada trabalhador era responsável por uma parte desse trabalho. Com o tempo alguns trabalhadores foram detentores do ritmo nos processos de trabalho. Esses ensinavam aos novatos o trabalho a se realizar na fábrica, isso fazia com que a concentração dos conhecimentos necessários à fabricação de mercadorias estivesse nas mãos dos operários mais experientes que, para diminuir o lucro dos patrões, mantinham um ritmo mais lento de produção, além de dar autoridade a eles no interior das empresas.

Todo novo trabalhador, ao ingressar na fábrica, era instruído pelos companheiros sobre sua função no trabalho que devia fazer e advertido de que, se não obedecesse a essas instruções, seria substituído em pouco tempo. As instruções a esse respeito eram coisa muito séria, sobretudo nos tempos de desemprego, quando os empregados consideravam um dever de solidariedade produzir o menos possível, para que não faltasse trabalho (TAYLOR, 1990, p.11).

Observando a tudo isso, um engenheiro norte-americano, Frederick Winslow Taylor, no início do séc. XX propôs medidas para aumentar a produção, dinamizando ao máximo o processo de produção capitalista. Taylor passou a agregar valores ao salário em decorrência da elevação da produtividade.

Taylor era, indiscutivelmente, um obsessivo compulsivo. (QUARTIERO, 2004, p. 45) Nascido em Gremantown (EUA) em 20 de março de 1856, filho de classe média, “desde criança ele era obcecado por livros e estudos” (FERREIRA, 2004, p. 38) Pode frequentar escolas renomadas e pleitear uma vaga no curso de direito de Harvard, no entanto, pela sua expressiva obsessão por leitura teve um acometimento visual o que o fez desistir do curso. Começou a trabalhar como mecânico, contudo, em 1873 houve uma onda de demissões e ele acaba por perder seu emprego. Passa a fazer parte de uma indústria como operário, após um furto do contador, passou a assumir o cargo provisoriamente. Pouco depois, tornou-se torneiro e logo depois mestre dos tornos. E ocorrendo uma situação inusitada na fábrica na qual trabalhava, teve

o esgoto entupido, numa ação Taylor desentupiu sozinho o esgoto o economizou uma fortuna ao dono da fábrica, foi elevado, assumiu o cargo de contramestre. Taylor tinha como meta produzir mais em menos tempo. Apenas em 1880 foi cursar Engenharia, teve seus estudos financiados então pela fábrica que trabalhava. Em 1881 apresentou pela primeira vez seu método “produzir mais em menos tempo com a mesma qualidade e sem gerar conflitos com os operários” (FERREIRA, 2004, p. 25).

“Quando deixou a MIDVALE (empresa que trabalhava) tornou-se o primeiro engenheiro a desenvolver consultoria de empresas de forma independente” (AKTOUF apud FERREIRA et al. 1997,p 15). Taylor realizou palestras explicando seu método, apesar de não ser um bom orador e hoje é considerado o pai da Administração Científica (FERREIRA, 2004, p.18).

Em 1911, Taylor publicou sua mais importante obra, “Princípios da Administração Científica”, onde expôs seu método, que consiste num modelo de produção fragmentado no qual cada trabalhador era responsável por exercer um trabalho específico no sistema industrial. A organização era feita de modo hierarquizada e sistematizada, o trabalho começou a ser cronometrado, o trabalhador “vendia” a sua mão de obra na incumbência de cumprir com suas tarefas no menor tempo possível, para que pudesse produzir mais e mais.

A grande característica de Taylor era de ser “servo do seu trabalho” mesmo que não tivesse nenhuma afinidade com a função que lhe foi designada nunca desistia até chegar ao seu término. Não era um chefe agradável, porém, era justo com os seus trabalhadores. Em seus métodos estavam contidos três princípios baseados na preocupação da observação:

Atribuiu a cada operário a tarefa mais elevada que lhe permitisse as aptidões; solicitar a cada operário o máximo de produção que pudesse esperar de um trabalhador hábil de sua categoria; que cada operário, produzindo a maior soma de trabalho, tivesse uma remuneração adequada, ou seja, 30 a50 por cento superior à média dos trabalhadores de sua classe (TAYLOR, 1990, p. 40).

A ideia de administração científica elencada por Taylor tinha como base normas e leis devidamente formuladas por meio de observações e experimentos que se transformariam em uma ciência dentro da administração.

O desenvolvimento duma ciência, por outro lado, envolve a fixação de normas, leis e fórmulas, que substituem a orientação pessoal empírica do trabalhador e que só podem ser realmente usadas depois de terem sido sistematicamente verificadas, registradas etc. (TAYLOR,1978, p. 41).

Como já foi dito, a ótica central da Administração Científica consiste basicamente em “preparar, fazer e executar tarefas”, e que uma parcela significativa do problema reside na “direção”.

O trabalho de cada operário precisa ser planejado pela direção pelo menos com um dia de antecedência e cada homem recebe, na maioria dos casos, instruções escritas completas que minudenciam a tarefa de que é encarregado e também os meios usados para realizá-la (TAYLOR,1978, p. 42).

Um dos diferenciais de Taylor era que ele gostava de estar entre os seus. Estar entre os operários e vestir-se à sua maneira era o que trazia gosto para Taylor.

O taylorismo é uma doutrina econômica e tecnocrática sobre a organização do trabalho, destinada a obter o máximo de rendimento com o mínimo de esforço e no menor espaço de tempo. Estabelecida no início do século XX por Taylor, essa doutrina defende a especialização de funções em detrimento de fatores humanos, sociais ou psicológicos. Além disso, dá ênfase às tarefas que foram simplificadas e padronizadas, com o objetivo de permitir a especialização do trabalhador e o aumento dos índices de produtividade (SOUSA, apud BRASIL 2006, p. 50).

A influência do sistema Taylor perpassa gerações, porém, em termos de administração escolar, nada cita em seus escritos. Percebe-se que sua preocupação maior está voltada a forma de organização empresarial. Mas, embora a obra de Taylor não faça referências explícitas à questão educacional, é inegável que seus princípios influenciam os sistemas educacionais. Basta observarmos, por exemplo, o grande volume de estudos e pesquisas realizadas sobre meritocracia e educação, e como a discussão sobre pagamento por mérito (incentivos monetários) a docentes atrelados a questão de desempenho e outras variáveis está cada vez mais presente nos discursos educacionais.

O documento “A travessia social”(2016) espécie de cartilha com propostas do PMDB para a área social, explicita as propostas educacionais do governo Temer para a área educacional. Apresenta diretrizes genéricas como “foco na qualidade do aprendizado e na sala de aula”, e “dar consequências aos processos e resultados das avaliações”. Prevê o pagamento de bônus para professores a partir da *performance* dos alunos e participação em programas de certificação. Esses elementos não são objeto de análise nesta dissertação, mas trouxemos aqui apenas com o intuito de ilustrar como os princípios do sistema Taylor ainda têm impacto no meio educacional.

1.3. FAYOL E A ADMINISTRAÇÃO CLÁSSICA

Paralelamente a forma de organização administrativa científica elencada por Taylor se destaca Henri Fayol (1841-1925) um francês, engenheiro por profissão, dedicou-se desde cedo aos estudos sobre administração o que levou a fundar a sua doutrina Fayolismo, que tinha como tradução “escolas de chefes”.

Criou o Centro de Estudos Administrativos, no qual vários intelectuais e entendidos do assunto se reuniam para discussões. Dessas discussões nasceram alguns exemplares que foram distribuídos em toda a Europa.

Minha doutrina tem por objetivo facilitar a gerência de empresas, sejam industriais, militares ou de qualquer índole. Seus princípios, suas regras e seus processos devem, pois, corresponder tanto às necessidades do Exército como às indústrias. (FAYOL, 1978, p. 9)

Ainda para Fayol,

a administração não é um privilégio nem uma carga pessoal do chefe ou dos diretores da empresa; é uma função que se reparte, como as outras funções especiais, entre a cabeça e os membros do corpo social” (MORRIN, apud FAYOL, 1989 p.10).

Em síntese o princípio do Fayolismo é que “Em toda classe de empresas, a capacidade essencial dos agentes inferiores é a capacidade essencial dos grandes chefes”.

O fayolismo ainda elenca alguns princípios gerais da administração como: divisão do trabalho, a autoridade, a responsabilidade, a disciplina, a unidade de mando, a convergência de esforços, a estabilidade de pessoal e a remuneração adequadas às capacidades” (MORRIN, apud FAYOL, 1989, p.10).

Fayol vê a importância da administração em todas as categorias sejam, nas indústrias, escolas e até mesmo na família. Essa administração estaria pautada em cima de uma doutrina, de forma palpável e justa para que se mantivesse a ordem. (MORRIN, apud FAYOL, 1989).

Em seu livro “Administração Industrial e Geral” Fayol esclarece que suas ideias são sistematizadas em quatro partes: 1) necessidade e possibilidade de um ensino administrativo; 2) princípios e elementos da administração; 3) observações e experiências sociais; 4) lição de guerra. Contudo, no livro apenas as duas primeiras ideias são desenvolvidas, as demais ele afirma que irá desenvolver no seu próximo livro, o que não chega a acontecer.

Fayol tem sua preocupação pautada no preparo de grandes “chefes” para grandes indústrias, e que por meio da escola técnica isso não seria possível, mas entre outros requisitos muito além do conhecimento. Argumentava que o chefe não poderia ser qualquer pessoa:

Verifica-se se o escolhido possui a dose necessária de capacidade técnica, mas, entre os candidatos de valor técnico quase equivalente, será dada preferência ao que for considerado superior por suas qualidades de presença, autoridade, ordem, organização e outras, que são os próprios elementos da capacidade administrativa (FAYOL, 1989, p.37).

Fayol elencou quatorze princípios para desenvolver com sucesso a “Gestão Administrativa”⁶ a grande ênfase que o autor coloca sobre os grandes chefes:

⁶ Fayol dizia que a administração é diferente das outras funções e por isso criou quatorze princípios que devem ser aplicados a gestão e são de imensa necessidade para o gestor: 1. Divisão do trabalho; 2. Autoridade e responsabilidade; 3. Disciplina; 4. Unidade de comando; 5. Unidade de direção; 6. Subordinação dos interesses individuais aos interesses gerais; 7. Remuneração do pessoal; 8. Centralização; 9. Cadeia escalar; 10. Ordem; 11. Equidade; 12. Estabilidade do pessoal; 13. Iniciativa; 14. Espírito de equipe.

Podemos, destarte, concluir que a primeira condição inerente ao chefe de uma grande empresa é a de ser um bom administrador. Deduz-se, pois, que a segunda condição necessária é a de possuir profunda competência na função característica da empresa (FAYOL, 1989, p. 98).

Enfatiza que os grandes chefes necessitam qualidades e os conhecimentos desejáveis elencando sete principais, onde se destaca o quinto que fala da capacidade administrativa o modelo, cujos elementos estão caracterizados pela sigla “POCCC” que significa:

- Planejar,
- Organizar,
- Controlar,
- Coordenar e
- Comandar; que deveriam ser as peças chaves para um bom gestor.

Fayol entendia que a Administração deveria acontecer de cima para baixo, ou seja, da parte para o todo, pois para ele importava a produção final. Foi criticado por achar que a Administração deveria acontecer fora das demais funções da fábrica e que deveria haver uma pessoa responsável pela “Gestão da Administração”.

Tanto Taylor quanto Fayol estavam preocupados com a função econômica. Taylor queria um modelo de “produção” mais eficiente e ágil. Fayol tinha essa preocupação também, e ambos sabiam que para que isso acontecesse era necessário um modelo de “administração” eficaz e bem elaborado.

Esses dois modelos são frutos de uma economia capitalista e das formas como o Estado da época estava preocupado com o modelo desenvolvimentista na busca incessante de lucros e crescimento industrial.

O modelo de sistema escolar não poderia estar longe desses patamares já que no Brasil, entende-se que a realidade educacional resulta da transformação econômica política e social do país. Além disso, nosso país teve

forte influência portuguesa e foi colônia de exploração, ou seja, sempre atendendo aos objetivos de algo ou alguém cujos objetivos não estavam diretamente relacionados a realidade de fato.

As novas formas de padronização decorrem de modelos políticos elencados, de modelos ocultos de dominação, uma forma de controle absoluto já que as diferenças sociais são inerentes ao processo capitalista.

A formulação de suas teorias insere-se no contexto intelectual próprio dos avanços científicos das primeiras décadas do século XX e suas implicações para o estudo da educação e da sociedade.

1.4. O CURRÍCULO ESCOLAR: DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA À ESCOLAR.

Dentro de um contexto social não há como separar economia, política, educação e sociedade. São termos que estão interligados, associados em todos os âmbitos e também não podem ser isolados, pois são interdependentes. Essa interdependência, automaticamente faz com que exista um fio condutor que quando uma das extremidades é atingida todas sentem de alguma forma as consequências.

A mesma forma de organização administrativa que Taylor propôs em seu método foi levada a organização dos currículos escolares por Bobbit (1918, apud CALLAHAN, 1962, p. 81) um dos primeiros a se preocupar com o Currículo, com o que ensinar e que perfil de aluno formar. As ideias de Bobbit eram claramente conservadoras, sua intenção era transformar radicalmente o sistema educacional. Propôs uma escola, que funcionasse nos mesmos moldes de uma empresa comercial e ou industrial:

Bobbit queria que o sistema educacional fosse capaz de especificar precisamente que resultados pretendia obter, que pudesse estabelecer métodos para obtê-los de forma precisa e formas de mensuração que permitisse saber com precisão se eles foram realmente alcançados (SILVA, 1999, p. 23).

Essa caracterização de Bobbit iria levantar fortes correntes, pois ele queria transferir para a educação o modelo Taylor, uma espécie de “moldagem”

no qual buscava se analisar quais as habilidades e necessidades existentes no mercado e desenvolver um currículo que atingisse esse ideal proposto.

Mas, não só a teoria Taylorista trouxe contribuições para a administração escolar,

Outros calcaram-se em Fayol ou em ambos, como é o caso de Moelann, e no Brasil, o trabalho pioneiro de Querino Ribeiro, de 1938, sobre o fayolismo na administração da escola pública. (KUENZER,1984, p.40)

No Brasil, também houve transformações significativas no âmbito escolar. Essas transformações são advindas da Revolução Industrial, isso é fato. Por volta da década de 20, nosso país tinha uma base agroexportadora muito forte, fortalecido por bases políticas da oligarquia na qual se denominava “café com leite” onde os gestores se revezavam entre o Estado de Minas Gerais e São Paulo (locais de produção de gado e café). O Brasil era um dos países que exportava mais de 80% da produção cafeeira para os EUA, mas com a queda da bolsa de Nova Iorque em 1929, a exportação caiu significativamente trazendo sérios prejuízos ao nosso país, era a chamada crise de 29.

Dessa forma ocorreram mudanças na sociedade, política e principalmente na economia. Ocorreu maior incentivo à industrialização e a substituição de importados, passou a se instalar fábricas e concomitantemente a necessidade de trabalhadores para estas cresceu, com isso o intensificou-se a demanda escolar, uma vez que, necessitavam pessoas no mínimo alfabetizadas para fazerem parte desta nova forma de organização econômica. Obviamente que essas escolas não surgiram para atender a uma população com intuito de uma educação científica e de desenvolvimento pessoal, mas para atender a demanda das fábricas através do controle do Estado.

A partir da década de 30 houve algumas tentativas de modificações na educação, com um olhar mais flexível, a exemplo disso, o Manifesto do Pioneiros da Educação, porém o Estado ainda continua a administrar a educação em face dos seus objetivos. “Na realidade, antes de 1930 existia

pouca teoria e reduzida sistematização do conhecimento no campo da administração da educação no Brasil” (SANDER, 2007, p. 20).

A intensificação da Administração Escolar, veio em paralelo com industrialização, e começa a tomar forma em um contexto que privilegiava o avanço da industrialização e os ideais de progresso, pautava-se na necessidade da ampliação na oferta de educação firmada em pilares científicos e a efervescência intelectual manifestou-se por meio de movimentos reformistas na administração do Estado e da mesma forma na gestão da educação (SANDER, 2007).

Na área educacional se materializou na Associação Brasileira de Educação (ABE) em 1924, e no Manifesto dos Pioneiros⁷ em 1932 que evidenciava as primeiras preocupações com a administração escolar no Brasil, apontando que:

Onde se tem de procurar a causa principal desse estado antes de inorganização do que de desorganização do aparelho escolar, é na falta, em quase todos os planos e iniciativas, da determinação dos fins de educação (aspecto filosófico e social) e da aplicação (aspecto técnico) dos métodos científicos aos problemas de educação. Ou, em poucas palavras, na falta de espírito filosófico e científico, na resolução dos problemas da administração escolar (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932).

