



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ - UNIOESTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
NÍVEL DE MESTRADO/PPGE
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO

TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DE
LOURENÇO FILHO

JAQUELINE LIMA BARBOZA

CASCVEL-PR

2017



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ - UNIOESTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
NÍVEL DE MESTRADO/PPGE
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO

TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DE
LOURENÇO FILHO

JAQUELINE LIMA BARBOZA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE, área de concentração Sociedade, Estado e Educação, linha de pesquisa: Educação, Políticas Sociais e Estado, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, como requisito para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Adrian Alvarez Estrada

CASCADEL-PR

2017

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

B214t

Barboza, Jaqueline Lima
Teoria da Administração Escolar no Brasil: contribuições de Lourenço Filho. / Jaqueline Lima Barboza.— Cascavel, 2017.
140 f.

Orientador: Prof. Dr. Adrian Alvarez Estrada

Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná,
Campus de Cascavel, 2017.
Programa de Pós-Graduação em Educação

1. Escolas – Organização e administração. I. Estrada, Adrian Alvarez. II.
Universidade Estadual do Oeste do Paraná. III. Título.

CDD 20.ed. 371.2

CIP-NBR 12899



Unioeste

Universidade Estadual do Oeste do Paraná

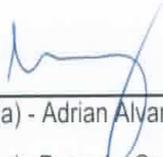
Campus de Cascavel CNPJ 78680337/0002-65
Rua Universitária, 2069 - Jardim Universitário - Cx. P. 000711 - CEP 85819-110
Fone:(45) 3220-3000 - Fax:(45) 3324-4566 - Cascavel - Paraná



JAQUELINE LIMA BARBOZA

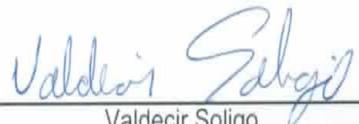
Teoria da Administração Escolar no Brasil: Contribuições de Lourenço Filho

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação em cumprimento parcial aos requisitos para obtenção do título de Mestra em Educação, área de concentração Sociedade, Estado e Educação, linha de pesquisa Educação, Políticas Sociais e Estado, APROVADO(A) pela seguinte banca examinadora:


Orientador(a) - Adrian Alvarez Estrada

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Cascavel (UNIOESTE)


Fausto Alencar Irschlinger


Valdecir Soligo

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Cascavel (UNIOESTE)

Cascavel, 24 de março de 2017

Dedico este trabalho aos meus pais Nelson e Marli, meus primeiros mestres. Às minhas irmãs Gislaine e Leiliane, aos meus cunhados Roberto e William e aos meus sobrinhos Alana e Lucas, por toda compreensão e apoio.

AGRADECIMENTOS

À Deus, o dono de toda a sabedoria, por ser meu amparo nos momentos mais difíceis.

Aos meus pais pelo incentivo para que este trabalho se concretizasse e a todos os meus familiares que acompanharam não só a elaboração desta pesquisa, mas todo meu processo de formação.

Ao meu orientador Professor Dr. Adrian Alvarez Estrada por me acompanhar desde a graduação. Minha sincera gratidão por tamanha confiança e dedicação a mim destinada.

Aos professores Dr. Fausto Alencar Irschlinger e ao Dr. Valdecir Soligo pelas valiosas contribuições e sugestões para a realização desta pesquisa.

Aos professores do programa pelo comprometimento com a educação e pelas importantes reflexões.

Aos colegas de turma por dividirem as angústias, mas também os inúmeros momentos de alegria.

“Como expressão de vida, a educação se apresenta para garanti-la, ampliá-la, aperfeiçoá-la nos seus contatos”.

(Lourenço Filho)

BARBOZA, Jaqueline Lima. **Teoria da administração escolar no Brasil: contribuições de Lourenço Filho**. 140 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de concentração: Sociedade, Estado e Educação, Linha de Pesquisa: Educação, Políticas Sociais e Estado, Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Cascavel, 2017.

RESUMO

Manoel Bergström Lourenço Filho (1897- 1970) foi um dos autores pioneiros na elaboração da teoria da administração escolar no Brasil. Dessa forma, esta dissertação tem por objetivo analisar sua contribuição para a temática da Administração Escolar no Brasil, que foi de grande relevância. A fim de cumprir com essa finalidade, desenvolvemos uma pesquisa de caráter bibliográfico que se divide em três capítulos. No primeiro, elencamos os principais acontecimentos que marcaram a história da administração escolar no Brasil nas décadas de 1920 a 1960, no qual destacamos que até aproximadamente 1930 não havia uma preocupação em se elaborar uma teoria nacional, pois a ênfase recaía nos preceitos de teorias estrangeiras. No segundo capítulo, recuperamos algumas obras de Lourenço Filho, com o intuito de relacioná-las com os princípios de organização e administração escolar, são elas: *A formação de professores: da Escola Normal à Escola de Educação* (coletânea de artigos publicados entre 1922 a 1960); *Testes ABC: para a verificação da maturidade necessária à aprendizagem da leitura e da escrita* (1933); *Tendências da educação brasileira* (1940); *A Pedagogia de Rui Barbosa* (1954) e *Educação comparada* (1961). E por fim, no terceiro capítulo, apresentamos a análise da obra *Organização e Administração Escolar* (1963), na qual identificamos os principais conceitos referentes a administração dos serviços escolares na concepção de Lourenço Filho. Entendendo a educação como expressão social, a qual deve desenvolver as capacidades individuais, destacamos que toda a produção teórica do autor, principalmente a obra *Organização e Administração Escolar* fomenta a preparação de profissionais do ensino, a fim de atuarem nesta atividade tão complexa como é a educação, evitando o imprevisto nas ações e em oposição defende o conhecimento da realidade educacional e o planejamento, sempre com a perspectiva de eficiência. Lourenço Filho defendeu que administrar e organizar os recursos para alcançar os objetivos almejados são indispensáveis, reforçando que os resultados na atividade educativa não são alcançados de maneira imediatista, porém são prospectos, com obtenção lenta e gradual, por isso a necessidade de formar e preparar profissionais para bem organizarem e administrarem os serviços escolares com o intuito de garantir resultados eficientes.

PALAVRAS-CHAVE: Organização; Administração Escolar; Lourenço Filho.

BARBOZA, Jaqueline Lima. **Theory of school administration in Brazil: contributions of Lourenço Filho.** 140 f. Dissertation (Master in education). Postgraduate Program in Education. Area of concentration: society, State and education, research line: Education, Social Policies and State, University of West of Paraná-UNIOESTE, Cascavel, 2017.

ABSTRACT

Manoel Bergström Lourenço Filho (1897-1970) was one of the pioneers in the development of the theory of school administration in Brazil. Thus, this dissertation has for objective to analyze, your contribution to the theme of the school administration in Brazil, which was of great importance. In order to fulfill this purpose, we developed a search of bibliographic character that is divided into three chapters. In the first, we highlight the major events that marked the history of the school administration in Brazil in the decades of 1920 to 1960, in which we point out that until about 1930 there was a concern in preparing a national theory, because the emphasis fell on the precepts of foreign theories. In the second chapter, we recovered some Lourenço Filho, in order to relate them with the principles of organization and school administration, they are: the training of teachers: *The Normal School to the School of Education (collection of articles published between 1922 to 1960)*; *ABC tests: for checking the maturity necessary to learning reading and writing (1933)*; *Trends in brazilian education (1940)*; *The pedagogy of Rui Barbosa (1954)* and *Comparative Education (1961)*. And finally, in the third chapter, we present the analysis of the work *Organization and school Administration (1963)*, in which we identify the main concepts regarding the administration of school services in the design of Lourenço Filho. Understanding the education as a social expression, which must develop individual capabilities, we point out that all the author's theoretical production, especially the work *Organization and School Administration* encourages the preparation of education professionals in order to work in this activity as complex as is education, avoiding improvisation in the actions and in opposition defends the knowledge of reality and educational planning with the prospect of efficiency. Lourenço Filho argued that administer and organize the resources to achieve the desired objectives is essential, stressing that the results in educational activity are not achieved immediate way, however are prospectuses, with getting slow and gradual, why the need to train and prepare professionals to organize and manage the school services to ensure efficient results.

KEYWORDS: Organization; School administration; Lourenço Filho.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 CONTEXTO HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL (1920-1960)	14
1. 1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR	14
1. 2 ASPECTOS HISTÓRICOS DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL NAS DÉCADAS DE 1920- 1960.....	18
1. 3 AUTORES PIONEIROS DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL	31
2 A PRODUÇÃO TEÓRICA DE LOURENÇO FILHO: REFLEXÕES SOBRE A EDUCAÇÃO E SUAS RELAÇÕES COM A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR	42
2. 1 TRAJETÓRIA DE LOURENÇO FILHO	42
2. 2 LOURENÇO FILHO: ALGUNS APONTAMENTOS SOBRE A FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO ENSINO	47
2. 3 ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DOS ALUNOS POR TESTES PADRONIZADOS.....	53
2. 4 CONSIDERAÇÕES DE LOURENÇO FILHO SOBRE AS TENDÊNCIAS DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.....	62
2. 5 LOURENÇO FILHO E A ANÁLISE DA PRODUÇÃO DE RUI BARBOSA: UM ESBOÇO DA TEORIA DA ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL	72
2.6 OS FUNDAMENTOS DA EDUCAÇÃO COMPARADA E AS RELAÇÕES COM A ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR.....	77
3 CONTRIBUIÇÕES DE LOURENÇO FILHO PARA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL	88
3. 1 PRINCÍPIOS DE ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR	90
3. 2 ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL.....	117
CONSIDERAÇÕES FINAIS	129
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	137

INTRODUÇÃO

Apresentando uma vasta experiência profissional, Manoel Bergström Lourenço Filho (1897- 1970), escreveu sobre diversas áreas da educação, contribuiu desde a psicologia educacional, formação de professores, forneceu estudos sobre a administração escolar e, além disso, redigiu obras com grande relevância histórica comprovando dessa maneira que o autor não se limitou a um único aspecto do cenário educacional. Foi um intelectual envolvido com os preceitos da Escola Nova, teve sua atuação profissional voltada para a renovação da educação, preocupação esta que o atrelou e o envolveu na implantação de mudanças na esfera educacional.

A escolha pela temática, a administração escolar no Brasil, com ênfase na contribuição teórica e profissional de Lourenço Filho, iniciou-se na graduação quando participei do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), no período de 2012-2013 e desenvolvi a pesquisa intitulada *Teoria da Administração Escolar no Brasil: quadro epistemológico e ideologia em Lourenço Filho*, que objetivava analisar a formação do quadro teórico da administração escolar no Brasil, baseando-se na análise da obra do referido autor, *Organização e Administração Escolar*.

Nesse momento, verificou-se que as pesquisas no campo da administração escolar, especialmente as referentes aos teóricos nacionais eram reduzidas, havendo, portanto a necessidade de estudos que se dedicassem a investigar as bases do processo de elaboração da teoria da administração escolar no Brasil, bem como identificar os teóricos que se consolidaram como pioneiros nos escritos sobre a temática.

Com o propósito de aprofundar os estudos sobre Lourenço Filho, optou-se pela continuidade da pesquisa para a elaboração da monografia apresentada em 2014 no curso de Pedagogia na Unioeste. Os aspectos abordados voltaram-se para a análise do conteúdo das obras disponibilizadas no portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), essas publicações receberam o título de *Coleção Lourenço Filho*, organizadas sob o comando de Ruy Lourenço Filho, filho do autor e por Carlos Monarcha.

Dessa forma, o intento de realizar essa nova pesquisa foi suscitado pelo percurso acadêmico até agora percorrido, como um desdobramento destes outros estudos já realizados, objetivando, deste modo, analisar a contribuição da obra de Lourenço Filho para a constituição do campo da administração escolar no Brasil, baseando-se primordialmente na obra *Organização e Administração Escolar*, que se constituiu em um marco histórico na produção de conhecimento acerca da temática. Essa pesquisa tem o intuito de elencar a importância de um autor nacional, reconhecido por seu pioneirismo na sistematização da teoria administrativa brasileira, enfatizando a produção nacional em detrimento de teorias estrangeiras que não contemplam as reais necessidades da educação brasileira. Assim, há uma questão central que pretendemos investigar: qual a contribuição da produção teórica de Lourenço Filho para elaboração e divulgação dos principais conceitos da administração escolar no Brasil?

A relevância desta pesquisa consiste no fato de valorizar um autor reconhecido como pioneiro sobre a temática, assim, buscando reconhecer as bases teóricas que fundamentaram a sistematização dos estudos referentes a administração escolar no Brasil, baseando nossos estudos na produção de Lourenço Filho, um educador que marcou o período em que viveu, por meio de suas ações em prol da educação.

Logo, julgamos necessário compreender o contexto histórico dos anos de 1920 a 1960, período em que os pioneiros, incluindo Lourenço Filho, publicaram suas obras, principalmente as que se referem à administração escolar. Por conseguinte, essa pesquisa também propiciou conhecer a trajetória profissional de Lourenço Filho e identificar como suas produções teóricas subsidiaram sua sistematização a respeito da administração e, por fim, analisar a contribuição de Lourenço Filho para a administração escolar no Brasil.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, de cunho histórico, uma vez que resgata as produções que ficaram conhecidas pela relevância não apenas para a administração escolar, mas para a educação como um todo. Fundamenta-se principalmente nos escritos do próprio Lourenço Filho, tendo como objeto central a obra *Organização e Administração Escolar* publicada inicialmente em 1963, que se divide em duas partes. Na primeira, o autor estabelece os princípios da organização e da administração, contemplando os conceitos e instrumentos substanciais para estruturação da gestão dos serviços escolares. A segunda parte se detém na

organização e administração escolar no Brasil, fornecendo os elementos necessários para a aplicação dos princípios estabelecidos na primeira parte da obra.

Dentre as inúmeras contribuições de Lourenço Filho destaca-se o aspecto administrativo, que é indispensável no processo de formação das organizações humanas, ressaltando que sem a perspectiva de eficiência os estudos sobre organização e administração perdem a sua coerência. Por conseguinte, ao se discutir sobre a temática sempre se intenciona a obtenção de resultados eficientes. Estes resultados são prospectos, isto é, não são alcançados de maneira imediata, tendo em vista que os resultados referentes aos serviços educativos são sempre de lenta obtenção.

Para que este trabalho atinja os objetivos propostos está estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta o contexto histórico da Administração Escolar no Brasil no período de 1920 a 1960. Essa delimitação temporal se deu em virtude de corresponder ao período de vida, bem como de atuação de Lourenço Filho. Ademais, foi nesse período histórico que se concentraram as primeiras sistematizações sobre a administração escolar no Brasil, destacando-se alguns autores considerados pioneiros na elaboração de uma teoria brasileira sobre o tema, entre eles, Lourenço Filho. Até então as produções teóricas concernentes à administração escolar eram de origem europeia ou norte americana. São apresentadas as concepções de autores influentes na temática neste período, como Anísio Teixeira, Querino Ribeiro, além do próprio Lourenço Filho. Ressaltamos que os aspectos históricos elencados neste capítulo enfatizam a história da administração escolar no Brasil, não abrangendo em grande medida os aspectos gerais da educação.

No segundo capítulo expomos uma sucinta trajetória de vida do autor, também apresentamos alguns conceitos essenciais de Lourenço Filho sobre a educação, a formação dos profissionais de ensino e outros conceitos que subsidiaram a formação teórica do autor acerca administração escolar, baseando-se no conteúdo das obras: *A formação de professores: da Escola Normal à Escola de Educação* (coletânea de artigos publicados entre 1922 a 1960); *Testes ABC: para a verificação da maturidade necessária à aprendizagem da leitura e da escrita* (1933); *Tendências da educação brasileira* (1940); *A Pedagogia de Rui Barbosa* (1954) e *Educação comparada* (1961). Essas obras apresentam um conteúdo diverso,

todavia, já demonstravam o interesse do autor pelas questões de organização e administração dos serviços escolares.

Por fim, no terceiro capítulo, são abordados os subsídios teóricos de Lourenço Filho à administração escolar, por meio de sua obra *Organização e Administração Escolar* (1963), elencando os princípios que fundamentam sua teoria e sua análise sobre a organização e administração escolar no Brasil, assim como a aplicação desses princípios no Brasil.

1 CONTEXTO HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL (1920-1960)

1.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Atualmente a educação e a importância da escola têm se colocado em pauta como as responsáveis por resolver “todos os problemas da sociedade”. Sociedade esta que se constitui em meio a inúmeras mudanças nos mais diversos setores, como na política e na economia (LOMBARDI, 2010). A administração escolar também tem recebido destaque, e com vistas a esclarecer como foi se desenvolvendo no Brasil e o papel que ela desempenhou nesta seção destacamos alguns aspectos sobre a administração escolar que se fazem necessários para o prosseguimento da pesquisa.

Para Martins (1999) administração em um sentido geral é uma atividade especificamente humana, pois apenas o homem estabelece objetivos como forma de antecipar uma atividade futura e utiliza-se de recursos de maneira racional para obtê-los,

Entretanto, a administração sempre ocorre num contexto em que existem condicionamentos de ordem política, econômica e social [...]. Nessa ótica, a administração é um processo de planejar, organizar e dirigir e controlar recursos humanos, materiais, financeiros e informacionais visando à realização de objetivos (MARTINS, 1999, p. 24).

Na concepção de Lombardi,

A palavra ‘administrar’, seu sentido etimológico, (do latim *administrare*), é o ato de gerir de governar, de dirigir negócios públicos ou privados; por ‘administração’ (do latim *administratio*) deve-se entender a própria ação de administrar. Nesse sentido geral, em todos os diferentes modos de produção, nos diversos momentos da história e em todas as formações sociais, podemos encontrar a administração de negócios públicos e privados, bem como o ordenamento e o controle dos fatores que garantem a produção e a reprodução da vida material, social e política (LOMBARDI, 2010, p. 23, grifo do autor).

Compreendemos que a administração em um sentido geral, não obstante a administração escolar é determinada pelo contexto histórico de cada período. Todavia, existem algumas características peculiares à administração escolar que apontaremos a seguir.

De acordo com Martins o conceito de administração escolar aceito no I Simpósio de Administração Escolar (1961) é o seguinte:

A administração escolar supõe uma filosofia e uma política diretoras preestabelecidas: consiste no complexo de processos criadores de condições adequadas às atividades dos grupos que operam em divisão de trabalho; visa à unidade e à economia de ação, bem como ao progresso de empreendimento. O complexo de processos engloba as atividades específicas-planejamento, organização, assistência à execução (gerência), avaliação dos resultados (medidas), prestação de contas (relatório) [...] (MARTINS, 1999, p. 33).

Evidenciamos que a administração escolar resulta de um processo histórico, respondendo a demanda de cada período. Assim, a administração escolar tão difundida na atualidade precisa ter suas bases teóricas reconhecidas e analisadas, principalmente ao se remeter a uma atividade tão complexa como é a educação, marcada por diversos fatores, primordialmente pelas ações políticas desenvolvidas no período de pretensão do estudo, momento em que se iniciou certo entusiasmo pela educação, requerendo desta transformações para atender as novas demandas da sociedade.

Segundo Rebelatto “a administração, necessária a uma sociedade organizada em diversas formas institucionais, vai se modificando conforme demandas da dinâmica de modelos de desenvolvimento dessa mesma sociedade” (2014, p. 323).

Constatamos que na evolução do pensamento administrativo brasileiro, sempre houve a tentativa de aplicar teorias sem considerar as especificidades locais, utilizando-se conceitos extraídos de outras localidades às instituições educacionais brasileiras, “como se fossem automaticamente aplicáveis a quaisquer organizações, independentemente de sua natureza e do tipo de sociedade em que funcionam”. (SANDER, 1982, p. 8).

As pesquisas em torno do campo da administração escolar vêm se ampliando consideravelmente, no entanto, é fundamental analisar a constituição das bases da teoria administrativa,

o campo da administração escolar, embora tão em voga atualmente em virtude das inúmeras reformas educacionais, nem sempre foi alvo de atenção na produção acadêmica dos intelectuais na História da Educação. Em uma trajetória educacional de mais de 500 anos, a administração escolar estrutura-se como campo de estudos acadêmicos há menos de um século. Os primeiros escritos teóricos no Brasil reportam-se à década de 1930. Isto não significa dizer que a prática administrativa era inexistente na educação. (DRABACH; MOUSQUER, 2009, p. 259-260).

Percebe-se que, mesmo a trajetória da administração escolar no Brasil sendo longa, sua sistematização se intensificou com o início da industrialização no país. “Trata-se de um elemento que alerta para a atenção ao contexto histórico, social, político, econômico, científico e cultural do país como atitude necessária ao entendimento da genealogia e do desenvolvimento da administração escolar” (REBELATTO, 2014, p. 321).

De acordo com Sander a administração escolar no Brasil se insere no contexto da administração pública e no âmbito da problemática científica e tecnológica do país, dessa forma o autor reforça a interdependência entre a educação e a sociedade, “no sentido de que o setor educacional do país é uma unidade integrante do sistema social brasileiro” (SANDER, 1982, p. 7). Assim sendo, diversos aspectos da prática educativa só podem ser compreendidos ao se considerar o processo evolutivo da sociedade.

Verificamos que a administração escolar apresenta uma busca constante pelo conhecimento científico, contudo, nota-se a tentativa de importar modelos estrangeiros, os quais muitas vezes não estabelecem relações com o processo histórico de desenvolvimento brasileiro. “Foi dessa forma que, por muito tempo a administração foi concebida como um processo universal, um instrumento neutro” (SANDER, 1982, p. 8).

É imprescindível considerar que,

A administração escolar não se limita ao fato de se apropriar de metodologias e estudos administrativos provindos de instituições empresariais e aplicá-las diretamente à educação. [...] A escola, no seu decorrer histórico utilizou vários pensamentos provenientes das teorias administrativas, muitas das vezes aplicadas em empresas e instituições financeiras. Embora haja a troca de conhecimentos entre escola e teoria administrativa na condução da organização escolar, torna-se necessário uma série de adaptações, porque a

administração empresarial e a educação possuem papéis distintos para a história social (INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, s/d, p. 9).

Dessa maneira compreendemos que a administração escolar precisa ser fundamentada para o fim em que ele deve atuar, a educação, e não meramente uma implantação de princípios empresariais ou estrangeiros, desconsiderando as especificidades que requerem a educação, pois

Na escola, a direção, professores e especialistas da educação não podem ser comparados a operários, chefes de seção, gerentes etc. Nem alunos podem ser comparados à matéria-prima moldada por máquinas e equipamentos manipulados por mão-de-obra qualificada. O educando é uma pessoa com suas características psicossociais e o professor, a mão-de-obra, também o é, diferenciado por sua formação pedagógica específica para desenvolver o processo educacional (MARTINS, 1999, p. 27).

A administração geral considera alguns princípios semelhantes a administração escolar, tais como planejamento, organização e controle, todavia transpô-los sem considerar as especificidades do ensino é um equívoco, uma vez que

Os parâmetros para avaliação de desempenho na empresa referem-se à produção e à venda. Quando uma delas ou ambas apresentam-se aquém das expectativas, buscam-se as causas que podem ser identificadas com maior facilidade: qualidade inferior da matéria-prima, falha no controle de qualidade, equipamentos obsoletos, negligência ou incompetência do pessoal, concorrência no mercado etc. Essas causas podem ser eliminadas mediante a substituição da matéria-prima, melhoria do controle de qualidade, substituição de equipamentos, seleção e treinamento de pessoal. Na escola, a avaliação de desempenho é muito mais complexa, pois no processo de ensino-aprendizagem há uma interação de personalidades diferentes em suas dimensões humanas e políticas sociais. Educador e educando diferem quanto à motivação, interesse, expectativas, necessidades, conteúdos experienciais etc., variáveis essas bem mais difíceis de ser controladas (MARTINS, 1999, p. 27).

Assim, constatamos que a administração escolar não segue a um processo tão rígido quanto à administração de uma empresa, por exemplo, porque o ensino é uma atividade que envolve fatores que vão além da tangibilidade, é um processo formativo muito mais complexo do que a produção de uma peça em uma fábrica.

Com intuito de compreender a administração escolar no Brasil, na próxima seção elencamos os principais acontecimentos históricos nas décadas de 1920 a 1960.

1. 2 ASPECTOS HISTÓRICOS DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL NAS DÉCADAS DE 1920-1960

Nesta seção apresentamos os acontecimentos históricos que marcaram a sistematização da administração escolar no Brasil entre as décadas de 1920 a 1960, destacamos que os aspectos aqui elencados enfatizam a administração escolar, não se detendo em grande medida a história geral da educação.

Ao analisarmos como a administração escolar foi abordada na história educacional brasileira, percebemos que durante todo o Império e a Primeira República,

a avaliação histórica não registra a existência de uma infraestrutura organizacional e administrativa do Estado brasileiro preparada para atender às exigências mínimas das poucas instituições educacionais para a elite governante da época e, muito menos, para planejar e dirigir as escolas destinadas à educação popular (SANDER, 2007, p. 424).

Para Sander (1982), a administração escolar no Brasil pode ser estudada sob quatro enfoques diferentes: jurídico, organizacional, comportamental e sociológico. Sander (1982) reforça que apesar dessa análise histórica estar dividida nesses quatro enfoques distintos, eles são superpostos, ou seja, o início de um não pressupõe necessariamente o término de outro.

No enfoque jurídico, abarcam-se as referências feitas à administração ao longo da história da educação brasileira até a década de 1930. Caracteriza-se por ser estritamente normativo e estreitamente associado à tradição do direito administrativo romano. Os autores desse período buscaram suas referências teóricas na Europa, principalmente na França e Portugal.

A esse enfoque jurídico herdado da Europa, acrescentaram-se os valores do cristianismo, com ênfase no catolicismo, pois durante o período colonial evidenciou-se a influência dos jesuítas no cenário educacional brasileiro. Somada à ação

católica houve também a influência pedagógica das igrejas protestantes vindas dos Estados Unidos,

Somente uma pequena minoria da elite política e do clero tinha acesso à escola e não havia vontade política por parte da Família Real de Portugal no sentido de ampliar as oportunidades educacionais para o povo. Na realidade, replicava-se no Brasil colonial, como nas demais colônias ibéricas da América Latina, a política educacional adotada pelas monarquias europeias. Era uma política exclusivista que atendia primordialmente à classe social dominante. Era uma política pública confessional que utilizava os sacerdotes e religiosos para formar os alunos para a obediência, a submissão e o respeito a Deus e à autoridade constituída e imposta monarquicamente, para não dizer autoritariamente. Enfim, era uma política educacional discriminatória do ponto de vista de classe social, de etnia e de gênero (SANDER, 2001, s/p).

Outro enfoque que Sander (1982) aponta é o organizacional, que se iniciou aproximadamente em 1920 e se estendeu até 1960, desencadeado pelo período de efervescência intelectual e política. Segundo Rebelatto (2014) foi a partir da década 1920 que começou a despontar no Brasil o que se reconheceu como efervescência artística, política e intelectual. Em 1922 em São Paulo, ocorreu a Semana de Arte Moderna que marcou o contexto artístico e cultural, apresentando uma renovação na literatura, nas artes plásticas, na música e em outros setores artísticos. Em 1924, foi fundada a Associação Brasileira de Educação (ABE). É nesse contexto que,

começamos a escrever um novo capítulo no campo da administração da educação, à luz dos desenvolvimentos teóricos e trabalhos empíricos de administração pública e empresarial, com novos protagonistas que, a despeito da consciência nacionalista da época do Estado Novo, não deixaram de inserir-se no movimento acadêmico internacional no campo das ciências políticas e administrativas (SANDER, 2007, p. 425).