O manifesto se apoiou no objetivo de transformar a educação tirando seu estigma de “pragmática” deixando se servir aos ideais de classe, mas nos “interesses do indivíduo” fundada no princípio da vinculação da escola com o meio social meio este que estaria colocando como ideais da educação a “solidariedade”, o “serviço social” e a “cooperação” (GHIRALDELLI, 2005, p.45).

O manifesto foi assinado por 26 signatários, bastante heterogêneos, mas nada que os impedissem de chegarem a um ponto em comum em relação às necessidades da educação. Entre os precursores destacamos os chamados

⁷ Trata-se de um documento escrito por 26 educadores, com o título “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova – A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo”. Circulou em âmbito nacional com a finalidade de oferecer diretrizes para uma política de educação e representou simultaneamente, um plano de ação nacional em busca da estruturação de um sistema educacional e um documento de discussão e reflexão sobre o ambiente político e social dos anos de 1920 e 1930.

“cardeais do manifesto” Fernando de Azevedo, responsável por redigir o manifesto, Anísio Teixeira e Lourenço Filho, que serão abordados no próximo capítulo deste trabalho.

Outros signatários foram: Roldão Lopes de Barros, professor de História no Instituto Caetano de Campos em São Paulo, Almeida Júnior, professor do colégio Caetano de Campo e professor de Medicina legal da Faculdade de Direito de São Paulo, Cecília Meireles era docente de Desenho da Escola Normal do Distrito Federal, além de outros, também significativos nesse processo. (GHIRALDELI, 2005)

Em 1938 é fundado o INEP – Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, e em 1941 seu primeiro trabalho é publicado pelo instituto sobre administração do ensino no Brasil, onde revela o grande atraso da administração da educação no país. Nesse período também são incentivados cursos técnicos:

O próprio Funcionamento do INEP, sob a direção de Lourenço Filho e Anísio Teixeira, estava orientado para formação de pessoal docente técnico e administrativo, cuja a escassez dificultava a administração dos serviços de educação. (FÉLIX, 1984, p.25)

O INEP promoveu vários cursos de preparação e aperfeiçoamento de administradores escolares para o Brasil e América Latina, contando com a colaboração da UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – e da OEA – Organização dos Estados Americanos (SANDER, 2007).

[...] são desenvolvidas as bases de uma organização escolar “científica”. A administração escolar surge como disciplina introduzida no Curso de Pedagógico do Instituto de educação do Rio de Janeiro, cuja a reforma foi elaborada por Anísio Teixeira, 1933, sendo em seguida adotada, 1934, no currículo do Curso Especializado de Administradores Escolares do Instituto de Educação de São Paulo. Em 1939, é incluído, também, no currículo do curso de Pedagogia da Faculdade de Filosofia da Universidade do Brasil. (FÉLIX, 1984, p. 24)

Essas ações buscam no contexto histórico, a produção de materiais desenvolvidos por teóricos da temática que procuraram uma solução racional e eficiente que pudesse contribuir para o desenvolvimento da administração

escolar, esse era o foco central que perpassava na área educacional e que desembocaria na promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1961 (SANDER, 2007).

Outro acontecimento importante em 1961 foi à fundação da ANPAE⁸ (atual Associação Nacional de Política e Administração da Educação), que é conhecida como a mais antiga associação de administradores educacionais da América Latina de início tinha como nome “*Associação Nacional de Professores de Administração Escolar*”.

[...] no dia 11 de fevereiro de 1961, nasceu a Associação Nacional de Professores de Administração Escolar (ANPAE), por ocasião do encerramento do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar, realizado na Universidade de São Paulo, por convocação de **José Querino Ribeiro**, então professor catedrático de administração escolar e educação comparada da USP, e com o patrocínio de Anísio S. Teixeira, então diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), que hoje leva seu nome(SANDER, 2007, p.7).

A ANPAE foi concebida com o propósito de lutar pelo direito à educação de qualidade para todos, por meio de sua participação na formulação de políticas públicas de educação e na concepção de práticas de gestão democrática.

Os primeiros trabalhos dos pioneiros em consonância com a tentativa de sistematização de teorias referente à administração escolar no Brasil são realizados por: Anísio Teixeira (1935; 1956), José Querino Ribeiro (1938; 1952; 1978) e Carneiro Leão (1939). (SANDER, 2007)

Assim, inicia-se um período de valorização da administração da escola pública. Os trabalhos em geral apresentam a relevância da organização da gestão da escola, são os de trabalhos de José Querino Ribeiro (1938; 1952; 1968) e Lourenço Filho (1972) que revelam questões referentes

⁸A Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) é a mais antiga associação de administradores educacionais da América Latina e a primeira associação brasileira da sociedade civil organizada no campo da educação depois da Associação Brasileira de Educação fundada no âmbito do movimento dos Pioneiros da Educação no início da década de 1930. Desde o seu nascimento, em 1961, a ANPAE passou por várias encarnações, testemunhando e protagonizando os movimentos e contradições que marcaram a trajetória da construção do conhecimento e das práticas de gestão da educação adotadas ao longo das últimas cinco décadas.<http://www.anpae.org.br/website/sobre-a-anpae/nossa-historia>

à administração, como melhoria do desempenho, redução de desperdícios e utilização de forma racional dos recursos disponíveis (PARO, 2010).

O primeiro trabalho de Querino Ribeiro foi inspirado, em Fayol, resultando na obra “Fayolismo na administração das escolas públicas” (1938) onde revela, de acordo com Paro (2009), seu pensamento sobre “empresa”, não a relacionando ao capitalismo, pensava a “empresa” como um conjunto de indivíduos em ação coletiva sob certa hierarquia. Querino Ribeiro é considerado o teórico nacional cujo trabalho é pioneiro na sistematização da Administração Escolar, é “indicado na bibliografia dos planos de curso da disciplina de Administração escolar de algumas universidades brasileiras, de acordo com levantamento realizado em 1980” (FELIX, 1989, p.71).

A obra, apesar de não ter sido indicada em todos os planos do curso de Administração escolar, é considerada um clássico da área, foi inspirada nos trabalhos de Taylor e Fayol entre outros. “Ensaio de uma Teoria de Administração Escolar” (1952 e 1978⁹), propõe que a administração escolar busque inspiração na administração científica, proclama que ela oferece ferramentas aptas para a administração escolar exercer a eficiência e a capacidade de desempenhar bem o seu papel na sociedade, assim defende que:

[...] o Estado e as empresas privadas encontraram nos estudos de administração os elementos para remover suas dificuldades decorrentes do progresso social e a escola não precisou mais do que inspirar-se neles para resolver as suas. Acresce ainda que, sendo evidente a semelhança dos fatores que criam a necessidade dos estudos de administração pública ou privada, a escola teve apenas de adaptá-los a sua realidade (RIBEIRO, 1978, p. 60).

Dessa forma, o que se observa é que um dos principais teóricos pioneiro da Administração escolar fundamenta suas obras nos teóricos da Administração Científica, para nortear a sua prática administrativa na organização da escola, no entendimento que tais padrões de eficiência já foram alcançados por outras organizações como pelo Estado e empresas privadas.

⁹Como já foi dito na Introdução, há duas versões do livro: a primeira produzida por Querino Ribeiro; e a segunda, que é a revisão da primeira na perspectiva de João Gualberto de Meneses, orientando do autor no mestrado e doutorado.

Ribeiro (1978) considera que os objetivos da escola são diferentes, porém a estrutura semelhante. Nesse sentido, tem-se a justificativa para se filiar as teorias da Administração de empresa. Até mesmo para que a organização escolar possa responder com eficiência aos objetivos da sociedade.

A partir dessas considerações trataremos a seguir de empreender um estudo sobre a Administração Escolar no Brasil no período de 1920 e 1950, para identificar as raízes do pensamento de José Querino Ribeiro e a perspectiva de sua “Teoria da Administração Escolar”.

CAPÍTULO II – OS TEÓRICOS DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL ENTRE OS ANOS DE 1920 E 1950

2.1. BREVE HISTÓRICO DA GESTÃO ESCOLAR BRASILEIRA

Os primeiros contatos com a educação portuguesa por parte da civilização brasileira aconteceram com a chegada dos portugueses ao Brasil(juntamente com os jesuítas) em 1549 (PILETTI, 1994). Os jesuítas, oriundos de Portugal, trouxeram a chamada “Companhia de Jesus” que tinha como missão a catequização dos índios e negros e a escolarização dos filhos da elite. Esse primeiro contato estava vinculado “à política de colonização dos Portugueses que e tinha como uma das funções a conversão dos indígenas à fé católica pela catequese e pela instrução”. (RIBEIRO, 1993, p. 18)O principal objetivo dos Jesuítas era “facilitar o trabalho missionário da Igreja e ao mesmo tempo favorecer o trabalho colonizador da coroa portuguesa”. (PILETTI,1994, p. 135) Os Jesuítas também foram os primeiros a construírem escolas no nosso país, estas estavam destinadas apenas aos filhos dos colonos.

A forma como os Jesuítas ensinavam estava pautada num “Sistema de Ensino” com duas linhas: a catequização indígena e a instrução da Elite que tinha sua orientação contida no *Ratio Studiorum*, “...uma organização e plano de estudos da Companhia de Jesus publicado em 1599, concentra sua programação nos elementos da cultura europeia” (RIBEIRO, 1993, p. 22).

Com a expulsão dos jesuítas em 1749, foi instalada a Reforma Pombalina pelo Marques de Pombal, “que antes de atender os legados da fé, atenderiam os imperativos da coroa”. (PILETTI, 1994, p. 137) Porém, Marquês de Pombal em sua reforma não logrou o êxito esperado, e sequer conseguiu superar a escola dos jesuítas, o que trouxe uma decadência educacional significativa a Colônia Imperial.

Com a vinda da família real portuguesa ao Brasil (1808) e na sequência a proclamação da República (1889), houve algumas mudanças no ensino. Foram construídas as primeiras escolas leigas¹⁰, mas pouco se fez pelo ensino

¹⁰A vertente leiga da pedagogia tradicional centra-se na ideia de “natureza humana”. Diferentemente, portanto, da vertente religiosa que considerava a essência humana como

primário, o método inovador proposto foi o de Lancaster¹¹, a preocupação do governo estava voltada a formação educacional da elite. Criou-se então a primeira escola de Ensino Superior com os cursos de Ciências Jurídicas e Sociais(PILETTI, 1994, p. 147).

criação divina, aqui a essência humana se identifica com a natureza humana. Essa concepção foi elaborada pelos pensadores modernos já como expressão da ascensão da burguesia e instrumento de consolidação de sua hegemonia. A escola surge, aí, como o grande instrumento de realização dos ideais liberais, dado o seu papel na difusão das luzes, tal como formulado pelo racionalismo iluminista que advogava a implantação da escola pública, universal, gratuita, leiga e obrigatória. SAVIANI, D. **Concepção Pedagógica Tradicional**. Disponível em: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_concepcao_pedagogica_tradicional.htm. Acessado em: 22 de agosto de 2015.

¹¹Na historiografia ficou conhecido como Método de Ensino Mútuo, Método Monitorial, Método Inglês de Ensino, Método de Lancaster, Método Lancasteriano de Ensino e também como Sistema de Madras. O *quaker* inglês Joseph Lancaster (1778-1838), identificado com o trabalho pedagógico realizado em Madras, na Índia, pelo pastor anglicano Andrew Bell (1753-1832), e com os ideais reformadores do jurista inglês Jéremy Bentham (1748-1792), autor do Panóptico, estabeleceu em 1798, uma escola para filhos da classe trabalhadora, também utilizando monitores para o encaminhamento das atividades pedagógicas. Todavia, Lancaster amparou seu método no ensino oral, no uso refinado e constante da repetição e, principalmente, na memorização, porque acreditava que esta inibia a preguiça, a ociosidade, e aumentava o desejo pela quietude. Em face desta opção metodológica ele não esperava que os alunos tivessem “originalidade ou elucubração intelectual” na atividade pedagógica, mas disciplinarização mental e física. Em Lancaster, o principal encargo do monitor não estava na tarefa de ensinar ou de corrigir os erros, mas sim na de coordenar para que os alunos se corrigissem entre si. Para Lancaster, os monitores eram os responsáveis pela organização geral da escola, da limpeza e, fundamentalmente, da manutenção da ordem, outra tarefa relevante do monitor lancasteriano. Diferentemente de Comenius, Lancaster defendia uma proposta disciplinar de instrução, relacionada a disciplinarização da mente, do corpo e no desenvolvimento de crenças morais próprias da sociedade disciplinar, e não na independência intelectual. Observa-se que a utilização de monitores, no método do educador morávio e no de Lancaster, estavam sob pressupostos pedagógicos bastante diferentes entre si. Portanto, considero oportuno problematizar o discurso, consolidado e assumido por uma historiografia de larga tradição, que trata o Ensino Mútuo e o Método Lancasteriano como métodos que se identificam entre si, como iguais, como sinônimos, apesar da visibilidade dos distanciamentos teórico-metodológicos. NEVES, F. M. **O Método Lancasteriano e o Projeto de Formação disciplinar do povo (São Paulo, 1808-1889)**. Tese (Doutorado em História), UNESP/Assis, 2003.

2.2. AS REFORMAS DA REPÚBLICA VELHA (1889-1930)

Com os novos ideais propostos pela elite, em consequência da ascensão da burguesia com o advento da indústria (uma sociedade não mais escrava) as primeiras transformações significativas começaram a surgir. A República Velha foi marcada por vários acontecimentos: o poder governamental antes centralizado no Imperador, agora estava dividido entre o presidente e os governos estaduais. Em termos mundiais, destacavam-se a Revolução Russa¹², a 1ª Guerra Mundial¹³, e a queda da bolsa de valores de Nova Iorque¹⁴(fruto da recuperação dos países europeus o que diminuiu a exportação do EUA para esses países) o que ecoou diretamente na economia brasileira principalmente o café que era exportado para os EUA(PILETTI, 1994, p. 152).

Com todos esses movimentos acontecendo ao redor do mundo, ocorreram significativas transformações na Educação e no Brasil, a influência das ideias positivistas através John Dewey¹⁵, principal expoente do “escolanovismo”, tendência que se contrapôs ao ensino tradicional. Na “escola nova” ou “escolanovismo”, o foco era o aluno, uma tendência mais humana.

¹²A Revolução Russa de 1917 foi uma série de eventos políticos na Rússia, que, após a eliminação da autocracia russa, e depois do Governo Provisório (Duma), resultou no estabelecimento do poder soviético sob o controle do partido bolchevique. O resultado desse processo foi a criação da União Soviética, que durou até 1991. <http://www.sohistoria.com.br/ef2/revolucaorussa/> 16.05.2015

¹³Vários problemas atingiam as principais nações europeias no início do século XX. O século anterior havia deixado feridas difíceis de curar. Alguns países estavam extremamente descontentes com a partilha da Ásia e da África, ocorrida no final do século XIX. Alemanha e Itália, por exemplo, haviam ficado de fora no processo neocolonial. Enquanto isso, França e Inglaterra podiam explorar diversas colônias, ricas em matérias-primas e com um grande mercado consumidor. A insatisfação da Itália e da Alemanha, neste contexto, pode ser considerada uma das causas da Grande Guerra. <http://www.sohistoria.com.br/ef2/primeiraguerra/>

¹⁴Em outubro de 1929, percebendo a desvalorizando das ações de muitas empresas, houve uma correria de investidores que pretendiam vender suas ações. O efeito foi devastador, pois as ações se desvalorizaram fortemente em poucos dias. Pessoas muito ricas passaram, da noite para o dia, para a classe pobre. O número de falências de empresas foi enorme e o desemprego atingiu quase 30% dos trabalhadores. A crise, também conhecida como “A Grande Depressão”, foi a maior de toda a história dos Estados Unidos. Como nesta época, diversos países do mundo mantinham relações comerciais com os EUA, a crise acabou se espalhando por quase todos os continentes. http://www.suapesquisa.com/pesquisa/crise_1929.htm.

¹⁵Filósofo norte-americano que defendia a democracia e a liberdade de pensamento como instrumentos para a maturação emocional e intelectual das crianças.

Acreditava-se que uma educação orientada conscientemente orientaria a prática docente:

Se filosofia há de ser algo mais que uma especulação ociosa e não verificável, tem de estar animada pela convicção de que sua teoria da experiência é uma hipótese que só se concretiza, quando se configura, realmente, de acordo com ela. E esta realização exige que a disposição humana seja tal que deseje e faça o possível por realizar este tipo de experiência (DEWEY apud CUNHA, 1912-1913, p. 298, 306 e 307).

Os ideais do escolanovismo estavam pautados em princípios liberais, ou seja, uma educação não dualista¹⁶, cujo objetivo era transformar a sociedade pela educação. Essas ideias foram precursoras da “democratização do ensino” e são a base da manifestação ocorrida na década de 1930, no “Manifesto dos Pioneiros” (1932).

O Manifesto tinha como objetivos, propor uma educação pública, obrigatória, gratuita e laica como dever do Estado eliminando o dualismo escolar¹⁷, que era o dualismo vigente nessa época. Essas ideias não eram aceitas pelos conservadores que defendiam uma Educação Religiosa.