A partir de 1930 constatamos maior demanda por educação proporcionada pela crescente industrialização e urbanização características da Era Vargas, “o que dava à educação naqueles tempos [...] era a crença, por quase todos compartilhada, em seu poder de moldar a sociedade a partir da formação das mentes e da abertura de novos espaços de mobilidade social e participação” (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 1984, p. 51)

Nesse período, no cenário educacional, em virtude da “ampliação da demanda escolar, aumento do número de escolas e de professores, vão se delineando no Brasil ações mais incisivas do poder público na efetivação do sistema público de ensino, entre elas, a preparação de profissionais da educação” (LIBÂNEO, 2007, p. 4). São por esses motivos que a sistematização dos estudos sobre a administração escolar no Brasil começa a despontar nesse período, com vistas a formar e preparar profissionais para atuarem na educação.

A educação passou a ser a principal arena das lutas ideológicas que circundaram o período posterior a 1930 (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 1984). Sander (1982) afirma que esse momento contribuiu para que na educação houvesse movimentos reformistas, tais como o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932, o qual foi elaborado por educadores com ideais renovadores baseados em premissas liberais, em contraposição ao tradicionalismo que vigorava até então nas práticas pedagógicas.

Esse manifesto apontava para a elaboração de Plano de Reconstrução Nacional. Teve a frente de sua elaboração o educador brasileiro Fernando de Azevedo, que foi um dos precursores do movimento escolanovista¹ no Brasil, juntamente com outros 26 educadores que foram signatários, entre eles Lourenço Filho. O documento já assinalava a necessidade de resolver os problemas referentes a administração escolar no Brasil, conforme se constata no seguinte trecho,

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, 2006, p. 188).

¹ O movimento da Escola Nova defendia que a educação fosse pública, laica, universal e gratuita, “[...] deveria ser proporcionada para todos [...]. Ela criaria, assim, uma igualdade básica de oportunidades, a partir da qual floresceriam as diferenças baseadas nas qualidades pessoais de cada um”. Em contraposição aos ideais escolanovistas a Igreja Católica defendia o ensino religioso, mais especificamente confessional católico, isso se caracterizou em grande disputa ideológica. (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 1984)

Conforme esclarece Andreotti (2010) com a expansão da escolarização impulsionada pelo movimento de renovação, contido especialmente no Manifesto dos Pioneiros, denunciou-se a precariedade da formação dos profissionais da educação, enfatizando a necessidade de uma preparação científica para esses profissionais.

De acordo com Andreotti (2010) as mudanças ocorridas no Brasil foram um reflexo do que acontecia internacionalmente na primeira metade do século XX, como as duas guerras mundiais, crise do capitalismo e ainda período caracterizado por recessão internacional. Nos Estados Unidos, país que delineou sua supremacia após a Primeira Guerra Mundial, a crise da quebra da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929 provocou a desorganização do mercado mundial,

Essa conjuntura internacional de desordenação na produção dos EUA e da Europa atingiu a economia brasileira, obrigando o país a reduzir suas importações e a intensificar o processo de produção local de bens antes comprados no exterior. Assim, na Era Vargas, estabeleceu-se uma política de incentivo à industrialização e de fomento à construção de infraestrutura necessária a essa industrialização, envolvendo, por exemplo, a produção de petróleo, de ferro, de aço e de energia hidrelétrica (ANDREOTTI, 2010, p. 104).

Dessa maneira, a década de 1930² se estabeleceu como marco da modernidade na história brasileira. A Era Vargas é tomada como referência da substituição do modelo econômico baseado na agro exportação para a industrialização. (ANDREOTTI, 2010).

Nesse período percebemos que algumas mudanças foram promovidas, principalmente, porque vários educadores com ideário renovador ocupavam cargos na administração pública viabilizando algumas alterações, como por exemplo, em 1931, por influência de Lourenço Filho, então Diretor Geral da Instrução Pública do Estado, a Escola Normal de São Paulo reestruturou seu currículo, acrescentando a disciplina Organização Escolar, denotando a preocupação em formar profissionais para atuarem nos cargos administrativos da educação (ANDREOTTI, 2010).

De acordo com Teixeira (1982), Lourenço Filho situou-se entre os educadores que a partir da década de 1920, iniciaram a reforma do ensino. Na realidade esses

² Sobre o contexto desse período cf. BORIS, Fausto. **A revolução de 1930: historiografia e história**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

profissionais da educação que compunham o movimento reformador do sistema de ensino, provinham de diversos setores. Fernando de Azevedo, por exemplo, ganhou destaque também como jornalista, já Lourenço Filho iniciou no ensino normal. A ênfase desses educadores e também reformadores recaía sobre “questões de ordem administrativa do ensino, preparação de professores, remodelação de currículos, inovação e aperfeiçoamento de métodos” (TEIXEIRA, 1982, p. 8).

Nesse período da educação brasileira,

havia grande necessidade de profissionalização e cientificidade e este era o reclame presente no discurso dos principais intelectuais, isto é, a escola tradicional que imperava no início do século XX precisava, ao ver desses autores, ser superada e a melhor forma para fazê-lo articulava a ampliação do atendimento educacional para a população com a profissionalização dos quadros docentes (...) (SOUZA, 2006, p. 29).

Também estavam em auge os ideais progressistas para educação, contrapondo-se à educação tradicional e em defesa da Escola Nova, movimento que teve John Dewey como precursor. O intuito de substituir a educação tradicional era porque a mesma já não correspondia com prerrogativa de desenvolvimento e industrialização que se iniciava no Brasil na década de 1930. Assim,

as primeiras tentativas de sistematizar o campo de conhecimento da administração da educação no Brasil são desenvolvidas a partir do contexto da Escola Nova. Sabe-se que a Escola Nova foi bastante influenciada pelas idéias de autores estadunidenses, tais como John Dewey. Muito embora Dewey possa ser considerado um autor humanista e progressista e suas idéias estivessem mais voltadas para o ensino ativo e as inovações educativas, o contato de educadores brasileiros com a intelectualidade educacional dos Estados Unidos da América, expunha-os a formas predominantes de pensar a educação e o sistema educacional [...], o pensamento educacional brasileiro acabou por ser muito influenciado. (HYPÓLITO, 2007, p. 2).

De acordo com Sander (2007, p. 425), os escritos de Lourenço Filho e de outros estudiosos³ da administração escolar no Brasil nesse momento histórico tiveram forte influência das concepções teóricas de John Dewey.

³ Anísio Teixeira, por exemplo, foi aluno de John Dewey, em um curso de pós-graduação na Universidade de Columbia em 1929, (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 1984).

Para que a modernização ocorresse uma nova concepção da educação era necessária para acompanhar as demandas da época. Para tanto, vários movimentos propiciaram discussões a respeito da educação, que refletiram no movimento da Escola Nova, no qual os educadores defendiam uma escola que atendesse a todos. “Diante deste contexto, o discurso dos principais intelectuais brasileiros, defensores da Escola Nova, pautava-se na necessidade de maior cientificidade no campo educacional acompanhado da ampliação da oferta educacional” (DRABACH; MOUSQUER, 2009, p. 260).

Diante de todas essas mudanças que fomentavam a modernização brasileira “a educação escolar foi considerada não apenas propulsora do progresso e instrumento de reconstrução nacional, em conformidade com as aspirações republicanas, mas também como meio eficaz de promoção e ascensão social” (ANDREOTTI, 2010, p. 107).

Em relação às produções concernentes a administração escolar,

Na realidade, antes de 1930 existia pouca teoria e reduzida sistematização do conhecimento no campo da administração da educação do Brasil [...]. Segundo o testemunho de Lourenço Filho, aproximadamente um terço dos títulos de publicações em educação desse período eram sobre organização e administração da educação. Em geral, essas publicações eram memórias, relatórios e descrições de caráter subjetivo, normativo, assistemático e legalista. (SANDER, 1982, p.13).

São da fase organizacional os trabalhos mais significativos e influentes tanto da administração pública quanto da administração da educação. Em linhas gerais os maiores representantes desse enfoque para a teoria administrativa, basearam-se fundamentalmente nos princípios da administração clássica,

preconizados por Henri Fayol na França, seguido de Luther Gulick e Lyndall Urwick na Inglaterra, por Max Weber na Alemanha; e por Frederick W. Taylor seguido de Harrington Emerson, Henry Gantt, Frank e Lilan Gilbreth, W. F. Willoughby e Frank J. Goodnow nos Estados Unidos da América (SANDER, 1982, p.15).

É nesse período em que

Instala-se, na administração pública, o reinado da tecnocracia como sistema de organização, baseado na predominância dos técnicos que adotam soluções racionais para resolver problemas

administrativos, em detrimento de seus aspectos humanos e sociopolíticos (SANDER, 1982, p.14-15).

Percebemos que foi a partir da década de 1930 que se iniciou os primeiros contornos conceituais brasileiros a respeito da administração escolar, “apareceram as primeiras tentativas paralelas de sistematização e os primeiros ensaios de administração da educação no Brasil” (SANDER, 1982, p. 16). Foram desse período as obras de Anísio Teixeira, Querino Ribeiro, Antonio Carneiro Leão e Lourenço Filho, por esse motivo esses educadores são considerados pioneiros ao abordar a temática da administração escolar no Brasil.

Em 1941, Lourenço Filho publicou seu primeiro estudo sobre administração escolar, pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos – INEP, intitulado *Administração dos serviços de ensino no país*, foi nessa obra que Lourenço Filho “fez lúcida análise sobre o estado de conhecimento da administração da educação no país e debitou grande parte do atraso nessa matéria à limitada atenção dada ao estudo da administração pública brasileira” (SANDER, 1982, p.17).

Mesmo com o fim do Estado Novo, no período de 1946 a 1964, conhecido como Nacional-Desenvolvimentismo, a administração escolar desenvolveu-se como parte integrante das medidas de desenvolvimento e industrialização que atendiam à critérios do capital estrangeiro. O Nacional-Desenvolvimentismo caracterizou-se como “a segunda fase da industrialização e de ajuste do Brasil ao desenvolvimento econômico mundial pós-guerra. A partir de 1955, no governo de Juscelino Kubitschek, o país adotará um modelo econômico de abertura ao capital estrangeiro” (GALLINDO; ANDREOTTI, 2010, p. 125).

As premissas para a teoria da administração escolar aproximavam-se principalmente dos escritos de Fayol e Taylor, conhecida como teoria clássica,

O primeiro, com base na estrutura organizacional da administração geral na busca pela máxima eficiência da empresa, [...] adotou princípios como: planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar. O segundo, Taylor, partiu da base, ou seja, dos movimentos do trabalhador, da força produtiva em si, indo a fundo na divisão do trabalho, na especialização e no controle do processo produtivo (GALLINDO; ANDREOTTI, 2010, p.137).

Com o advento da industrialização também característica desse período, a educação apresentava estreita relação com o cenário político, com vistas a garantir

mão de obra qualificada nesse processo. A demanda por escolarização se ampliava, aumentando as pressões populares que almejavam a inserção no mercado de trabalho.

Até os anos de 1960, não havia no Brasil um corpo teórico que embasasse a teoria da administração escolar “que desse suporte às suas necessidades ou que permitisse avançar na organização do sistema e da estrutura da rede escolar” (GALLINDO; ANDREOTTI, 2010, p. 138). Para atender as exigências desse período, adotou-se veementemente os princípios da teoria geral da administração, baseadas em Fayol e Taylor, que fomentavam a eficiência nas empresas, porém por falta de um arcabouço teórico brasileiro tomou-se como base princípios estrangeiros, distanciando das necessidades nacionais e essencialmente educacionais.

Um dos obstáculos para a adoção da teoria clássica na administração brasileira foi que a mesma não abarcava as reais necessidades da educação nacional, pois se tratava de um movimento com moldes europeus ou norte-americanos destoando das especificidades aqui requeridas.

As teorias administrativas existentes, que focavam no bom funcionamento das empresas foram tomadas pelos teóricos preocupados com a temática como se pudessem ser transportadas para as demais instituições independentemente de sua finalidade. Dessa forma, “na escola, esses princípios foram empregados com o intuito de a educação alcançar maior eficiência, produtividade e êxito, idêntico ao conseguido nas atividades empresariais” (LOMBARDI, 2010, p. 22).

De acordo com Sander (1982), as produções teóricas brasileiras desse período basearam-se em “caracterizar a situação da administração em termos de concordância ou discrepância entre o comportamento observado e os princípios da administração científica, gerencial e burocrática de Taylor, Fayol e Weber” (SANDER, 1982, p.16).

Assim, constata-se na administração escolar que as teorias administrativas voltadas para gerir empresas foram aplicadas no âmbito educacional,

Os métodos e técnicas originariamente empregados nas empresas capitalistas passaram a ser considerados como princípios administrativos de todas as organizações, de uma maneira geral. Foi assim que, [...] foram empregados na organização das instituições escolares, pois uma vez que se ampliou a rede escolar, surgiu a necessidade de estabelecer-se um modelo burocrático de funcionamento, ou seja, a necessidade de impor às instituições

escolares regras semelhantes às existentes nas empresas, portanto, regidas por normas escritas, divisão do trabalho hierarquizado pelo cargo e responsabilidade (LOMBARDI, 2010, p. 26).

Percebemos que na primeira metade do século XX não havia uma preocupação teórica com a ação política brasileira e pouca ênfase nos aspectos culturais e econômicos, os quais são as variáveis determinantes e que influenciam diretamente a prática administrativa. Constatamos que essas produções se tratavam de meras descrições de teorias estrangeiras com pouca explicação significativa às exigências administrativas desse período.

Esse enfoque foi “essencialmente normativo e seus protagonistas acreditavam na reforma moral da administração e dos administradores como solução para os problemas administrativos” (SANDER, 1982, p.16).

Seguindo o aspecto organizacional, Sander (1982) aponta o enfoque comportamental, desenvolvido após a II Guerra Mundial com corrente provinda dos Estados Unidos, entre seus idealizadores mais conhecidos estão Elton Mayo e Hebert Simon. A teoria comportamentalista surge em oposição aos princípios da administração clássica. “As bases teóricas do enfoque se encontram nas chamadas ciências do comportamento, particularmente a psicologia e a sociologia, de cuja combinação surge a psicologia social ou a psicossociologia” (SANDER, 1982, p.19).

Por perceber as limitações da teoria clássica, os autores desse enfoque basearam-se em elementos constituintes das teorias de March e Simon,

[...] que se fundamentam na intersecção da Psicologia e da Sociologia Organizacional, para estudar a relação dinâmica entre o indivíduo e suas necessidades pessoais com a organização e suas expectativas institucionais. Essas denominadas Teorias Novas permitem avaliar o poder relativo da estrutura organizacional formal frente à potencialidade subjetiva da intervenção humana. (RIBEIRO; MACHADO, 2007, p. 21).

Outro enfoque que Sander (1982) estabelece é o sociológico, que se destaca como sugere a própria nomenclatura pela aplicação da ciência social. Para os estudiosos dessa fase “a eficiência da administração se determina primordialmente pelas variáveis políticas, sociológicas e antropológicas e apenas secundariamente pela atuação de variáveis jurídicas e técnicas” (SANDER, 1982, p. 21). Dessa maneira,

este novo enfoque constituiu-se principalmente a partir das lutas em prol da democracia e da cidadania, da consolidação do campo de estudos em nível de pós-graduação no país e a influência da literatura sociológica com base marxista. As primeiras elaborações que se destacam a partir deste enfoque, [...] são os escritos de Arroyo (1979), Félix (1985) e Paro (2000). A partir de então, a crítica ao enfoque tecnocrático de administração escolar, pautado nas teorias da administração geral, tem sido contínua e defendida por diversos autores [...] (DRABACH; MOUSQUER, 2009, p. 15).

É possível listar pelo menos dois fatos importantes que marcaram esse contexto. Primeiro, um fato de natureza legislativa: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 4.024), aprovada em 20 de dezembro de 1961 (SANDER, 2007). Segundo, um fato relacionado a organização civil: a fundação da atual Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE).

De acordo com Gallindo e Andreotti (2010) ao findar o Estado Novo, não havia um projeto nacional de educação. Em outubro de 1948 foi encaminhado à Câmara Federal um projeto de lei que colocava em discussão as bases da educação, no entanto, 13 anos mais tarde, em 1961 foi promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 4.024).

A evolução do enfoque sociológico contribuiu também para a fundação da ANPAE, quando fundada no dia 11 de fevereiro de 1961 foi batizada com a nomenclatura Associação Nacional de Professores de Administração Escolar.

A ANPAE foi criada com incentivo e empenho de José Querino Ribeiro, após o término do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar, ocorrido na Universidade de São Paulo (USP), também em fevereiro de 1961, contando com o apoio de outros educadores que tinham suas práticas voltadas para administração escolar, “a história registra como a mais antiga associação de administradores educacionais da América Latina, foi ponto de partida para uma renovada atuação da sociedade civil no campo específico da política e da gestão da educação no Brasil” (SANDER, 2007, p. 426).

Além disso, essa associação fomentou a criação de cursos de pós-graduação em educação, tendo em grande parte como alvo de estudo das especializações a administração da educação, com vistas a intensificar a pesquisa científica e romper com o caráter normativo, enfatizando o aspecto sociológico no que tange à administração escolar no Brasil,

a ANPAE foi agente de socialização do conhecimento produzido, pois ela tem sido e vem sendo o lugar de encontro dos especialistas da área, sua escola de educação continuada e a arena política onde se realizaram e vem realizando seus debates, simultaneamente políticos e pedagógicos, teóricos e práticos, e em cujo periódico acadêmico-científico se publicaram e vem publicando os resultados de pesquisas e ensaios especializados da área (SANDER, 2007, p. 427).

A ANPAE contribuiu para “afirmação da administração escolar como campo de pesquisa e prática educacional e como disciplina fundamental do processo de formação pedagógica dos educadores e dirigentes do ensino” (RBP AE, 2007, p. 7).

A ANPAE trata-se de

[...] uma associação civil de utilidade pública e natureza acadêmica no campo da política e da gestão da educação, que congrega pesquisadores, docentes e estudantes de educação superior; dirigentes e técnicos dos sistemas de ensino; e professores e diretores de escolas e outros espaços sociais de educação e formação cidadã. Fundada em 1961 por professores universitários de administração escolar e educação comparada, a ANPAE se consolidou, ao longo das décadas, como entidade líder da sociedade civil organizada no campo das políticas públicas e do governo da educação (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2016).

Desde 1961, ano de sua fundação, a ANPAE reúne profissionais “que se dedicam ao aprimoramento do estudo e do exercício da administração da educação no Brasil” (SANDER, 1982, p. 24). Essa associação por meio de eventos e realizações acadêmicas contribuiu para impulsionar e disseminar a produção teórica sobre a administração escolar no Brasil. Assim a 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. (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2016).

A partir de 1964, com o golpe civil-militar, que perdurou até 1984, período caracterizado pelo autoritarismo e ditadura que foram implantados, a ênfase foi dada ao crescimento econômico e à reformas administrativas. O ensino também passou por alterações,

a política educacional adotada pelo governo militar caracterizou-se pela visão utilitarista, sob inspiração da Teoria do Capital Humano por pretender estabelecer uma relação direta entre sistema educacional e sistema produtivo [...]. A educação passou a ter como principal função habilitar ou qualificar para o mercado de trabalho decorrente do processo de industrialização CLARK; NASCIMENTO; SILVA, 2010, p. 159).

A Teoria do Capital Humano, desenvolvida por Theodore Schultz estabelecia que quanto mais uma pessoa se qualificasse por meio da educação, maior seria a produtividade econômica, ou seja, se uma pessoa investe mais em sua educação, maiores seriam seus rendimentos. Essa teoria acabou por mistificar a educação como a propulsora do desenvolvimento econômico (CLARK; NASCIMENTO; SILVA, 2010).

O golpe militar de 1964 provocou mudanças significativas no ensino,

Alterou substancialmente a organização escolar do país, ao imprimir um regime autoritário, subtraindo a participação da sociedade civil e das associações de classe. As mudanças ocorridas alteraram a função do diretor, tanto pelas práticas controladoras, quanto pela extinção dos grupos escolares (GALLINDO; ANDREOTTI, 2010, p. 143).

No plano político, o golpe de 1964 rompeu com a ideologia do nacional-desenvolvimentismo, substituindo-a pela Doutrina da Segurança Nacional, a qual visava,

combater a “agressão interna” representada pela infiltração comunista e, assim, justificar a ação repressiva do Estado, supostamente exercida em defesa da sociedade brasileira. As universidades e as agremiações estudantis foram os alvos mais visados na ação de extinguir a resistência às políticas do governo militar (CLARK; NASCIMENTO; SILVA, 2010, p. 161).

A concepção ideológica dessa teoria afetou diretamente o ensino, uma vez que

As formas de organização e de administração da educação, bem como os componentes curriculares, não ficariam imunes às imposições e orientações dos órgãos educacionais e de segurança do regime militar, já que ao estabelecer a ligação entre educação, segurança nacional, desenvolvimento econômico e integração nacional determinaram que os eixos curriculares tomassem por base esses princípios (CLARK; NASCIMENTO; SILVA, 2010, p. 161).

Nesse período a concepção de escola estava vinculada ao sistema de produção, demonstrando que a organização escolar possuía um caráter tecnicista, com ênfase na formação de mão de obra qualificada para o mercado de trabalho. A visão da escola era assemelhada como uma empresa,

Segundo essa concepção, professores e alunos exercem papel secundário no processo pedagógico, assumindo papel central a figura do “especialista”, o que evidencia a transposição para o âmbito educacional da mesma lógica de funcionamento do processo fabril em que ocorre a divisão entre trabalho intelectual (dos que concebem, planejam e controlam o processo como um todo e trabalho manual (dos que apenas executam mecanicamente as atividades que lhes forma prescritas pelos primeiros). Foi nesse contexto a investida ideológica do regime, ao cooptar o diretor de escola para exercer função análoga à do gerente da empresa, ou seja, atuar como agente controlador e fiscalizador das atividades desenvolvidas na instituição escolar, com o intuito de assegurar a manutenção da ordem vigente (CLARK; NASCIMENTO; SILVA, 2010, p. 161).

O distanciamento da ideologia tecnicista inicia-se a partir da década de 1980⁴, quando se inicia a elaboração de um modelo administrativo com caráter crítico, e principalmente baseado nos escritos de Karl Marx, propondo um modelo de gestão mais democrático, opondo-se com veemência ao modelo da administração formal que era “centrado nos modelos da administração clássica, preocupada com a racionalização e métodos de trabalho, sustentado por relações hierárquicas e normas” (LIBÂNEO, 2007, p.10). Com o enfoque sociológico que se iniciou

[...] no período de transição da segunda metade dos anos 1970 para a década de 1980 que o estudo da administração no campo de ensino se ampliou efetivamente para a dimensão educacional, à luz do aprofundamento do debate e da luta em prol da democracia e da

⁴ Esse período ultrapassa o que anunciamos nessa seção (1920-1960), no entanto fez-se necessário elencá-lo uma vez que corresponde ao período de maior crescimento do enfoque sociológico.

cidadania e do movimento de ciência social aplicada ao estudo e à prática da educação e sua administração (SANDER, 2007, p. 429).

Lombardi (2010), que se enquadra no enfoque sociológico da administração escolar elenca que,

a administração deve ser entendida como resultado de um longo processo de transformação histórica, que traz marcas das contradições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade. Ao contrário de basear em um conceito de administração abstrato e geral, entende-se que a administração, bem como o conceito que a expressa, somente surgiu e desenvolveu-se sob condições historicamente determinadas. Não se trata, portanto, de definir a administração abstraída de seus determinantes sociais (p.23).

Uma das principais características da fase sociológica foi a ênfase nas produções nacionais⁵ em detrimento da excessiva utilização de teorias estrangeiras, buscando que os fatores sociopolíticos brasileiros, incluindo a cultura e a economia fossem decisivos e determinantes para a consolidação de uma concepção teórica da administração escolar.

Diante dessa contextualização histórica, verificamos que a sistematização de uma teoria da administração escolar propriamente brasileira iniciou-se a partir da década de 1930, influenciada pelo início da industrialização no país. Inicialmente essa teoria baseava-se estritamente em princípios estrangeiros, como os escritos Taylor e Fayol, distanciando-se das demandas educacionais desse período.

Constatamos que foi nesse período que iniciaram no cenário nacional os autores conhecidos como pioneiros na sistematização da teoria da administração escolar no Brasil, entre eles Lourenço Filho, Anísio Teixeira, Querino Ribeiro. São estes os responsáveis por desenvolver os primeiros contornos acerca da temática em solo brasileiro, sobre estes elencamos alguns aspectos na próxima seção.

1. 3 AUTORES PIONEIROS DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL

⁵ Cf. ARROYO, Miguel Gonzáles. **Administração da educação, poder e participação**. Educação e Sociedade. Ano I, n. 2, jan./1979. Campinas: CEDES, 1979; FÉLIX, Maria de Fátima Costa. **Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?** São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1985; PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar: introdução crítica**. 9ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

Na elaboração do quadro teórico da administração escolar no Brasil, alguns autores receberam destaque por suas produções, sendo considerados pioneiros sobre a temática em questão, demonstrando grande esforço na sistematização desta área de estudo, desse modo, essa seção destina-se às contribuições de alguns desses autores.

Conforme aponta o Editorial da Revista Brasileira de Administração da Educação no ano de 2007,

Naquela época, era reduzida a bibliografia brasileira especializada para o estudo e o ensino da administração escolar. Havia, no entanto, alguns textos pioneiros, que se tornaram obras de referência no campo da administração educacional, como os trabalhos de Anísio Teixeira (1935; 1956; 1964), Querino Ribeiro (1938; 1952), Carneiro Leão (1939) e Lourenço Filho (1963). Na realidade, esses autores estabeleceram os contornos conceituais e conteúdos iniciais da disciplina de administração escolar nos meios acadêmicos nos anos 1930 até 1960, que se consolidariam nas décadas seguintes. Foi com as aulas e os escritos pioneiros desses mestres de gerações de educadores brasileiros que aprendemos as primeiras lições de administração escolar e fizemos nossos primeiros exercícios de pesquisa educacional no campo da gestão da educação no Brasil (RBPAAE, 2007, p.7-8).

Esses autores se consolidaram em um período em que as publicações nacionais sobre o tema eram reduzidas, as obras por eles produzidas se constituíram em um marco no que se refere a sistematização dos estudos até então realizados na área. “Seus escritos são considerados os primeiros traços conceituais sobre administração escolar, favorecendo as bases iniciais para a consolidação deste campo de estudos [...]” (DRABACH; MOUSQUER, 2009, p. 261). Esses autores nos forneceram estudos relevantes para a produção teórica sobre administração escolar, os quais abordaremos sucintamente a seguir.

Dentro das concepções que contribuíram para a edificação das bases da administração escolar no Brasil, encontram-se os escritos de Anísio Spínola Teixeira, entre as obras por ele produzidas se encontra *Educação para democracia: introdução à administração*⁶. Nesta obra o autor concebe a educação como um fenômeno da civilização que nasce de condições sociais de acordo com determinado povo (TEIXEIRA, 1997). A educação é vista por ele como uma função

⁶ A primeira publicação da obra foi em 1936, porém a edição utilizada nesta pesquisa é de 1997.

natural, sendo por meio dela que a sociedade transmite aos seus ingressantes costumes e hábitos, neste sentido se insere a educação escolar para contribuir com esta função. Na concepção do autor a instituição escolar “corporifica ideias e aspirações sociais” (TEIXEIRA, 1994, p. 39).

Anísio Teixeira foi um defensor ferrenho da laicidade do ensino, partindo dos pressupostos da Escola Nova, confrontando diretamente dos princípios ideológicos da Igreja Católica, isso fez com que esse educador fosse chamado de comunista, chegando a passar por período de ostracismo no período da Era Vargas. (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 1984),

Anísio Teixeira fez parte de uma geração de intelectuais cuja preocupação maior, na primeira metade do século XX, foi organizar a nação e forjar o povo através de uma cultura que procurava assegurar a sua unidade pela instrução pública, pela reforma do ensino e pela construção de um campo cultural a partir da universidade. Essa preocupação levou-o, como outros educadores que lhe foram contemporâneos, a uma relação contraditória com o Estado (NUNES, 2000, p. 13).

O autor apresenta uma reflexão acerca da educação elitista, até então destinada a poucas pessoas, dessa forma, se a educação falhava a poucos importavam a sua ineficiência. Para ele, “é indispensável que haja escolas para todos. Não basta haver escolas para todos: é indispensável que todos aprendam” (TEIXEIRA, 1997, p. 166). Defendeu veementemente a ampliação da escola para atender a todos proporcionando-lhes a aprendizagem, e a administração deveria contribuir para tal (REBELATTO, 2014).

Para Anísio Teixeira, as escolas de modo geral “não foram afinal criadas para renovar as sociedades, mas para perpetuá-las [...]. Nenhum sistema de escolas jamais foi criado com o propósito de subverter a estratificação social reinante” (1994, p. 55). No Brasil o autor afirma que a educação de classe também é visível, pois

Em alguns casos, frequentava a escola primária, mas, quando o fazia, também transformava essa em escola de classe, exigindo condições econômicas satisfatórias para que pudesse ser frequentada: o uniforme e o sapato às vezes bastavam para delas afastar o povo (TEIXEIRA, 1994, p. 56).

O autor denuncia que nos moldes como a escola se constituiu a formação sempre foi voltada para os privilegiados, isto é, os mais favorecidos

economicamente. No entanto, todo seu esforço como educador foi para se contrapor a esse modelo afirmando que a educação não é um privilégio e sim um direito de todos, uma educação comum a todos sem fazer distinção de classe social (TEIXEIRA, 1994).

Concebendo a educação desta maneira, Anísio Teixeira esclarece sua percepção a respeito da administração, esta “deve conseguir uma organização de eficiência da escola, para todos os alunos-organização e eficiência em massa” (TEIXEIRA, 1997, p. 166). Percebe-se claramente a defesa do autor de uma educação para todos em detrimento de uma educação que atendesse somente a uma elite minoritária.

Anísio Teixeira (1997) aponta que as ações em âmbito educativo possuem lenta obtenção de resultados, requerendo dos dirigentes e administradores esforço contínuo, com vistas a oferecer à escola meios de se desenvolver harmoniosamente, em equilíbrio e em segurança,

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 (TEIXEIRA, 1961, s/p).

Assim, para que a administração ocorra de forma a atender as reais demandas do ensino, Anísio Teixeira (1997) estabelece que o diretor do serviço educacional é um mero servidor do mestre, este último é quem desempenha a obra educacional, conforme pode ser constatado na seguinte afirmação do autor, “Toda a administração não tem outro fim do que o de dispor as condições de êxito para a obra, que é só do mestre: *educar*” (TEIXEIRA, 1997, p. 193), sobre o papel do professor o autor afirma que

Administração da escola é também aquela na qual o elemento mais importante não é o administrador, mas o professor. Enquanto na fábrica o elemento mais importante é o planejador, o gerente, o *staff*, na educação, o elemento mais importante é o professor. Se este professor é homem de ciência, de alta competência, e a sua escola é pequena, pode realizar a função de ensinar e a de administrar. Organiza a sua classe, administra a sua classe, faz os trabalhos necessários para que o ensino se faça bem. Além disto, ensina aos alunos, e, mais, guia e dirige os estudos dos alunos. Estão reunidas nas atividades desse professor as três grandes funções que vão

passar para a Administração. A função de administrar propriamente a classe; a função de planejar os trabalhos e a função de orientar o ensino (TEIXEIRA, 1961, s/p).

O administrador necessita estar atendo as reais necessidades da comunidade e a partir destas traçar seus planos, podendo efetua-los se estes estiverem em consonância com “as condições materiais e espirituais do meio sobre o qual tem de agir” (TEIXEIRA, 1997, p. 197).

Outro autor que se preocupou em teorizar a administração escolar foi José Querino Ribeiro, que publicou em 1952 a obra *Ensaio de uma teoria da administração escolar*⁷, na qual elaborou sua teoria sobre a temática em questão e delimitou seu entendimento a respeito da educação como,

processo geral que envolve a vida toda dos indivíduos e dos grupos humanos, abrangendo não só os aspectos informativos, como também, e ao mesmo tempo, os formativos que baseiam e orientam todas as suas atividades. (RIBEIRO, 1986, p. 7).

O autor diferenciou educação de instrução e de escolarização. Para Ribeiro a instrução se refere a aspectos informativos com menor complexidade do que a educação, que acompanham a existência humana, mas são “meros instrumentos da ação” (1986, p. 7).

A escolarização na concepção do autor é

uma atividade já muito restrita em duração, especificação e conteúdo, embora possa envolver aspectos da instrução e da educação. Em regra, abrange os primeiros vinte e cinco anos de vida e é mais formal e limitada do que qualquer dos dois processos [...], pois que se desenvolve através de uma seleção programada e ritmada, praticamente, hora a hora, dia a dia, num ambiente sempre mais ou menos artificial e provisório- a escola (RIBEIRO, 1986, p. 7-8).

Assim, a preocupação de Ribeiro é contribuir para a administração escolar, a qual abrange

os aspectos de educação e instrução que se enquadrem e se desenvolvam dentro do processo de escolarização. Assim ela não poderá ser chamada, indiferentemente, por exemplo, *Administração*

⁷ A versão utilizada nesta pesquisa trata-se da 2ª edição de 1986.

Educacional, pois isso seria outra coisa, pelo menos mais extensa e mais complexa (RIBEIRO, 1986, p. 8, grifo do autor).

Para Souza (2006), a obra de Querino Ribeiro foi de extrema importância, “pois representa talvez a primeira bem sucedida tentativa no país de apresentação de um ensaio que busca ao mesmo tempo sugerir formas de organização e administração da escola e teorizar sobre esses aspectos” (p. 30).

Visando atingir os ideais da educação, para Ribeiro a administração escolar “vai funcionar como um instrumento executivo, unificador e de integração do processo de escolarização, cuja extensão, variação e complexidade ameaçam a perda do sentido da unidade que deve caracterizá-lo e garantir-lhe o bom êxito” (1986, p. 33).

Para que a administração escolar cumpra com sua finalidade deve ser fundamentada pelos pressupostos de uma filosofia e uma política de educação as quais delineiam as formas com que os objetivos educacionais serão alcançados, sendo as raízes essenciais para administração escolar “determinando prescrições que se põem antes e pairam acima das atividades da escola” (RIBEIRO, 1986, p. 37).

Ribeiro (1986) estabelece que o objetivo primeiro da administração escolar se constitui em “preservar os múltiplos aspectos da atividade de escola da tendência à dispersão de esforços” (RIBEIRO, 1986, p. 97). Assim, defendia a unidade da escolarização por meio dos esforços empreendidos pela administração escolar que deveria revelar-se

por meio da obtenção da harmonia interna dos diversos elementos e atividades próprias da escola e harmonia externa mediante a integração da comunidade escolar na comunidade social em que se encontra, dos pontos de vista local, regional, nacional e até universal (RIBEIRO, 1986, p. 97).

A busca pela unidade dos processos de escolarização almeja que a escola não seja campo de disputas pessoais, “mas assegure os meios para que os pontos de vista individuais sejam salvaguardados exatamente na medida em que ressalvem a liberdade e o respeito de todos” (RIBEIRO, 1986, p. 98).

Para Querino Ribeiro o segundo objetivo fundamental da administração escolar é a economia, que pode ser reduzido “ao clássico conceito de melhor

rendimento com o mínimo de dispêndio” (RIBEIRO, 1986, p. 98). A economia pode ser obtida por meio da divisão do trabalho, mas sem perder a unidade, evitando que “as conveniências de especialização perturbem o esforço básico de integração” (RIBEIRO, 1986, p. 99).

O segundo aspecto para o alcance da economia é a distribuição do tempo para que “haja aproveitamento máximo, em função dos currículos e programas crescentes e as dificuldades de dilatar o tempo de escolarização” (RIBEIRO, 1986, p. 99). Garantir economia na concepção do autor é um dos mais difíceis problemas da administração escolar, contudo esta

deve igualmente, como a de qualquer outro tipo de empresa, resolver, dentro do setor da economia, a questão dos sistemas de medidas para o rendimento do trabalho e o aproveitamento do material (RIBEIRO, 1986, p. 99).

Conforme Ribeiro, a estrutura da administração escolar precisa abarcar diversos aspectos, contudo destacamos os sociais e os técnicos. Os primeiros dizem respeito “a regulamentação das atividades da escola em suas relações com o meio no qual e para qual funciona” (1986, p. 101). Nesse aspecto estão inclusas as relações da escola com as demais instituições, tais como a igreja e a família.

Quanto aos aspectos técnicos esses se referem a

decisão por um ou vários processos de ação que cooperem para o bom êxito dos trabalhos de base e dos administrativos; o exame da conveniência e oportunidade da adoção deste ou daquele tipo de currículo, de programa, de horário; a padronização das estatísticas e registros (RIBEIRO, 1986, p. 102)

O autor afirma que a administração escolar se serve de meios em três categorias: a dos materiais, a dos legais e dos humanos. Sobre os meios materiais Ribeiro afirma que estes podem ser reduzidos aos recursos financeiros, “são esses o material básico de que todo empreendimento precisa dispor” (1986, p. 109), apresentam inúmeros problemas em relação “as fontes, o volume, o ritmo de entrada e saída, a distribuição, o controle e a expectativa de recuperação” (1986, p. 109).

Esses recursos financeiros são destinados à construção dos prédios escolares, uma das exigências essenciais que mais importam a administração

escolar, além disso, devem servir para a aquisição de mobiliário, materiais didáticos e também para a remuneração do pessoal.

Em relação aos meios legais da administração escolar são

aqueles que, independentemente da legislação propriamente dita que lhes dá sanção jurídica e aprovação do poder público no que comportar sua intervenção, se efetivam pelas medidas estatutárias estabelecidas através do processo de organização [...]. Desses meios legais a administração se serve para sistematizar racionalmente as relações entre os diversos elementos do pessoal, desde a distribuição das funções até a determinação das responsabilidades (RIBEIRO, 1986, p. 111).

Sobre os meios humanos, Ribeiro afirma que “o elemento humano, pelo seu número, qualificação e adequação funcional, é o mais importante dos meios de que a Administração Escolar precisa dispor” (1986, p. 112). No campo da administração escolar o autor distribui o elemento humano em quatro categorias, a primeira é a direção, que se caracteriza pelo maior nível de responsabilidade, que exige maior qualificação, em relação à formação e a experiência profissional.

A segunda categoria é a docência que possui como função específica o “ensino propriamente dito que, como trabalho de base, não é do setor da administração, mas compreende a “coisa administrada” (RIBEIRO, 1986, p. 113).

Os burocratas são a terceira categoria do pessoal envolvido na administração escolar, seus serviços não estão ligados diretamente ao processo de escolarização, chamadas de funções adjetivas, como por exemplo, “arquivos de informações pessoais e funcionais, estatísticas para bases de estudo e outros recursos semelhantes” (RIBEIRO, 1986, p. 113).

A quarta categoria o autor denomina como os de serviços simples, Ribeiro não especifica claramente as funções da mesma, mas alega ser o “pessoal subalterno”, de “quase sempre de cultura insuficiente”, que precisa ser tratada com cuidado especial, “dados os contatos que possa vir manter com o corpo discente. A ela [...], faz-se necessário um esclarecimento da escola de maneira a prevenir os embaraços que possa criar com ao processo de escolarização” (RIBEIRO, 1986, p.113).

Querino Ribeiro também elencou os processos da administração escolar que correspondem aos

trabalhos que lhe caracterizam as funções e se desenvolvem em três momentos sucessivos: o primeiro, antes das atividades específicas e supletivas da escola; o segundo, simultaneamente a elas; o terceiro depois que elas se completaram ao fim de cada etapa. [...], 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; quando a escola está desenvolvendo suas atividades a administração escolar continua desempenhando junto delas outros trabalhos indispensáveis; e, depois que as atividades específicas e supletivas da unidade ou do sistema cessam, pela conclusão do trabalho de um dia, de uma série ou de um curso, a administração escolar ainda é necessária para atender a novas tarefas (RIBEIRO, 1986, p. 117).

Os processos da administração que ocorrem antes das atividades específicas da escola são o planejamento e a organização, depois desses, a administração escolar acompanha como os trabalhos da escola estão se desenvolvendo, por meio dos processos de comando e de assistência à execução. “O comando se apresenta na administração escolar em termos interpessoais, para marcar o início, a duração e o término das atividades” (RIBEIRO, 1986, p. 118). Em relação à assistência à execução o autor afirma que

Queremos com ela significar o complexo de trabalho a que comumente se costuma designar por direção e controle. [...] a palavra assistência dá ideia mais compreensiva e precisa, porque implica presença, condição indispensável à natureza das operações que devem ser realizadas durante as atividades específicas supletivas da escola. A assistência à execução compreende as tarefas: *estimular, orientar, coordenar e controlar* (RIBEIRO, 1986, p. 118, grifo do autor).

Os processos que são posteriores às atividades escolares correspondem a avaliação de resultados ou medida e a elaboração de relatório crítico. A avaliação de resultados

é a atividade pela qual a administração escolar verifica a adequação e o rendimento dos processos e instrumentos de trabalho, relativamente aos objetivos e à política estabelecidos no empreendimento à luz do que foi planejado, organizado e assistido durante a execução. [...]. A avaliação de resultados está sempre ligada à melhoria das atividades que visam à consecução dos objetivos da empresa. Indica em que medida os objetivos estão sendo alcançados e as deficiências podem ser identificadas, minimizadas ou eliminadas (RIBEIRO, 1986, p. 169).

Em um momento posterior a todos esses processos, cabe a administração escolar elaborar um relatório crítico sobre o trabalho que foi realizado, consistindo em “um indicador valioso do que deve ser alterado, em que medida e em que direção. Ao final de um período o relatório crítico constitui o último passo do processo administrativo” (RIBEIRO, 1986, p. 174).

Resumindo suas apreensões sobre a administração escolar Querino Ribeiro afirma que esta é “o complexo de processos cientificamente determináveis, que, atendendo a certa filosofia e a certa política de educação, desenvolve-se antes, durante e depois das atividades escolares para garantir-lhes unidade e economia” (RIBEIRO, 1986, p. 179).

O ensino, por ser tão amplo e complexo requer que os profissionais que nele atuem estejam preparados em diversos setores e, especialmente, no que se refere à administração dos serviços escolares. Foi justamente nesse aspecto, contribuir com a formação desses profissionais que Lourenço Filho escreveu a obra *Organização e Administração Escolar*, publicada inicialmente em 1963⁸, com o intuito de se tornar um instrumento indispensável nesse processo formativo. Essa obra foi planejada para ser um curso básico, amplamente adotado na formação de administradores escolares.

Destacamos que a obra de Lourenço Filho, bem como dos demais autores, no período posterior a década de 1930, foram produzidas em um momento em que as publicações sobre o tema eram escassas, sendo em sua maioria de origem norte-americana. Desse modo, a sua obra se constituiu num marco no que se refere à sistematização dos estudos até então realizados na área. Lourenço Filho

[...] se situa entre as tentativas pioneiras de sistematizar os estudos então realizados na área, de precisar conceitos e princípios, de superar uma administração meramente prescritiva, mediante não somente a contribuição das teorias clássicas, que contemplam a descrição do processo administrativo, mas também os estudos sobre o comportamento administrativo, nele considerada a influência da instituição escolar, da comunidade na qual ela atua, das relações humanas em geral (TANURI apud LOURENÇO FILHO, 2007, p. 12).

⁸ A versão utilizada nesta pesquisa é a 8ª edição de 2007

Lourenço Filho se destacou, pois além de abordar os aspectos técnicos da administração ele enfatizou a necessidade de se valorizar o comportamento organizacional, conforme verificamos no seguinte trecho:

A sua análise do comportamento administrativo é uma de suas contribuições mais relevantes para o estudo da Administração Escolar no Brasil. Essa abordagem, alimentada pela sua predileção pelos temas da Psicologia Educacional, tornou-o um dos precursores do comportamentalismo nos estudos de administração do ensino no Brasil. Sua obra aponta caminhos e introduz um novo momento no estudo da Administração Escolar no país. Lourenço Filho argumenta que já não encontra respostas convincentes para os problemas educacionais nas Teorias Clássicas, devido a seu caráter eminentemente tecno-burocrático (RIBEIRO; MACHADO, 2007, p. 21).

Para ele, as teorias novas (com ênfase no comportamento e nas relações humanas) não substituem as teorias clássicas, todavia possibilitam que a organização e a administração escolar alcancem um maior desenvolvimento (LOURENÇO FILHO, 2007).

A contribuição de Lourenço Filho para a administração escolar brasileira, objeto central de estudo dessa pesquisa será melhor abordada no terceiro capítulo.

2 A PRODUÇÃO TEÓRICA DE LOURENÇO FILHO: REFLEXÕES SOBRE A EDUCAÇÃO E SUAS RELAÇÕES COM A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

2.1 TRAJETÓRIA DE LOURENÇO FILHO

Nesta seção apresentamos uma sucinta trajetória de Manoel Bergström Lourenço Filho, uma vez que devido a sua extensa experiência profissional nos diversos ramos do magistério e em cargos de administração pública, nos determos nesse aspecto resultaria em trabalho específico de sua biografia.

Nascido em 10 de março de 1897 na cidade de Porto Ferreira – SP, filho de Manoel Lourenço Júnior, português e Ida Cristina Bergström, sueca. Foi o primogênito de oito filhos do casal. “Em casa era o Manequinho, cujo nome completo, Manoel Bergström Lourenço Filho, reduziu-se mais tarde para Lourenço Filho” (LOURENÇO FILHO; MONARCHA, 2001, p. 23-24).

Lourenço Filho aprendeu a ler muito cedo, tendo como primeiro professor o avô materno João Pedro, um sueco, que mesmo não dominando a língua portuguesa inquietou-se por não haver em sua vila uma escola primária, passando então a ensinar às crianças da vizinhança a lerem.

Aos seis anos Lourenço Filho iniciou os estudos primários na vila onde morava. Em 1905 com oito anos deu continuidade aos estudos na cidade vizinha, Santa Rita do Passa Quatro. Neste mesmo ano influenciado pelo pai que trabalhava na tipografia e jornal *A folha* em Porto Ferreira, criou seu próprio jornal *O pião*. Já no ano de 1912, ingressou na Escola Normal Primária de Pirassununga, obtendo o primeiro lugar nos exames de admissão. Em 1914 foi diplomado e no ano seguinte iniciou a carreira de professor primário, em sua terra natal, Porto Ferreira. (LOURENÇO FILHO; MONARCHA, 2001).

Em 1916, em São Paulo, iniciou os estudos na Escola Normal Secundária da Capital, também conhecida como Escola Normal da Praça da República, obtendo seu segundo diploma como normalista. Posteriormente, em 1918 chegou a ingressar na faculdade de Medicina, contudo não concluiu, interrompendo os estudos no segundo ano, neste mesmo ano participou da Liga Nacionalista criada no ano anterior. Mais tarde, optou pela Faculdade de Direito de São Paulo, “o diploma de

bacharel em direito representava valioso requisito para acesso aos postos da administração pública e ocupação de cargos políticos” (MONARCHA, 2010, p. 23). Até ser diplomado em direito em 1929, Lourenço Filho contou apenas com seus diplomas de normalista.

O percurso profissional de Lourenço Filho,

é o exemplo cabal de um agente especializado que deve quase tudo à escola e que por isso mesmo tende a concentrar seus investimentos na aquisição de títulos escolares. O trabalho que desenvolve e a carreira à qual se devota resultam da coincidência entre a boa vontade cultural que permeia suas disposições e os interesses do poder público em contar com um corpo de especialistas voltado para a gestão do sistema de ensino. (MICELLI, 1979, p. 171).

Em 1921, mediante ato de nomeação assumiu a cadeira de psicologia e pedagogia na Escola Normal de Piracicaba. Fundou a *Revista de Educação*, na qual publicou seu primeiro trabalho voltado para pedagogia experimental intitulado *Estudo da atenção escolar*. No mesmo ano casou-se com a também professora Aída de Carvalho, que conheceu quando os dois eram normalistas na escola de Pirassununga.

Nos anos de 1922 e 1923 foi diretor geral da Instrução Pública do Ceará, ainda muito jovem alcançava notoriedade ao idealizar e concretizar, ou seja, dirigir a reforma da instrução pública cearense,

Lourenço Filho, na condição de técnico em educação, foi indicado pelo governo do Estado de São Paulo para prestar seus serviços ao Estado do Ceará. A solicitação de ajuda técnica formulada pelo governo cearense objetivava atender à reforma da instrução pública planejada para aquele Estado [...] (TEIXEIRA, 1982, p.11).

Essa reforma, nas primeiras décadas do século XX representou de forma embrionária, o que seriam os movimentos de renovação pedagógica no Brasil. Entre os aspectos elencados nessa reforma, realizou-se o cadastramento escolar, almejando levantar dados referentes ao número de analfabetos, números de matriculados. Foi nesse percurso pelo interior do estado que Lourenço Filho se deparou com o Padre Cícero Romão Batista, na cidade de Juazeiro do Norte, fato esse que posteriormente culminou na produção de seu primeiro livro, *Juazeiro do*

Padre Cícero, obra esta, que foi premiada pela Academia Brasileira de Letras em 1927.

Entre as suas produções está a *Cartilha do povo*, publicada em 1928 dispondo de 40 lições para ensinar as pessoas lerem e contarem rapidamente, de acordo com Lourenço Filho e Monarcha (2001), excedeu os 25 milhões de exemplares. No ano seguinte foi escolhido para ser membro da Academia Brasileira de Letras. Também concluiu a faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, pela Faculdade de Direito de São Paulo, que havia iniciado em 1919, mas teve a necessidade de interromper os estudos quando foi incumbido de reformar o ensino no Ceará.

Em 1930 foi nomeado diretor-geral da instrução Pública em São Paulo, cargo que ocupou até novembro de 1931. Ainda em 1930, de acordo com Monarcha (2010) publicou o que seria seu livro capital *Introdução ao Estudo da Escola Nova*, que apelava por uma educação moderna e com moldes científicos. Já em março de 1932, aceitando o convite de Anísio Teixeira, assumiu a direção do Instituto de Educação do Distrito Federal, onde permaneceu até 1937. Ainda em 1932, participou sendo um dos signatários da elaboração do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, documento que visou estabelecer as diretrizes para a reforma do ensino, buscando a renovação do sistema nacional de ensino, sendo considerado um marco histórico no cenário educacional.

Lourenço Filho demonstrava uma preocupação com os mais variados temas referentes ao ensino conforme aponta Lovison,

No campo educacional abrangia temas sobre a educação pré-primária, alfabetização infantil e de adultos, ensino secundário, ensino técnico rural, universidade, didática, metodologia de ensino, administração escolar, avaliação, orientação educacional, formação de professores, educação física e literatura infanto-juvenil. Seus textos foram publicados em muitos livros, revistas, jornais, cartilhas, conferências, apresentações e prefácios. Alguns deles foram traduzidos para o inglês, francês e espanhol (2001, p.10).

Dando continuidade as suas produções, no ano de 1933 publicou o livro *Testes ABC para verificação da maturidade necessária à aprendizagem da leitura e escrita*. Em 1934, foi escolhido como presidente da Associação Brasileira de Educação. No ano de 1938 ocupou a direção do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos a convite do ministro Gustavo Capanema, diferentemente de Anísio

Teixeira que foi perseguido pelo governo Vargas por seus ideais educacionais, “Lourenço Filho assumiria uma postura predominantemente técnica e se manteria como assessor próximo de Capanema até o fim de seu ministério” (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 1984, p. 53). Publicou em 1940, a coletânea de quatro conferências que denominou como *Tendências da educação brasileira*. Em 1941 presidiu a Comissão Nacional do Ensino Primário. No ano de 1944 fundou a Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, do INEP. Em 1947, coordenou a Campanha Nacional de Educação de Adultos, que se configurou na primeira campanha em defesa da educação popular de iniciativa do governo federal (LOURENÇO FILHO; MONARCHA, 2001).

Já na década de 1950, mais especificamente em 1952, foi eleito à presidência do Instituto Brasileiro de Educação Ciências e Cultura (IBECC). Em 1954, publicou o livro *A Pedagogia de Rui Barbosa*. Em 1957, se afastou do magistério e dos cargos de administração pública e intensificou seu trabalho como escritor.

Em 1961, publicou a obra *Educação Comparada* e em 1963 o livro *Organização e Administração escolar*.

Diante desta exposição constata-se a relevância da obra intelectual e profissional de Lourenço Filho, tendo participado de diversos setores do ensino, foi responsável por inúmeros cargos administrativos e também docentes. Publicou diversos livros, entre eles alguns destinados ao público infantil, prefaciou e traduziu uma multiplicidade de obras.

Nas palavras de Monarcha (2010, p.14), Lourenço Filho foi

o militante da Liga Nacionalista de São Paulo, o organizador da Psicologia como campo científico, o autor de literatura didática, o administrador público, o intelectual-cientista, o reformador social, e, naturalmente, o professor em escola primária, escola normal e universidade. Todos esses ângulos, porém, não bastam para apreciação cabal desse intelectual que, ao lado de outros, desempenhou papel fundamental na reorientação dos rumos da educação, no decorrer do século XX brasileiro.

Sobre sua atuação docente de Lourenço Filho, Warde descreve como esse educador estabeleceu suas práticas,

quer na formação como normalista, quer na docência primária e normal, desde a segunda parte dos anos de 1910, Lourenço Filho constituíra o seu arsenal intelectual em ambientes escolares tangidos

pelos vetores mais diversos. Na sua formação, instrumentou-se para pensar e conduzir suas práticas na direção da renovação; mas as escolas onde Lourenço Filho trabalhou eram amálgamas de práticas antigas e novas; de intervenções renovadoras e de resistências. O seu arsenal pedagógico, portanto, não fora constituído desde fora da escola, nem em idílicas condições (WARDE, 2003, p.142).

Na premissa da formação de professores,

A perspectiva que sedimentou sobre o que e como fazer para formar professores habilitados para as lidas do ensino foi composta de uma parte nodal de suas experiências docentes diretas; uma outra parte foi fornecida pelos experimentos psicopedagógicos que controlou dos quais extraiu uma série de diagnósticos de processos de ensino-aprendizagem tanto em ambientes de práticas consagradas como em ambientes de práticas renovadas (WARDE, 2003, p.142).