O manifesto apresenta-se, pois, como um instrumento político [...]. Expressa a posição do grupo de educadores que se aglutinou na década de 20 e que vislumbrou na Revolução de 1930 a oportunidade de vir a exercer o controle da educação no país. O ensejo para isso se manifestou por ocasião da IV Conferência Nacional de Educação realizada em dezembro de 1931, quando Getúlio Vargas, chefe do governo provisório, presente na abertura dos trabalhos ao lado de Francisco Campos, que se encontrava à testa do recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública, solicitou aos presentes que colaborassem na definição da política educacional do novo governo (SAVIANI, 2004, p. 34).

De acordo com Vale (2002, p. 24), o Manifesto dos Pioneiros é “rico em sugestões”, firme em relação à necessidade de o país construir um ‘sistema unificado’ de ensino público capaz de oferecer ensino de qualidade a todos e de garantir aos educandos a possibilidade de ascensão a qualquer de seus níveis conforme a capacidade, aptidão e aspiração de cada um, independentemente da situação econômica do aluno. Neste sentido, podemos

¹⁶ Uma educação de realidades diferentes, por exemplo, a educação ofertada pela Igreja à elite e a escola laica.

¹⁷ Já citado no item anterior (igreja X sociedade)

entender o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova como uma proposta de “reconstrução social pela reconstrução educacional” (SAVIANI, 2004, p.33).

No Brasil Lourenço Filho, Anísio Teixeira, Francisco Campos e Fernando Azevedo eram os principais representantes do pensamento da Escola Nova. Nesta pesquisa enfatizaremos os três cardeais do Manifesto dos Pioneiros: Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira e Lourenço Filho.

2.2.1. FERNANDO DE AZEVEDO (1894 - 1974)

Fernando de Azevedo era filho de um dono de companhia de bondes no Riode Janeiro. Estudou no seminário, cursou Direito e em 1921 era professor de Latim e de Literatura na Escola normal da Praça da República, em São Paulo. Em 1926, como jornalista de O Estado de São Paulo e amigo pessoal de Júlio de Mesquita Filho, proprietário do jornal, foi incumbido de elaborar um “Inquérito sobre a instrução pública”¹⁸ em São Paulo. O inquérito delineou uma consciência educacional, para um grupo (restrito) de educadores, que queria substituir uma democracia de nome por uma democracia de fato, não menor foi “a resistência passiva” de indivíduos instalados na rotina, reação obstinada de interessados em manter o *status quo* (PENNA, 2010, p.28).

O inquérito baseou-se em uma pesquisa e entrevistas feitas à alguns teóricos da época e tinha como objetivo uma reforma educacional, um plano articulado do ensino voltado para reconstrução social, segundo um modelo determinado de sociedade de classes a ser construído, onde o exercício da dominação a seleção das elites e a ordenação da classe operária se fariam basicamente por meio do esforço pedagógico (MORAES, 1994).

O inquérito tinha como participantes Lourenço Filho e Almeida Júnior (educadores); Teodoro Ramos (engenheiro e matemático); Artur Neiva (cientista); Navarro de Andrade (especialista em agricultura); Reinaldo Porchat (jurista e professor); Ovídio Pires de Campos (professor de clínica médica);

¹⁸Publicado mais tarde sob o título de Educação na encruzilhada é, na verdade, documento histórico de uma época de transição que nela se reflete com suas contradições internas, seu apego ao passado e suas novas tendências educacionais. É ao mesmo tempo uma obra atual, pelos problemas que discute e que ainda não saíram da tela de debates. (PENNA,2010, p.28)

Roberto Mange (engenheiro); Amadeu Amaral (poeta escritor e jornalista) (PENNA, 2010).

Tal inquérito projetou Fernando de Azevedo como especialista na área educacional. Através de um amigo influente, Renato Jardim (ex-diretor da Escola Normal da capital paulista e depois diretor da casa da moeda no último governo da primeira República), Fernando foi indicado ao presidente Washington Luís para o cargo de diretor geral da Instrução Pública do Distrito Federal (cargo ocupado pelo próprio Renato Jardim). Com indicação do presidente da República o prefeito do Distrito Federal, Antônio Prado Junior empossou Fernando de Azevedo em 1927 (GHIRALDELLI, 2009).

Sempre foi visto como um autodidata, e preocupado com as relações sociais, confiante de que o mundo caminha para uma “progressiva socialização”. Tinha seu pensamento inclinado para as ideias de “Durkheim e a sociologia francesa”(PENNA, 2010, p.15):

Estudioso de nossa cultura, percebe que sem uma modificação de mentalidade não haverá uma real transformação da vida social porque, para ele, a cultura é uma forma de ser que determina, em aspectos fundamentais, a consciência. Daí sua ênfase na necessidade da organização da cultura – e a universidade ocupará para Fernando de Azevedo um espaço fundamental – com vistas à intervenção no desenvolvimento político e econômico (PENNA,2010, p.17).

Fernando Azevedo incumbiu as universidades de uma função, importante, de ser “coração cultural do país”, centros irradiadores do verdadeiro humanismo, feito de espírito científico, de reflexão, exame e crítica constantes, na vanguarda do processo social brasileiro, pois postulava que só o conhecimento científico mudaria uma sociedade.

Com toda essa preocupação em torno da educação e das relações sociais, e de um estudo pautado na necessidade de uma nova mentalidade, capaz de compreender as funções de uma sociedade moderna, e a importância do inquérito de 1926, a experiência administrativa no Distrito Federal, a concepção da escola do trabalho, a escola-comunidade e como líder intelectual nato, foi escolhido para redigir o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, em

1932 (PENNA, 2010), movimento que ainda é inspirador e fruto de suas experiências junto ao Distrito Federal.

[...] ver no homem a pessoa moral, tratá-lo sempre como um fim em si mesmo, nunca como um simples meio, tão longe está de habituá-lo a tomar-se a si mesmo por um fim único, que, ao contrário, tanto mais sentirá ele seus laços com os outros homens e o que lhes deve, quanto mais se fizer um homem (AZEVEDO, 1925, p.41).

A teoria “azevediana” como era chamada, tinha grande influência de Kant, pois acreditava que o homem era o fim de si mesmo: “Aja de modo a tratar a humanidade, quer na sua própria pessoa ou qualquer outra, em todos os casos, como um fim em si mesmo, nunca como um meio apenas”¹⁹. Ou seja, se o ser humano é sujeito das relações e dos seus acontecimentos ele também pode ser o elemento que transforme esse meio:

Eu tenho da vida, e, portanto, da educação, uma concepção integral que não me permite considerar o homem apenas como instrumento de trabalho; que me criou a consciência da necessidade de aproveitar, na educação, todas as forças ideais, isto é, tudo aquilo que dá sentido e valor à vida humana, e, que, portanto, me obriga a reivindicar para o indivíduo os seus direitos em face da sociedade, à qual, aliás, ele tanto mais se adaptará e servirá como unidade eficiente, quanto mais desenvolver e aperfeiçoar sua personalidade, em todos os sentidos. Se os problemas da educação se devem resolver em função da sociedade e se a educação deve servir para edificar a sociedade nova, não é menos certo que só redundará em proveito da sociedade o indivíduo, cuja personalidade atingir “o máximo de desenvolvimento” e, portanto, de eficiência dentro de suas aptidões naturais. Não vejo onde colidem e se opõem os interesses do indivíduo e da sociedade, na escola socializada, que tem por base psicológica o respeito à personalidade da criança. A educação nova é, de fato, e deve ser uma iniciação na vida econômica e social, e, pelo trabalho educativo, uma iniciação no trabalho profissional e nas atividades produtoras; ela tem, e deve despertar e desenvolver o sentido da vida econômica, o culto do trabalho, da máquina, e da ciência; mas a economia, a ciência e a máquina só adquirem sentido humano porque nos proporcionam os meios

¹⁹ FIELD, G.C. *Moral Theory: an introduction to ethics*. London: University Paperbacks – Methuen, 1966 (1st edition, 1911), p. 30. Uma análise penetrante desse imperativo é também feita por Lucien Goldmann, para quem Kant conseguiu concentrar ali a condenação mais radical da sociedade burguesa e formular o fundamento de todo o humanismo. GOLDMANN, Lucien. *Introduction à la Philosophie de Kant*. Editora Gallimard, 1967, pp. 235-236.

indispensáveis à criação e ao gozo de ideais e de valores da cultura (AZEVEDO, 1958, p.19-20).

Nas palavras de Piletti, Fernando de Azevedo foi, acima de tudo, um ser humano íntegro, um humanista na verdadeira acepção da palavra. Por isso, um homem permanentemente atormentado, "de espírito inquieto e insatisfeito consigo mesmo e com quase tudo que vê à volta de si" (PILETTI, 1994, p.16).

Fundamentando seu pensamento está o ideário de um novo humanismo, de claro sentido ético e socializante: suas reflexões o conduzem à convicção de que educação popular e formação de quadros dirigentes fazem parte de um único problema: a formação da cultura nacional. Na verdade, a educação não é apenas produtiva – seus benefícios retornarão à sociedade pela melhoria dos padrões de eficiência, pelos conhecimentos adquiridos – mas também enriquece os indivíduos de aptidões novas para o desfrute da existência, propicia-lhes maior participação na vida social e, portanto, no processo decisório (PENNA, 2010, p. 122).

Em seu livro, “Novos caminhos e novos fins: a nova política de educação no Brasil”, de 1958, traça uma linha sobre a situação política educacional vivenciada na época e traz inúmeras experiências como Diretor Geral da Instrução Pública do Distrito Federal, no final da década de 1920, justificando a prática administrativa e ao mesmo tempo acaba por deixar um vasto material que possibilita a análise de sua visão acerca do sistema de educação brasileiro e de suas concepções sobre a administração educacional. Por várias vezes, em seu livro, ele retrata a falta de um cientificismo para uma organização social e educacional:

Se [o educador] tem essa cultura geral, que lhe permite organizar uma doutrina de vida e amplia o seu horizonte mental, poderá ver o problema educacional em conjunto, de um ponto de vista mais largo, para subordinar o problema pedagógico ou dos métodos ao problema filosófico ou dos fins da educação; se tem um espírito científico, empregará os métodos comuns a todo gênero de investigação científica, podendo recorrer a técnicas mais ou menos elaboradas e dominar a situação, realizando experiências e medindo os resultados de toda e qualquer modificação nos processos e nas técnicas, que se desenvolveram sob o impulso dos trabalhos científicos na administração dos serviços escolares (AZEVEDO, 1958, p. 61).

Em vários momentos de sua obra, esse traço aparece como importante: a falta de uma cultura de organicidade e de continuidade das ações administrativas, que revela a ausência de planejamento que acomete a administração educacional brasileira.

Não podemos esquecer que Fernando de Azevedo fazia parte de uma elite, que via o “aparelho de ensino” como um instrumento político de “coesão social” entendendo que a transformação cultural da sociedade ou de um povo se daria através do conhecimento científico que estaria centrado nas Universidades, e a elas estaria a função de preparar os dirigentes das classes sociais. Entendemos que há uma preocupação real em relação a educação de um povo, mas também há um cunho político forte, no qual não tinha interesse de qualificar intelectualmente o “povo”.

2.2.2. ANÍSIO TEIXEIRA (1900-1971)

Nascido no Estado da Bahia, Anísio Spínola Teixeira tinha como pai um médico fazendeiro e mais seis irmãos. Seus estudos iniciaram aos sete anos de idade ainda na sua cidade natal Caetité, aos 14 anos ingressou no Colégio dos Jesuítas com a intenção de se converter a religiosidade, porém sua família não o apoiou, o que fez com que ele desistisse e tomasse rumo ao Rio de Janeiro para estudar direito, na antiga Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade do Rio de Janeiro onde se formou Bacharel em 1922.

No ano seguinte voltou para a Bahia, convicto de que iria se tornar padre, mas novamente não teve apoio da família. Em 1924, o governador lhe convidou para ocupar o cargo de “Inspetor geral do ensino da secretaria do Interior”.

A situação da educação baiana era extremamente desafiadora, por haverem diversas falhas e dificuldades estruturais presentes:

faltava material didático. (...) a fiscalização não existia, (...) os professores eram despreparados e ainda havia a habitual distribuição político-eleitoral das reduzidas ‘cadeiras’ oferecidas (...). Anísio defrontava-se com a dispersão do serviço escolar, reduzido à alfabetização rudimentar (...) com a falta de escolas primárias públicas e de professores (...) e a subvenção a

escolas particulares feitas pelas prefeituras municipais” (NUNES, 2000, p. 90-91).

Mais tarde, na década de 1930, passa a integrar uma comissão para reforma da educação baiana, que deu ênfase a reformulação do ensino primário, pois acreditava que a escola elementar era peça fundamental para o ensino (GERIBELO, 1977, p. 44).

Na análise da reforma defendida por Teixeira, duas peças legislativas chamam a atenção: a Lei nº 1.846 (14/08/1925), que reforma a instrução pública do estado e o Decreto nº 4.312 (30/12/1925), que aprova o Regulamento do Ensino Primário e Normal (GOUVÊA, 2009).

As peças tinham como fator elementar o problema da centralização administrativa, a prioridade e a preocupação com a escola primária, uma divulgação maior do ensino – que significava a ampliação e oferecimento à população. O Decreto 4.312, através dos seus 825 artigos, regulamenta a Lei 1.846 (GOUVÊA, 2009, p.33). Essa legislação durou por 32 anos, até o governo de Otávio Mangabeira.

Em 1927 fez sua primeira viagem aos EUA, comissionada e organizada pelo governo, afim de que buscasse estudos sobre a organização escolar. Lá teve a oportunidade de realizar vários estudos, e se especializou em Educação, momento em que conheceu John Dewey, e essa proximidade, acabou por influenciar suas ideias na linha da Escola Nova²⁰. Em 1930 publicou pela primeira vez os dois ensaios de John Dewey, “Vida e Educação”, com prefácio de sua autoria.

Após a oportunidade de estar com Dewey, foi convidado pelo prefeito Pedro Ernesto Batista, para o cargo de diretor-geral do Departamento de Educação e Cultura do Distrito Federal, cargo que exerceu de 1931 a 1935,

²⁰O movimento educacional denominado Escola Nova surgiu no início do século, em consequência da democratização e universalização do ensino, assim como do desenvolvimento das ciências auxiliares. Em sua fundamentação dois pontos se fazem ressaltar: a preparação do homem para a indagação e resolução de seus problemas e uma nova visão de como a criança aprende-agindo, experimentando e vivenciando. Um dos princípios fundamentais é a visão da criança como ser diferente do adulto, surgindo daí a compreensão das possibilidades e interesses diferentes de cada faixa etária, assim como da importância da atividade da criança, como meio básico da aprendizagem. A Escola Nova busca atingir seus objetivos educacionais utilizando recursos que refletem o momento pedagógico atual, mas incorporar a eles as contribuições que se mostravam válidas no tempo.
http://www.escolanova.com.br/ed_inf/metodologia.asp

trazendo inúmeros feitos à educação, entre eles, reforma do ensino primário ao superior (FARIAS, 2001, p.81). Em 1935 pediu exoneração do cargo por motivos políticos e refugiou-se em sua terra Natal.

Durante a permanência do regime do Estado Novo (1937-1945) permaneceu afastado de qualquer envolvimento educacional e político em termos nacionais. Apenas em 1946 foi convidado por Julien Sorell Huxley, primeiro secretário executivo do recém-criado Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), para assumir o cargo de conselheiro de educação superior (1946-1947) em Londres (FARIAS, 2001, p.208).

Ao retornar ao Brasil, em 1947, é convidado por Otávio Mangabeira, governador da Bahia, para o cargo de secretário de Educação e Saúde desse Estado (1947-1950). Voltando ao cenário educacional nacional neste cargo, consegue organizar os conselhos municipais de educação e fundar o Centro Educacional Carneiro Ribeiro, popularmente conhecido como Escola-Parque. Nele procurava oferecer à criança uma educação ativa e integral, cuidando desde sua alimentação até a preparação para o trabalho e a cidadania. Esse modelo configura experiência inédita na educação brasileira. Sua concepção de escola era tão inovadora que foi considerada parâmetro internacional e divulgada pela Unesco em outros países (FARIAS, 2001).

Em 1951 é convidado pelo então ministro da educação para ser diretor da CAPES (Comissão de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior):

À frente do Instituto, continua sua defesa por uma educação que não favorecesse apenas a classe socioeconômica privilegiada. Foi um dos líderes do movimento pela renovação do sistema educacional do País (FARIAS, 2001, p.209).

Anísio Teixeira era visto como um educador preocupado com a democracia de uma forma efetiva. Alguns estudiosos o consideravam “pensamento em ação”, pois colocava em prática suas ideias (ao menos tentava):

Anísio foi, sem dúvida, ao longo destes anos, fiel ao seu pressuposto pragmatista de que é através das instituições que as ideias se materializam e se perpetuam - um criador de instituições que deixaram marcas duradouras na nossa história,

mesmo que na sua maioria não tenham sobrevivido às turbulências políticas dos anos 60 (MENDONÇA, 1999, p. 17).

Em 1952 ele assume o cargo de diretor do INEP²¹(antes dirigido por Lourenço Filho). Participa ativamente sobre as discussões da LDB de 1961. Paralelamente publica dois livros “A educação e a crise brasileira” (1956) e “Educação não é privilégio” (1957). Seus argumentos tiveram várias críticas por partes de alguns bispos contrários aos seus pensamentos. Teve participação ativa na implementação da Universidade de Brasília(UFB) em 1961, juntamente com Darcy Ribeiro, tanto que se tornou reitor em 1962.

Somente com a instauração do governo militar em 1964, acabou por aposentar-se e saiu do País para lecionar em algumas Universidades dos EUA. Quando volta ao Brasil publica mais alguns livros e reedita outros, e é convidado a candidatar-se a Academia Brasileira de Letras, o que não chegou a acontecer por ser encontrado morto no fundo de um elevador quando estava visitando um amigo.

Anísio Teixeira era visto como defensor da Escola Pública, defendendo a prática do aluno como base de um bom aprendizado. Era contra uma educação tradicional e voltada para elite, defendia que as transformações sociais e desenvolvimento de um cidadão pleno se daria em uma escola que pudesse e ofertasse condições tanto teóricas quanto práticas para isso. Ou seja, não se aprende apenas o conhecimento na escola, mas ideais, senso crítico, postura, desde que isso também aconteça na escola(experimentalmente falando).

Teixeira via no administrador escolar um papel importantíssimo no cotidiano escolar. Questionava a forma como eram estabelecidos os diretores escolares sem nenhum preparo para isso:

O Brasil é talvez um país dos mais excepcionais neste assunto. Não me consta que os administradores se preparem no Brasil. Parece que não há administração no Brasil no sentido real de

²¹O Inep foi criado, por lei, no dia 13 de janeiro de 1937, sendo chamado inicialmente de Instituto Nacional de Pedagogia. No ano seguinte, o órgão iniciou seus trabalhos de fato, com a publicação do Decreto-Lei nº 580, regulamentando a organização e a estrutura da instituição e modificando sua denominação para Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Foi nomeado para o cargo de diretor-geral do órgão o professor Lourenço Filho <http://portal.inep.gov.br/institucional-historia. em> 03/09/2015

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. E por quê? Por que será que o país acha que realmente não se precisa de preparo para dirigir escolas, nem dirigir a educação? Só percebo dois motivos: um deles é que os professores são tão perfeitos, que realmente não precisem de Administração, e segundo, que as escolas também sejam tão pequenas, que tais professores, perfeitíssimos, podem realizar seu trabalho em perfeito estado, digamos, de anarquia, cada um fazendo o que venha lhe parecer que deve fazer e resultando disso uma admirável Administração (TEIXEIRA, 1961, p. 84).

Parte do pressuposto de que era necessário mais administradores, preparados principalmente para a educação pública, fato que não acontece.

Mas, que é o administrador? O administrador é homem que dispõe dos meios e dos recursos necessários para obter alguns resultados. Resultados certos, e isto é um administrador. Logo, determinados, propositais, estabelecidos pela ação intentada. Não há função mais constante nem mais geral. A vida está completamente saturada dela. Sem administração, a vida não se processaria. Mas há dois tipos de administração: e daí é que parte a dificuldade toda (TEIXEIRA, 1961, p. 85).

Essas duas formas de administrar seriam a mecânica onde se planeja tudo, onde se quer chegar e distribui a mão de obra para chegar a construção do produto final, seria a chamada “ administração de fábrica”, e uma outra que seria muito mais difícil a “administração escolar”, onde o elemento mais importante é o professor, ou seja, o diretor tem a função de deixar o ambiente escolar em perfeitas condições para o professor poder exercer seu papel.

2.2.3. LOURENÇO FILHO (1897-1970)

Manuel Bergström Lourenço Filho, nasceu em 10 de março de 1897, em Porto Ferreira, São Paulo. Iniciou o curso de medicina, porém não o concluiu. Ingressou na escola Normal onde chegou a formar-se e dedicou sua vida a educação.

Foi convidado pelo governador do Ceará, Justiniano de Serpa, para participar da vida administrativa e organizacional, dirigindo a reforma da

instrução pública daquele Estado entre os anos de 1922-1923. Nessa caminhada de reestruturação do Ensino no Ceará criou várias mudanças significativas para a educação. Aplicou um recenseamento escolar, onde conseguiu analisar estatisticamente as dificuldades e carências do ensino, o qual implantou modificações, entre elas a “reforma na Escola Normal e o curso de férias para os professores atuantes”.

A escola Normal tinha como intuito a profissionalização de professores, e mudanças na formação dos educandos:

Em relação ao ensino, aplicou pessoalmente e fez desenvolver nas escolas recomendações técnico-pedagógicas (aprendizado da leitura, caligrafia, linguagem escrita, linguagem oral, aritmética, ciências físicas e naturais – higiene, Geografia, História Pátria, Educação Moral e Cívica, trabalhos manuais). Além disso, garantiu a uniformidade dos livros adotados. Adquiriu e distribuiu material escolar e mobiliário às escolas (GUEDES, 2007, p. 5).

Medidas importantes foram tomadas no campo educacional nesse período: a criação do Ministério dos Negócios da educação e Saúde Pública; a elaboração de um plano Nacional de Educação; foi estabelecida através da Constituição de 1934 a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino elementar, além de inúmeras reformas educacionais, algumas da União outras de responsabilidades dos Estados. Precisamos lembrar que Ministério da Educação e Saúde que teve como chefe Francisco Campos²². Para compor a equipe do ministro foram convocados Lourenço Filho (como chefe de gabinete) e Anísio Teixeira (como assessor de assuntos do ensino).

Na época que estava diretor de gabinete, Lourenço Filho estava ligado a Reforma de Francisco Campos (1931):

[...] que estruturou e centralizou na administração federal, os cursos superiores, adotando o regime universitário; organizou o ensino secundário dividindo-o em dois ciclos, um fundamental de cinco anos e outro complementar, de dois anos, este último voltado para determinadas carreiras, ambos obrigatórios para o acesso ao nível superior estruturou o ensino comercial nos níveis médio e superior. O ensino primário ou elementar e as escolas normais não foram afetados por essa reforma por

²² Francisco Campos foi ministro da Educação e Saúde entre 1930 e 1934.

serem de competência dos estados, herança da legislação do Império e do caráter de descentralização da República (ANDREOTTI, 2010, p. 108).

Na sequência Anísio Teixeira foi convidado pelo prefeito do Distrito Federal para ocupar a Direção Geral de Instrução (antiga escola Normal), em substituição a Lourenço Filho. Em 1937 assume a direção do INEP, com o intuito de incentivar a pesquisa Nacional em Educação. Cabia ao Inep:

Segundo o Decreto-Lei 850 cabia ao Inep "organizar a documentação relativa à história e ao estado atual das doutrinas e técnicas pedagógicas; manter intercâmbio com instituições do País e do estrangeiro; promover inquéritos e pesquisas; prestar assistência técnica aos serviços estaduais, municipais e particulares de educação, ministrando-lhes, mediante consulta ou independentemente dela, esclarecimentos e soluções sobre problemas pedagógicos; divulgar os seus trabalhos". Também cabia ao Inep participar da orientação e seleção profissional dos funcionários públicos da União (INEP).<http://portal.inep.gov.br/institucional-historia-em-16/09/2015>.

Entre 1931 e 1937 publica várias obras, sempre preocupado com a formação do educando e do educador, “há sensível diferença entre as condições do médico e as do educador “...um médico doente ainda poderá curar. Um educador ineducado mais desencaminhará que conduzirá as crianças aos objetivos que pretenda, e mesmo quando os pretenda elevados”(LOURENÇO FILHO, 1999, p. 56).

Além do grande foco na prática educacional, Lourenço também criou algumas cartilhas e publicou um livro, que tinha como objetivo ensinar o aluno a ler e escrever rapidamente, “Testes de ABC”, de 1934.

Tem suas ideias pautadas na escola nova, assim como os demais teóricos aqui já elencados. O que não relatamos especificamente é que uma das bandeiras do escolanovismo era a preparação científica do profissional de educação, afim de redefinir os princípios que norteavam a corrente pedagógica da educação tradicional. De fato, alguns teóricos renovadores empenhados em instituir novos modelos educacionais tiveram repercutidas suas reformas. Também vale lembrar que a maioria exerceu cargos na administração pública.

Essa questão da prática que o profissional de educação deveria ter e que Lourenço Filho tinha como cerne da sua vida profissional, esteve presente na LDB 5.692/71 e na nossa atual LDB também temos um número mínimo exigido de prática para os futuros profissionais da educação.

Observa-se que existia algo em comum nos três teóricos citados, a preocupação com a administração do ensino, ou da educação, ainda que não de forma mais concreta, mas todos direcionavam seus trabalhos com essa intenção. Todos acreditavam, também, que a educação era o caminho para a transformação social, fato que podemos comprovar com a assinatura e participação no manifesto dos pioneiros de 1932.

Em 1963 publica “Organização e Administração Escolar”, obra na qual faz um discurso sobre a importância da administração escolar e sua relação com a administração clássica e as Novas Teorias. Também evidencia que no meio educacional, Ribeiro (1952) é considerado autor-referência, por ser o educador brasileiro que aplicou a teoria de Fayol à Administração Escolar, tendo escrito importante trabalho, argumentando pela aplicabilidade da Teoria Clássica, nas escolas públicas. Esse trabalho é classificado como “[...] o primeiro estudo brasileiro a submeter as questões de organização e administração escolar a uma análise conceitual e a discutir seus fundamentos dentro de modernos princípios gerais da racionalização” (LOURENÇO FILHO, 1963,p. 273).

Lourenço Filho (1963), nos seus estudos de organização e administração escolar, citando esquemas interpretativos das teorias administrativas coloca a seguinte questão: “Que pensar das teorias gerais de Organização e Administração para aplicação nos serviços escolares LOURENÇO FILHO” (p. 48), evidenciando uma clara tendência a favor da aplicabilidade das Teorias Clássicas, no campo da Administração Escolar, que se confirma ao longo de toda sua explanação e na conclusão a que chega:

De certo modo, certos princípios de racionalização e a adoção dos esquemas interpretativos 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 (LOURENÇO FILHO, 1963, p. 50).

Da mesma forma não deixa de relatar a importância das novas teorias, que trazem consigo uma preocupação com o social, psicológico e relacional. Pois se tratando de administração escolar, onde temos como foco o desenvolvimento humano, não há como utilizar-se somente da teoria clássica e tratar os educandos como objetos, pois como Lourenço filho coloca, “as escolas não funcionam no vazio” (LOURENÇO FILHO, 1963, p. 56).

Acreditava que o pressuposto básico nas teorias clássicas era o “poder motivador” e as pessoas que participam “são consideradas abstratas” e o rendimento seria algo “mecânico”. (LOURENÇO FILHO, 1963, p. 49).

Em sua concepção, as teorias clássicas não estão erradas, mas sim, incompletas por deixarem de considerar aspectos importantes numa organização social (no caso fábrica) formados por pessoas que possuem cada uma sua particularidade. Para isso ele aborda três questões que considera importante dentro desta organização social: a Psicologia e as Relações Humanas; a Burocracia e os modelos recentes.

A “psicologia e Relações Humanas” traz o debate de um ambiente saudável onde os conflitos sejam amenizados. Esses conflitos eram gerados pela “forma hierárquica que, ou mesmo, em órgãos de níveis equivalentes, em esquemas rigidamente estruturados” (LOURENÇO FILHO, 1963, p.51).

Tanto mais complexa seja a organização, tanto maior será o número de conflitos e interferências possíveis. Uma decisão administrativa, bem fundamentada para certo nível funcional, poderá perder tal caráter em outro. As expectativas de um plano mais baixo em relação a outro, ou inversamente, podem ser bastante diferenciadas, como variados serão os efeitos que as condições sociais de trabalho produzam sobre as pessoas, como pessoas participantes de um grupo solidário, não simplesmente elementos a que se distribuam tarefas dispersas (LOURENÇO FILHO, 1963, p.49).

Também relata ainda em relação às formas verbais de dar ordens ou até a forma como redigir uma ordem, quando não bem elaborada e pensada pode “criar estados de tensão perturbadora” (LOURENÇO FILHO, 1963).

A “burocracia” traz uma análise das formas pelas quais as estruturas organizacionais clássicas “criam decisões estereotipadas, de caráter rígido e impessoal, com eliminação da responsabilidade de seus agentes, com que se prejudicam as finalidades da organização” (LOURENÇO FILHO, 1963, p. 49).

É necessário verificar que a burocracia é necessária, isso é fato, até para que haja uma organização, mas ela não deve ser levada de forma tão rígida, pois se tornam abstratas perdendo o seu real sentido, já que

uma organização é feita de pessoas vivas com seus naturais interesses e conflitos, nem sempre passíveis de formulação racional, que permita elaboração axiomática, como expressão a mais perfeita de eficiência mecânica (LOURENÇO FILHO, 1963, p. 50).

Com relação a “Modelos recentes”, Lourenço baseia-se nos modelos de Marche Simon²³, que fazem uma relação entre a burocracia existente e as técnicas de controle que esta acaba empregando dentro de algumas situações. A burocracia tende a “perturbar a ordem”, ou seja, quando há a prática de delegação, pode ocorrer o descompromisso do operário para com sua função. Suponhamos que exista um determinado concerto, ou algo fora daquilo que é determinado para ser feito, e um funcionário observa essa possibilidade e tem condições de fazer, porém por ele estar sob uma forte burocracia não fará nada do que não fora determinado.

Em relação à administração escolar, Lourenço Filho afirma que:

[...] no trabalho escolar, os próprios elementos a serem trabalhados (discípulos, alunos, estudantes), são pessoas, a serem assim permanentemente consideradas; e os objetivos a serem fixados e obtidos terão de relacionar-se com essa qualidade. Tal circunstância comunica aos problemas da Organização e Administração Escolar, como acontece em outras técnicas sociais, algumas características peculiares que não podem ser deixadas de ser levadas em conta (LOURENÇO FILHO, 1963, p. 55).

Nessa perspectiva, quaisquer que sejam as concepções que a escola adote, todas devem basear-se no desenvolvimento do educando e seu ajuste

²³ MARCH, James e SIMON, Herbert, op.cit. Material para o estudo das teorias encontra-se também na grande antologia comentada por LEPAWSKY, Albert, Administracion, The and Science of Organizationna Management, Knopf, New York, 1960

na sociedade e no aperfeiçoamento humano, pois a escola é parte integrante da sociedade. “Assim, os problemas de estruturação e gestão de serviços escolares necessitam para sua conveniente solução de considerarem os elementos não só de uma teoria ou classe, mas de todas” (LOURENÇO FILHO, 1963).

CAPÍTULO III – O PENSAMENTO DE JOSÉ QUERINO RIBEIRO E SUA IMPORTÂNCIA PARA O ESTUDO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL

Este capítulo está voltado para a análise do pensamento de José Querino Ribeiro, contemporâneo de Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira e de Lourenço Filho. Suas ideias, seus anseios em relação à educação e as bases utilizadas para escrever seus dois livros “Fayolismo na administração das escolas públicas” e “Ensaio de uma teoria da administração escolar” também serão analisados.

Lembrando que Querino Ribeiro não fez parte do quadro de políticos da educação de sua época, ou seja, ele não participou de nenhuma “Instrução pública de Educação” não foi dirigente de nenhum aparato governamental e não esteve ligado a nenhum cargo na administração pública. Foi um educador preocupado com as questões administrativas da sua época, frente as diversidades, entre elas “Manifesto dos Pioneiros da Educação”, as reformas educacionais, os diferentes comandos educacionais do cenário Nacional. Foi o primeiro educador a dedicar-se sobre o tema da “administração escolar” no Brasil. Até então, não havia nenhum estudo sistematizado sobre o tema. Assim como seus colegas contemporâneos citados no Capítulo II, Querino Ribeiro teve seus ideais pautados na educação norte americana, cujo principal expoente da época era Dewey, portanto, a bibliografia corrente da época estava pautada nos ideais do Escolanovismo.