Desse modo, certifica-se que o aparato de Lourenço Filho, foi obtido tanto nos intensos estudos quanto no seu percorrer profissional. Esse saber pedagógico constituído por ele esteve sempre voltado para a renovação, ainda quando algumas instituições em que atuou fossem conservadoras. Baseado então nesse seu arsenal obrou sobre a formação de professores, espriando seus preceitos renovadores para que, assim como ele voltassem suas ações para uma educação com novos formatos.

Faleceu no dia 3 de agosto de 1970 no Rio de Janeiro, aos 73 anos, sendo enterrado no cemitério São João Batista, na cidade do rio de Janeiro. Corroborou com uma extensa produção literária, contribuições em incontáveis eventos, ocupou importantes cargos públicos, deixando um legado que até hoje reflete na educação brasileira, podendo ser designado como intelectual educador.

Destacamos que Lourenço Filho foi um profissional envolvido com a renovação do ensino de sua época, sendo que inúmeras vezes foi reconhecido como renovador ou reformador social, principalmente por estar vinculado com os pressupostos da Escola Nova, movimento que se opunha veementemente a educação tradicional. Contudo, hoje os seus escritos soam apenas como meio de conservar a sociedade e a educação nos moldes como estão calcadas. Consideramos sua relevância para a educação brasileira, no entanto, entendemos que sua produção teórica vista na atualidade visa somente a manutenção da ordem social vigente, diferentemente da forma com que era percebida, por exemplo, no período de publicação de suas obras, como renovadoras e reformadoras.

Embora o objeto central dessa pesquisa seja a contribuição de Lourenço Filho para a administração escolar no Brasil, tornou-se indispensável à análise de outras obras do autor para verificarmos a concepção de educação, bem como de sua contribuição para a formação dos profissionais de ensino, entre outros aspectos que já o aproximavam da temática. Entendemos que em sua produção, Lourenço Filho já demonstrava preocupação com os aspectos referentes a organização e a administração do ensino não se restringindo a obra *Organização e Administração Escolar*, esses apontamentos serão feitos nas próximas seções.

2. 2 LOURENÇO FILHO: ALGUNS APONTAMENTOS SOBRE A FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO ENSINO

Esta pesquisa tem como objetivo fundante analisar a relevância do autor para a teoria da administração escolar no Brasil, todavia, apreendemos que a contribuição do autor para a temática não se restringiu apenas na obra *Organização e Administração Escolar*. Em suas publicações, Lourenço Filho demonstrou-se preocupado com o processo formativo dos professores. Esta seção tem o propósito de ressaltar a contribuição do autor no que diz respeito à formação de professores.

Fomentar a preparação, assim como o aperfeiçoamento dos professores diz respeito a uma das funções cruciais dos administradores e organizadores do ensino (LOURENÇO FILHO, 2007), pois somente com a atuação de profissionais bem preparados é possível alcançar resultados eficientes.

A fim de divulgar as percepções referentes à formação de professores e o ensino de maneira geral, o autor escreveu inúmeros trabalhos, dentre os quais resultaram em uma coletânea de artigos intitulada *A formação de professores: da Escola Normal à Escola de Educação (1922-1960)*⁹.

Há uma vocação para o magistério? é um artigo publicado originalmente em novembro de 1928 na revista *Educação* em São Paulo, em que o autor estabelece que a atividade de ensinar corresponde a mais antiga atividade humana. Aponta que já nas cavernas os pais ensinavam os filhos as primeiras lições sobre sobrevivência,

⁹ A versão utilizada neste trabalho corresponde ao quarto livro publicado na “Coleção Lourenço Filho” pelo INEP, no ano de 2001, trata-se da primeira edição da obra, organizada por Ruy Lourenço Filho e Carlos Monarcha.

é de crer mesmo que, já na caverna, o homem ensinasse ao homem, ou, pelo menos, que o filho ali aprendesse do pai, copiando-lhe os gestos, na luta contra os animais de presa. Aprender e ensinar devem ter nascido, assim, com o alvorecer da própria vida humana consciente. De par com a repetição do instinto, e em luta contra ele, uma força nova devia ir medrando e se impondo à organização da atividade humana. Seria a da experiência acumulada que, sob a luz ainda incerta e fugitiva das primeiras ideias, começava a constituir-se em cabedal de noções transmissíveis, núcleo original de todas as artes e ciências. A ideia de que ensinar e aprender tenha sido das primeiras necessidades do homem não nos parece apenas clara, mas necessária. Ela se impõe. Sem isso, cada existência e cada geração teriam sido uma existência igual, infecunda e inútil, um esforço perdido numa direção perdida. A capacidade de acumular e de rever a experiência foi, sem dúvida, a que fez do homem o animal capaz de dominar todos os outros (LOURENÇO FILHO, 2001a, p. 9)

Somente com a complexidade da vida social que essa função se especializou, passando a se referir a uma pessoa específica, o mestre. Os primórdios do exercício dessa função estavam estritamente relacionados à religiosidade, tendo um cunho de propagação dos preceitos bíblicos e de adoração a Deus. Contudo, diante de um contexto moderno e estabelecido exigindo que o ensino fosse uma função estatal, a figura do professor desvincula-se da religião, tendo sua função bastante específica, “o mestre da escola pública, civil e leigo” (LOURENÇO FILHO, 2001a, p.10).

Para responder a pergunta que intitula o artigo, Lourenço Filho define a palavra vocação de duas maneiras distintas. A primeira, “entende-se a ação pela qual a Providência predestina as criaturas a uma tarefa especial. O indivíduo se sente chamado a um papel determinado [...]”, e a segunda “Com significação menos rigorosa, o termo vocação é empregado como inclinação, gosto, preferência, predileção por uma atividade, ofício ou profissão” (LOURENÇO FILHO, 2001a, p.12).

Diante dessa definição o autor afirma que não há uma vocação para o magistério, considerando o primeiro sentido empregado à palavra, pois segundo ele os indivíduos não possuem uma predisposição orgânica para serem mestres. Mesmo afirmando que não há uma vocação mística ao magistério, ele admite que para ser professor é necessário ter algumas habilidades que tendem a essa profissão, por exemplo, o temperamento e a personalidade podem ser um fatores cruciais no exercício de um papel social como o do professor.

Lourenço Filho (2001a) reforça que não há vocação mística ao magistério, no entanto, para ser professor exigem-se aptidões concernentes a profissão, assim

como em qualquer outra. Essas aptidões dizem respeito à como as atitudes e tendências ocorrem em conformidade ou consonância com aquilo que uma função exige do indivíduo.

Em relação a escolha da profissão do magistério, ao contrário da explicação vocacional, Lourenço Filho (2001a) salienta que resulta da formação social, sendo portanto, procedente de tradições familiares, admiração pelos próprios professores na infância entre outros fatores, mas que não envolvem a predisposição orgânica.

Outro ensaio escrito por Lourenço Filho reunido nessa obra é o intitulado *A formação do professorado primário* (1955), nele Lourenço Filho (2001a) estabelece que desde os primórdios da humanidade sentiu-se a necessidade de ensinar as crianças, preparando-as com aquilo que permitissem a elas se adequarem as atividades e convivências dos adultos. Contudo, enfatiza que o ensino formal, apenas ocorreu séculos mais tarde e conseqüentemente a preocupação em formar professores para as crianças.

Nesse sentido, Lourenço Filho aponta que em nosso país criou-se a primeira escola normal no ano de 1834. Mesmo com a ampliação das escolas normais em solo brasileiro, a educação aqui ministrada mostrava uma incoerência nos processos de ensino, pois não aprofundavam o preparo dos mestres, além disso, a duração dos cursos eram demasiadamente breve para abarcar tamanha complexidade em formar professores.

No ensaio *Prática de ensino* (1945), o autor discorre declarando que por ele ter frequentado duas escolas normais, pôde perceber a deficiência da prática de ensino nesses cursos. Lourenço Filho destaca que a prática de ensino é imprescindível na profissão do magistério, uma vez que, o ensino requer prática, sendo fundamental saber fazer, “não simplesmente “saber dizer” como já se fez, ou já se poderá ou se deverá fazer. Aprende-se a fazer, fazendo” (LOURENÇO FILHO, 2001a, p. 54). Reforça ainda, que a prática de ensino é um instrumento que possibilita ao aluno “educar-se para educar”.

Constatamos a preocupação do autor para que os alunos em processo de formação ao magistério fossem colocados em situações reais de ensino, distanciando-se de modelos idealizados e meras observações de outros professores considerados exímios na arte de ensinar. Ensinar não pode ser visualizado pelos alunos-mestres como mera representação de papéis. Mesmo que aprendam a

repetir qualidades observadas, tendem a copiar vícios e defeitos dos mestres observados.

A prática de ensino, segundo o autor objetiva afastar os alunos de situações que não remetem ao ensino real, mas sim abarcar os mais complexos aspectos que permeiam o ensino, incentivando que esses alunos tenham condições de posteriormente lidar com a diversidade dos alunos e situações que não podem ser previstas e controladas mesmo com a mais bela “receita” de como ensinar.

Nesse sentido, a prática de ensino não é uma disciplina deslocada dos demais fundamentos, não possui autonomia, pelo contrário, está intrinsecamente relacionada aos conhecimentos que os alunos-mestres precisam dominar, como a biologia, a psicologia voltada para as crianças, a sociologia e os princípios da administração escolar.

Para que a prática de ensino ocorra a escola anexa a instituição que forma professores, não deve ser denominada com escola-modelo, mas como escola de demonstração. “Uma “escola-modelo” é uma organização rígida, de conclusões feitas. Uma “escola de demonstração”, ao contrário, é uma escola flexível, aparelhamento que admite variações” (LOURENÇO FILHO, 2001a, p. 57), compreende-se então que a mudança da denominação não é mera substituição de palavras.

Prática pedagógica (programa de ensino) corresponde ao documento elaborado por Lourenço Filho com o intuito de conduzir a Prática Pedagógica da Escola Normal de Piracicaba, publicado originalmente em 1922, contendo orientações referentes à prática de ensino desta instituição.

O documento é concernente aos aspectos a serem analisados pelos alunos nos campos de prática, para tanto o autor faz uma divisão criteriosa em relação aos elementos a serem apreciados pelos estudantes, adequando-os a turma e os conteúdos de fundamentação que receberam.

No programa para os alunos do 2º ano Lourenço Filho (2001a, p. 64) designou que como os alunos não dispunham de conhecimentos voltados para Psicologia Aplicada à Educação, esse primeiro momento da prática pedagógica consistiria em observar o ambiente escolar, priorizando responder a questão *Onde se ensina?* Para tanto deveriam observar a sala de aula, verificando entre outros inúmeros itens, as condições de arejamento, iluminação, ornamentação, higiene,

mobiliário e material didático. Além disso, observariam o momento do recreio, percebendo as questões de segurança e quais os jogos eram realizados.

Já para os alunos do 3º ano, o programa previa o estudo voltado para o regime escolar, procurando responder a questão *A quem se ensina?*, considerando que neste período paralelamente a atividade prática cursavam a disciplina de Psicologia Geral e Aplicada à Educação. Por consequência, observariam e registrariam os aspectos relativos às crianças, entendendo-as como seres que atingidos pela educação, buscando perceber a significação da infância. Também observariam essas crianças na condição de alunos, examinando a atenção da classe, a utilização da memorização, a disciplina e os jogos de maior preferência entre os alunos.

Para o 4º ano o programa elaborado por Lourenço Filho previa o exercício da docência como meio de aplicar a fundamentação teórica das demais disciplinas, intencionando responder as indagações *Que se ensina?* e *Como se ensina?*. A principal preocupação dessa etapa da prática pedagógica seria desenvolver a metodologia especial em cada disciplina. Essa atividade possuía a finalidade de dar condições aos alunos de organizarem a classe para melhor utilização do espaço físico, mas também de optarem pelos métodos mais adequados no ensino.

O ensaio denominado *Aperfeiçoamento do magistério*, remete-se a uma aula inaugural no Instituto de Educação do Rio de Janeiro em 1960. Lourenço Filho (2001a, p.106) inicia com a definição de aperfeiçoamento, “aperfeiçoar é tornar perfeito, isto é, reunir as melhores qualidades sem mistura de defeitos”. Todavia, ressalta que na educação esse conceito não se aplica com esse sentido, principalmente porque nenhum curso que se propõe a aperfeiçoar teria condições de tornar perfeito um profissional.

Uma acepção aplicável na educação seria de tomar como base “se aperfeiçoar vem de “perfeito”, perfeito vem de “perfazer” [...]. Ora, perfazer significa completar, acabar, levar a cabo alguma coisa que se haja previsto” (LOURENÇO FILHO, 2001a, p.106). Essa percepção culmina em entendermos o aperfeiçoamento como um processo gradual e contínuo, considerando que ao alcançar um objetivo, logo teremos outros para alcançar, se repetindo constantemente.

O incentivo ao aperfeiçoamento continuado é uma das funções do diretor, associado “não só a incentivos de progresso na carreira, mas também à conquista de um maior sentimento de segurança obtido pelo desejo de melhor produzir. Em

tudo isso, as providências de boa administração têm grande influência” (LOURENÇO FILHO, 2007, p.118).

A necessidade de aperfeiçoamento surge (LOURENÇO FILHO, 2001a), primeiramente porque a formação inicial do professor não é suficiente para uma atividade tão complexa como é o ensino. O autor alega que é com o avanço no trabalho que o mestre se depara com as situações que suscitam a necessidade de aperfeiçoamento, provocada pelas mudanças de aspectos técnicos, sociais e morais,

estamos vivendo numa sociedade que se industrializa muito rapidamente, multiplicando as formas de trabalho e reclamando aptidões e capacidades grandemente diversificadas. A mobilidade social de sentido vertical é intensa. Novas funções são pedidas à escola e, para elas, não basta uma formação básica nos docentes, mas um contínuo refazer dos modelos que possam cultivar, para estarem à altura de seu tempo. O magistério reclama desde a renovação de técnicas até as das atitudes cívicas e idéias sociais. Em consequência, o aperfeiçoamento aparece como necessidade imperiosa (LOURENÇO FILHO, 2001a, p. 107).

As modalidades de aperfeiçoamento são descritas por Lourenço Filho (2001a, p.109), como pertencentes a duas categorias, uma de iniciativa individual e outra de iniciativa da administração,

Entre as primeiras, podem ser destacadas: o estudo pessoal por leitura e reflexão;o desenvolvimento da capacidade de autocrítica pela observação do próprio trabalho e de outros mestres; o ensaio de novos procedimentos didáticos com sentido experimental; a assistência a palestras ou conferências de cultura geral e de assuntos pedagógicos; as viagens instrutivas; a participação no trabalho de sociedades técnicas [...].

Entre as modalidades que partem da administração podem ser destacadas as seguintes: organização de bom sistema de inspeção e orientação pedagógica; realização periódica de reuniões de estudo nas escolas e circunscrições administrativas; [...] estabelecimento de sistema objetivo de qualificação dos professores para efeito de promoção ou aumento de salário; participação dos professores na discussão de novos planos e programas; organização de classes experimentais e escolas de demonstração, abertas à observação dos mestres; cursos livres de palestras de cultura geral e profissional; facilitação aos professores para que tomem parte em campanhas de valor social; [...].

Como é possível constatar, o aperfeiçoamento não ocorre apenas em cursos específicos, contudo, independentemente do meio que proporcione o professor se

aperfeiçoar, este deve perpassar constantemente suas práticas, com vistas a uma melhor atuação. Essencialmente, o aperfeiçoamento dos mestres precisa ser impulsionado pelas iniciativas pessoais de cada um deles, atitudes íntimas que precisam ser verificadas, pois estas influenciam diretamente naquilo que realizam, e neste caso, na atuação do mestre em sala de aula.

2. 3 ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DOS ALUNOS POR TESTES PADRONIZADOS

Esta seção visa fornecer algumas percepções de Lourenço Filho acerca dos testes padronizados. Entre as funções primordiais dos organizadores e administradores está a administração dos alunos, para tanto a utilização de testes padronizados são indispensáveis, os quais fornecem informações importantes para o trabalho dos professores, conseqüentemente como instrumento para organização e administração escolar.

Para Lourenço Filho as crianças,

diferem em seus atributos físicos e mentais, como em sua experiência e capacidades gerais e especiais de aprendizagem. Tanto quanto essas diferenças se levem em conta, não apenas para classificação formal, mas orientação dos professores, mais apurada será a organização do ensino e sua eficiência. Certos recursos para verificação de diferenças individuais, como testes de maturidade e de nível mental, facilmente podem ser aplicados pelos mestres (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 115).

Lourenço Filho manifestou suas acepções sobre testes padronizados como meio de administrar os alunos no ensino primário na obra *Testes ABC-para a verificação da maturidade necessária à aprendizagem da leitura e da escrita*, produzida em 1928, entretanto sua primeira edição foi publicada em 1933¹⁰. No prefácio da 11ª edição da obra, em 1969, o autor descreve que os Testes ABC são voltados para verificar o nível de maturidade exigido para a aprendizagem da leitura e escrita de crianças que procuram a escola primária (LOURENÇO FILHO, 2008), os pressupostos e prescrições contidos nessa obra tem o intuito de fornecer as informações de qual o nível que cada criança se encontrava para aprender. Os

¹⁰ A versão utilizada nesta pesquisa é a 13ª edição, publicada no ano de 2008.

professores em posse desses dados podem melhorar o ensino de acordo com a maturidade de seus alunos.

Para Monarcha (2001), essa atividade de elaboração dos testes, correspondia ao aparecimento do “movimento dos testes” e a divulgação crescente da psicologia objetiva no Brasil. Esse movimento consistia na aplicação de testes, a fim de verificar determinada aptidão psicológica. Aplicar testes objetivos explicitava, conforme o ideário dos psicologistas da época, o adentramento do espírito científico no meio educacional.

De acordo com Lourenço Filho (2008) esses testes também servem como meio de classificar os alunos em três grupos: aqueles que aprendem mais rápido, por exemplo, em um semestre, em condições comuns de ensino; aqueles que aprendem o conteúdo no decorrer do ano letivo; e por último os considerados com menor maturidade, que só aprenderiam no devido prazo, se lhe fossem acrescentadas atividades preparatórias e maior motivação. Conforme explicita Monarcha (2001), esses testes tem a finalidade de detectar as desigualdades entre os alunos, intentando saná-las com base na psicologia experimental aplicada à educação.

Lourenço Filho ressalta que os Testes ABC são provas individuais com grande utilidade para o professor, podendo estes verificarem inclusive o comportamento emocional das crianças e se requerem um tratamento especial. Essas provas deixam um registro gráfico, o qual permitiria a visualização de avanços da criança, em relação à dificuldade por ela apresentada, dessa forma contribuiria em grande medida com a organização e administração escolar.

A verificação da maturidade dos alunos para aprender a ler e a escrever, por meio dos testes, conforme explicita o autor é uma possibilidade de homogeneizar as classes, para melhorar o rendimento do processo de ensino e ainda tendem “a maior economia de tempo e energia dos mestres, e conseqüente aumento da produção útil do aparelho escolar” (LOURENÇO FILHO, 2008, p. 23). Portanto, as classes seriam compostas com alunos do mesmo nível de maturidade, considerando que as crianças não são iguais entre si e o respeito a essas singularidades potencializaria a aprendizagem. Sem a necessária maturidade seria inútil iniciar a aprendizagem de atividades tão complexas como a leitura e a escrita.

Os dados obtidos dos testes possibilitam uma melhor administração dos alunos, por meio da separação das classes de acordo com o nível de maturidade,

podendo assim organizar as classes com o intuito de atender as especificidades dos alunos.

Lourenço Filho (2008) destaca que os processos de leitura e escrita ocorrem conectados, se adquirem juntos, tornando a aquisição de ambas mais rápida e segura, do que quando separadas. Quando indissociáveis, são mais significativos. Ler é uma ação que engloba a visualização da formação das palavras pelas sílabas, pelas frases, até alcançar a expressão final, que segundo o autor é a leitura oral (linguagem externa) e a silenciosa (linguagem interna), mais do que a mera decodificação, envolve interpretação do que se lê. Destaca que,

a base para a aprendizagem da leitura é a capacidade de movimentos finos, delicados, já dos olhos, já dos órgãos de fonação, por um lado; de outro, a capacidade de estruturá-los em condutas de linguagem externa e interna. Essas capacidades não se apresentam, na criança, senão como *resultado de maturação* [...] (LOURENÇO FILHO, 2008, p. 47, grifo do autor).

A leitura corresponde em ver as letras para falar o que se vê, e para isso requer certo nível de maturidade, e ainda entender o que se fala, esses processos compreendem a aquisição da leitura integralmente.

No que se refere a escrita, o autor defende que a maturação é fundamental para que a criança possua a devida coordenação para o ato de escrever e tenha condições de se concentrar nas atividades sem se entregar a fadiga, capacidade de memorização visual e auditiva. Identificar se a criança já está neste nível de maturação para aprendizagem da leitura e escrita seria factível por meio da aplicação de testes ou provas que evidenciaríamos estas informações.

Lourenço Filho acentua que a importância dos testes é fornecer amostras de comportamento, as quais de forma imediata não apresentariam resultados muito significativos, no entanto com a utilização destes em futuras comparações poderiam esclarecer avanços ou permanências comportamentais das crianças.

A técnica de exame utilizada para tais testes é a observação das amostras de comportamento de cada indivíduo, com o intuito de verificar de modo preciso e exato os fatores a serem analisados pelos examinadores. Posteriormente, em posse dos dados é necessário aferi-los, isto é, dispor esses dados em tabelas, possibilitando a comparação destes com outros testes da criança, para visualizar as oscilações e frequência de comportamentos outrora observados.

Ao elaborar esses testes a preocupação é formular provas simples e de fácil aplicação, as quais requeiram materiais de baixos custos para não inviabilizar a aplicação das provas. As provas a serem aplicadas eram vinte, no entanto para facilitar a aplicação, foram fixadas em um número de oito ao total, sendo essas consideradas indispensáveis (LOURENÇO FILHO, 2008).

Saber se os testes realmente medem o que se propõe, só é plausível após a realização dos trabalhos, quando os dados diagnosticados são comprovados ou rejeitados, por exemplo, se os testes detectaram que uma criança aprenderia ler e escrever rapidamente pela maturidade demonstrada, e após o ano letivo for constatado que realmente ela progrediu rapidamente no processo de aquisição da leitura e escrita, ficaria evidente então a validade dos testes.

Sobre a validade dos testes Lourenço Filho aponta que,

pouco significaria a hipótese formulada e o instrumento de medida proposto e aferido, se acaso os Testes ABC não valessem como recurso de prognóstico; por outras palavras, se as crianças com mais elevado número de pontos não viessem a aprender mais rápida e seguramente, e se as de menor número de pontos não encontrassem maiores dificuldades na aprendizagem (LOURENÇO FILHO, 2008, p. 75)

Os Testes ABC teriam comprovadamente, por meio de diversas aplicações realizadas, a real função de diagnosticar os predicados que implicam na aprendizagem da leitura e da escrita, garantindo seu prognóstico de homogeneizar as classes de acordo com o nível de maturidade das crianças.

Esses testes são considerados pelo autor (LOURENÇO FILHO, 2008) como seguros e confiáveis, por meio dos quais, examinados com melhor classificação nas provas, são os mesmos que aprenderiam mais fácil e rapidamente, em contraposição, os alunos com menor pontuação, aprenderiam mais tardiamente.

Outro critério possível de ser aplicado com os testes é a formação das classes seletivas, nas quais se reúnem os alunos com níveis de maturidade semelhantes, para tornar o processo de aprendizagem mais rápido, ou seja, com menor dispêndio de tempo, possibilitando melhor trabalho por parte dos mestres

Entre as principais contribuições da aplicação dos testes é ao se detectar alunos com dificuldades é possível que estes recebam atividades estimulantes ou

exercícios corretivos permitindo um progresso significativo na aprendizagem desses alunos considerados fracos pelos resultados obtidos pelos testes.

Nos estabelecimentos onde os testes foram aplicados e feitas as classes seletivas a grande maioria dos profissionais das escolas aprovaram o ensino de grupos mais homogêneos, ao invés de lidar com alunos com distintas aptidões no desempenho escolar (LOURENÇO FILHO, 2008).

Além disso, constatou-se que as escolas que aderiram a organização de classes seletivas tiveram um índice de promoção dos alunos bastante considerável ao final do ano letivo e em comparação com anos anteriores apresentaram expressivo aumento (LOURENÇO FILHO, 2008).

Desse modo, favoreceu-se o trabalho dos professores, pois conseguiam atender melhor as especificidades dos alunos, obviamente que quando a classe era considerada superior o avanço dos alunos era percebido mais rapidamente, enquanto nas classes entendidas como inferiores ou fracas prosseguiram vagarosamente. Mesmo assim os resultados apontam a classificação dos alunos como vantajosa.

Lourenço Filho (2008) explicita que os Testes ABC deveriam ser aplicados de forma individual, sendo mais conveniente para a faixa etária a ser observada, como forma de garantir o conhecimento de cada aluno individualmente, o que não seria possível com testes coletivos.

Em relação a duração dos testes, ocorreria em um tempo estimado de oito minutos. O local de aplicação da prova deveria ser um ambiente, uma sala ou gabinete, silencioso, com boa iluminação e sem elementos que atraíssem a atenção do examinando, como cartazes ou móveis (LOURENÇO FILHO, 2008).

A criança no momento do teste precisaria estar bem a vontade, se porventura apresentasse alguma resistência em responder ao examinador, a prova poderia ser adiada. Em nenhum momento, o aplicador do teste diria à criança que ela faria um teste ou um exame, podendo entretê-la dizendo ser um jogo divertido, despertando o interesse da criança em estar ali (LOURENÇO FILHO, 2008).

Em relação ao examinador, este não carece uma preparação específica para aplicar a prova, deve demonstrar-se afável e ser receptivo, porém sem excessos, nem demonstrar atitudes de irritabilidade (LOURENÇO FILHO, 2008).

No decorrer do capítulo quatro da obra são descritas cada uma das oito provas que compõe o teste, detalhando ao aplicador da prova como seria a

atividade, qual material necessário, como pontuar o desempenho do examinando de acordo com critérios estabelecidos e quais os elementos a serem verificados, por exemplo,

d) Teste 4

Fórmula verbal

Vou dizer sete palavras. Você preste muita atenção, porque depois vai dizê-las também. Escute: árvore – cadeira – pedra – cachorro – flor – casa – peteca. Repita agora o que eu disse. Se a criança parar na enumeração: Está bem! E que mais? (A lista de palavras deve ser pronunciada em voz natural e pausada, mas sem cadência especial ou sublinhação em qualquer delas).

Avaliação

Anotar as palavras que forem ditas pela criança, com os erros de pronúncia que, por acaso, venha a cometer. Será subsídio para o estudo individual do aluno. A avaliação será, porém, apenas numérica:

3 pontos – reprodução das sete palavras.

2 pontos – reprodução de 4 a 6 palavras.

1 ponto – reprodução de 2 ou 3 palavras.

zero – reprodução de uma só palavra, ausência de reprodução, ou enumeração de série completamente diversa (FILHO, 2008, p. 114).

Cada teste objetivava analisar um aspecto diferente do outro, este citado é o quarto, visaria perceber se a criança faz a correta articulação das palavras por meio da fixação auditiva, fomentando a oralidade ou a capacidade de prolação.

A avaliação geral seria alcançada pela somatória da pontuação das oito provas, sendo 24 pontos o máximo possível de ser atingido. Em posse dessa pontuação, o nível de maturidade (NM) é determinado,

um NM de 17 pontos, ou mais, permite previsão de que a criança aprenderá a ler e a escrever em um semestre letivo, sem maiores dificuldades; um NM de 12 a 16 pontos, que a aprendizagem se dará, facilmente, no decurso de um ano letivo; um NM de 11 pontos ou menos, que a criança assim não aprenderá, reclamando maiores cuidados.

Com crianças que não obtiverem mais de 7 pontos, pode-se garantir que o ensino escolar comum, *sem especial atenção a esses casos individuais*, será improfícuo [...] (LOURENÇO FILHO, 2008, p.119).

Como o objetivo primordial dos Testes ABC é fazer um prognóstico, isto é, estes testes se destinam a classificação dos alunos em classes seletivas de acordo com o nível de maturidade essa pontuação é expressiva para fazer essa seleção,

dividindo os alunos em superiores, medianos e inferiores, ordenando-os de acordo com a pontuação obtida nos testes.

Além dessa classificação dos alunos, os Testes ABC, possibilitam a constituição de um perfil individual, onde são observados aspectos específicos da criança e quais as capacidades e atividades que se desenvolveriam nos alunos (LOURENÇO FILHO, 2008).

Lourenço Filho (2008) explicita que além das observações concernentes a maturidade para o aprendizado da leitura e da escrita por meio dos testes se faria o acompanhamento mais aprofundado do aluno, no que se refere às condições de saúde, como a nutrição ou se possuísem alguma deficiência, seja visual ou auditiva, possibilitando o envio desse aluno para um tratamento médico mais específico. Esse estudo individual seria passível de ser realizado pelas observações do examinador ao aplicar os testes

Além disso, as condições de adaptação ou ajustamento também podem ser percebidas, isto é, se a criança é excessivamente tímida, ou agressiva, apresentando medo ao se relacionar com as demais pessoas. São características inicialmente detectadas pelos testes, porém o professor em sala de aula verificaria se são transitórias, devido ao início da vida escolar, ou refletem perturbações emocionais resultantes da vida familiar, que exprimem comportamentos antissociais devido alguma situação vivenciada em casa (LOURENÇO FILHO, 2008).

As condições de aprendizagem da leitura e da escrita, não se restringem a maturidade da criança. Abrangem também a motivação e a boa disposição da criança em aprender, a qual deve ser mantida e desenvolvida pela escola, fator que pode ter o ajuste adequado com a graduação dos exercícios fornecidos aos alunos. O intuito deve ser apresentar um material com assunto adequado às crianças, mantendo-lhes o interesse pelo aprendizado, pois quando a criança aprende ao desenvolver os exercícios, sua motivação perdurará, conseqüentemente repercute na atuação do professor, o que demonstraria maior confiança em seu trabalho (LOURENÇO FILHO, 2008).

O autor prossegue estabelecendo que a formação dos professores é fundamental para motivar os alunos, exigindo de um lado capacidades técnicas, e por outro, características especificamente voltadas à personalidade, evitando a rispidez, crítica excessiva ao desempenho dos alunos, no entanto, o mestre precisaria ser alegre e entusiasmado com o ensino.

Lourenço Filho (2008) indicou inúmeros exercícios que visam melhorar as dificuldades das crianças de acordo com o que foi visualizado nos testes, por exemplo, se a criança fosse percebida como totalmente imatura, os exercícios corretivos a ela fornecidos deveriam fomentar um trabalho pré-escolar, com jogos educativos com letras e números de encaixe, colorir, cortar, montar, e atividades voltadas para o equilíbrio e atenção.

Todos os exercícios pretenderiam eliminar as falhas detectadas pelas provas que compõe o Teste ABC, se o aluno apresentasse falhas na fixação auditiva ou na prolação das palavras, as atividades se voltariam para sanar essas dificuldades, se a dificuldade é na percepção visual, os exercícios propostos seriam diferenciados, com vistas para essa dificuldade especificamente. O objetivo dessa sequência de atividades é a adequação do processo de ensino as diferenças individuais.

No sexto capítulo da obra, intitulado *Os testes ABC, a observação clínica e as "crianças-problema"*, os testes são vistos como meio de observação clínica, o examinador observaria se a criança analisada necessita de algum tratamento específico. Por meio do resultado dessas provas se examinaria se o aluno requer cuidados especiais, sendo denominada de criança-problema.

Essa denominação crianças-problemas refere-se àquelas que apresentam um comportamento incomum em relação às demais crianças, são as consideradas emocionalmente mais complexas (LOURENÇO FILHO, 2008). Dessa forma, possuíam grande dificuldade de adaptação ao meio escolar e também familiar.

Por meio desses testes se identificaria os tipos emotivos das crianças, classificando-os em egocêntricos, impulsivos, instáveis, com dificuldade de socialização, entre outros. Com a identificação fornecida por esse material o observador apreende o comportamento da criança, permitindo uma atitude diferenciada em cada caso, uma vez que para cada tipo emotivo há um tratamento específico. Quando a criança fosse considerada apática, com dificuldades de socialização, obviamente que precisaria ser tratada diferentemente de uma criança completamente impulsiva. A integração dela só ocorre quando todos os esforços se voltarem para a superação de sua característica mais marcante, neste caso a dificuldade de socialização.

Em suma, a pretensão de Lourenço Filho ao detalhar esses testes para a verificação da maturidade necessária a aprendizagem seria "Conhecer os alunos a fim de que o ensino mais bem se adapte a suas necessidades, não simplesmente

para submetê-los a uma classificação qualquer” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 115), sendo este o ponto fundamental para uma boa organização e administração, de nada serviria toda uma estrutura escolar, se ensino aos alunos destinados está aquém de suas reais necessidades.

Do ponto de vista da organização escolar, a importância da realização desses testes reside no fato de possibilitarem o diagnóstico das dificuldades das crianças, e principalmente sua maior relevância se concentra em realizar o prognóstico, que consiste na formação de classes homogêneas, nas quais as crianças seriam organizadas pelo mesmo nível de maturidade para aprenderem a ler e a escrever mais rapidamente, dessa maneira contribuiriam para garantir maior eficiência do ensino. “[...] Os mestres conhecedores de sua arte sabem das vantagens de tratar um grupo homogêneo, ao invés de tratar com um grupo de crianças de diferentes aptidões para o trabalho escolar” (LOURENÇO FILHO, 2008, p. 83).

Para demonstrar a validade desses testes, Lourenço Filho (2008) aponta que a primeira aplicação dos Testes ABC no Brasil se realizou em São Paulo no ano de 1930, no Grupo Escolar Barra Funda. Após a aplicação dos Testes ABC, os alunos do 1º ano foram organizados a partir da pontuação obtida nas provas em três classes distintas (outras três classes se organizaram pelo sistema comum): classe superior, classe mediana e classe fraca.

Na percepção de Lourenço Filho a formação das classes seletivas permitiu a análise do avanço significativo dos alunos. O autor registra o relato da professora Irene Muniz responsável pela classe dos alunos considerados fracos:

Setenta e oito dias são passados, após esses primeiros passos e hoje posso dizer que, apesar de lidar com os alunos fracos, nunca tive uma classe que me proporcionasse tanta satisfação, que me interessasse tanto como esta. Alcancei neste pequeno espaço de tempo, o que não consegui com outras durante um ano todo. Essas crianças atrasadas estão lendo quase correntemente, como teve ocasião de verificar a minha distinta colega Maria Luísa dos Reis Medeiros, aqui presente. O adiantamento da classe é uniforme. Todos os meninos escrevem, mas é notável a diferença entre uma página escrita por eles e outra escrita por um menino da classe dos fortes [...] (LOURENÇO FILHO, 2008, p. 85).

Lourenço Filho afirma que após o término do ano letivo enquanto as classes seletivas “apresentaram uma percentagem de promoção de 100%, 96% e 80%, as demais classes de 1º ano do mesmo grupo escolar só lograram apresentar a percentagem média de 63%” (2008, p. 86). Segundo o autor essas taxas de

promoção foram confrontadas com os dados dos três últimos anos na mesma instituição e com as classes da mesma série.

Dessa forma verificamos que a partir dos dados provenientes desses testes e a organização de classes homogêneas, com crianças com o mesmo nível de maturidade, proporcionariam resultados mais rápidos e eficientes na aprendizagem. Na visão de Lourenço Filho, esses testes consistem em importantes instrumentos para as escolas com a formação de classes seletivas para a aprendizagem da leitura e da escrita, organizá-los dessa maneira, considerando as diferenças individuais, garante a eficácia da organização e administração dos serviços de ensino.

Percebemos que na década de 1930, com a aplicação dos Testes ABC já havia indícios do que hoje se concretiza nas avaliações em larga escala, uma vez que assim como os testes, o atual sistema avaliativo visa verificar a aprendizagem dos alunos por meio de provas padronizadas que são tomadas como base para determinar a organização dos serviços escolares, com o intuito de traçar comparativos e melhorar o rendimento da educação ambos são anunciados e defendidos como meio de promover a reformulação das atividades educativas, propiciando informações que subsidiariam a organização e administração escolar.

2. 4 CONSIDERAÇÕES DE LOURENÇO FILHO SOBRE AS TENDÊNCIAS DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Nesta seção elencamos as tendências que perpassaram a educação, demonstrando alguns pressupostos referentes a administração escolar baseadas na concepção de história da educação no Brasil contidas no discurso de Lourenço Filho.

Em 1940, Lourenço Filho publicou a obra *Tendências da educação brasileira*¹¹, resultante da reunião de quatro conferências, que abordaram sobre as alterações que a educação brasileira passava naquele período. Escrita no período de efervescência do Estado Novo, em que ocorreram inúmeras modificações políticas no Brasil, Lourenço Filho no prefácio da obra enaltece que a educação não poderia se ausentar dessas transformações. Ressalta (LOURENÇO FILHO, 2002),

¹¹ Neste breve estudo foi utilizada a 2ª edição da obra publicada em 2002.

que o processo educativo não acontece separado da vida social, ocorrem atreladas, correspondendo a aspectos de uma mesma realidade.

A primeira parte do livro, intitulada *Tendências da educação brasileira*, é baseada na Conferência proferida no Palácio Tiradentes, no Rio de Janeiro, em maio de 1940, a convite do departamento de Imprensa e Propaganda. Lourenço Filho (2002) aponta que nossos primeiros colonizadores não tinham uma preocupação com a educação popular, e apenas com a chegada dos jesuítas em solo brasileiro a educação ainda incipiente começou ser fornecida.

Mesmo no final do período colonial, poucas escolas haviam sido construídas, sem contar o insuficiente número de professores disponíveis nestas escassas instituições. Então, a tendência mais relevante desse período, decorreu do trabalho jesuítico, os quais fundamentaram e deixaram resquícios de uma cultura, “demasiado literária em nossos estudos, o gosto pela qualidade do bacharel, o desprezo do homem cultivado pela ação real e o trabalho produtivo” (LOURENÇO FILHO, 2002, p.18). Esse desprezo pelo trabalho produtivo, segundo o autor, deve-se ao fato de que as profissões consideradas mais dignas e nobres, eram as liberais e administrativas, ou as que mais se aproximavam da ociosidade.

Em 1808, com a vinda da corte portuguesa houve considerável expansão dos estudos acadêmicos, “ao criar o novo Império, D. João VI provia a formação dos homens doutos, dos elementos necessários à vida administrativa e social do tempo, à nobreza” (LOURENÇO FILHO, 2002, p. 18-19). A tendência desse período era uma formação para compor a elite, sendo com uma profissão liberal ou visando cargos na administração pública.

No entanto, nada de muito significativo corroborou com o ensino popular. Conforme explicita Lourenço Filho (2002, p. 20), “ao findar-se a monarquia, para uma população de quase quatorze milhões, a matrícula geral das escolas primárias era de pouco mais de 250 mil alunos”. Percebe-se a discrepância entre o número de habitantes e o de vagas oferecidas, evidenciando assim que o ensino popular não era prioridade, principalmente porque nesse momento, as exigências trabalhistas não demandavam um grau de instrução elevado.

Já na República, a tendência em preparar uma elite para ocupar os cargos mais importantes era evidente, mais uma vez o ensino acadêmico era o primordial, muito aquém das reais necessidades do povo brasileiro, não havendo ampliação do

ensino primário e secundário que pudesse minimamente atender a demanda da educação do povo.

Embora com poucos avanços as tendências a partir da Proclamação da República (1889) a 1930 podem ser descritas resumidamente da seguinte forma:

[...] permanência do espírito da educação formal ou do ensino literário; o ensino profissional, apenas iniciado, com algum desenvolvimento onde o trabalho industrial começasse a ser organizado, mas ainda sem plano de conjunto e sem articulação definida com os ramos do ensino comum; nestes, o primário apresentava relativo desenvolvimento; crescimento comparativamente menor tinham os cursos secundários, cuja finalidade única era o do preparo para os cursos superiores [...] (LOURENÇO FILHO, 2002, p. 21).

Após percorrer historicamente o desenrolar do processo educacional, Lourenço Filho (2002) estabelece a evolução do pensamento pedagógico brasileiro, que segundo o autor se distingue da educação, pois mesmo estando relacionados ambos são concernentes a aspectos diferentes.

Dessa maneira, para estudar a bibliografia referente ao campo pedagógico, Lourenço Filho (2002) tomou como base a documentação disponível no Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, identificando o ano de 1812 como o inaugural nessas produções teóricas, abrangendo um período de 128 anos e 836 obras.

Esses anos analisados, referentes à bibliografia pedagógica, foram divididos em quatro períodos distintos, “no primeiro período, de 1812 a 1836, registraram-se sete obras; no seguinte, de 1837 a 1861, 31; no terceiro, de 1862 a 1886, 147; no quarto, de 1887 a 1911, 89; enfim, no de 1912 a 1939, 569” (LOURENÇO FILHO, 2002, p. 22).

Em relação às tendências adotadas em cada período o autor destaca que até 1882, os trabalhos traziam poucas informações, se restringindo apenas a relatórios pouco significativos, sem dados que permitissem acompanhar o desenvolvimento do ensino. Iniciando nesse ano, com os escritos de Rui Barbosa, projetaram-se novas perspectivas para o ensino primário, secundário e superior destinadas ao parlamento.

É a partir dos primeiros anos da República, que as contribuições de Benjamin Constant aparecem. Essa fase também é caracterizada pela presença de inúmeras revistas especializadas.

Depois do ano de 1910, a maior preocupação torna-se adaptar o ensino a preceitos da psicologia moderna, tão em voga no momento. Contudo, é a partir de 1930, a fase de maior agitação no ideário educacional e nas tendências, é desse período que houve maior busca de um “sentido de coordenação nacional de toda a obra da educação” (LOURENÇO FILHO, 2002, p. 24)

As tendências educativas, posteriores ao ano de 1930, foram se desenvolvendo expansivamente, pois logo nos primeiros dias do novo regime, denominado Era Vargas, fundou-se o Ministério da Educação e Saúde Pública. A instituição deste ministério permitiu maior articulação nos sistemas de ensino de todo o país. A Constituição de 1934 garantiu o financiamento da educação, definindo que aos municípios caberia destinar dez por cento da sua arrecadação e aos Estados vinte por cento, visando à manutenção do sistema educacional.

No que se refere ao governo de Getúlio Vargas, Lourenço Filho mostrou-se favorável afirmando que “a Era Getuliana, traz consigo a certeza de futuro industrial e luminoso e a promessa de porvir pacífico e harmonioso” (LOURENÇO FILHO, 2002, p. 8). Além disso, considerava que o presidente Vargas estava buscando reformar a educação com vistas a garantir o progresso econômico do país, conforme podemos confirmar no seguinte trecho:

Desenvolvendo um largo programa de regeneração econômica do país, o presidente Getúlio Vargas está trabalhando também, por essa forma, pela educação. É certo que, nesse programa, o ensino, sobretudo o ensino que inicie os jovens no trabalho produtivo ou os oriente para melhor, mais rápida e mais eficiente produção, há de figurar e está merecendo justas atenções (LOURENÇO FILHO, 2002, p. 54).

O autor termina essa primeira parte da obra concluindo que a educação, é um processo social que impreterivelmente se realiza. A educação deve se ajustar as condições de vida de cada período, de acordo com as transformações da vida em sociedade. “O pensamento e a ação pedagógica precisam ser esclarecidos pela consideração geral das condições de existência social, pela descrição, tão perfeita quanto possível, de seus fatores de toda categoria” (LOURENÇO FILHO, 2002, p. 30). Embora, o desenvolvimento da educação ou do pensamento pedagógico terem se ampliado no decorrer da história, essa expansão foi uma necessidade constante.

Na segunda parte da obra, Lourenço Filho (2002) volta suas atenções para o ensino primário com o ensaio intitulado, *Alguns aspectos da educação primária*, redigido a partir de sua fala na Conferência na Academia Brasileira de Letras, em agosto de 1940, como convidado da Liga da Defesa Nacional.

Para Lourenço Filho (2002), a sociedade como um todo precisa zelar da educação, principalmente a que atinge um maior número de pessoas, a primária. Possui essa nomenclatura por ser a primeira a ser adquirida na vida escolar de uma pessoa quando inicia o processo educacional.

A função de fornecer a educação primária deu-se inicialmente nos lares, nas igrejas, ou outra instituição que não propriamente se restringia ao espaço escolar. Quando o Estado se apropriou de disponibilizar a educação primária deixando de ser “simples instrumento de transmissão de cultura, para chamar a si, decisivamente, na qualidade de órgão público-órgão do Estado” (LOURENÇO FILHO, 2002, p. 37), a ação educativa passou a ter um órgão para coordená-la, voltando-se para uma atividade mais disciplinada.

Ao fazer as devidas ponderações sobre a organização e a administração do ensino, Lourenço Filho (2002) estabelece sete aspectos a serem considerados no que tange a educação primária. O primeiro aspecto é o geográfico, que abarca a questão territorial, ou seja, o ensino a ser empreendido precisa ser compatível com a área a ser atendida pelos serviços escolares. No entanto, considerar apenas a extensão territorial não é suficiente para a distribuição dos postos escolares, uma vez que a densidade demográfica é um fator indispensável a ser analisado, pois uma região pode ter uma extensão grande, mas em relação ao número de pessoas a ser atendido é pequeno. Portanto, ambos necessitam ser observados.

Definir se uma “área é escolarizável” (LOURENÇO FILHO, 2002, p. 39), exige um planejamento que inclua todo o país, para distribuir as instituições escolares de acordo com a população escolar de cada região, considerando assim a disparidade demográfica do país, somente assim se lograria êxito e maior rendimento.

O segundo aspecto é o demográfico, conforme citado acima o número de alunos que compõe a população escolar precisa ser respeitado. Além desses alunos é imprescindível que os alunos em idade escolar, mas que não estão matriculados em alguma instituição educativa sejam analisados, principalmente para estimar o número de alunos prontos para frequentarem a escola, contribuindo assim para

mostrar se a quantidade de escolas existentes são suficientes para esse atendimento.

O aspecto político-social é o terceiro estabelecido pelo autor, no qual afirma que até o ano 1937 não havia um órgão nacional que fosse responsável pela educação primária, somente nesse ano se criou o Departamento Nacional de Educação. A inexistência de órgãos voltados para orientar o ensino provocava na administração a invisibilidade dos problemas concernentes à educação primária, atenuada pela falta de uma política de nacionalização do ensino, permitindo que os direcionamentos educacionais tivessem origem no estrangeiro, marcada também pela ausência de orientações nacionais.

O quarto aspecto é o da administração escolar, a qual abarca “tipo, forma e funcionamento das instituições de ensino” (LOURENÇO FILHO, 2002, p. 45). Em relação ao tipo de escola em que se exerce a educação primária o autor define dois: a escola isolada e a escola agrupada. A primeira se caracteriza pelo baixo rendimento, pois as instalações físicas são precárias, sem atrativos para os alunos, o professor se sobrecarrega com 40 a 50 alunos, acarretando na insuficiência de material e falta de estímulo do professor em trabalhar com tais condições.

A escola agrupada, pelo contrário, oferece um prédio com melhor qualidade, as classes são compostas por um número reduzido de alunos e o material disponibilizado é melhor. Essa escola é comum nos meios urbanos (LOURENÇO FILHO, 2002).

Lourenço Filho (2002, p. 47), baseado em dados estatísticos apresenta que a escolaridade média dos alunos é de três anos, ressalta que

do ponto de vista da administração escolar, a escolaridade baixa é determinada pela falta de escolas graduadas, com as séries de nível superior, ou pela falta de concorrência à matrícula nessas séries, o que pode ser explicado por não atender o ensino às necessidades sociais dos alunos.

A oportunidade de educação destinada para esse ensino em sua grande maioria permite que o período de escolarização seja apenas das três primeiras séries escolares, sendo poucas instituições que garantem um período superior a esse.

Conforme explicita Lourenço Filho (2002), nenhum aspecto é mais importante que o quinto, o do rendimento. De nada adiantaria a escola estar bem aparelhada,

seja de materiais ou bons professores, se os alunos não permanecerem na instituição. A deserção escolar, anunciada pelo autor é extremamente preocupante.

Nessa perspectiva, analisar os motivos da evasão escolar, não é o objetivo da obra, contudo, o autor destaca que isso se deve em grande medida, ao fato de que a escola não atende as reais necessidades da sociedade, tem seu ensino voltado para uma preparação formal, reduzindo-se a alfabetização. Para tanto, frequentar apenas os dois primeiros anos de curso seria suficiente.

Verificamos então, que o problema da evasão escolar não se restringe a atualidade, nessa obra Lourenço Filho já demonstrava que a permanência dos alunos no espaço escolar era curta, defendendo que a necessidade de melhorar o rendimento da escola, fornecendo-lhe um novo olhar, que provocasse inspiração nos alunos e professores a estarem presentes no espaço escolar, não como um elemento indispensável, mas essencial.

A organização interna da escola corresponde ao sexto aspecto relativo à educação primária. É nesse ponto que o autor mostra que muitas escolas tinham em seu quadro de professores, profissionais não diplomados. Juntamente a isso, a baixa remuneração dos professores é levantada como um dos mais agravantes da educação. Para piorar esse cenário crítico, as instalações majoritariamente são precárias e não escolares, são adaptações de casas voltadas para fins escolares.

Com tantas dificuldades, a organização interna da escola ainda conta com a falta de materiais básicos para essa fase tão significativa que é a educação básica. “O material a que nos referimos não é outro senão papel, lápis, tinta, giz, livros, alguma matéria-prima para trabalhos manuais – pequenas coisas com que se transforme o ensino *de ouvir* em ensino *de praticar*” (LOURENÇO FILHO, 2002, p. 52, grifo do autor). Compreende-se que nem as mínimas condições eram atendidas, nem com instalações, muito menos com materiais, denotando assim total desaparecimento do ensino primário.

O sétimo aspecto levantado pelo autor é o das despesas, sendo este o que atinge aos demais aspectos acima mencionados. Não é possível exigir que a educação desenvolva ao máximo os alunos sem despender os recursos necessários para tal. Ainda que o país tenha regiões pobres, cabe a União, segundo Lourenço Filho (2002, p. 54), dispensar a devida atenção a todas, tomando a direção da educação primária, responsabilizando-se por ela.

Percebemos que Lourenço Filho já dava indícios da sua preocupação com os princípios de organização e administração escolar, o que mais tarde se concretizou na obra que analisaremos no próximo capítulo desta pesquisa.

A terceira parte da obra, *Educação e segurança nacional*, foi fundamentada na Conferência proferida por Lourenço Filho, na Academia Brasileira de Letras, em agosto de 1940.

Definir a educação é uma ação complexa, pois não se restringe ao espaço escolar, não ocorre em curto período da vida humana, entretanto é extensa e atua no desenvolvimento dos indivíduos, conforme o meio social a que pertencem (LOURENÇO FILHO, 2002). É por meio da educação que o indivíduo se adapta ao meio social e se desenvolve.

Entender a educação como expressão social é buscar a segurança, “educar é ensinar a segurança” (LOURENÇO FILHO, 2002, p. 60). Segurança essa que reflete no indivíduo que recebe a educação e ao mesmo tempo no coletivo ao qual ele pertence, dando orientações a respeito das suas respectivas aspirações e equilibrando suas intenções.

Para harmonizar a vida do indivíduo e a comunidade, foram criadas instituições responsabilizadas pela preparação dos mais jovens, tais com a Igreja e o Estado, posteriormente instituíram-se as escolas, como espaços de educação intencional. A esse respeito, Lourenço Filho (2002) afirma que de uma prática difusa sem sistematização, modifica-se em uma “pedagogia” (2002, p. 61), com fins bem determinados. Essa nova tendência é motivada pela segurança, para permitir que ocorram as devidas mudanças sociais por meio da educação, e não por violência.

Há que se considerar o posicionamento do Estado na configuração da educação como meio de obtenção da segurança nacional. Instituição essa, que deve tomar para si a responsabilidade da educação da nação da qual representa, tendo como escopo coordenar todos os aspectos referentes à sua defesa, em síntese, nas palavras de Lourenço Filho (2002, p. 62), “a educação popular seja fruto da necessidade de segurança do Estado de base nacional”. Fornecer essa educação, não é um dever, mas uma função natural do Estado.

Essa educação dada aos indivíduos visa incutir neles que as ações individuais devem primordialmente equilibrar-se com as do grupo social ao qual eles pertencem, o qual dispõe o ensinamento dos elementos culturais e das tradições a

esses indivíduos, acrescidos a segurança e os valores morais, com a perspectiva de fazer esse indivíduo progredir e colaborar com ambiente social que está inserido.

Ao se remeter ao Brasil, Lourenço Filho (2002) destaca que é a partir de 1930 que surge uma nova política educacional, contando desde esse período com um ministério próprio, o atendimento educacional expandiu. A demanda pela educação era evidente, principalmente para que esta não fosse aquém do novo modelo governamental implantado em nosso país.

A educação deveria fomentar a consciência nacional e a restauração dos valores morais, nesse ponto o Estado exerceria função autoritária para não se perder de vista o cumprimento da missão educativa que precisa estar a serviço da nação, “toda a política de educação e a técnica posta a seu serviço deverão estar em perfeita consonância com a política e a técnica da segurança nacional” (LOURENÇO FILHO, 2002, p. 67). Ambas são de interesse geral da nação.

Lourenço Filho (2002) estabelece como o serviço educativo pode corroborar com a segurança nacional. Tanto o ensino primário quanto secundário necessitam estar voltadas para um sentido cívico, de formação social, disciplinando os alunos, com o propósito de manter a segurança nacional, salientando o amor a pátria, para preservar a ordem no país.

Na quarta parte da obra, *Educação e estatística*, baseada na Conferência pronunciada no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em julho de 1938. Lourenço Filho (2002) realça que perceber educação, observando-a e descrevendo-a só é possível com a utilização da estatística, sendo esta essencial para perceber e analisar os acontecimentos de ordem coletiva.

A utilização de informações numéricas disponibilizadas por meio da estatística é fundamental para que se entenda a educação “como função necessária do grupo social para sua estabilidade e desenvolvimento” (LOURENÇO FILHO, 2002, p. 79). Tal função possibilita perceber o fenômeno educativo como um processo coletivo que objetiva produzir um melhor desenvolvimento nos indivíduos que a recebem, todavia, também no grupo social a que pertencem.

Entende-se a estatística como elemento passível de análise para que se obtenha a formatação da educação, pois quando se toma por base dados estatísticos evidencia-se como ocorre sua execução e resultados obtidos (LOURENÇO FILHO, 2002). Considerada dessa maneira, os dados estatísticos

permitem a visualização do quanto se precisa trabalhar para alcançar objetivos almejados e o quanto já se caminhou em direção dessa finalidade.