José Querino Ribeiro nasceu em Descalvado, SP, em 27 de fevereiro de 1907, e faleceu em São Paulo, SP, em 1º de fevereiro de 1990. Diplomou-se como professor normalista, em 1924, pela Escola Normal de Pirassununga. Iniciou a carreira no Magistério como professor primário, primeiramente no

ensino rural, e, a partir de 1931, no Grupo Escolar de Descalvado. Em 1934, já militava no ensino secundário, inicialmente em Limeira, depois em Rio Claro, e, finalmente, na Capital. Em São Paulo, matriculou-se no curso de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, da USP, obtendo, em 1940, o bacharelado e a licenciatura. Desde 1936, já atuava na Universidade de São Paulo, como assistente da Cadeira de Administração e Legislação Escolar do Instituto de Educação. Em 1948, foi contratado como professor da Cadeira de Administração Escolar e Educação Comparada da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, da USP. Em 1953, tornou-se professor catedrático da mesma Cadeira. Instalou, por solicitação do governo do Estado, a FFCL de Marília. No período 1957-58, foi diretor dessa faculdade. Entre 1967 e 1969, foi diretor do Centro Regional de Pesquisas Educacionais, do MEC/INEP. Entre 1970 e 1976, foi diretor da Faculdade de Educação, da USP.

Sua bibliografia foi muito utilizada na formação de professores, no caso de gestores nos cursos, por serem os primeiros a relatarem uma preocupação com o gestor da escola ainda que num plano da teoria empresarial.

Remanescente de um movimento educacional agitado como, por exemplo, o “manifesto dos pioneiros da educação”²⁴ pautados nos princípios de laicidade, gratuidade penetrou profundamente no seu espírito de educador, uma atenção especial ao aluno que estava se formando.

O manifesto dos pioneiros faz parte do marco referencial de modernidade do Brasil, pautado na década de 30, vista como processo de industrialização e urbanização. Nessa década também tivemos a Revolução de

²⁴ Neste documento, há o reconhecimento da educação como direito de todos e dever do Estado através da reivindicação de uma escola pública assentada nos princípios de laicidade, obrigatoriedade, gratuidade. Este documento aponta para a necessidade de uma reconstrução educacional no País e, dentre outras questões, mencionava a falta de “espírito filosófico e científico na resolução dos problemas da administração escolar” (DRABACH; MOUSQUIER, 2009)

30²⁵, a Revolução Constitucionalista²⁶ de 1932 e a instauração do Estado Novo²⁷ em 1937.

A obra de Querino Ribeiro influenciou um conjunto de estudiosos, como Myrtes Alonso e João Gualberto de Meneses, dentre outros. Alguns dos precursores da “Teoria da Administração Escolar” no Brasil foram: Querino Ribeiro, Anísio Teixeira, Lourenço Filho e Carneiro Leão conforme análise realizada em “Perfil da Gestão escolar no Brasil”²⁸. A formulação de suas teorias se insere no contexto intelectual próprio dos avanços científicos das primeiras décadas do século XX e suas implicações para o estudo da educação e da sociedade.

Os avanços levavam em conta a forma tradicional da educação, e tentaram implantar, ainda que de modo sutil, teorias escolares que pudessem contemplar para o contexto escolar também uma preocupação de utilizar de forma eficiente os recursos do Estado para alcançar os objetivos escolares. Ribeiro, entretanto, faz a ressalva de que não há centralização absoluta, como tampouco há descentralização absoluta (RIBEIRO, 1978).

A aplicação da perspectiva sociológica na concepção e no estudo da Administração Escolar introduz novos elementos, historicamente situados, como por exemplo, os elementos biográficos dos autores e os aspectos organizacionais e administrativos do fenômeno estudado em seu contexto específico. A presença de fatores sociológicos sugere que a ciência não é neutra, mas está permeada por fatores associados à vida dos pesquisadores e dos pesquisados no seu contexto social e cultural.

²⁵Fruto da economia do setor agroexportador de café, agravada pela crise da Bolsa de valores de Nova York de 1929, e das pressões dos segmentos sociais que não consideravam atendidos no processo político de implantação da Primeira República, marcado por sucessivas eleições pactuadas entre os setores agrários regionais. (ANDREOTTI, 2010, p 104-105)

²⁶Constitui um movimento desencadeado no Estado de São Paulo, visando a retomada do poder pela elite paulista, segmento hegemônico durante a Primeira República e derrotada no movimento de 1930. (ANDREOTTI, 2010, p 105)

²⁷ Resultado de um golpe de Estado deflagrado em 1937, que instalou um regime ditatorial, comandado por Vargas, sob a justificativa de manter a ordem institucional, supostamente ameaçada pelos regionalismos, pelas divergências entre os grupos dominantes(setores agrários e burguesia industrial) e pelas manifestações das forças de oposição, especialmente do partido Comunista.

²⁸SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil**. Tese de Doutorado (Educação), PUC-SP, 2007.

Também utilizaremos neste capítulo as contribuições de João Gualberto de Meneses, que foi orientando de Querino Ribeiro no Mestrado e no seu Doutorado, e que reescreveu o livro “Ensaio de uma teoria da administração escolar”, de 1978, que será utilizada para análise nesta pesquisa.

Essa reescrita foi feita a convite do próprio Querino Ribeiro a João Gualberto, pois ambos tinham uma proximidade muito grande inclusive de “compadres”, fato comprovado numa visita feita ao professor João Gualberto de Meneses, na cidade de São Paulo onde foram feitas algumas pesquisas de campo para enriquecer este trabalho.

Destacamos aqui a visita feita a João Gualberto de Meneses em São Paulo capital, na data de 14 novembro, de 2014, na ocasião relatou sua grande admiração por Querino Ribeiro e da oportunidade de reeditar o seu Livro “Ensaio de uma teoria da administração escolar” em 1978.

Na oportunidade conversamos com o professor que nos colocou a situação da época de Querino Ribeiro, seus ideais e seus objetivos relacionados à educação, sempre com um olhar muito compassivo e preocupado em trazer as melhores pretensões ao campo educacional. João Gualberto continua ativo nos propósitos educacionais, sendo presidente do Conselho Municipal de Educação do município de São Paulo. Também nos convidou a fazermos parte da ANPAE²⁹.

3.1 O FAYOLISMO NA ADMINISTRAÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS

João Gualberto de Meneses em seu artigo “A teoria de Administração escolar de Querino Ribeiro” escrito em comemoração aos cem anos de seu nascimento, retrata que a obra de Querino Ribeiro de 1938 “Fayolismo na

²⁹Também foram feitas visitas à biblioteca da USP (Universidade de São Paulo), para um levantamento documental, na qual constatamos que o primeiro livro citado na nossa análise “Fayolismo na administração das escolas públicas” de 1938 está disponível apenas com um exemplar e muito malcuidado, o que foi difícil e decepcionante para uma pesquisa de tamanha relevância dentro do contexto inicial das teorias da administração. Acreditamos também que este seja o único exemplar disponível publicamente em todo o país, pois fizemos várias pesquisas para encontrar outros, o que não foi possível.

administração das escolas públicas” foi uma “contribuição para o estudo da administração racional das escolas” (2007, p. 544).

Na introdução do livro, enfatiza-se a necessidade de conceituar a administração, como ela se dá e quais os possíveis contextos em que se apresenta. A necessidade da administração nasce nos indivíduos, visto que possuem a necessidade de “atividade”, e é através das atividades diárias que o ser humano desenvolve suas habilidades inatas e adquiridas. Segundo Querino Ribeiro a atividade humana se manifesta através de três forças: a sensibilidade; a inteligência e a vontade. “Não basta proporcionar bem as forças para alcançar o propósito. É preciso antes disto, determinar com acerto o objetivo mesmo”. (RIBEIRO, 1938, p.14). É preciso ter clareza dos fins que se pretende atingir para isso é necessário “encaminhar e viajar cuidadosamente as atividades bem proporcionadas para alcançá-las” (RIBEIRO, 1938, p.15). As três forças são elementos primordiais para que isso ocorra.

A sensibilidade é bastante variável, pois é responsável pelo estado físico e emocional de cada indivíduo. É ela a grande mentora do desequilíbrio por ser indispensável ao indivíduo e faz menção as necessidades primárias da vida tais como “nutrição, defesa, e perpetuação da espécie” (RIBEIRO, 1938, p.15). Assim, esses indivíduos é que formam uma sociedade aliados as suas afinidades e propósitos em comum que sozinhos não conseguiriam atingir.

Se a sociedade é formada por variadas formas de sensibilidade, logo teremos pessoas mais ou menos engajadas. Seguindo o pensamento de Querino Ribeiro, precisamos levar em consideração as outras duas forças “inteligência” e a “vontade”, se a primeira se intensifica “leva o indivíduo facilmente a perda da noção da realidade das cousas, noção indispensável para os que dirigem, enquanto que o predomínio da vontade cria turbulências” (RIBEIRO, 1938, p.16).

A ação humana não é, sinão raramente, bem conduzida. A desproporção comum das forças que a determinam, principalmente por causa do predomínio da sensibilidade, resulta na exigência de uma correção, afim de que não se annullem os esforços na luta, esforços estes feitos sempre no sentido de melhoria, característico da atividade. Ninguém age para piorar, mas sempre pra melhorar, ou, pelo menos,

conservar uma situação que poderia tornar se peor, o que também não deixa de ser melhoria (RIBEIRO, 1938, p. 16).

Dessa forma a humanidade não estaria posta numa linha imaginária horizontal perfeita, mas com curvas sinuosas as quais destacariam as variações sensíveis existentes entre os homens que a compõem.

De todas as observações precedentes, podemos concluir o seguinte: a) a humanidade não má nem boa: ella é simplesmente o que é: uma variação imensa de typos, dentro de certa constância, o que se poderia representar com curva: b) embora a generalidade das ações humanas se faça com maior ou menor imperfeição, existe quase sempre nos grupos alguns indivíduos capazes de opor os correctivos necessários para encaminhar os outros num sentido de melhoria: c) nesta mesma evolução de se processa uma curva, por que o acumulo excessivo de progresso costuma determinar um excesso de bem estar nocivo com consequentemente o relaxamento das energias (RIBEIRO, 1938, p. 19).

Além das formas individuais de comportamento, o ser humano também possui características para viver em sociedade. Querino Ribeiro enfatiza que o homem nasceu com alguns instintos de sobrevivência, porém a vida em sociedade é que o transformou e o desenvolveu. A vida em sociedade surgiu pelo fato do homem necessitar “realizar objetivos que interessem, pela sua utilidade e necessidade, a conservação ou bem estar de todos, ligado ao fator econômico, extensão cultural e sentimentos de cada um e de todo o grupo” (RIBEIRO, 1938, p.21).

Essa forma de organização social necessita uma “coordenação”, dos elementos que se fazem presentes no processo de cooperação se faz necessário segundo Ribeiro, pois “a coordenação apresenta-se como exigência fundamental da cooperação, destinada a obter a eficiência desejada para os grupos que operam em conjunto”(RIBEIRO, 1938, p. 21).

Essa coordenação trará equilíbrio ao grupo evitando a “lei do menor esforço”³⁰ e o fator contrário, a do “indivíduo destacar-se do grupo”. Também

³⁰Deepack Chopra apresenta-nos a lei do menor esforço. Na ciência védica, a ancestral filosofia da Índia, este princípio é conhecido como o princípio da economia de esforço, ou “faça menos e realize mais”. Atinge-se um estado em que não se faz nada e realiza-se tudo. Isto significa

cita Henry Ford, sua concepção de coordenação e explica a importância do coordenador:

É evidente que a maior parte dos homens não é mentalmente, embora o seja fisicamente, apta para por si mesma ganhar a vida; quer isto dizer que si não for ajudada (nós diríamos coordenada), não conseguirá produzir a porção necessária de coisas à vida... (FORD apud RIBEIRO, 1938, p. 23).

No que se refere a questão de convivência em grupos Ribeiro aponta a questão da moral, elemento pertencente ao grupo social e fator que possibilita o respeito e restringe algumas formas de egoísmo de forma individual.

A moral não nasce como indivíduo, ella é um produto da vida em sociedade, sem a qual não haveria moralidade, nem imoralidade, mas, apenas, amoralidade. Poderíamos, por isso dizer que, si o alimentar-se é de necessidades primárias do indivíduo, necessidade esta inexistente sem ele, a moral é também uma das necessidades primárias da sociedade, não existindo sem ella (RIBEIRO, 1938,p. 24).

Como percebemos Querino Ribeiro, na parte introdutória dessa obra, acena com vários elementos que são coadjuvantes num processo de organização social e administrativo. É no primeiro capítulo, que apresentaremos a seguir, que ele discutirá o conceito de administração e as formas de administrar em relação à educação.

3.1.1. ADMINISTRAÇÃO E A EDUCAÇÃO

A administração para Querino Ribeiro tem seu conceito fundamentado na visão de Henry Fayol “como uma das funções da empresa”. O autor deixa claro que não se pode confundir a administração com formas de “governo”, e que isso deve ser evitado e esclarecido.

Devemos concordar, entretanto, com a seguinte conclusão: entre administração e governo a diferença está em que na primeira e conteúdo do segundo. Numa empresa, o governo

que existe apenas uma tênue ideia e a manifestação dessa ideia surge sem esforço. CHOPRA, Deepak. *As Sete Leis Espirituais do Sucesso*, pp. 22-23. Rio de Janeiro, Editora Best-Seller:2009 (tradução de Alice Xavier).

seria função do conjunto dos accionistas ou interessados, enquanto que a administração se-lo-ia apenas dos incumbidos da gerência, da execução dos negócios (RIBEIRO, 1938, p. 34).

Com relação à administração e educação, Querino Ribeiro utiliza-se das ideias de Dewey: a educação direciona o indivíduo numa direção particular, enquanto que a administração tem por objetivo a direção coletiva de um grupo dos quais os indivíduos pertencentes tem objetivos em comum (DEWEY). Ou seja, uma necessita da outra.

Ribeiro questiona o fato da administração ser uma ciência ou parte dela. Enfatiza que a administração é um “objeto da ciência” e da arte, pois possuem elementos e ou fatos para serem estudados.

Ora, administração não é estudo de factos reaes, nem ideaes, pela mesma razão por que a combinação dos corpos não é também um estudo dos factos de uma ou outra natureza. Ambas são o próprio facto, ou melhor, uma ordem de factos. Logo poderão ser apenas objeto de sciencia ou de arte, mas nunca ellas mesma. (RIBEIRO, 1938, p. 36).

Querino Ribeiro ainda determina fatos da administração,

São factos da administração, a previsão, a organização, o comando, a coordenação e o controle, factos esses dos quaes poderemos induzir leis, constituindo assim, com ellas a sciencia da administração (RIBEIRO, 1938, p. 36).

Ao longo do texto o autor enfatiza a questão da “Administração racional” e de uma “Administração Empírica”, isso porque na sequência ele tratará da questão da organização pensada na escola.

Quanto à “administração racional”, Querino Ribeiro (1938) conceitua que seja algo pensado, baseado em exemplos anteriores. Na “administração empírica” acontece sem pensar, sem racionalizar, a previsão e o controle só acontecem em tempos difíceis.

Pensando nessas formas de administração, descreve três “doutrinas” ou conceitos de administração baseado em teóricos como Ford, Fayol e Taylor.

3.1.1.1 FORD

A teoria de Henry Ford está baseada na fabricação de automóveis, mas ele mesmo afirma que pode ser utilizada em outros meios, pois sua teoria tem uma fundamentação filosófica, porque se refere aos fins, ou seja, que toda a empresa tem por dever um serviço social, a de melhoria das condições humanas (RIBEIRO, 1938, p. 50-51).

Estabelece por princípios: Racionalização de lucros, nos quais empresa, operário e consumidor devem ganhar; Controle da matéria prima, organização da própria empresa para controle de gastos; flexibilidade de organização, onde se deve ter claro que nenhum processo fabril é perfeito; Hierarquia pelo modelo antimilitar e mais flexível; Responsabilidade Individual onde cada um é responsável pelo seu trabalho; Controle cada um deve exercer a tarefa mínima; Iniciativa conhecer sua tarefa e ter autonomia para executá-la; Nenhum formalismo, o papel atrapalha o processo, cada um deve ter clareza das suas responsabilidades (RIBEIRO, 1938).

3.1.1.2 FAYOL

Fayol vê a administração como uma função de governo (RIBEIRO, 1938) composta por cinco elementos:

Previsão: prever o que pode e ou não acontecer.

Organização: organizar tudo para o funcionamento material e social

Comando: fazer funcionar o corpo social fundamentando-se na responsabilidade e autoridade.

Coordenação: proporcionar o funcionamento com êxito.

Controle: é a verificação, aplica-se a todas as funções e é feita pelo inspector (RIBEIRO, 1938, p. 45-46).

Além dos elementos supracitados, também caracterizou quatorze princípios para uma boa administração que, segundo Fayol, não são rígidos, nem absolutos, nem limitados e cada qual deve acomodar-se conforme a natureza humana (RIBEIRO, 1938, p. 46). Os princípios são:

Divisão de trabalho: produzir mais e melhor em menos tempo.