Para a administração escolar os dados estatísticos corroborariam para o planejamento geral do ensino, no que tange aos aspectos quantitativos. Lourenço Filho (2007) aponta que este antecede aos demais, pois deve ser a partir de dados concretos que se estabelece o número de escolas necessárias para os grupos de idades definidos nas legislações de cada país,

Serão os dados estatísticos que permitirão propor a distribuição de novas unidades, onde estas possam apresentar satisfatório rendimento, segundo critérios que se tenham fixado e pelos quais as opções do administrador terão de orientar-se (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 112)

Como a responsabilidade de observar e conduzir os fenômenos de massa é do Estado (LOURENÇO FILHO, 2002), e a educação se insere nesse quesito, os recursos da estatística, possibilitam essa instituição organizar a educação com vistas a atender as verdadeiras necessidades de uma nação, com o intento de constante reconstrução (LOURENÇO FILHO, 2002). O autor reforça que somente com o uso da estatística, interpretada corretamente pode-se organizar a educação de forma mais contundente.

Quando os dados da estatística apontam que em determinado local há uma taxa exacerbada de analfabetos, demanda a criação de novos espaços escolares ou ainda, com bases nos recursos estatísticos se observa o percentual de crianças que estão em idade escolar, mas não estão matriculados em nenhuma instituição educativa. A partir dessas informações tão imprescindíveis ações podem ser realizadas com o intento de diminuir as lacunas que o sistema de ensino apresenta e principalmente ampliar o atendimento a um maior número de pessoas, tendendo na melhoria dos serviços educacionais. Assim, percebe-se de maneira mais elucidativa a utilização da estatística colaborando com a educação, esses dados contribuiriam em grande medida aos organizadores e administradores escolares (LOURENÇO FILHO, 2007).

2. 5 A PRODUÇÃO DE RUI BARBOSA: UM ESBOÇO DA TEORIA DA ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL

Lourenço Filho (2007) aponta que no século XIX, a bibliografia referente a organização e administração escolar reduzia-se a relatórios e memórias históricas, que pouco contribuíam para a elaboração de uma teoria concreta e bem fundamentada. Entretanto, Rui Barbosa elaborou dois pareceres¹² do ensino que se sobressaíram as demais obras do período tanto em extensão, quanto em grau de importância. Para Ribeiro “a expressão administração escolar como título de certa área de problemas pedagógicos tratados em documentos nacionais, aparece, pela primeira vez, em 1882 nos Pareceres e Projetos de Rui Barbosa” (1988, p. 85). Dessa maneira, esta seção objetiva ressaltar a teoria de Rui Barbosa, partindo da visão de Lourenço Filho sobre sua produção, destacando as mudanças que ele pretendia promover na organização do ensino.

Por considerar a relevância de Rui Barbosa para a educação, assim como para a organização e administração do ensino, Lourenço Filho, escreveu a obra *A Pedagogia de Rui Barbosa*, a qual se remeteu aos escritos de Rui voltados para a pedagogia, apresentando importantes contribuições para o ideário educacional com relevantes aspectos políticos e sociais. Além disso, Lourenço Filho (2001b) concentrou-se em analisar os pareceres redigidos por Rui Barbosa, os quais tinham o intuito de reformar a educação brasileira. Este livro é composto pelo agrupamento de cinco ensaios sobre a pedagogia de Rui Barbosa, sendo a primeira edição de abril de 1954¹³.

Mesmo não atuando como um profissional do ensino, Rui Barbosa, apresentava-se como reformador social, de um ponto de vista político, tendo em seus escritos, prioritariamente, o principal instrumento de luta pela melhoria da educação naquele período. Rui Barbosa, “Foi sem dúvida, no Brasil, o primeiro a tratar de pedagogia como problema integral de cultura, isto é, problema filosófico, social, político e técnico, a um só tempo” (LOURENÇO FILHO, 2001b, p. 36).

¹² Esses pareceres eram dois: *Reforma do ensino secundário e superior* (1882) e *Reforma do ensino primário e as várias instituições complementares da instrução pública* (1883).

¹³ A versão utilizada nesta breve análise é a 4ª edição publicada em 2001.

Percebe-se a importância desse marcante intelectual na busca pela reforma do ensino no Brasil.

De acordo com Lourenço Filho (2001b), a preocupação de Rui era transformar radicalmente a educação do país, frente à educação popular, sendo que dessa forma, tornaria possível promover a mudança na condição de miserabilidade em que se encontrava o país.

Na percepção de Rui Barbosa (LOURENÇO FILHO, 2001b), o governo, por meio da ação do Estado precisa prover os recursos a serem destinados à educação popular em toda a extensão de nosso país. Além disso, visava à modernização do país, até então estritamente agrícola, para tanto defendia um ensino que incentivasse a inovação que o Brasil carecia.

Promover a reforma da educação incluía mudar a metodologia de ensino. Professores e alunos deveriam se distanciar da repetição mecânica dos conteúdos, puramente mnemônica, para voltar suas ações para um ensino mais significativo, afastando-se da mera memorização de livros e apostilas, de um conteúdo essencialmente livresco e enciclopédico, sem relações efetivas com a realidade dos alunos. Esse método mecânico era visto por Rui Barbosa como atrofiador das habilidades das crianças e ao contrário de proporcionar o aprendizado, inabilitava o aprender.

Conforme aponta Lourenço Filho (2001b), o ensino aconselhado por Rui era o que focalizasse seus esforços na individualidade e no desenvolvimento máximo dos alunos, e não apenas o ensino centrado exclusivamente no professor. Esse ensino preconizado por Rui Barbosa seria o que posteriormente ficou conhecido como *ensino ativo*, valorizando a ação espontânea dos alunos, fomentando a autonomia dos alunos em aprender.

Como defensor da pedagogia integral, Rui Barbosa, não teve quem se igualasse a ele em sua época, quando se tratava da implantação de disciplinas como educação física e educação artística no ensino, uma vez que visava desenvolver integralmente os alunos, para tanto as disciplinas precisariam corroborar com essa formação idealizada por Rui.

Entre as produções mais relevantes de Rui Barbosa para o âmbito educacional, os pareceres produzidos em 1882 e 1883, merecem destaque. Foram por ele entregues à Câmara dos Deputados, enquanto ocupava a função de relator

da Comissão de Instrução Pública. Quando redigiu esses pareceres estava com pouco mais de 32 anos, já tinha certo reconhecimento em cenário nacional. Em relação ao conteúdo desses documentos, Lourenço Filho destaca que,

Nos pareceres do ensino [...], Rui haveria de revelar a crença que nutria no valor da cultura; e por isso mesmo, a compreensão do progresso social pela divulgação da ciência, das artes e das técnicas modernas de produção; e por isso, também, a da aspiração de uma pátria agigantada pela educação a serviço do povo (2001b, p. 57).

Esses pareceres, considerados por Lourenço Filho (2001b) como documentos ilustres e obra magistral, se constituem em plano político, tendo como fundamento a escola, mas primordialmente, apresentam a crença de Rui Barbosa na liberdade humana, a qual se expandiria por meio da cultura disponibilizada pela educação. Rui Barbosa pretendia colocar a educação, ou melhor, os problemas desta, como os aspectos mais significativos para a nação brasileira, encarando esses problemas justamente como fatores diretamente relacionados com a condição de precariedade e miséria do país.

No dia 19 de abril de 1879, período em que o interesse pela educação, em certa medida se ampliava, o ministro Carlos Leôncio de Carvalho, apresentou o Decreto nº 7.247 traçando uma reforma para o ensino primário secundário e superior. Nesse decreto Leôncio de Carvalho se apresentou favorável a melhoria da educação, no entanto, defendeu a não atuação do Estado na educação outorgando essa responsabilidade à iniciativa privada (MORMUL e MACHADO, 2013).

Rui Barbosa cria que a fonte de toda miséria no país era resultante da falta de instrução de seu povo, por isso foi tão contundente em defender a reforma do ensino como meio de progresso, traçando a educação como caminho em direção a modernidade e desenvolvimento do Brasil, atrelando assim, a educação as boas finanças do país, ou seja, a educação popular era vista por Rui como única forma de criação das forças econômicas (LOURENÇO FILHO, 2001b).

Entre os aspectos fundamentais defendidos pelo autor dos pareceres estava a obrigatoriedade do ensino, fator que possibilitaria que um maior número de pessoas pudessem receber instrução, mesmo que de forma rudimentar, reforçando a instrução escolar como imprescindível, como recurso para substituir a ignorância que tanto afetava a nação empobrecendo-a. Quando se trata do ensino religioso,

Rui se posicionava contrário ao Estado disponibilizar o ensino desse conteúdo, em contrapartida apreciava o ensino da moral universal e não estritamente religiosa.

Analisando a proposta de Leôncio Carvalho, Rui Barbosa apresentou seus pareceres como substitutivo do decreto. Documentos estes que representaram um marco no que tange orientações ao ensino, visto que em suas elaborações Rui Barbosa, baseou-se em uma extensa literatura, tendo um aparato teórico bastante expressivo que fundamentou sua proposta de reforma destinada, como almejava Rui, desde o jardim de infância ao ensino superior.

Em relação as fontes utilizadas por Rui Barbosa nos pareceres, Lourenço Filho (2001b) sistematiza as obras utilizadas nos documentos da seguinte forma: ao todo foram 524, sendo 73 destas mencionadas no parecer sobre o ensino secundário e superior e as outras foram referenciadas no segundo e mais extenso parecer contendo 451 referências bibliográficas. Essa sistematização permite-nos perceber quão consistente foi o aparato teórico utilizado por Rui, que implicou na utilização de obras das diversas naturezas como monografias, tratados, dicionários, revistas especializadas entre outros, dialogando assim, com inúmeros interlocutores.

Visto que, esses pareceres abrangiam muitos aspectos, as fontes utilizadas como referência não tratavam estritamente sobre educação, possuíam conteúdos muito diversos, tratando em alguns momentos sobre política, filosofia, história, consideradas como fontes gerais, outras definidas como fontes especiais abordando biologia, sociologia e psicologia, também as fontes de matéria pedagógica integrada, nas quais o autor dos pareceres justificou sua percepção voltando-se aos aspectos educacionais, como a questão do método e a organização e a administração escolar.

E por último, as fontes documentais, contendo informações sobre o nosso país e também sobre inúmeros outros países. Ressalta-se a ausência de documentos referentes ao ensino no Brasil, mesmo porque tratar desse assunto não era a prioridade nacional, em contrapartida as referências bibliográficas internacionais utilizadas por Rui Barbosa consistiram em seu maior embasamento.

Desse modo, há que se considerar tamanha dedicação de Rui Barbosa ao redigir esses pareceres, dando consistência aos seus argumentos com uma bibliografia tão vasta e variada em um período em que as produções e o acesso a elas eram extremamente difíceis, uma vez que esses documentos foram escritos em 1882, tamanha dificuldade fica evidenciada nas palavras de Lourenço Filho, (2001b,

p. 122), “Desde que o leitor considere as dificuldades de comunicação e transporte [...], facilmente se compreenderá o esforço de Rui em documentar-se, para melhor propor e discutir suas ideias e planos de reforma”.

De maneira indiscutível, (LOURENÇO FILHO, 2001b), Rui Barbosa mostrou-se defensor da inserção de conteúdos como a música, o desenho, dando preferência a este último, considerando que assim fosse possível tornar o Brasil um país industrial. “Na metodologia do desenho Rui encontrava, porém, um elo mais amplo ainda, em que a ciência, a indústria e a arte poderiam solidarizar-se para os fins da formação humana” (LOURENÇO FILHO, 2001b, p. 96). Baseava-se fortemente nos modelos estrangeiros, inclusive em teóricos internacionais, uma vez que eram incipientes as discussões nacionais sobre o ensino.

Torna-se evidente que a intenção de Rui Barbosa ao redigir esses pareceres era suscitar a reforma em todos os segmentos do ensino, contribuindo para que a organização e administração do ensino alcançassem resultados eficientes. “Auferia ser palavra de ordem que a escolarização formaria o cidadão e o trabalhador nacional necessários a um país que desejava se modernizar” (MORMUL e MACHADO, 2013, p.293). Revelava assim seu desejo em promover mudanças que impulsionassem o país a modernização, com vistas ao desenvolvimento da indústria em nosso país.

No capítulo intitulado *Rui e as Lições de coisas*, da obra *A Pedagogia de Rui Barbosa*, Lourenço Filho (2001b, p.75) expressa que, mesmo o ensino não sendo o ofício de Rui, ele consagrou alguns anos de sua vida a isso, aos quais Lourenço Filho dedica particular importância, chegando a se referir a Rui Barbosa como um dos maiores pedagogistas da história brasileira.

Em 1886, Rui Barbosa publicou *Primeiras lições de coisas*, essa obra consistiu em um manual de orientação (LOURENÇO FILHO, 2001b), logo objetivava ajudar aos professores, que na maioria das vezes não possuíam adequada formação e atender a demanda por divulgação de guias didáticos.

Dessa forma, o conteúdo dessa obra, “não apresentava as lições de coisas como disciplina especial; apresentava-se na forma de processo geral de ensino, aplicável a todas as disciplinas do curso primário” (LOURENÇO FILHO, 2001b, p.84).

Diante do cenário que demandava renovações educacionais, esse manual,

[...] não representou [...] na obra pedagógica de Rui, acidente passageiro ou esforço disperso. Pelo contrário, nela teve função proeminente, se não fundamental. Na cronologia da produção, é o primeiro mais extenso trabalho de educação, se sua lavra; pela data de publicação, o último. Em todos os anos em que, mais direta e intensamente, teve a sua atenção voltada para as coisas do ensino, a obra assim o acompanhou, assim lhe prendeu o espírito às cogitações não apenas de renovação de quadros e instituições pedagógicas, de programas ou de conteúdo, mas, às da reforma do método (LOURENÇO FILHO, 2001b, p. 85).

Essa renovação do método decorre do método intuitivo apregoado por Johann Heinrich Pestalozzi, em que a criança precisa ser conduzida por si só, sem ser forçada pelo professor a perceber o real significado dos conteúdos a ela apresentados. “O ensino, para cumprir suas exatas funções, deveria ser todo ele uma prática libertadora do espírito, deveria formar o homem, e formá-lo para a vida completa” (LOURENÇO FILHO, 2001b, p. 96). O mestre não seria mais o único a conduzir o processo de ensino-aprendizagem

Percebemos que no século XIX, Rui Barbosa mesmo não sendo um profissional do ensino, se destacou em relação as demais obras do período por apresentar tamanha preocupação com a educação, principalmente na elaboração dos pareceres que previam a reforma do ensino. Rui Barbosa incentivou a reforma da educação como meio de progresso social, na sua concepção somente por meio da mudança da organização do ensino seria possível conduzir o Brasil ao nível da modernidade e desenvolvimento.

2.6 OS FUNDAMENTOS DA EDUCAÇÃO COMPARADA E AS RELAÇÕES COM A ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Lourenço Filho redigiu uma obra intitulada de *Educação Comparada*, publicada inicialmente em 1961¹⁴, que diz respeito aos estudos comparativos dos sistemas nacionais de ensino, como meio de subsidiar os estudantes que tivessem a disciplina Educação Comparada, mas acima de tudo objetivava auxiliar os administradores a desenvolverem seus trabalhos, por meio da observação de como

¹⁴ A edição utilizada neste estudo é a 3ª, publicada no ano de 2004.

se estruturam e se organizam os sistemas de ensino de outros países. Esta seção elenca aos leitores os aspectos mais relevantes da obra em questão.

Nesse sentido na primeira parte da obra Lourenço Filho (2004), denominada *Fundamentos da Educação Comparada*, detém-se em espriar as bases dos estudos voltados da educação comparada, considerando a origem, o desenvolvimento, os métodos e as tendências desses estudos comparativos. Enfatiza que traçar comparativos é imprescindível quando se objetiva conhecer as diversas atividades.

Ao argumentar sobre a Educação Comparada o autor destaca que esta tem como objetos os sistemas nacionais de ensino, com vistas a perceber como se caracterizam os serviços escolares específicos de cada localidade, tentando estabelecer comparações ou mesmo diferenças entre os tais, ao que se refere a estruturação e funcionamento.

Utilizando uma variedade de recursos de análise, a Educação Comparada não tem como finalidade transpor soluções ou modelo educacional de uma localidade para outra, com aspectos totalmente diferentes entre si, desde a cultura, espaço territorial, a economia e a geografia. Por conseguinte, cada nação deve buscar por meio dos estudos comparativos se apropriarem daquilo que é passível de aplicação em seu território, sem desconsiderar as diferenças citadas acima. Em defesa do estudo comparativo, Lourenço Filho (2004, p. 20) utiliza-se da seguinte argumentação,

Só ao confrontarmos o sistema de ensino de nosso próprio país com outros sistemas é que tomamos maior consciência de certos aspectos distintivos do processo da educação nacional como *conjunto*, e passamos a elaborar critérios que nos levem a melhor entender as nossas próprias instituições escolares, suas razões, propósitos e resultados.

Depreende-se que a análise comparativa permite a visualização dos problemas educacionais, e ainda a verificação de como estes se relacionam com outros aspectos determinantes da vida coletiva, como a religião, a política, a economia, possibilitando a compreensão de que as falhas no sistema educativo muitas vezes deflagram dessas instâncias maiores e da maneira como se configuram no país.

Além disso, os dados provenientes da análise comparativa subsidiam na elaboração de planos e projetos que objetivem reformulações no sistema educacional, que orientem o trabalho dos profissionais envolvidos no ensino, obviamente que os preceitos estabelecidos por meio da Educação Comparada, não resultam em soluções obrigatórias, ao contrário, possibilitam estruturar um conjunto de ações que tenham maior probabilidade de proceder em resultados satisfatórios (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 21).

Lourenço Filho também se centra em expor o objeto principal da Educação Comparada, os sistemas nacionais de ensino. Deste modo, o autor reforça que primeiramente realiza-se a descrição desses sistemas para posteriormente dar continuidade com análise dos mesmos. Nessa descrição, torna preciso abranger a ação político-administrativa das instituições educativas de cada país, ou seja, a estrutura formal que as compõem, baseando-se na legislação concernente a educação.

É a partir do levantamento dos elementos para se descrever a educação de um país que o autor define sistema nacional de ensino, como “conjunto de serviços com partes articuladas para efeitos comuns” (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 34). Nessa ótica, entende-se que para que se constituam esses sistemas é imprescindível que se constate os recursos destinados ao ensino, a distribuição geográfica dos serviços escolares, que se referem ao regime administrativo e acrescentando-se a isso a feição prática do ensino, que engloba questões mais tangíveis como os espaços físicos destinados aos serviços escolares, o número de professores, administradores e alunos, número de cursos e de aprovações, dados que podem ser obtidos periodicamente por meio de levantamentos estatísticos referentes a cada ano escolar.

Lourenço Filho esclarece que cada país possui uma legislação de ensino em que se estabelecem as responsabilidades dos poderes públicos em prover as condições favoráveis para a efetivação do ensino. “De modo geral, a legislação estabelece as indicações programáticas ou *prescrições* para que os serviços de educação e, em especial, os do ensino as realizem de modo orgânico e sistemático” (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 38, grifo do autor). Essa legislação se constitui em um plano que norteia, que fornece diretrizes para a execução do ensino.

Para a concretização dos estudos comparativos, a verificação dos dados estatísticos torna possível a interpretação de como ocorre o ensino em um

determinado país. É a partir da obtenção desses dados que a comparabilidade, ou confronto entre informações de outros locais pode ser feita, esses dados se referem basicamente ao número de instituições, de alunos matriculados em cada nível de ensino e do pessoal docente nessas instituições.

Lourenço Filho afirma (2004, p. 41), que o processo descritivo resulta então da junção dos elementos legislativos e estatísticos, que posteriormente podem ser utilizados em confronto de informações na preparação dos estudos comparativos. O autor indica a indispensabilidade dos métodos comparativos na educação, percebendo-os como subsídios para o “exame das condições da organização e funcionamento de cada sistema” (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 45).

Notabiliza-se então que a partir desses métodos é possível a comparação dos dados referentes entre o que é ofertado pelo ensino e o que realmente o ensino demanda, por exemplo, o número de alunos matriculados e o número de crianças em idade escolar. Com a obtenção desses dados, clarifica-se a desproporcionalidade entre aqueles que estão na escola e os que por algum motivo se encontram distanciadas do espaço escolar. Esses dados quando tabulados permitem traçar comparativos, inclusive entre países distintos, e quando utilizados de forma favorável para a educação, exigem ações para que essas discrepâncias sejam sanadas.

A finalidade de se comparar esses dados é vista como fundamental quando se objetiva conhecer algo, neste caso a educação. “*Para bem comparar, torna-se necessário analisar o que se pretenda conhecer, pois pela análise se multiplicam os aspectos dos confrontos possíveis*” (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 48, grifo do autor). Nessa perspectiva então, o analisar deve ser acrescido ao comparar. Somente assim se concretiza a Educação Comparada, ensejando verificar o crescimento, o decréscimo ou estacionamento em um sistema de ensino se comparado com períodos anteriores ou com outras localidades. Sobre isso, o autor salienta,

comparando e analisando, e voltando a comparar para aprofundar a análise, a Educação Comparada estabelece conjuntos de *proposições explicativas*, na forma de modelos teóricos, de aplicação possível em casos em que certas condições básicas similarmente se estruturam. Os resultados não constituirão séries de fórmulas que permitam aplicação axiomática; na verdade, apenas darão os fundamentos de *esquemas metodológicos* para aplicação específica em cada caso, o que não será pouco (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 53, grifo do autor).

Ademais, a Educação Comparada não se propõe a julgar os sistemas de ensino, no entanto, aponta como esses se caracterizam em sua estrita realidade. Por conseguinte, não tem a pretensão de classificar os sistemas como bons ou ruins “Quando um pesquisador se anime a julgar um sistema qualquer, em todo o seu conjunto, terá deixado de ser um especialista de Educação Comparada para assumir o papel de *político da educação* ou de *filósofo da educação*” (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 53, grifo do autor).

Na segunda parte da obra, *Súmulas descritivas de dez sistemas de ensino*¹⁵, o autor substancia sobre os sistemas educacionais de dez países distintos, sendo a Inglaterra o primeiro país descrito por Lourenço Filho (2004), realçando que as principais medidas de reestruturação educacional neste país ocorreram no período posterior a 1944, após a implementação de uma lei denominada Education Act. Essa lei empreendeu o fim do dualismo educacional na Inglaterra, na qual se firmou o Ministério da Educação, sendo o país uma monarquia parlamentarista, como o responsável pelo ensino perante o parlamento, portanto, assentou-se que onde fossem necessárias escolas, caberia ao Ministério prover seus funcionamentos (LOURENÇO FILHO, 2004).

Instaurou-se a obrigatoriedade do ensino dos 5 aos 15 anos. Caberiam ainda ao Ministério, os serviços técnicos e de controle administrativos do ensino, abarcando as questões do aperfeiçoamento técnico, melhoria das instalações e, por conseguinte da eficiência, dispondo os fundos necessários para tal. Sobre a distribuição de recursos passou a ser feita da seguinte forma,

cada escola comunica às autoridades locais o seu orçamento, o qual, uma vez aprovado nessa instância, é remetido ao Ministério; os órgãos próprios do Ministério estudam a matéria, propõem modificações e organizam o seu próprio orçamento, que, por sua vez, é apresentado ao Parlamento. O ministro aí comparece a fim de esclarecer a matéria e defender a proposta orçamentária geral (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 76-77).

O sistema do ensino inglês englobava três níveis de ensino: o *primário*, destinado as crianças de 5 a 7 anos; o *secundário*, que se subdividia em outros três

¹⁵ Os dados que compõem essas súmulas descritivas são baseados em relatórios anuais de centros comparativos como a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), o Bureau Internacional de Educação e em autores que abordaram a organização e administração em cada um dos países (LOURENÇO FILHO, 2004).

tipos, o ensino da escola clássica (os alunos do sexo masculino eram ensinados a lidar com a madeira, e as meninas tinham lições de economia doméstica), o ensino da escola técnica (aprofundava-se o ensino de Ciências Naturais e Matemática, com ênfase em uma ou mais profissões) e moderno (mais inovador, incorporava elementos manuais, de agricultura, jardinagem e arte); *ensino complementar* ou supletivo, destinado a pessoas que ultrapassaram a idade escolar mas que almejavam maior preparação e para finalizar as *universidades*, instituições com extrema autonomia uma vez que o não existia um ensino superior oficial.

O segundo sistema de ensino analisado por Lourenço Filho (2004) é o francês, no período de estudo, o autor identificou que a legislação incumbia à administração dos serviços escolares, do ensino primário, secundário, profissional e superior, ao Ministério de Educação Pública.

O ensino obrigatório e também gratuito na França correspondia a idade dos 6 aos 14 anos. O custeio referente aos professores e administradores era responsabilidade do orçamento geral da república, enquanto as despesas com prédios escolares, com a construção e manutenção, da mesma maneira o provimento de materiais didáticos era responsabilidade de departamentos específicos.

O ensino francês se organizava da seguinte maneira: *ensino do 1º grau* abrangendo a educação pré-escolar e o ensino primário; *ensino do segundo grau*, o curso completo totalizava 7 anos; *escolas técnicas secundárias*, com duração de quatro anos destinadas aos alunos maiores de 14 anos de idade, disponibilizando um ensino de disciplinas de formação geral e de especialização técnica e por último o *ensino superior* que em todo território francês era oficial, em cada divisão administrativa do ensino havia uma universidade.

A República Federal Alemã, umas das partes em que o território alemão foi dividido com o término da Segunda Guerra Mundial, também teve seu sistema de ensino analisado por Lourenço Filho (2004), o qual evidenciou a descentralização administrativa dos serviços escolares, pois cada Estado possuía um órgão central que direcionava a educação e se denominava como Ministério, dessa forma as despesas eram de responsabilidade de cada Estado e também dos municípios.

A organização escolar desta localidade abarcava os seguintes níveis: *educação pré-escolar*, não havia obrigatoriedade desta etapa, pois se entendia que a educação da criança até os 6 anos de idade era responsabilidade da família;

ensino primário, destinado para crianças a partir dos 6 anos com prolongamento até aos 15 anos, em sua fase inicial objetivava ensinar as crianças a lerem e a escreverem; *ensino secundário* destinado aos egressos da etapa anterior; *ensino técnico* para alunos com idade inferior aos 18 anos, de tempo parcial ou integral e por fim o *ensino superior*.

O sistema nacional de ensino italiano compõe os estudos de Lourenço Filho (2004), tendo como órgão central da administração escolar o Ministério da Instrução Pública, em relação ao financiamento educacional era destinado ao governo da República. A esfera legislativa determinava a obrigatoriedade do ensino dos 6 aos 14 anos.

A estrutura do ensino italiano correspondia às seguintes etapas: *educação pré-primária* para crianças de 3 a 6 anos; *ensino primário* com duração de 5 anos; *ensino do 2º grau* e finalizando o *ensino superior*, oferecido em universidades e institutos superiores.

Consta ainda nessa súmula descritiva realizada pelo autor o estudo sobre a educação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Em relação as questões concernentes a administração central,

dois ministérios se ocupam das questões de ensino. Um deles é o Ministério Federal da Cultura, criado em março de 1953, que diretamente se encarrega de todas as escolas especializadas do 2º grau e dos estabelecimentos de ensino superior. O outro é o Ministério das Reservas de Mão-de-Obra, o qual exerce controle especial sobre as escolas profissionais elementares, sem que diretamente as mantenha (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 113).