Autoridade: direito de mandar e o poder de ser obedecido.
Disciplina: alcançar obediência, assiduidade e atividade.
Unidade de comando: um só chefe dá a ordem.
Unidade de direção; visa um só chefe e um só programa
Subordinação do interesse particular geral: visa prevenir as fraquezas e paixões humanas.
Remuneração pessoal: funda-se no direito pago pelo serviço cumprido.
Centralização: tem por fim estabelecer o funcionamento do corpo social.
Hierarquia: necessidade de transmissão de ordem
Ordem: necessidade de distribuir melhor as cousas e pessoas.
Equidade: combinação da justiça com a benevolência, a energia e o rigor.
Estabilidade do pessoal: equilibrar o indivíduo no seu trabalho
Iniciativa: aumentar o zelo e a atividade
União do pessoal: harmonia e facilidade para o comando. (RIBEIRO, 1938, p. 48)

3.1.1.3 TAYLOR

Querino Ribeiro traz as ideias de Taylor para que se possa conhecer essa doutrina significativa no contexto histórico da administração. Acredita, porém que seja uma doutrina vaga e pouco sistemática (RIBEIRO, 1938). Anuncia os princípios básicos do sistema Taylor:

- 1- Que a tarefa diária seja perfeitamente clara e completamente delimitada.
- 2- Que cada homem tenha a tarefa exacta para o dia todo de trabalho.
- 3- Que o bom desempenho da função corresponda sempre a um melhor pagamento.
- 4- Que o mau desempenho acarrete, seguramente, a um prejuízo de salário.
- 5- A tarefa deve se tornar cada vez mais difícil, de forma que, com o tempo, só um excelente empregado seja capaz de desempenhá-la.

A administração de Taylor não se preocupa de economia do quadro pessoal, sua teoria acontece através da “repartição do Trabalho” onde há quatro funcionários que agem na oficina e quatro no escritório. (RIBEIRO, 1938, p. 43)

Oficina:

Chefe de turma

Chefe marcha

Chefe de manutenção

Inspector

Escritório:

Encarregados da ordem de trabalho;

Redactor;

Calculadora;

Chefe de disciplina. (RIBEIRO, 1938, p. 43-44)

Ribeiro afirma que a teoria tayloriana estaria fundamentada numa hierarquia administrativa, através de maior economia e maior eficiência. (RIBEIRO, 1938)

3.1.2. EMPRESA, ESTADO, ESCOLA

Querino Ribeiro considera o Estado como uma empresa e a educação como empresa do Estado, com o intuito de atingir seus interesses. Considera também, que qualquer atividade própria é uma empresa, logo, a escola é uma empresa que direciona o indivíduo. Segundo esse pensamento, para o autor, o Estado tem o poder administrativo que direciona a sociedade e, por isso, a escola é uma empresa do Estado.

Ela se encaixa na visão de empresa que não possui fins lucrativos, mas se dedicam ao serviço social. Levanta a questão de o Estado estar à frente da educação, mas também não vê outra alternativa senão a do Estado ser

responsável pela educação “Não há como fugir: a educação deve ser função do Estado” (RIBEIRO, 1938, p.62).

Para reforçar esse aspecto de que a educação é necessária e precisa ser um dever do Estado,

Ainda sobre esse mesmo respeito encontramos no Manifesto dos Educadores Brasileiros, o seguinte trecho...“se a evolução orgânica do systema cultural de um paiz depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais...” (RIBEIRO, 1938, p.62).

Para Querino Ribeiro existe todo um processo econômico, político e social envolvido na educação, isto está claro. A questão central apontada pelo autor é que seria preciso “racionalizar” a escola/empresa para que ela não se torne “empírica”

Quando aceitamos a educação como empresa do Estado, implicitamente aceitamos também a necessidade da sua racionalização, ou seja, a de produzir o máximo em quantidade e qualidade, com o mínimo de esforço de tempo (RIBEIRO, 1938, p. 67).

Acredita que a escola ainda tem trabalhado intensamente em relação à formação de mestres e que algumas outras questões já estão encaminhadas,

Seria menos um grande exagero do que uma profunda injustiça, dizer-se que na empresa escolar está ainda tudo por fazer-se. Antes diríamos mesmo que a parte mais difícil já vem sendo cuidada, de há anos para cá, com o devido zelo e atenção técnica da empresa escolar, representada pela didáctica (RIBEIRO, 1938, p. 68).

O autor exemplifica afirmando que a “ciência que servem de fundamento da educação”, “a biologia esclarecendo o terreno da hereditariedade, da constituição e desenvolvimento da criança”, “a psicologia penetrando na educação desvendando o espírito humano”, “além da sociologia, higiene e estatística” (RIBEIRO, 1938, p.69).

Enfatiza ainda que as formas de ensino tiveram progressos enormes em relação aos mestres, porém existe uma necessidade de racionalizar a “empresa escola” na questão da “esfera dirigente da empresa escolar”.

Reconheceu-se assim a necessidade de uma preparação especial aos dirigentes de escola, o que para nós, deve ser o ponto de partida para qualquer racionalização para o setor. Si a racionalização da parte técnica do ensino partiu da formação especial para professores, a da administração não pode ser feita sem base semelhante (RIBEIRO, 1938, p. 70).

Em sua concepção, é necessário que haja dirigentes “preparados” para administrar a escola, isso não seria função do professor, que teve sua formação específica para uma determinada área, pois acabam se tornando “dirigentes empíricos”.

... si tivéssemos tido para dirigentes uma formação à altura de que temos para mestres. Até agora tem-se admitido que o melhor professor possa e deva ser o diretor 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 (RIBEIRO, 1938, p. 70).

Para Querino Ribeiro cada dirigente deveria ter sua formação especial e da mesma forma usar de uma “doutrina” para racionalizar a administração da escola. Segundo ele, a doutrina mais eficaz e completa seria a de Henry Fayol,

Já tivemos oportunidade de observar que a doutrina de Fayol é a mais completa, a nosso ver. Isto só, já seria perfeitamente bastante para justificar a nossa preferência por ella e não pela de Taylor ou a de Ford (RIBEIRO, 1938, p. 71).

Ele justifica a tudo isso preconizando que a teoria de Fayol possui “flexibilidade e iniciativa” além da “concentração de poderes, da centralização e descentralização”.

Mas, assim como qualquer outra teoria, sempre há pontos positivos de bom exemplo a ser seguido, como há críticas e pontos que precisam ser analisados. Querino Ribeiro não poderia deixar de citá-los em relação à “escola empresa”.

Mesmo esclarecendo seu favoritismo ao modelo de Fayol, elenca algumas críticas a “doutrina”, pois em se tratando de escola e pessoas, três

pontos precisam ser levados em consideração e repensados como, por exemplo, em relação à “previsão”, “comunicações verbais” e “unidade de comando”. Fayol em sua teoria evidencia que a “previsão” tem um fim em si, na escola isso não tem como acontecer, a previsão serve para prever o que se quer e dessa forma excluir o que não se quer.

Não vamos discutir se ella atingiu ou não o fim que se propoz, nem se o conseguiu ou não, por ter traçado este ou aquelle programma apenas para supputa si, dado o aparecimento da tal obstáculo esta ou aquella medida é adequada para afasta-lo, contorna-lo ou vence-lo”(FAYOL, p.198974).

Em relação à comunicação verbal, Querino Ribeiro chama atenção, pois a linguagem corporal pode influenciar no momento da comunicação, através do tom de voz, do olhar da postura ou até do humor. Por isso, a melhor forma de se comunicar seria na forma escrita, no qual todos leriam calmamente e poderiam refletir sobre, ganhando tempo com isso.

Já sobre a unidade de comando, uma dualidade dentro do ambiente escolar não traria consequências positivas, segundo Fayol, Querino Ribeiro não vê problemas em relação a isso. Na escola, na qual a especialização e divisão de trabalho não atingem um grau elevado como na indústria, uma dualidade de comando pode surgir sem trazer consequências. (RIBEIRO, 1938, p.78).

A teoria de Fayol, segundo Querino Ribeiro possui duas incoerências e três pontos falhos. A primeira incoerência seria que “... o administrador exige qualidades inatas e o administrador se faz. Ficamos em que ele é apenas cultivado e não pode ser formado só pela educação” (RIBEIRO, 1938,p.78).

Outra incoerência seria quando Fayol analisa a relação entre previsão e precisão. Para Querino Ribeiro não há como ser preciso em algo desconhecido, o que pode acontecer é a flexibilidade. “Portando precisão e flexibilidade não podem entrar conjuntamente. Ou o horário de uma escola é preciso, certo, ou varia conforme as circunstâncias e então é flexível, incerto” (RIBEIRO, 1938, p. 78).

Acerca das falhas, cita a dificuldade de preparação de pessoal para administrar, colocar a inspeção por parte de quem comanda, ou seja, alguns papéis trocados “...por mais que nos esforçássemos não compreendemos por

que ele atribui ao comando esta função que, ao nosso ver, deveria competir ao controle ou coordenação” (RIBEIRO, 1938, p.79).

Além de críticas o autor também elenca pontos positivos, entre eles destaca a previsão, organização, comando, etc. “...os elementos que Fayol inclui na administração constituem a nosso ver, o ponto mais forte se sua doutrina, pois que alargando o conceito de administrar, define com segurança o seu carácter construtivo” (RIBEIRO, 1938, p.79).

Na parte final do livro, faz uma comparação com os elementos da administração nas escolas, e dos princípios baseados evidentemente na teoria de Fayol.

3.1.3. OS ELEMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO NA ESCOLA EMPRESA

Querino Ribeiro afirma que não existe um fim preciso na empresa escolar, evidencia e descreve quais são os cinco elementos pertencentes na administração de qualquer empresa. Dos cinco elementos destacados por Fayol, Querino Ribeiro considera que previsão, organização e coordenação se aproximam aos moldes trabalhados na indústria com algumas ressalvas.

A previsão é possível, porém a escola é composta por pessoas que são seres humanos imprevisíveis, para isso é necessário um conhecimento da realidade e das condições.

Na organização também é necessário ter essa clareza de que a escola é formada por pessoas e não máquinas, mas cujas funções podem ser agregadas ou transpostas. Vamos observar o quadro comparativo elaborado por Querino Ribeiro, baseado em Fayol, na figura1:

Figura 1. Relação empresa x escola por FAYOL

Empresas em geral	Empresa escolar
1 — Operario	Professor de classe
2 — Contra-mestre	Director e aux. de inspecção
3 — Chefe de officina	Inspector escolar
4 — Chefe de divisão	Delegado de ensino
5 — Chefe de serviço tecnico	Chefe de serviço da D. E.
6 — Director	Director Geral

Empresas em geral	Empresa escolar
1 — Empresa rudimentar	Escola isolada
2 — Empresa pequena	Grupo escolar
3 — Empresa media	Grupos regionaes de escola
4 — Empresa grande	Escolas primarias
5 — Empresa muito grande	Escolas em geral

(110) Veja-se a pg. 49 deste trabalho.

Fonte: Fayolismo na Administração das escolas públicas, p.86 (elaboração do próprio autor)

A comparação que Querino Ribeiro faz sobre esse ponto é “Como é fácil de verificar, estes quadros acomodam-se perfeitamente às divisões de trabalho e a variação de funções que caracterizam a flexibilidade da empresa escola” (RIBEIRO, 1938, p.87).

A coordenação é vista como um elemento complexo, que Fayol, de acordo com Ribeiro (1938, p.89), coloca como “proporcionamento conveniente das várias funções”, e que para o autor,

Na escola vamos encontrar uma vasta aplicação dela, conforme o conceito de Fayol. Exemplifiquemos. Nas distribuições de cadeiras, materiais, horários, a coordenação representa facto determinante. Principalmente hoje, quando a tendência é levar o Ensino mais ou menos globalizado, cumpre proporcionar a mais perfeita harmonia possível (RIBEIRO, 1938, p. 88).

O autor nos alerta para que não se confunda “coordenação” com “comando”.

Por sua vez, o comando e o controle são difíceis de acompanhar mesmo dentro de uma indústria ou empresa. Na escola, Querino Ribeiro enfatiza ser quase impossível, pois não há como manter alguém em tempo integral com o professor para averiguar se o seu trabalho foi produtivo e correto dentro do que foi previsto e organizado.

Quem comanda tem várias funções, conhecer o “regulamento”, conhecer o “subordinado”, ter o direito de “mandar e ser obedecido”, e “eliminar incapazes” sempre respeitando a hierarquia. Na escola empresa isso não seria aplicável, pois,

O aspecto mais espinhoso do comando está na eliminação de incapazes. Na empresa escolar ella se exerce com mais frequência, ou quase somente quando se trata da matéria prima. Eliminam-se alunos por incapazes com relativa facilidade, o que é um mal injustificável, enquanto os funcionários incapazes podem ser poupados indefinitivamente (RIBEIRO, 1938, p. 88).

Sobre o controle, a “matéria prima” e as “condições de trabalho” são diferentes das demais empresas.

3.1.4. OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO NA EMPRESA ESCOLA

Sobre os princípios da administração, Querino Ribeiro deixa claro em sua obra, que são passíveis de serem aceitos, basta “querer” diferente dos elementos que são partes integrantes da teoria de Fayol. Em seu olhar, todos podem estar dentro do contexto escolar, para garantir uma melhor eficácia alguns com mais ou menor eficiência.

O que muda é o olhar que se tem sobre alguns princípios, por exemplo, a “divisão de trabalho” que na fábrica é totalmente sistematizada, na escola não pode perder o foco principal e todos devem ter esse mesmo foco, e da função “... socializadora, impraticável individualmente” que a escola tem (RIBEIRO, 1938, p. 97).

Da mesma forma é difícil para o diretor dar o “mando” para seus auxiliares, o que existe é uma forma de “orientação”, “colaboração”, já que a direção de uma escola não é vitalícia (RIBEIRO,1938).

Existe uma série de fatores que precisam ser levados em consideração, por que na empresa escola, segundo Querino Ribeiro (1938, p. 105),

...apresenta-se um aspecto diferente daquele com que se mostra nas indústrias, respectivamente pelas seguintes razões: não se permite a um professor, desinteressar-se das operações realizadas por outro; a natureza do próprio trabalho escolar e a forma diferentes do preenchimento dos quadros sociais; as concepções diversas sobre a função da escola; a dificuldade para estabelecer um critério de justa remuneração e a diversidade de localização dos maiores movimentos de agente.

Fica evidente que há uma preocupação por parte do autor, da forma como trabalhar na escola, deve ser diversificada em relação à empresa propriamente dita.

Ao concluir suas ideias, Querino Ribeiro (1938, p.109) utiliza a seguinte expressão “O que é, não pode continuar; o que deverá ser nunca se alcançará, mas o que pôde ser, é possível procurar e alcançar com êxito”

Propõe assim que a situação do administrador de escola não pode continuar como está, é necessário que se utilizem de doutrinas, que se embasem para sair do senso comum. O administrador precisa ser preparado. O professor foi preparado para dar sua aula. Enfatiza também que nem diretor nem professor vão ser perfeitos na sua função, pois ambos são seres humanos possuem suas “aspirações e necessidades”.

Esperar que uma empresa humana, seja ella de que natureza fôr, se oriente por princípios de moral divina é sonho em vão. Falar em sacerdócio do magistério, quando se exigem milhares de colaboradores, é supina ingenuidade, pois, onde encontrar tantas vocações? Uma administração não cuida destes píncaros, mas aceita a realidade e se faz dentro dela. É preciso não perder de vista, que o professor, o diretor, ou qualquer agente da empresa escolar, é também filho, amigo, pae, esposo, e muitas outras cousas, às vezes, que se lhe não pode arrancar sem fazer dele uma simples abstração(RIBEIRO, 1938, p.110).

Outra questão levantada pelo autor é o “bom senso” por parte do administrador, para um trabalho racional, “A primeira consequência do bom senso é o senso da realidade, condição imprescindível para o administrador” (RIBEIRO, 1938, p.113).

Querino Ribeiro deixa claro que não admite que o professor passe a função de diretor sem ao menos passar por uma formação específica.

...a transposição de um cargo para outro faz com que o indivíduo mude de atitude (não de ideias), passa a considerar-se como que intangível, inacessível e, às vezes, até infalível. Ele perde aquela superioridade bondosa com que tratava os alunos para assumir uma superioridade quase agressiva com os seus subordinados (RIBEIRO, 1938, p.114).

O autor acredita que essa “bondade” se cria através de “dotes naturais que cultivados, pelo estudo, alargados pelos conhecimentos e consolidados pela experiência, dão ao indivíduo oposto de leader” (RIBEIRO, 1938, p.115). Dessa forma, seria a pessoa mais indicada para dirigir uma escola.

3.2 ENSAIO DE UMA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

A obra “Ensaio de uma teoria da administração escolar” foi tese para concorrer ao provimento de cátedra da disciplina de Administração Escolar e Educação Comparada, na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, em 1953, quando passou a assumir esta função.

Chegou a lançar alguns exemplares, porém de forma muito limitada o que não impediu adeptos à obra e grande procura ainda que forma desordenada e ilegal como cópias sem permissão do autor,

A tiragem restrita do “Ensaio”, limitadíssima, não impediu sua ampla difusão nacional, nem o crescimento de onda de adeptos conquistados para a linha Fayoliana, exposta com abundante e pertinente exemplificação de situações brasileiras (RIBEIRO, 1986, prefácio).