A organização escolar da URSS integrava: *ensino pré-escolar* disponibilizados por creches ou jardins de infância de acordo com a organização de cada municipalidade; *ensino geral do 1º e do 2º grau* articulava o ensino primário e o ensino médio totalizando 10 anos de escolarização; *ensino técnico elementar* destinado a formação de profissionais para os diversos setores econômicos para alunos entre 14 e 16 anos; *ensino técnico do 2º grau*, formava para uma única especialidade, com duração de 4 anos e por fim o *ensino superior* ministrados em dois tipos diferentes de estabelecimentos, nas universidades, onde se visava formar trabalhadores intelectuais e nos institutos para formar especialistas em domínios técnicos.

Traçando seus estudos comparativos Lourenço Filho (2004) agrega à sua análise o sistema nacional de ensino dos Estados Unidos, local onde se estabeleceu que cada Estado que o compõe seria o executor de seu próprio sistema de ensino.

No que tange a organização escolar, basicamente era composta da seguinte maneira: *educação pré-escolar* ofertadas por escolas maternas e posteriormente por jardins de infância; *ensino do 1º grau*, em alguns estados abrangia 6 anos e em outros 8 anos; *ensino do 2º grau*, “Nos estados em que prevalece o curso primário de 6 anos, [...] tem igual duração, em dois ciclos: a *junior high school* e a *senior high school*.(..). Nos Estados com o ensino primário de 8 anos, [...] se reduz a 4 anos” (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 122). E por último o *ensino superior*, dividido em duas categorias de ensino, uma de caráter geral (formação cultural) e a segunda de caráter específico (formação para profissões técnico-científicas, como medicina e odontologia).

Em seguida, Lourenço Filho (2004) detém-se em analisar o ensino no México, revelando que a administração do sistema educativo em grande medida competia ao governo federal, contando com o auxílio dos Estados e municípios, centralizava-se na figura do Ministério da Educação, também incumbido de destinar os recursos devidos às instituições públicas de ensino.

Os níveis de ensino verificados nesta localidade abarcam: *educação pré-primária* prestada por jardins de infância para crianças de 3 a 5 anos; *ensino do 1º grau* dispensado a crianças a partir dos 6 anos de idade, com duração de 6 anos; *ensino do 2º grau*, incluía todas as instituições educacionais que possuíam como pré-requisito a certificação dos 6 anos da etapa anterior, podendo ser “escolas secundárias, normais, cursos agrícolas e técnico-industriais” (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 129). E por fim o *ensino superior*, setor que contava com 12 universidades. “Seis delas são subvencionadas pelo governo federal e pelo governo dos Estados em que funcionam. Quatro são subvencionadas apenas pelo governo federal. Uma é mantida pelo governo estadual, e a última, por uma organização privada” (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 129).

Posteriormente, Lourenço Filho (2004) dá continuidade aos seus estudos na América do Sul, analisando o ensino da Argentina, onde todo ensino está focalizado no governo central.

A organização escolar desta localidade compreendia a seguinte estrutura: *educação pré-escolar* destinado para crianças de 3 a 5 anos em jardins de infância;

ensino do 1º grau gratuito e obrigatório para crianças de 6 a 11 anos; *ensino do 2º grau* dividia-se em dois ciclos “um de três anos, chamado *básico*, comum a todos os cursos, o que facilita a passagem dos alunos de um para outro; e um 2º ciclo, *de aplicação*” (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 135), este com diferenciação entre clássico e científico e finalmente o *ensino superior* que no período analisado contava com 7 universidades.

O nono país que teve seu sistema nacional de ensino analisado por Lourenço Filho (2004) nesta obra é o Japão, que encarregava o Ministério da Educação em organizar e orientar o ensino, com a colaboração de outros departamentos estaduais e municipais.

A estruturação do ensino japonês fixava-se do seguinte modo: *jardins de infância* oferecidos a crianças entre 3 a 5 anos; *ensino primário* tendo duração de 6 anos; *ensino do 2º grau* “ministrado em dois ciclos, cada um dos quais com três anos de duração. O primeiro destina-se a dar preparação geral [...], e o segundo, a fornecer um aprofundamento dessa preparação, já, porém, com orientação técnica” (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 142) e por último o *ensino superior* que ministrava-se em colégios universitários ou faculdades especializadas.

Correspondendo ao décimo e último país analisado pelo autor, verifica-se o sistema de ensino da Índia, que incumbia seu Ministério de Educação a orientar e organizar o ensino, no entanto, não era o responsável direto por ações administrativas, contava com o apoio dos estados, cada um possuía um representante da Secretaria de Educação, dessa forma, os estados participavam assistindo ao governo central.

A organização escolar indiana, como constatou Lourenço Filho (2004), após apreciação legislativa, não abrangia os jardins de infância ou educação pré-escolar, e nada similar a esta etapa. Englobava as seguintes etapas: *ensino do 1º grau* tendo duração entre 4 a 6 anos, dependendo da organização de cada estado; *ensino do 2º grau* “ministrado em estabelecimentos de dois tipos, segundo a extensão dos cursos. São chamadas escolas de ensino *breve* e de ensino *longo*” (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 149, grifo do autor); *ensino técnico* ofertado em instituições especiais e o *ensino superior*,

ministrado em quatro grandes universidades centrais: a Universidade Hindu, de Benares, a Universidade Muçulmana, de Aligarh, a

Universidade de Delhi e a Universidade de Visva-Bharati. É ministrado também em outros numerosos institutos, de variável importância, mantidos por fundações privadas e mesmo por alguns conselhos locais de educação (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 150).

Após as sùmulas descritivas dos sistemas nacionais de ensino desses dez países, traçando um estudo comparativo, Lourenço Filho (2004) principia a terceira parte da obra, na qual aborda *Os programas de ensino primário na América Latina* com o intuito de verificar semelhanças e diferenças entre eles e o grau de aplicação dos mesmos em consonância com as necessidades sociais.

Em todos esses países os programas de ensino primário são unificados para as mesmas categorias de escolas, com exceção do Brasil. “São, por isso mesmo, aprovados e expedidos por uma autoridade do governo nacional respectivo” (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 159).

Os programas de ensino primário baseiam-se em planos de estudos, os quais se fixam posteriormente em leis e regulamentos em que constam a duração dos cursos, quais disciplinas devem compor o ensino primário, entre outros aspectos. Mesmo com estes planos a extensão do ensino primário nos países latino-americanos varia entre 6, 5 e 4 anos.

Em referência aos desígnios desses programas,

são preparados com o intuito de indicar aos mestres a finalidade de seu trabalho, os elementos desse trabalho e as recomendações para que o ensino se realize em boa forma. Esses três pontos tomam forma concreta na indicação sucessiva ou paralela de *objetivos, matéria e método de ensino* (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 169, grifo do autor).

Sendo assim, esses programas delineiam e norteiam o fazer pedagógico dos professores envolvidos com esta etapa tão importante do ensino. Além disso, esses programas expõem uma série de instruções didáticas e sugestões metodológicas, corporificando-se em auxílio para os mestres primários.

Lourenço Filho (2004, p. 205) evidencia que esses programas estão imbuídos das expressões culturais correspondentes em cada localidade, somente abarcando esse contexto é que se compreende a real finalidade desses programas e ainda como refletem as tendências políticas, econômicas e sociais de cada nacionalidade.

Na quarta parte que compõe a obra, *Ensino primário e ensino médio na América Latina*, o autor ressalta que nos documentos legais dos países latino-

americanos, apresenta-se o entendimento do ensino primário como processo formativo da infância com o intuito de homogeneizá-los culturalmente e compreendem o ensino médio voltado para formação de adolescentes, para fins de diversificação.

Ao analisar o número de matrículas de todos os países da América Latina, Lourenço Filho salienta que as aproximações entre ensino primário e ensino médio restringem-se ao âmbito legislativo, uma vez que as matrículas do ensino médio, em nenhuma localidade alcançam porcentagem superior a 25% (variando de 4% e 25%) em comparação com os números apresentados nas matrículas do ensino primário.

Para concluir a obra Lourenço Filho expressa que as relações entre ensino primário e ensino médio submetem-se as esferas econômicas e sociais de cada localidade, por isso se apresentam com menor ou maior intensidade, com particularidades que se restringem a cada país.

Percebe-se que toda a produção teórica de Lourenço Filho sobre as diferentes vertentes do ensino se constituíram em subsídio para a elaboração da obra Organização e Administração Escolar. No próximo capítulo abordamos a contribuição de Lourenço Filho para o campo da administração escolar, na obra em que congrega sua prática profissional e suas demais produções teóricas com os preceitos da administração escolar.

3 CONTRIBUIÇÕES DE LOURENÇO FILHO PARA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL

Uma das principais contribuições de Lourenço Filho para a administração escolar se concretizou na obra *Organização e Administração Escolar*, o objeto central desta pesquisa, a qual apresentamos neste capítulo.

Essa obra foi publicada inicialmente em 1963, como destaca Tanuri, quando “eram raros ainda os livros que compunham a Biblioteca da Administração da Educação no Brasil, apesar da importância que o tema já então ocupava no panorama da educação brasileira” (TANURI apud LOURENÇO FILHO, 2007, p. 9). De acordo com Andreotti (2006), este livro foi amplamente adotado nos cursos de formação de administradores escolares desde sua publicação.

O objetivo da obra *Organização e Administração Escolar* é fornecer estudos que conduzam os administradores “a bem compreender a estruturação e gestão dos serviços escolares, a fim de que possam saber onde, quando, quanto e como devam esses serviços ser estabelecidos e articulados com maior proveito” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 29). Assim essa obra se concretizaria em um curso básico com noções fundamentais não apenas para os administradores, mas

esses estudos interessam ao professor em sua escola; ao inspetor e chefe de serviços auxiliares, em suas circunscrições; e aos responsáveis por mais amplas formas de trabalho, nas funções de planejar, coordenar e controlar os sistemas de ensino. A matéria interessa a todos quantos respondam por funções gerais, ou especiais, nesses sistemas, como, por outros aspectos, a todos quantos, por disporem de maior ou menor ação social, possam interferir nos planos do ensino, com suas ideias, sugestões e críticas (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 29).

Tanuri aponta que devido a grande experiência profissional de Lourenço Filho,

em cargos administrativos, em todos os escalões do sistema de ensino, desde a unidade escolar até os mais altos do Ministério da Educação, seria sistematizada e consolidada para a construção das bases teóricas da Organização e Administração Escolar, apresentadas na obra em questão [...] Lourenço Filho foi, desde muito jovem, professor e administrador. Sua experiência foi de

fundamental importância para que pudesse conhecer o processo educativo [...]” (TANURI apud LOURENÇO FILHO, 2007, p. 10).

Conforme evidenciamos no capítulo anterior, as produções teóricas de Lourenço Filho abarcaram diversos temas, como a psicologia aplicada à educação por meio de testes, a relação entre a história brasileira e a educação, a formação de professores, contudo é na obra *Organização e Administração Escolar* que Lourenço Filho alia sua experiência profissional à sua teoria a respeito da administração escolar. A obra em questão se divide em duas partes, na primeira denominada *Princípios de Organização e Administração Escolar*, o autor discorre sobre as bases da administração escolar demonstrando como se estrutura a gestão dos serviços escolares. Constam também, as relações entre administração escolar e a realidade, ou seja, Lourenço Filho destaca que para administrar eficientemente, é imprescindível conhecer a realidade social.

Na segunda parte da obra, intitulada *Organização e Administração Escolar no Brasil*, Lourenço Filho estabelece os elementos legais primordiais para se aplicar os princípios que foram estabelecidos na primeira parte da obra. Faz a apreciação geral da Lei de Diretrizes e Bases, Lei nº 4.024 de 1961, apontando que a análise deste documento é bastante complexa.

Faz um detalhamento de como deve ser o estudo e o ensino da organização e administração escolar no Brasil, destacando que para o entendimento das questões concernentes a organização e a administração escolar somente as disciplinas chamadas de pedagógicas são insuficientes, sendo fundamental fazer a junção destas com os conhecimentos relativos em todo o processo educacional. A análise educacional será melhor sucedida quando abarcar informações dos seguintes fatores: fatores sociais de ordem geral; fatores socioculturais e fatores econômicos.

Conforme explicita Lourenço Filho “as escolas recebem pessoas para serem educadas por outras pessoas. O comportamento administrativo, que estas tiverem diretamente se reflete sobre os educandos” (LOURENÇO FILHO, 2007, p.19), assim essa obra tem o intuito de subsidiar a atuação de todos os profissionais que atuam no espaço escolar, nas palavras do autor

esses estudos não só aos responsáveis pelos mais altos postos de direção e coordenação interessam. Interessam aos orientadores de

ensino, inspetores ou supervisores, em suas respectivas circunscrições; aos diretores, em suas escolas, aos mestres, em suas classes (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 19).

A fim de explicitar como a produção de Lourenço Filho corroborou para a sistematização da teoria da administração escolar no Brasil dedicamos as próximas seções dessa pesquisa.

3. 1 PRINCÍPIOS DE ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Nesta seção elencamos os princípios de organização e administração escolar contidos na primeira parte da obra *Organização e Administração Escolar*, os quais alicerçam a teoria elaborada por Lourenço Filho.

Lourenço Filho (2007) destaca que há um elemento que aproxima uma escola da outra, independentemente de ser um estabelecimento público ou particular, grande ou pequeno, nenhuma escola está desligada das demais, pois “qualquer que seja o tipo de ensino que ministre, cada uma terá de atender a objetivos gerais e comuns a todas as escolas, que são os de oferecer oportunidades para o *desenvolvimento individual dos alunos*” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 25, grifo do autor). Dessa maneira, promover o desenvolvimento dos alunos, na visão do autor se concretiza no elo entre as instituições escolares independentemente das suas características.

Em relação à educação escolar Lourenço Filho a difere de educação, considera que esta é apenas uma “expressão de um processo cultural mais amplo, o qual se prende à ordem social, tal como realmente exista, em cada país região ou localidade” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 26). É por meio desta distinção que se justifica os diferentes tipos de organização e administração nos diferentes locais e épocas, uma vez que os serviços de ensino se modificam em conformidade com as condições sociais que se estabelecem nos diferentes períodos e localidades.

De acordo com Lourenço Filho (2007), os serviços escolares existem em consonância com as aspirações da comunidade onde a escola está inserida, “segundo aquilo que cada comunidade em conjunto admita como útil, justo e necessário, na formação e orientação das novas gerações” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 27).

Identificamos que na percepção do autor a função da escola é desenvolver as capacidades individuais, conseqüentemente promoveria o ajustamento social, ou seja, ao se desenvolver por meio dos ensinamentos escolares, o sujeito estaria apto para exercer uma determinada função no meio social. Nesses aspectos se evidenciam os princípios liberais que regem o pensamento do autor, destacando que o ensino possibilita a cada indivíduo desenvolver-se ao máximo para ocupar papéis sociais na sociedade.

Os nomes organização e administração escolar a que esta obra se dedica remetem-se

a observação, caracterização, classificação e relacionamento dos fatos da estruturação dos serviços regulares e ensino, dos modos de sua gestão e de sua condução bem articulada, quer se passem numa escola, em várias delas, ou em muitas que um sistema definido venham a compor (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 29).

Ao estudar a organização e administração escolar Lourenço Filho (2007) estabelece duas atitudes gerais que se caracterizam como atitude imitativa e atitude de investigação sistemática. A primeira se apoia na ideia de que a resolução dos problemas decorrentes do cotidiano escolar são resolvidos a partir da imitação do que pode ser observado em empreendimentos similares.

A segunda atitude se difere da primeira, pois se fundamenta no pressuposto de que os fatos referentes a gestão e estruturação das instituições escolares, bem como os elementos que o compõem podem ser observados e analisados, tornando possível a compreensão das condições em que ocorrem, verificando se são favoráveis ou desfavoráveis aos objetivos que se almejam atingir, assim por meio de estudos sistemáticos os profissionais da organização e administração podem interferir com maior conhecimento técnico para conduzir de forma benéfica os serviços escolares.

Entre as dificuldades dos iniciantes no estudo da organização e administração escolar está a compreensão do adjetivo *escolar*. De acordo com o autor (2007) seria descabido limitá-lo ao interior da escola, restringindo-o a um ambiente fechado, isolado de um contexto mais amplo “o da vida social, onde as escolas emergem e ao qual se destinam a servir [...]” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 31). Decorrente disto o adjetivo escolar, “não se refere a cada escola como objeto particular, mas a

conjuntos, de determinadas escolas ou de todas elas” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 31).

Com o intuito de substituir a improvisação nas atividades escolares Lourenço Filho (2007) defende que todas as ações devem ter uma direção unificada por meio de ação metódica, ou seja, há a necessidade de elaborar um projeto no qual se estabeleça a qualidade e a quantidade do que se almeja. Partindo desse projeto escolhem-se os elementos para executá-lo, operando sempre com os meios considerados mais eficazes para alcançar o objetivo que fora estipulado inicialmente, e por fim se compara o que se concretizou com o que o projeto do qual se partiu, assim segundo o autor é possível verificar a eficiência do trabalho realizado com ações metódicas e não meramente improvisadas.

Lourenço Filho (2007) definiu organizar como fazer uma boa disposição das coisas e pessoas dentro de condições operativas para se atingir fins outrora determinados, “organizar será instrumentar, aparelhar, combinar ou dispor elementos, a fim de que algo bem funcione” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 39). Administrar é fazer a regulação de tudo isso, definindo responsabilidades e níveis de autoridade a fim de que o trabalho seja coeso e não perca a sua eficiência.

Apesar da distinção entre os termos organizar e administrar, o autor realça que os elementos neles contidos apresentam mútua dependência, tendo uma estreita relação, “organização e administração representam, portanto, aspectos de um mesmo e só processo, o da coordenação da atividade de muitas pessoas em empreendimentos solidários” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 40).

Quando há um coletivo que trabalha em prol de objetivos comuns e tem a consciência destes, visando recursos que tornem as ações mais eficientes, faz-se necessário definir esferas de responsabilidades e distribuir níveis de autoridade, emergindo então o conceito de administrar, que “passa então ser compreendido como a de congregar pessoas, distribuir-lhes tarefas e regular-lhes as atividades, afim de que o conjunto bem possa produzir, ou servir aos propósitos gerais que todo o conjunto deva ter em vista” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 40).

Para Lourenço Filho (2007), havendo trabalho conjunto e continuado, “não poderá ele manter-se organizado sem uma distribuição de níveis de autoridade e de esferas de responsabilidade” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 40). É a partir do trabalho coletivo que se funda a noção de administrar “onde cada participante venha a ter consciência dos fins comuns e dos procedimentos diferenciados para que tais

fins se alcancem” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 41), objetivando não perder a coesão do trabalho, bem como garantir a eficiência geral.

Nos serviços escolares a classe de ensino é considerada a menor unidade em que se concretizam os preceitos de organização e administração, ela é resultado da “reunião de discípulos sob a chefia de um mestre” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 42), se constitui no grupo básico onde é possível verificar a aplicabilidade dos conceitos fundantes da obra, a organização e a administração.

A classe pode estar inserida em um contexto maior que é a escola, a qual se constitui de outras classes

Então, certos aspectos de organização e administração se modificam, pelo que o conjunto a considerar será a escola e não a classe em particular. Realmente, o trabalho de cada classe terá de aí coordenar-se com a ação das demais. Na concepção de objetivos comuns a todas, cada uma delas ocupará certa posição definida, com responsabilidades, nesse subconjunto. As atribuições de gestão que, na escola de uma só classe, constituem, na prática, encargos cumulativos do professor, passarão a distribuir-se por um diretor e auxiliares (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 43).

Entendemos que, um grupo de escolas independentemente de suas características forma um conjunto, uma escola apenas é um subconjunto de um complexo maior. No conjunto, aparece a diferenciação das funções de organização e administração, pois se desloca a responsabilidade para mais pessoas além do diretor da escola,

Isso poderá ser observado num agrupamento de escolas, públicas ou particulares, que entre si se articulem, tendo em vista certos objetivos gerais de trabalho, que as levará a atender a determinadas linhas de coordenação geral. No caso dos sistemas públicos, normalmente essas linhas se estendem por áreas geográficas, *chamadas distritos ou circunscrições de ensino*. Nesses conjuntos, unidades complexas poderão existir com linhas de coordenação diferenciadas, de um lado para as instituições mantidas pelos poderes públicos, e, de outro, para as instituições criadas e mantidas pela iniciativa particular. Ainda nessa hipótese, os distritos ou circunscrições normalmente se inserem em estruturas ainda mais extensas do ponto de vista geográfico, na forma de *sistemas regionais ou nacionais de ensino* (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 43, grifo do autor).

Em suma, constatamos que nos serviços escolares a menor unidade é a classe de ensino, várias classes constituem a escola, o coletivo das escolas é uma

circunscrição escolar e por fim várias circunscrições constituem um sistema de ensino. Ao separar essas unidades funcionais, Lourenço Filho destaca que há conjuntos que se inserem em outros determinando diferentes escalas na estruturação e na gestão dos serviços escolares, para ele essa gradação pode ser apresentada da seguinte forma:

- 1) *Classe de ensino* – unidade básica, ou conjunto de 1º nível, pelo trabalho cooperativo de um mestre e um grupo de alunos; no mestre confluem funções de organização e administração; no regime comum das escolas chamadas isoladas, singulares ou nucleares, o mestre responde pela quase totalidade delas, o que já não ocorrerá nas escolas com ensino graduado;
- 2) *Escola graduada* – unidade complexa, ou conjunto de 2º nível, que se representa pela coexistência de várias classes, cada qual com um mestre, num só estabelecimento; as responsabilidades de gestão, já diferenciadas, criam a figura do diretor e de auxiliares da administração;
- 3) *Rede de escolas* – as quais tanto podem ser isoladas ou graduadas, e de um só grau de ensino ou de todos. Assim se entendem conjuntos mais amplos, que podem ser constituídos de estabelecimentos públicos ou particulares, ou de ambas as espécies. Os nomes distrito, circunscrição ou círculo escolar são aplicados a redes de escolas em área geográfica delimitada; referem-se não apenas a uma organização de fato, mas formal, com características próprias; essa organização poderá incluir escolas de vários tipos, umas e outras diversamente relacionadas com certos órgãos gerais de chefia e controle;
- 4) *Sistema local de ensino* – compreensivo de vários distritos ou circunscrições; poderá incluir estabelecimentos subordinados a certos órgãos de direção e administração oficial, bem como órgãos coletivos de representação popular, para efeitos consultivos ou deliberativos;
- 5) *Sistema regional de ensino* – de constituição similar à dos sistemas locais, mais ampla e desses abrangentes, caracteriza-se antes de tudo por base geográfica mais extensa, e serviços unificados de gestão, mais complexos;
- 6) *Sistema nacional de ensino* – normalmente conterà subsistemas regionais, com modalidades variáveis, quanto aos esquemas de organização e administração, tais sejam os princípios derivados da divisão político-administrativa de cada país, sua filosofia social, e tendências gerais da vida econômica, como de certas tradições culturais (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 44).

Lourenço Filho ressalta que é possível estudar cada conjunto separadamente, todavia, sem desconsiderar as relações que todos possuem. Ao mesmo tempo em que são uma unidade definida, com objetivos delimitados e atividades definidas de acordo com suas finalidades, todos corroboram para uma estrutura mais ampla, o sistema de ensino.

Urge, portanto, compreender que sem a perspectiva da eficiência os estudos sobre organização e administração perdem a sua coerência e sua própria razão de ser. Por conseguinte, ao se discutir a temática sempre se intenciona a obtenção de resultados eficientes (LOURENÇO FILHO, 2007),

As escolas surgem, multiplicam-se e se desenvolvem, como partes de um empreendimento geral, para que bem produzam, ou apresentem rendimento útil. Os princípios de Organização e Administração devem dizer-nos como tais finalidades poderão ser obtidas, mediante a definição de objetivos graduados e sistemáticos, formas de estrutura e operações, que evitem desperdício de tempo, energia e dinheiro. Ou será assim, ou tudo não passará de divagações estéreis. O remédio para isso será compreender que as providências de Organização e Administração não valem como fins, por si mesmas. Devem ser entendidas sempre, em qualquer escala e qualquer setor, como um meio, o de tornar as instituições escolares mais eficientes, e que assim, justifiquem os esforços que reclamam para satisfatório funcionamento. Esse, o princípio básico, sem o qual a matéria perderá sua configuração unitária, mediante a articulação dos estudos próprios de cada grupo de problemas e cada setor particular de indagação (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 45-46).

O autor salienta que para melhor compreensão dos princípios da organização e da administração é imprescindível o conhecimento das teorias gerais que as fundamenta, pois estas têm o propósito de

inspirarem a ação prática; o de servirem como base para melhor caracterização de fatos e situações, facilitando a elaboração de novas generalizações; e o de servirem, enfim, como modelos explicativos das próprias atividades, que os estudos da Organização e Administração considerem (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 59).

Independentemente da teoria que uma escola adote, deve primordialmente fundar-se no desenvolvimento dos educandos com vistas a seu ajustamento social e focar-se em aperfeiçoar as relações humanas.

Lourenço Filho demonstra enorme apreço pelos estudos realizados por Roald Campbell, uma vez que este autor aborda de maneira peculiar os serviços escolares, não limitando a organização e administração escolar a uma única teoria, estabelecendo que

1) as questões de ensino e as de educação, em geral, são sempre complexas em seus recursos, e dinâmicas em sua feição geral, não sendo possível, portanto reduzi-las a esquemas mecânicos;

2) tal complexidade e dinamismo em boa parte resultam da própria intimidade de natureza pessoal, nas relações existentes entre mestre e discípulos;

3) em consequência, a avaliação do verdadeiro trabalho das escolas é sempre complexa e delicada, havendo resultados mensuráveis, mas outros também para os quais os instrumentos de avaliação ainda não oferecem suficiente objetividade;

4) essa circunstância reafirma a importância crescente de novas exigências no recrutamento, formação e aperfeiçoamento do pessoal docente, em todo e qualquer plano de organização escolar; e também, nessa base, a de que se formem administradores escolares mais competentes, pois não poderá haver boa administração com pessoal que não esteja bem preparado, dadas as condições antes expostas;

5) a sensibilidade do público para com os problemas de educação, e sua maior compreensão quanto ao papel das escolas, interessam também, e grandemente, às questões de organização e administração; alunos e mestres são pessoas, que pertencem a grupos sociais, e nas quais os ideais e aspirações da coletividade se refletem;

6) assim, e em conclusão, as expectativas da vida social em relação ao trabalho educativo das escolas serão uma pedra de toque daquilo que possam e devam fazer os organizadores e administradores escolares (CAMPBELL apud LOURENÇO FILHO, 2007, p.61-62).

Como o intuito da produção de Lourenço Filho na obra *Organização e Administração Escolar* é o aperfeiçoamento dos profissionais que atuam nas escolas, o autor enfatiza o quarto item elencado por Campbell, destacando que “o administrador que não esteja suficientemente cuidando do aperfeiçoamento integral dos mestres em serviço estará trabalhando contra si mesmo” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 62).