Analisando sobre essa demanda pela obra, podemos verificar que isso era uma preocupação pertinente à época, pois no livro “Fayolismo nas escolas

públicas”, Querino Ribeiro lança essa preocupação de se formar mais “administradores escolares”, ou seja, racionalizar mais o ambiente escolar.

Nessa obra ele tenta lançar uma “teoria”, ou como ele mesmo propõe no título, “um ensaio” sobre como formar esses administradores, baseado na doutrina de Fayol, que foi analisada por ele na referida obra, e agora há uma tentativa de sistematizar isso para a formação do Diretor Escolar.

A versão que utilizaremos nesta pesquisa não é a obra original, será uma edição revisada mais atual de 1986, em sua terceira tiragem. Essa obra foi revisada e reeditada por João Gualberto de Carvalho Meneses, mestrando e doutorando de Querino Ribeiro, que propôs em 1973 um plano de edição comercial da tese, que foi aprovado pelo autor.

João Gualberto tomou o cuidado de manter as ideias originais e atualizar apenas aquelas necessárias. Em nota explicativa o revisor coloca que “cheguei a imaginar a inclusão de uma parte...mas concluí que seus estudos sobre a obra são originais e atuais”(MENESES, 1986, p. 2).

O livro é dividido em três partes: a primeira parte possui cinco capítulos dos quais os três primeiros foram mantidos conforme o original, apenas o quarto e o quinto tiveram algumas modificações; na segunda parte, não houve modificações, apenas organização e ordenação dos capítulos; na terceira e última parte foram incorporadas mais contribuições de Querino Ribeiro e algumas reformulações foram feitas.

Devo finalmente, deixar patente que, na tarefa assumida de rever, atualizar e ampliar a obra procurei manter, do modo mais fiel possível, o pensamento do autor. Fundamentei-me, para isso nas preleções de aulas, anotações pessoais e no conhecimento que tenho de suas ideias, obtido neste quase quartel de século de convivência acadêmica e afável amizade (MENESES, 1986, p. 3).

Há de se ressaltar que essa amizade entre os autores foi confirmada em conversa pessoal com João Gualberto de Meneses, que fala do amigo com muita gratidão e com muito afinho em relação ao material produzido. João Gualberto, um senhor de 85 anos de idade, continua ativo na área educacional, como presidente do Conselho Municipal de Educação do Município de São

Paulo, cuja oportunidade tivemos de estar presentes em uma de suas reuniões. Também é membro ativo da ANPAE³¹.

Querino Ribeiro também menciona no livro a confiança depositada em Meneses

De nossa parte nos pareceu impraticável uma reformulação do texto, principalmente porque, afastado da docência há mais de dez anos, com exercício de direção, perdemos o fio de desenvolvimento da matéria. Mas o Prof. João Gualberto, moço de larga experiência docente universitária, naturalmente em dia com a disciplina em que se doutorou e obteve sua livre-docência, possui certamente o necessário gabarito para ampliar e atualizar a nossa antiga apresentação(RIBEIRO, 1986,p.4).

É por tanta proximidade e pela preocupação em manter as ideias originais da primeira obra, que optamos por utilizar a segunda edição em sua terceira tiragem para analisarmos nessa dissertação e tentar identificar as possíveis influências nas origens da administração escolar no Brasil.

3.2.1. PRIMEIRA PARTE

Ao adentrarmos na primeira parte proposta por Querino Ribeiro, percebemos que o autor coloca que sua preocupação é fundamentar a administração escolar trabalhando sobre dois itens, que são desdobrados em cinco capítulos. Os dois itens se baseiam nas condições existentes da escola e estudos sobre a administração de forma geral que contribuíram para a organização de outras instituições (RIBEIRO, 1986, p. 210).

O primeiro capítulo trata da complexidade da escola Moderna, que tem por consequência o “progresso social” que ele esclarece ser fruto do grande desenvolvimento científico e cultural que a humanidade tem passado desde a passagem do séc. XVIII-XIX até o séc. XX.

Um dos aspectos concretos dessa nova situação foi a industrialização decorrente das novas técnicas de produção, rapidamente aperfeiçoadas, quantitativamente como qualitativamente, pela multiplicação das máquinas e aplicação

³¹ Associação Nacional de Política e Administração da Educação. <http://www.anpae.org.br/>

das novas fontes de energia, disciplinas e aproveitadas pela ciência (RIBEIRO, 1986, p. 24).

Ainda sob esse efeito, o autor levanta pontos importantes como;

... o crescimento da densidade demográfica, a urbanização da população, os problemas com medicina e higiene. A todo esse conjunto chamamos de complexidade social, caracterizada pela diferenciação social, pela mobilidade social, pela mudança social e que procuramos sintetizar no termo progresso(RIBEIRO, 1986,p.24).

A escola não poderia ficar de fora dessas transformações, segundo o autor, a tendência de implantação de novas filosofias de educação de caráter mais humano diminuem a distância social, aliado a uma nova política educacional (RIBEIRO, 1986).

Mais do que nunca a estrutura pedagógica vai refletir a estrutura social, uma vez que, ao contrário dos tempos passados em que a escolarização era um privilégio e interessava apenas a alguns grupos reduzidos, passa a interessar a todos os grupos e classes, não importando qual seja sua condição de raça, de posição geográfica, política econômica ou social (RIBEIRO, 1986,p. 27).

Após essa descrição, o autor trata da complexidade da escola atual (RIBEIRO,1986). A escola passou a não mais se dedicar única e exclusivamente ao processo educacional propriamente dito, mas tiveram vários outros problemas que necessitaram ser trabalhados,

A escola se encontrou obrigada então atender aos problemas de crescimento de saúde das crianças e adolescentes, apelando para todos os campos biológicos. A função específica da aprendizagem se vê cercada de mil e uma exigências que os estudos psicológicos trouxeram. 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 (RIBEIRO, 1986, p. 28).

Outra situação enfrentada pela escola é que “o Estado passa a fazer da escola um instrumento seu”(RIBEIRO,1986, p. 30).

“A estatização consolida-se e se expressa depois nos sistemas nacionais de ensino e a empresa do Estado, em plena concentração, faz da escola também uma de suas empresas” (RIBEIRO, 1986, p. 30) um órgão completamente complexo.

O capítulo dois elenca as responsabilidades da escola atual, que possui aspectos profundos e delicados como a filosofia que influencia políticas, estas normalmente fazem parte de uma elite com seus próprios ideais; a biologia que vai tratar da saúde e variações dos indivíduos; a psicologia que trará elementos para estudar o comportamento humano e propicia melhores meios para o processo de ensino aprendizagem e, por fim, a própria Sociologia descrita por Fernando de Azevedo, que pretende conhecer a natureza dos atos da educação.

O terceiro capítulo baseia-se nos princípios fundamentais do processo da escolarização moderna, que são pautados na liberdade que o professor precisa ter além daquilo que já é sua função. O professor precisa ser livre e criativo, ter direito a compreensão aniquilando a hierarquia e a autoridade, a unidade que significa algo equilibrado, único e o entrosamento desatritado das funções e dos elementos que a constituem (RIBEIRO, 1986), a economia que não é baratear o ensino, mas tirar os dispêndios e aproveitar o máximo possível ajustando o pessoal às suas funções, a flexibilidade que é cessar a rigidez de horários, programas, currículos e cursos, mas saber articular com alunos e professores dando liberdade e autonomia em determinadas situações.

O Capítulo quatro enfatiza *As fontes de Inspiração da Administração Escolar* que estão baseadas na busca de uma racionalização das soluções, já que houve, o “progresso” social é necessário que a escola possa resolver seus problemas e conflitos de forma a alcançar os objetivos propostos “a estrutura e o funcionamento não podem mais se desenvolver ao acaso, mas exigirem uma sistematização de precauções capaz de garantir-lhe a unidade de objetivos e a racionalização do funcionamento”(RIBEIRO, 1986, p. 59).

A exemplo do que ocorrera com o Estado e as empresas privadas na solução de suas dificuldades decorrentes do progresso social – a adoção dos princípios da administração geral – “a escola não precisou mais do que inspirar-se neles para resolver as suas (...) teve apenas de adaptá-los a sua

realidade (RIBEIRO, 1986, p. 60). Assim, Ribeiro adentra na teoria da Administração Científica, a partir de Taylor e na Teoria Clássica, a partir de Fayol, para buscar subsídios à teoria da Administração Escolar. Diante de tais elaborações, Ribeiro resume suas principais contribuições a respeito da administração:

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).

O quinto e último capítulo fala sobre a colocação do problema da Administração Escolar, fazendo um apanhado histórico sobre a administração escolar e o seu surgimento como disciplina nos Estados Unidos. Relata também do pouco material existente, e das primeiras preocupações no Brasil sobre esta disciplina ou esta forma de formação, que foi relatada no manifesto dos pioneiros e que é implantada no currículo do Curso Pedagógico do Instituto de educação do Rio de Janeiro, quando distrito Federal, por ocasião da reforma do ensino empreendida por Anísio Teixeira (RIBEIRO, 1986, p. 85).

Descreve também dos primeiros trabalhos produzidos (RIBEIRO, 1986, p. 86),

Em 1934, como cadeira recém-criada, passa a fazer parte do currículo do “curso especializado de Administradores Escolares” do Instituto de Educação incorporado a Universidade de São Paulo. Os estudos aí realizados vão dar origem a dois trabalhos produzidos sob a orientação do primeiro professor dessa disciplina neste Estado –Roldão Lopes de Barros, introdutor das ideias de Fayol nos estudos da Administração escolar. Os trabalhos foram o de Maria José Mondengo de Moraes Barros, que escreveu sobre A autoridade e a Hierarquia nas Organizações Escolares e Jose Querino Ribeiro, sobre Fayolismo na Administração das Escolas Públicas.

Dessa forma, a implantação da disciplina nos cursos pedagógicos vai crescendo de forma rápida e significativa virando disciplina obrigatória.

3.2.2. SEGUNDA PARTE

Com relação aos conteúdos da Administração Escolar e nas suas considerações preliminares, o autor menciona que a Administração Escolar é uma aplicação da Administração Geral (RIBEIRO, 1986). Elenca dois objetivos da Administração Escolar no processo de escolarização: a unidade e a economia. A unidade se refere ao sentido de manter o equilíbrio e harmonia do grupo escolar sem perder o foco. A economia se refere ao sentido de aproveitamento do tempo, na medida mais correta possível. Um possível exemplo para isso é a seriação e a distribuição de conteúdos (currículo) durante o ano letivo, o que deva gerar satisfação do professorado como um todo (RIBEIRO, 1986).

Paralelamente com os objetivos, ele relata alguns aspectos presentes no processo dentre eles: aspectos sociais e técnicos ligados à comunidade e às formas de trabalho (didática), aspectos substantivos e adjetivos; substantivo no sentido das preocupações de garantir a unidade e economia da escola, algo mais geral, e adjetivo são as preocupações em fatores pontuais, que possam envolver uma ou mais pessoas responsáveis, por exemplo, um levantamento estatístico da frequência de alunos. E os aspectos estáticos e dinâmicos, estáticos são conteúdos e currículos, ou seja, a parte funcional; o dinâmico seria o acompanhamento diário, um fluxograma, uma organização diária ou semanal acompanhada de forma mais efetiva (RIBEIRO, 1986).

Cita ainda que, todos esses elementos (objetivos, aspectos) dependem muito da forma como a administração acontece dentro de uma escola, e isso vai depender da natureza da unidade ou sistema administrativo, da extensão que abrange e da sua própria estrutura. Natureza no sentido de escola leiga, da confessional, da pública e do particular, de acordo com níveis e ramos de ensino. A extensão na forma como de a administração está ligada a área abrangida, na quantidade de pessoal necessário, na variedade dos tipos e graus de unidades envolvidas. E a estrutura está ligada a forma organizacional do sistema de forma linear ou funcional (RIBEIRO, 1986).

Por último, e não menos importante, o autor classifica os meios da administração escolar em três categorias: Meios Materiais, Meios Legais e

Meios Humanos. Meios Materiais fazem relação com ordem econômica e traz os recursos financeiros como importantes, pois através deles é que a escola consegue se manter em edifícios, faz sua manutenção, organiza o mobiliário, concede a remuneração do pessoal e o material didático. Enfatiza em particular chama atenção especialmente para o livro didático como “instrumento fundamental da atividade da escola”.

O livro didático abre um capítulo especial dos meios materiais de que depende a Administração Escolar, pois nele estão igualmente implicados os problemas da unidade e da economia do processo educativo. Poderíamos dizer até que o livro é o mais importante dos meios materiais a que a Administração escolar deve atender (RIBEIRO, 1986, p.110).

Enfatiza ainda que, quando a escola é particular, o problema se agrava pela necessidade de conciliação do serviço a prestar com o lucro a obter (RIBEIRO, 1986, p.110).

Os meios legais estão relacionados às leis que regem a educação, seus códigos e estatutos, e não podem ser confundidos com outros precedentes de fontes diversas e objetivos diferentes (RIBEIRO, 1986).

Os meios humanos, segundo o autor, é o mais importante dos meios, pois é através do pessoal que todos os aspectos, objetivos e elementos coadjuvantes vão acontecer. O ser humano (no caso do autor “o pessoal”) possui uma responsabilidade para o bom andamento da escola, para que a unidade e a economia possam andar equilibradamente (RIBEIRO, 1986).

3.2.3. TERCEIRA PARTE

A terceira e última parte do livro, vai traçar os processos da administração escolar que são divididos em quatro partes: Planejamento, organização, atividades exercidas durante o processo de escolarização e atividades posteriores ao processo de escolarização.

Na introdução a essa seção, o autor mostra a preocupação de uma linearidade

Queremos dizer que, antes de uma unidade ou sistema de escola começar suas atividades de ensino e de suplementação

das funções de outras instituições sociais que participam do processo educativo, já a Administração Escolar está realizando importantes trabalhos preparatórios. Os processos da Administração Escolar que se desenvolvem antes das atividades específicas e supletivas da escola são o planejamento e a organização (RIBEIRO, 1986, p.117).

Depois, do planejamento e organização viriam o acompanhamento, daquilo que foi planejado. Querino Ribeiro (1986, p. 118) utiliza-se de dois aspectos principais, o comando e a assistência a execução:

O comando se apresenta na Administração Escolar em termos impessoais, para marcar o início, duração e o término das atividades, segundo as conveniências determinadas pelos dados científico-objetivos do processo de escolarização. A assistência à execução compreende tarefas: estimular, orientar, coordenar e controlar.

O autor ainda toma de inspiração aos modelos clássicos quando, afirma que as atividades específicas da Administração se resumem em:

Planejamento
Organização
Assistência a execução
Medida ou avaliação de resultados
Relatório crítico (RIBEIRO, 1986,p.119).

O planejamento tem papel fundamental na Administração, por que traça uma linearidade, daquilo que se deseja fazer, a previsão é dar uma visão daquilo que ainda pode acontecer “uma atitude de espírito” segundo o autor(RIBEIRO,1986, p. 122).

Aliado a isso, o administrador ainda se utiliza das atividades de base, que são fundamentais para efetivação do projeto. São elas: ideação, proposição principal, estudos de base, esforços preliminares, ou anteprojetos, estudo de alternativa e decisões fundamentais. Que ficariam assim esquematizadas,

I –Ideação
II-proposição principal:
A. Definição do objetivo final:
B. Desdobramentos em objetivos parciais:

- C. Delimitação da área, a população e dos fatos a serem alcançados:
 - D. Prazo de execução:
 - E. Meios gerais de realização:
 - III – Estudos de Base:
 - A. Levantamento demográfico:
 - B. Estudos técnicos
 - C. Estudos econômicos e financeiros
 - D. Estudos sociais
 - E. Estudos jurídicos
 - IV – Reajustes da proposição principal em função dos resultados dos estudos de base pela formulação de anteprojetos:
 - V – Projeto definitivo:
 - A. Caracterização do empreendimento e definição dos seus objetivos e padrões
 - B. Materiais: equipamentos, instalações, padronização, estilização, custos, aquisição
 - C. Pessoal: atribuições, relações, responsabilidades, qualificações, seleção de remuneração
 - D. Localização de edifícios
 - E. Previsão orçamentária
 - F. Atendimento as exigências legais
 - G. Disposições gerais: revisão, reajuste, outras.
- (RIBEIRO, 1986, p.128).

Querino Ribeiro destaca que não basta ter um planejamento todo estruturado, pois sozinho, ele não acontece, depende das pessoas que o querem alcançar “está preso às decisões, às vontades dos que querem e dispõem dos meios realização concreta”(RIBEIRO, 1986, p. 128).

Comparando todos esses aspectos sobre o planejamento, Querino Ribeiro afirma que o planejamento escolar pode se valer da teoria do planejamento geral

Assim o planejamento escolar se resolve por meio da teoria geral do planejamento, pela qual, depois de examinadas as diferentes e múltiplas facetas da empresa e suas relações entre si, chega-se à formulação de anteprojetos e a decisão de um projeto definitivo (RIBEIRO,1986, p. 129).

Dá vários exemplos de que a educação sempre esteve pautada em planejamentos e anteprojetos, cita, por exemplo, a LDB, que teria sido marcada por vários anteprojetos que ele compara com “pareceres”, até o momento da

execução final da lei, além de outras reformas educacionais citadas (RIBEIRO, 1986).

A organização estaria voltada a forma de sistematização e a disposição do pessoal para que o planejamento ocorra, e para que os objetivos possam ser atingidos. Na concepção de Querino Ribeiro, a organização pode se dar de maneira formal e informal. O primeiro conceito estaria voltado à parte científica da administração (determinar funções, estruturação de órgãos, regular relações, estabelecer condições para recrutamento, seleção e investidura, preparo, carreira e remuneração pessoal, enquanto que a segunda forma é mais humana, uma relação mais interpessoal.)

Assim como toda a empresa a escola também necessita de uma hierarquia, com normas e ou manuais e regulamentos (RIBEIRO,1986). Necessita de preparação do pessoal do cuidado com o próprio material escolar, para não haver desperdício e manutenção do mesmo.

No caso escolar especial atenção deve ser dada aos problemas de obsolescência, recuperação e abandono (baixa) do material escolar. Apesar do livro didático atrair a maior atenção, outro material igualmente tem vida útil muito curta, o que implica apurados estudos na aquisição e no controle de armazenamento de acervos (RIBEIRO, 1986,p.150).

Todo o processo de planejamento e organização demanda de um acompanhamento, para que não se perca o foco e para que objetivo final seja atingido, ou seja, as atividades ao longo do processo de escolarização, Querino Ribeiro acredita que o comando e a assistência à execução são os aspectos principais para isso.

Comandar, portanto na Administração Escolar, é determinar, independentemente de princípios legais que confirmam autoridade, mas na dependência do que convém, a luz de um esclarecido processo de escolarização, o momento em que deve ser iniciada, o tempo que deve durar e o momento em que deve terminar a ação. O comando será, pois, como que a advertência e a vigilância das oportunidades em função do tempo e das bases científicas das atividades da escola (RIBEIRO, 1986, p.154).

Ainda com relação ao comando, aparece a *liderança*, que visa ajudar os administradores escolares para atuarem com inteligência e eficiência (RIBEIRO, 1986).

Temos também a *tomada de decisão*, centro vital do processo administrativo, que também é uma forma da avaliação de resultados (RIBEIRO, 1986).

Ainda há o *comando e a comunicação*, que facilitam uma relação mais direta e precisa, criando entendimento entre os elementos da escola (RIBEIRO, 1986).

A assistência à execução compreende inúmeras formas de trabalho do desenrolar do planejamento e utiliza-se de várias tarefas como estímulo de modo geral, seja com o professor, com o aluno ou com o pessoal, e devem ser baseadas num mínimo de energia e num máximo de benevolência esclarecidas. Também é necessário que haja orientação, a coordenação para haver linearidade no processo, como atividade preventiva e corretiva de riscos eminentes (RIBEIRO, 1986).

Ainda sobre o processo de Assistência à execução, o controle e supervisão (RIBEIRO, 1986, p. 161)

...queremos entender as tarefas de verificação da presença de cada elemento em seu posto a tempo e hora; o provisionamento do material necessário para o desenvolvimento dos trabalhos; a efetivação do comando adequado; a verificação conjunta e pormenorizada da execução do planejado e organizado. Na escola, tais elementos são os programas de classes ou disciplinas, de ensino ou de atividades; as substituições das faltas e os reajustamentos e convenientes para os desajustes ocasionais (RIBEIRO, 1986, p.161).

Aliado a tudo isso é necessário lembrar das relações públicas e das Relações Humanas no Trabalho (R.P e R.H.T), pois de um lado temos os interesses de organização da escola-empresa e ao mesmo tempo a escola desempenha função de reinterpretar valores, padrões e condutas sociais, com intuito de realizar a felicidade do grupo ou de cada um (RIBEIRO, 1986).

Em seu último capítulo, Querino Ribeiro propõe uma avaliação de todo o processo escolar, seja ela semanal, mensal ou anual. Toda aquela linearidade proposta precisa ser averiguada, os resultados analisados com os objetivos

propostos, isso inclui alunos e professores verificando quantidades, velocidade e qualidade do processo de escolarização e também a utilização que no caso seria verificar os egressos dessa escola, o que já é um processo mais difícil, pois não há como ter precisão no processo escolar, assim como acontece numa empresa com um produto. Essa avaliação seria uma “forma de prestação de contas” através da retrospectiva das ações feitas (RIBEIRO, 1986).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na pesquisa realizada, tentamos identificar as raízes históricas do processo de administração geral e procurar interpretar suas formas de desenvolvimento ao longo da sociedade e como este teve e tem influência sobre ela.

Vimos também, que a sociedade necessita viver em grupos e esses grupos necessitam de uma organização para atender aos seus objetivos comuns. Nesse sentido, a Administração Científica, desenvolvida por Taylor e Fayol, ocupou papel de destaque.

Não é o objeto desta pesquisa apresentar uma crítica à Administração Científica, mas sim, procurar entender como ela influenciou o processo administrativo escolar do século passado no Brasil. Para isso, utilizamos nesse estudo, José Querino Ribeiro, um dos autores mais expressivos dessa temática, através de duas obras. A intenção nesta dissertação foi a de expor suas ideias dentro de um contexto social, político e econômico, vividos na época em que seus livros foram escritos.

Acreditamos que, assim como a administração científica se fez presente em várias instâncias sociais, naquele período, ela não poderia deixar de adentrar no processo escolar. Querino Ribeiro viu a necessidade de se obter uma forma de organizar esse processo, através dos elementos da Administração Científica, tanto que se baseia inteiramente na teoria de Fayol, para assim fazê-lo.

Entendemos que o autor em nenhum momento quis transformar a escola numa empresa, pois bem sabia ele, que isso não tinha como acontecer, devido às dimensões serem especialmente diferentes, ou seja, uma fábrica pode ter como produto final um sapato, a escola o ser humano, passível, flexível constantemente. Afirma ainda que “o homem nasceu com alguns instintos de sobrevivência” (RIBEIRO, 1938, p. 20).

Estudiosos contemporâneos da Administração Escolar, como Vitor Paro, fazem uma crítica a essa possível transformação da escola em empresa

Ribeiro sequer cogita incluir a empresa capitalista entre aquelas que se organizam “para prejudicar o homem”. É bem

verdade que o fim último do capitalista não é prejuízo do outro, mas o benefício próprio: o pensamento crítico é que consegue constatar que tal benefício se faz à custa do sacrifício do outro. Parece ser a falta desse pensamento crítico que leva Ribeiro a igualar a organização da empresa a escola (PARO, 2007, p.459).

Essa discussão não aparece nas obras, pelo fato de o autor não ter se envolvido politicamente, e as obras exprimem que seu pensamento estava voltado para a formação do administrador escolar. Tanto que o livro “Ensaio de uma teoria da administração escolar” fez parte da indicação bibliográfica do curso de pedagogia nas disciplinas de administração escolar por vários anos.

Por várias vezes Querino Ribeiro enfatiza a figura humana como imprescindível no processo e recorre ao pensamento de Voltaire “importa menos a forma de governo do que a qualidade dos homens”. É evidente que não podemos deixar de perceber que há uma certa rigorosidade empresarial em alguns aspectos como a questão do “comando e controle” dentro do processo do planejamento, numa fábrica temos o inspetor que averigua e observa se o que foi planejado está acontecendo, porém, na escola, o inspetor não pode ficar na sala inspecionando o professor a cada momento. Esse fato já mostra que a escola é diferente da empresa, e mesmo que fosse essa a intenção, o produto final nunca é o mesmo.

Na última parte do livro Querino Ribeiro deixa a entender quando aborda a “medida de utilização” que no caso seria o aluno egresso, não há como medir suas atividades subsequentes, e o que a escola lhe proporcionou em orientação de vida e de estudo (RIBEIRO, 1986, p. 172).

Esse rigor, de avaliação dos egressos, a nosso ver, é irrelevante, diante do que o livro propõe em se tratando da organização escolar e seu legado para a atualidade. O rigor é uma ação típica da época, reflexo do próprio processo histórico presente.

Entendemos que suas obras são importantes para entendermos o processo da Administração Escolar atual. Analisamos que muitas das ações trabalhadas, ainda são presentes no atual processo escolar, pois, o próprio plano de ação da escola (item obrigatório) traz elementos semelhantes ao que Querino Ribeiro propôs entre eles o Planejamento, as formas de organização e a própria avaliação deste processo. As avaliações externas são uma forma de

controle social daquilo que o Estado apresenta como objetivo. Soares (2011, p.9) afirma que

As avaliações externas são enfatizadas na LDB, por recomendação de instituições internacionais como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), como uma das maneiras de verificar se o currículo oficial está sendo cumprido. Assim, em vários estados também se criam sistemas de avaliação externa com objetivos semelhantes e todos estes sistemas ou programas de avaliação externa afirmam categoricamente que não tem a intenção de avaliar o trabalho docente, mas sim a realidade educacional de seu estado e/ou município.

A escola é parte integrante da sociedade e também tem como função atender aos objetivos do Estado e da comunidade. E o processo de administração Escolar está a mercê desses objetivos sempre buscando formas e condutas coerentes para todos os envolvidos.

Dada à importância do tema considera-se que muito há ainda que percorrer no campo da investigação nesta área sendo, portanto, um campo fértil de trabalho para outros investigadores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREOTTI, A. L. **História da administração escolar no Brasil**. São Paulo: Editora Alínea, 2010.

ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação. **Revista Brasileira de Administração da Educação**. Porto Alegre, 1983-2009.

AZEVEDO, F. **O segredo da renascença e outras conferências**. São Paulo: Empresa Editora Nova Era, 1925. p. 40, citando o livro Kant et Fichte et leproblème de l'Education, de Paul Dûproix.

AZEVEDO, F. **Novos caminhos e novos fins: a nova política da educação no Brasil**. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1958. p.19-20.

Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. S725t Sousa, José Vieira. Teorias administrativas / José Vieira de Sousa. – Brasília: Universidade de Brasília, 2006. 100p. - (Profucionário - Curso técnico de formação para os funcionários da educação)

BRAVERMAN, M. **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

BURNS, E. M. **História da Civilização Ocidental**. São Paulo: Globo, 1948.

CALLAHAN, R.E. Educationand the cult of efficiency. Chicago: The University of Chicago Press, 1962.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

CUNHA, M. V. **John Dewey: uma filosofia para educadores em sala de aula**. Petrópolis: Vozes, 1994.

_____. **John Dewey: a utopia democrática**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

DRABACH, N. P.; MOUSQUER, M. E. L. Dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades. In. **Currículo sem fronteiras**. v. 9, n. 2, jul/Dez, 2009, p. 258-285.

FARIAS, D. R. Anisio Teixeira: breve bibliografia. **RBEP**, Brasília, v. 82, n. 200, p. 207-242, jan/dez 2001.

FAYOL, H. **Administração industrial e geral**. São Paulo: Atlas, 1989.

FÉLIX, M.F.C. **Administração escolar**: um problema educativo ou empresarial? São Paulo: Cortez, 1984.

FERREIRA, A. A.; REIS, A. C. F.; PEREIRA, M. I. **Gestão empresarial**: de Taylor aos nossos dias: evolução e tendências da moderna administração de empresas. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

FRANCO. H.J. R.A **Idade Média**: nascimento do oriente. São Paulo: Brasiliense, 2001.

GERIBELO, W. P. **Anísio Teixeira** - análise e sistematização de sua obra. São Paulo: Atlas, 1977.

GHIRALDELLI, P. **Filosofia e História da Educação Brasileira**. Barueri: Manole, 2009.

_____. **História da Educação**. São Paulo: Cortez, 2005.

GOUVÊA F.Dr. Anísio, ele Pensava e Executava: A Trajetória De Anísio Teixeira no Campo da Formação de Professores no Brasil (1924-1950).**Revista Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 430-447, ago./set. 2009.

GUEDES, S. T. R.; SCHELBAUER, A. R. **O pensamento de Lourenço Filho sobre a Prática de Ensino e a formação de professores na década de 1940**. In: HISTEDBR, 2007, Campo Grande - MS. VII Jornada do HISTEDBR, 2007. v. 1. p. 01-19.

KUENZER, A. Z. A teoria da administração educacional. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n 48, fev. 1984.

LEÃO, A. C. **Introdução à administração escolar**. Rio de Janeiro, 1939.

LOURENÇO FILHO, M. B. **Organização e Administração Escolar** - Curso Básico. Brasília: INEP/MEC, 1963, p. 282-284.

_____. **Anísio Teixeira**: um criador de instituições – apresentação do livro Educação no Brasil de Anísio Teixeira. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

_____. **Universidade e formação de professores**: uma perspectiva integradora. A universidade de educação de Anísio Teixeira. Tese de Doutorado, Departamento de Educação da PUC-Rio, 1993.

MORAES, C. S.V. A sistematização da política educacional dos liberais reformadores: o inquérito de 1926. **Revista faculdade de educação**. USP, São Paulo, v.20 n1/2 pág. 42. 1994

NEVES, F. M. *O Método Lancasteriano e o Projeto de Formação disciplinar do povo (São Paulo, 1808-1889)*. 2003, 293f. Tese (Doutorado em História) – UNESP, Assis, 2003. PARO, V.H.

NUNES. C. **Anísio Teixeira entre nós: A defesa da educação como direito de todos**. *Educação & Sociedade*, ano XXI, n 9 o 73, Dezembro/00

PARO, V.H. **Administração Escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 1988.

_____. **Escritos sobre Educação**. São Paulo: Xamã, 2009.

_____. José Querino Ribeiro e o paradoxo da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 03, p. 561-570, set./dez, 2007.

PENNA, M.L. **Fernando de Azevedo**- Recife: Fundação Joaqui M Nabuco, editora Massargana, 2010.

PILETTI, N. Fernando de Azevedo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 8, n. 22, p. 181-184, 1994.

RIBEIRO, J.Q. **Ensaio de uma teoria de administração escolar**/José Quirino Ribeiro.-2.ed.3 tiragem/edição ver.anot. eampl. por João Gualberto de Carvalho Meneses. São Paulo: Saraiva, 1986.

_____. **Fayolismo na Administração das Escolas Públicas**. Linotechnica. SP.1938.

RIBEIRO, M.L.S. **História da Educação Brasileira: a organização escolar-13 ed.rev.eampl.-Campinas, SP: Autores Associados,1993.**

ROSSÉS, G. F. **Introdução á Administração**. 2014.

SANDER, B. **Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: Liber livro, 2007.

_____.A genealogia do conhecimento da administração da educação do Brasil e o papel da Anpae como entidade da sociedade civil. SIMPÓSIO Brasileiro de Política e Administração da Educação (23: 2007: Porto Alegre). Por uma escola de qualidade para todos: programação e trabalhos completos. Organizador BennoSander. Niterói, RJ: ANPAE; Porto Alegre, RS: UFRGS/FACED/PPGEDU, Série Cadernos ANPAE, n. 4, 2007. 1 CD-ROM. ISSN 1677- 3802.

_____. A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória sobre sua construção. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 3, p. 421-448, 2007. ISSN 1678-166X.

_____. **Administração da Educação no Brasil:** genealogia do conhecimento. Brasília: Liber Livro Editora, 2007. ISBN 978-85-98843-61-2.

SAVIANI, D. O legado educacional do “longo século XX” brasileiro. In: SAVIANI, Dermeval (et. al.). **O legado educacional do século XX no Brasil.** Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

SILVA, T.T.da. **Documentos de identidade:** uma introdução às teorias do currículo. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

SOARES, C. R.; Oliveira, M.C.A . **Avaliações Externas no Brasil:** uma análise entre ENEM, SIMAVE e vestibulares. In: XIII Conferência Interamericana de Educação Matemática - CIAEM, 2011, Recife. XIII - CIAEM, 2011.

TAYLOR, F.W. **Princípios de administração científica.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 1978

TEIXEIRA, Anísio. Que é administração escolar? **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.** Rio de Janeiro, v.36, n.84, 1961. p.84-89

VALE, J. M. Escola pública e o processo humano de emancipação. In: VALE, José Misael Ferreira (et. al.). **Escola pública e sociedade.** São Paulo: Saraiva/Atual, 2002.

XAVIER, M.E.S.P. e DEITOS, R.A. Estado e política educacional no Brasil. In: DEITOS, R.A. e RODRIGUES, R.M. (Orgs.) et alii. **Estado, desenvolvimento, democracia & políticas sociais.** 1ª Ed. Cascavel,Pr: Edunioeste:CAPES: Unioeste/GPPS/Unicamp/FE/PRAESA/HISTEDBR/LAPPLANE,2006,184p.,67-86.