Cabe ao administrador dos serviços escolares conhecer as finalidades, com o propósito de transformá-las em resultados práticos,

Então, analisará o problema que se tenha apresentado, nele discriminando diferentes aspectos: o campo de aplicação, os elementos e recursos disponíveis, as hipóteses operacionais que ofereçam maior probabilidade de êxito. E, enfim, optará por um caminho a fim de que o projeto tome forma e vida (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 71).

Informar-se e decidir são as atividades fundamentais do organizador e administrador. Primeiramente, ele se informa como se apresenta as situações problemas. Em posse dessas informações ele decide “no sentido de modificar esse

estado de coisas, a fim de que os objetivos assentados possam ser obtidos com a eficiência desejada” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 72).

Para cumprir com suas finalidades

o administrador terá de informar-se também onde e quando deva operar, pois que não opera ele sozinho; isto é, há de ter uma nítida percepção do alcance e limites de suas responsabilidades, na marcha do conjunto pelo êxito do qual colabora. Terá de informar-se depois sobre o número e qualidade das pessoas *com quem*, e dos implementos materiais *com que* haja de trabalhar. Em certos casos, nessas questões terá de decidir, ou opinar, quanto a critérios de recrutamento do pessoal e sua formação, e quanto às normas para aquisição de material, funções essas que, de ordinário, se distribuem ao longo de toda uma linha hierárquica. *Para que, onde, quando, com quem e com que* serão pontos de referência básicos, porque qualificam a própria situação do administrador, sua esfera de responsabilidade e nível de autoridade. Esses pontos constituem elementos metodológicos, em todos os níveis da ação administrativa, para o conveniente relacionamento dela com os da ação operativa, propriamente dita (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 73, grifo do autor).

Ao obter respostas para essas indagações o administrador poderá instrumentalizar e executar ações, tomando decisões que melhor adequem os meios para sanar as situações problemas que inicialmente ele detectou.

As atividades administrativas obedecem a um esquema que pode ser resumido da seguinte forma

- a) existência de um problema, fundado na idéia de rendimento, ou proposto como relacionamento entre meios e fins;
- b) inserção desse problema num plano ou programa de ação definida;
- c) coordenação de elementos e condições, que possa dar forma e vida a esse plano, ou programa, no sentido de sua cabal execução;
- d) verificação do trabalho que se tenha realizado, a ser apreciado quanto à obtenção dos objetivos e das condições de maior rendimento;
- e) exame das providências que possam evitar a reaparição do problema, quando não seja senão de natureza operativa, e de providências que permitam reajustar o empreendimento a novas necessidades, que venham a surgir em futuro próximo, e cuja satisfação constitua questões de importância na ação a desejar-se, nos mais altos níveis da administração (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 73-74).

Aliadas a essas duas atividades fundamentais de informar e decidir combinam-se as funções capitais de planejar e programar, dirigir e coordenar, verificar e controlar.

O autor define planejar como “o que se deva realizar, em qualidade e quantidade” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 87), trata-se de uma atividade intencional com ação projetada para o futuro. Programar refere-se a “estabelecer objetivos graduais que permitam a realização final desejada” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 87). Ambas incluem o conceito de previsão, essas funções estão intrinsecamente relacionadas e fornecem a noção de que para obter resultados há a necessidade de se empregar procedimentos racionais, ou seja, o que fora antecipadamente planejado e programado. Essas duas funções corroboram com a oposição ferrenha que o autor faz a improvisação das atividades dos profissionais do ensino, pois para obter resultados satisfatórios é necessário planejamento.

Para que os planos e programas possam ser executados o administrador deve realizar as funções dirigir e coordenar

que consiste em fazer funcionar na devida forma, e a tempo e hora, cada parte do trabalho. Implica divisão de tarefas e demarcação conseqüente de esferas de responsabilidade e níveis de autoridade. Daí, a idéia popular de que administrar signifique apenas ordenar, comandar, chefiar. Esses verbos supõem a prática de decidir, mas, de decidir bem, com prévio conhecimento de causa, que habilite o administrador a, sensatamente, optar entre alternativas ou a bem escolher entre hipóteses várias para a resolução de cada problema. Boa decisão tanto supõe conhecimento geral das operações (métodos, técnicas), quanto percepção do conjunto das pessoas que trabalhem, sua motivação, suas disposições e atitudes e, mais, a influência do comportamento administrativo sobre tudo isso (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 88).

Cabe, portanto ao administrador o poder de decidir continuamente, além disso, ele é o responsável por dirimir situações conflituosas e problemáticas que coloquem em risco o planejamento. Esse poder também incide no fato de articular as atividades das demais pessoas envolvidas, do contrário todas as ações ficam dispersas.

Há uma estreita relação entre as funções de planejar e programar com as de dirigir e coordenar, pois “cada decisão deverá atender ao que se tenha previsto por planejamento ou programação anterior. *Não há direção consciente, sem plano*” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 77, grifo do autor).

Compreender as finalidades do sistema é ponto pujante para que o administrador exerça a direção, considerando que “dirigirá mal quem não as compreenda, pois não estará conduzindo o conjunto a seu cargo no sentido de que elas sejam atingidas” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 79).

As decisões serão mais produtivas quando haja uma corrente de informações de uma parte para as outras, de escalões inferiores para superiores, sendo que o inverso também se faz necessário,

de outra forma, o trabalho perderá o sentido orgânico de ter [...]. Muito do que se poderia chamar de *patologia dos serviços*, nos empreendimentos escolares como em outros, decorre de insuficiente ou inadequado serviço de comunicação entre as partes. Frequentemente, mestres, diretores de escola e chefes de conjuntos mais amplos vêm a decidir mal, ou deixam de decidir com oportunidade, por ausência ou inadequação de elementos informativos (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 81).

Considerando a comunicação o verdadeiro tecido conjuntivo da organização, Lourenço Filho elenca as funções de comunicar e inspecionar as quais estão correlacionadas as demais acima citadas. A incumbência do sistema de comunicação no processo administrativo será

suscitar uma compreensão geral e integrada do trabalho cooperativo, não só em relação aos fins como quanto aos procedimentos a empregar. Só assim poderá haver uma identificação de todo o sistema com o plano geral das fontes de decisões e, em consequência, dos níveis de autoridade que passarão, então, a ser sentidos como verdadeiramente úteis (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 81).

A comunicação é apontada pelo autor como elemento indispensável no processo de organizar e administrar uma instituição, pois permite uma maior visualização do que se almeja alcançar e o que precisa ser feito para tal. Para bem administrar é necessário ter uma visão clara de todo o processo educativo e um bom sistema de comunicação, porque a falta da mesma acarretaria no enfraquecimento do espírito de colaboração entre os envolvidos. A comunicação tem como objeto próprio

influenciar as pessoas no sentido da coesão estrutural e funcional de cada serviço. De modo geral, deve visar à harmonia e equilíbrio entre

o aspecto objetivo da organização, isto é, a sua estrutura formal, e o aspecto subjetivo, isto é, o comportamento provável das pessoas encarregadas dos diferentes níveis de serviços (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 82).

Verificamos que controlar é mais uma das atribuições do administrador. É por meio do controle que se faz o balanço entre o que se tenha planejado com o que se produziu efetivamente. Confrontar esses dados permite apreciar diversos aspectos, entre eles

o contábil, quanto ao emprego das dotações (controle financeiro); o da execução das leis e regulamentos, tomados como elementos de organização formal (controle legal e de ação política geral); e outros mais amplos, que a esses inclua, entre o que se haja programado e o que realmente se tenha conseguido, mediante verificação por critérios de eficiência (controle administrativo geral) (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 83).

De forma mais concisa, o comportamento administrativo (funções capitais do administrador) pode ser resumido da seguinte forma:

- Planejar e programar: enfatizando a substituição do imprevisto ao traçar objetivos a serem obtidos gradualmente;
- Dirigir e coordenar: fazendo funcionar de forma adequada cada etapa do trabalho, inclusive no tempo previsto para cada atividade;
- Comunicar e inspecionar: uma organização será coesa quando seu sistema de informações seja fluente tanto quando parte do superior para os subordinados, quanto inversamente;
- Controlar e pesquisar: confrontando o que foi planejado e o que foi realmente realizado, e a partir dessas informações melhorar o trabalho.

Clarifica também no decorrer da obra outras atividades que tornariam mais eficientes as ações do dirigente escolar, para melhor agir no processo de ensino o administrador deve providenciar meios que atendam as seguintes questões:

- a) ampla orientação sobre ensino e aprendizagem, como aspectos de um mesmo processo;
- b) adequação e melhoramento dos edifícios escolares e seu equipamento;
- c) seleção e aperfeiçoamento do pessoal, havendo comunicação constante entre os diferentes níveis em que esteja distribuído;
- d) formulação dos programas de ensino de modo que os objetivos fixados se tornem exeqüíveis;

- e) freqüência regular dos alunos às aulas e participação de seus responsáveis, pais e parentes, em atividades relacionadas com a vida escolar;
- f) manutenção dos edifícios escolares para que conservem aspecto higiênico e agradável;
- g) regularidade da escrituração escolar;
- h) avaliação do rendimento de todo o trabalho, segundo a orientação que se tenha estabelecido;
- i) inspeção constante dos serviços dos professores e atividades dos alunos;
- j) fortalecimento das relações entre a escola e a comunidade, para que o ensino não só bem interprete as necessidades do ambiente, mas também para que a comunidade bem interprete e auxilie o trabalho da escola;
- l) financiamento satisfatório de todos os serviços (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 86-87).

Quando o comportamento administrativo atenta aos princípios de planejamento, direção, comunicação e controle, espalhando-os para um grande número de escolas independentemente de sua modalidade, um sistema de ensino consistente se constitui. Considera-se um sistema quando todas “suas partes se coordenam de tal modo que o trabalho de umas sobre as demais influi, sem quebra da harmonia geral. Um sistema é algo que apresenta um destino comum, quaisquer que sejam os elementos de sua composição” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 89).

No caso do ensino, o termo sistema se aplica

a conjuntos maiores ou menores, desde que seus elementos e condições se unifiquem para a consecução de objetivos de um certo gênero, ou ainda de vários, apreciados num mesmo grau operativo. Pode-se admitir que uma só escola constitua um pequenino sistema; assim também, uma rede de estabelecimentos do mesmo nível de ensino, ou conjunto mais diferenciado e abrangente de escolas de muitos graus e ramos, desde que sirva a certa clientela delimitada, a de uma populosa cidade, ou de região determinada. Com mais razão se dirá que um conjunto de numerosas escolas, entre si coordenadas para que atendam às necessidades de todo um país, representará um sistema. Daí, o uso corrente de expressões tais como sistema local, sistema regional e sistema nacional de ensino (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 89).

Compreendemos que sistema se refere a um regime estabelecido, por meio de ações político-administrativas visando unificar formalmente os propósitos dos serviços escolares, assim como viabilizar uma unificação de procedimentos, demonstrando a relação entre política e a educação, a fim de institucionalizar as atividades educativas. Além disso, devem-se considerar as “situações problemáticas

estudadas em seus elementos e condições, ou, afinal, nas situações dinâmicas da vida social” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 102), para que se realize um trabalho construtivo no sistema de ensino.

A sistematização dos serviços de ensino

deu-se primeiramente por influência de entidades religiosas; depois, por marcada atuação de organizações econômicas; enfim, pela de grupos de ação política, com a caracterização gradual dos sistemas públicos atuais. Mas só a partir dos fins do século 18 e, sobretudo, no decorrer do século passado, é que os serviços escolares passaram a ser compreendidos nessa forma, como matéria da ação governamental (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 89).

A administração dos sistemas de ensino está subordinada a uma ação política, dessa maneira

os ideais e aspirações políticas definem grandes metas, e, já em concordância com elas, traçam quadros fundamentais de instrumentação e linhas gerais de operação. No sentido estrito do termo, a administração é levada a aceitar esses pontos para dar-lhes vida e movimento, em face das situações problemáticas que se apresentem. A política, num sentido geral, estabelece propósitos e tendências gerais de ação, ou as bases programáticas a desenvolver, em diretrizes e normas gerais, normalmente expedidas por certo poder político, o legislativo (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 94).

Lourenço Filho (2007) aponta que o instrumento geral e formal de expressão política que determina as ações da administração pública é a legislação. As leis são “macrodecisões que procuram assegurar coesão e equilíbrio de todo o corpo social” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 94). A legislação escolar não está separada do contexto jurídico da nação, sendo regida primordialmente por uma lei magna, a constituição.

Entendemos que a legislação atinge a ação do organizador e administrador, uma vez que lhe confere as diretrizes do seu trabalho, assim como lhe impõe os limites sobre o que possa decidir. Portanto, os profissionais incorporados no ensino devem conhecer as leis para bem executar suas atribuições previstas na legislação “uma e outra coisa correspondem a princípios elementares de ética profissional” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 97).

A função do administrador não se restringe meramente a conhecer o conteúdo das leis, porque

admitir que o conhecimento da letra da lei, por si só, baste para formar o organizador e administrador escolar será incorrer em equívoco. Será admitir que a ação administrativa não represente senão a aplicação mecânica de textos, sem maior consciência dos elementos e condições que em seu processo incessantemente intervêm. A aplicação dos mesmos textos, em certas mãos, poderá servir à rotina e a um estilo burocrático na condução dos serviços, ao passo que, em outras, animará o trabalho com verdadeiro sentido criador. Será necessário, para tal sentido, que haja uma adequada preparação dos que tenham de responder pelos encargos de organização e administração escolar. Para conhecer da letra da lei, bastará saber decifrar-lhe o texto, dando-lhe interpretação literal. Para bem se informar e decidir, será necessário possuir uma visão clara de todo o processo educativo, seus elementos e recursos, objetivos imediatos e mediatos; enfim, preparação especializada quanto ao sentido social e técnico do trabalho das escolas (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 97)

Assim, percebemos que a ação dos responsáveis pela administração escolar ultrapassa o simples decifrar de leis, abrangendo o conhecimento da realidade escolar, compreendendo suas finalidades e sua função social.

Atrelado a legislação identificamos o planejamento geral dos sistemas de ensino, o qual deve ser um processo contínuo e sistemático em que se

se apliquem e se coordenem os métodos de investigação social, os princípios e técnicas da educação, da administração, da economia e das finanças, com a participação e apoio da opinião pública, tanto no campo das atividades governamentais, como privadas, a fim de que se garanta ensino adequado à população de cada país, com metas e etapas bem determinadas, que facilitem a todo e qualquer indivíduo a realização de suas potencialidades, não esquecida sua contribuição, de modo eficaz, no desenvolvimento social, cultural e econômico (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 99).

Esse planejamento requer a aplicação de métodos científicos ao interpretar as realidades educativas, identificação das necessidades educacionais para ordená-las com o propósito de satisfazê-las de acordo critérios de prioridades, verificação dos recursos financeiros disponíveis, avaliação constante dos resultados, a fim de reajustar se necessário os planos e projetos e também ser realizado por especialistas devidamente qualificados, cumprindo essas prerrogativas o planejamento representará “uma medida fundamental para a instauração de um

novo espírito de organização e administração escolar” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 100).

O planejamento do ensino, sem desconsiderar o objetivo central da educação, que é o desenvolvimento integral de cada aluno, deve admitir as variações regionais, por conseguinte,

a educação deverá participar de todos os aspectos da vida coletiva para maior integração cultural, política e econômica, a desenvolver-se num sistema democrático. As mudanças de ordem tecnológica, sobretudo nos países em luta contra o subdesenvolvimento, hão de ser consideradas em seus vários aspectos e relações com os problemas de ordem social e política. Isso obrigará a compreender os sistemas de ensino como realidades dinâmicas, envolvidas por um complexo processo a exigir reajustamento constante (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 102).

A organização dos serviços escolares visa se adequar com o intuito de atender os graus de ensino, os quais Lourenço Filho denomina como estruturação vertical dos serviços escolares, que compreendem o ensino primário, médio e superior ou 1º, 2º e 3º grau. O autor dedicou-se a um exame detalhado das questões concernentes a administração de cada grau de ensino, elencando os principais aspectos referentes a cada um deles.

Iniciando com o ensino primário, Lourenço Filho (2007) afirma que este é o que representa a maior parte do ensino público, apresentando o maior número de matrículas. Como já apontando no capítulo anterior, o ensino primário é o que abrange o maior número de pessoas, tendo que em vista ser o primeiro a ser fornecido às pessoas ao iniciarem seus estudos em uma instituição.

A concepção do ensino primário modificou-se, uma vez que não se restringe ao ensino das primeiras letras, outrora era definido como responsável pela aquisição da leitura, escrita e noções de aritmética. Na visão de Lourenço Filho as funções do ensino primário são muito mais amplas “as de oferecer condições para desenvolvimento das capacidades de cada criança, de modo a contribuir positivamente para a assimilação cultural das novas gerações” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 107).

Desse modo, o papel do ensino primário seria de homogeneizar, por meio do uso de uma mesma língua, formar nos indivíduos atitudes sociais e morais básicas, fornecendo-lhes noções sobre fatos naturais, costumes, tradições, sejam eles locais,

regionais ou nacionais. As técnicas de leitura, escrita e cálculo são importantes, todavia não devem ser tomadas como finalidade exclusiva do ensino de 1º grau, pois correspondem a “simples meios para que o processo de ajustamento à vida coletiva mais facilmente se encaminhe” (LOURENÇO FILHO, 2007, p.107).

Compreendemos que o processo educativo não se inicia na escola, mas nos lares, nos grupos de recreação, de modo geral inicia-se na vida em comunidade. Sob essas crianças ainda incidem forças como a vida cívica, moral e religiosa, as quais deixam nelas um legado cultural. Diante disso, a escola busca “sistematizar a atuação desses elementos, dispersos e por vezes contraditórios. Para isso, seleciona diferentes partes dessa herança, a umas acentuando e a outras abandonando, senão mesmo tendo de retificar ou combater” (LOURENÇO FILHO, 2007, p.108). Não caberia a escola apenas “fazer ler e escrever, ou simplesmente alfabetizar, mas, em fornecer elementos para reforma de costumes, em fornecer elementos de cultura que favoreçam a elevação do nível econômico e social” (LOURENÇO FILHO, 2007, 108).

Identificamos na obra que o comportamento geral das famílias (costumes, ideias, aspirações e sentimentos) modela a atitude das crianças, esse comportamento, por sua vez é modelado pelas condições socioeconômicas e culturais, dessa maneira as instituições de ensino primário devem orientar seu trabalho a partir das necessidades que a comunidade próxima apresenta, considerando inclusive as deficiências econômicas e culturais.

A organização e administração da escola primária devem proporcionar condições para que as crianças desenvolvam suas capacidades naturais, e não interessar-se somente pela difusão mecânica do conhecimento,

tem a escola de oferecer-lhes ao mesmo tempo condições para que se tornem membros ajustados da vida nacional, com melhoria de atitudes e sentimentos de participação e responsabilidade. As funções gerais da escola primária são as de habilitar cada aluno, de acordo com o respectivo nível de desenvolvimento, a compreender seus próprios problemas e os da vida social, mesmo porque os interesses pessoais não chegam a ter maior sentido sem que se coordenem com os da existência coletiva.[...] Respeitada a personalidade de cada aluno, tem a escola de, a todos, favorecer a aquisição de hábitos e técnicas que sistematizem a conduta em relação aos grupos humanos em que vivam e tenham de viver (LOURENÇO FILHO, 2007, p.109).

No que correspondem aos serviços de coordenação e gestão do ensino primário, nas escolas isoladas cabem aos próprios mestres, os quais coordenam seu próprio trabalho, assim como as atividades dos seus alunos. As suas funções “dizem especialmente respeito à classificação e promoção dos alunos, obediência a um calendário e horário, à execução dos programas de ensino” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 114).

Diferentemente ocorre nas escolas agrupadas, as funções de organização e administração se especializam na figura do diretor, é ele quem prevê

as condições materiais do funcionamento da escola; vigia pela frequência e pontualidade dos alunos e dos mestres; coordena de modo geral os serviços didáticos; faz observar os horários ou normas de distribuição das aulas, além de coordenar a escrituração geral do estabelecimento (LOURENÇO FILHO, 2007, p.114).

Entendemos que a função do diretor baseia-se na administração dos alunos, administração dos professores e por último a administração dos serviços gerais. No que se refere a administração dos alunos, o primeiro ponto diz respeito a “classificação dos alunos para sua graduação ou distribuição pelas classes”, e o segundo “diz respeito à frequência, pontualidade e satisfação geral dos deveres escolares pelos discípulos” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 115), considerando que a boa qualidade do ensino influem diretamente na frequência e pontualidade, dessa forma os casos de impontualidade e descaso com as atividades escolares, por meio de faltas, podem anunciar questões a serem melhoradas no ensino. E o terceiro aspecto da administração dos alunos “diz respeito à adequação de procedimentos didáticos especiais a certos grupos de alunos ou a alguns deles, individualmente, após estudo desses casos” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 116).

Compreendemos que a função capital desses aspectos é proporcionar o desenvolvimento dos alunos de maneira satisfatória, com vistas a garantir seu bem-estar dentro do ambiente escolar. Assim, além da administração dos alunos, é função do administrador fazer a devida organização das atividades dos professores.

A administração do professor corresponde ao entrosamento entre a direção da escola com o corpo docente, visando a coordenação dos trabalhos. Cabe, portanto, aos administradores estimular aos mestres a interpretação dos programas de ensino. Programas estes que “são preparados com o intuito geral de indicar aos professores os objetivos do ensino, o conteúdo sobre que essencialmente devam

versar e as recomendações técnicas para que a aprendizagem realize-se do melhor modo” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 116).

Lourenço Filho salienta que é imprescindível a interpretação dos programas de ensino, tendo em vista que muitos professores não os conhecendo tendem a guiar suas atividades por meio de suas preferências ou conduzir o ensino de maneira superficial. “O que cumpre ao diretor, em reuniões frequentes, é suscitar melhor interpretação, proporcionando material de estudo e esclarecendo a relação de cada parte do programa com os objetivos gerais do ensino” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 116).

Outro aspecto concernente a função dos administradores em relação ao professor é a verificação do rendimento do trabalho escolar, conforme já apontado no capítulo anterior, os instrumentos para isso seriam testes padronizados e provas objetivas que resultariam em um meio de avaliação não apenas do aluno, mas também do trabalho do professor.

Verificamos que o incentivo ao aperfeiçoamento continuado dos professores também é uma atribuição do administrador. Conforme elencamos no capítulo anterior o aperfeiçoamento visa melhorar o trabalho do professor uma vez que sua formação inicial não é suficiente para atender as novas funções exigidas da escola “e, para elas, novos recursos se exigem. É de desejar nos mestres uma constante renovação, com aprimoramento de suas técnicas de trabalho, o que se terá de obter em condições de experiência real, dentro de cada escola e cada classe” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 118).

Dessa maneira, os recursos utilizados pelo administrador contemplam “Reuniões de estudo, ensaios de novos procedimentos didáticos, estímulo à observação e verificação dos resultados do ensino, participação em debates de novos planos e programas, incentivo à leitura [...]” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 118).

No que tange a administração dos serviços gerais, observamos que esta compreende

a boa utilização do edifício e instalações, a supervisão da conservação e asseio de todas as dependências, a distribuição de material a tempo e hora, a previsão de reparos ou acréscimos necessários, a coordenação e controle da escrituração. Nenhum desses aspectos, por mais singelos que pareçam, deixa de ter influência no conjunto das funções de organizar e administrar. Todas elas realmente concorrem para uma impressão de zelo e segurança

nos trabalhos da escola como conjunto. Influi na formação de atitudes de educação geral, dos hábitos de previsão, exatidão e apuro do senso de responsabilidade. Não podem ser esquecidas na visão geral dos recursos de coordenação dos serviços (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 118)

Dando prosseguimento em suas orientações Lourenço Filho aborda aspectos concernentes a organização e administração do ensino médio ou de 2º grau, o qual o autor afirma ser destinado a adolescência. Constatamos que o ensino médio era excessivamente focado na preparação do adolescente para o trabalho,

cada família poderia satisfazer plenamente às necessidades de formação social, cívica, profissional, religiosa e moral dos filhos. Poderia imprimir a cada um, os seus modos de viver e conviver, ideais e aspirações. Os costumes eram simples e estáveis, de modo que a influência da família tornava-se decisiva, contrabalançando efeitos dispersivos de outra origem. *O que às escolas competia fazer era ministrar conhecimentos que a vida do lar já não pudesse oferecer, e, bem assim, em casos especiais, certas espécies de técnicas para novos tipos de trabalho* (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 128, grifo nosso).

Devido as mudanças na vida econômica e social percebe-se modificações nos objetivos do ensino, assim

A finalidade de formação intelectual, a bem dizer exclusiva do antigo ensino médio, teve de desdobrar-se em novos aspectos, relativos à saúde, ao trabalho, à vida cívica, à vida religiosa e moral. Como objetivo central, deseja-se que a escola de 2º grau possa hoje concorrer não só para os conhecimentos de cada jovem, mas para a sua formação integral (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 128).

Ainda sobre as finalidades do ensino médio o autor afirma que

A educação, na adolescência, como em qualquer outra idade, não visa apenas à formação do trabalhador, mas à de homens completos. A formação do homem em toda sua plenitude terá de considerar, no entanto, as possibilidades de trabalho útil para o seu próprio proveito e o bem-estar coletivo (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 131).

Constatamos que para esses objetivos se concretizem a administração precisa expandir suas funções para além de fiscalizar as condições de matrículas e a frequência dos alunos e os professores que outrora desenvolviam seus trabalhos

isolados uns dos outros, considerando apenas um conteúdo a ser vencido pelos alunos, baseado em aulas estritamente expositivas, há que se conceber a escola como novos formatos, tornando-se necessário que todos os profissionais envolvidos com o ensino percebam as escolas como

centros com oportunidades para formação dos adolescentes, reconhecimento de suas capacidades e aptidões e encaminhamento para novos estudos ou atividades práticas; quer-se, igualmente, que o ensino estimule a compreensão dos valores familiares e cívicos, o uso adequado das horas de lazer, a consciência dos deveres cívicos e a formação geral da personalidade. Desse modo[...], as escolas de 2º grau tendem a apresentar outras linhas de estruturação e funcionamento. Isso significa novo sentido de sua organização e administração. Pode-se dizer que, na forma antiga, cada estabelecimento funcionava como um centro de informações, mais ou menos abstratas. Hoje, as informações são consideradas como parte, certamente importante, não, porém, a única (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 136).

Por conseguinte, as questões referentes a organização e administração escolar tornam-se mais complexas, demandando profissionais qualificados que entendam as relações entre a escola e ambiente social no qual ela está inserida. Dessa forma, o ensino médio possui estreita relação com as famílias, principalmente por meio de reuniões frequentes, circulares impressas que exponham de maneira clara os recursos e os planos da escola e

quando isso se faça, os pais sentir-se-ão menos alheios às tarefas que os mestres realizem, compreendendo que as escolas não representam apenas um empreendimento do governo ou de instituições privadas, mas, centros de trabalho educativo em que a cooperação da família torna-se indispensável (LOURENÇO FILHO, 2007, p.137).

Além das famílias, Lourenço Filho frisa a relação com outras escolas do mesmo nível, sendo da localidade ou da região para maior articulação entre os serviços e/ou cursos que ministrem. Essas relações “servirão para que se efetive a comunicação de informações sobre cada aluno em particular, quando de umas para outras escolas transitem, por transferência, ou para continuação dos estudos”, ademais essas relações não são benéficas somente para fins administrativos, para os “alunos servirão para criar ou reforçar laços de amizade entre os jovens,

proporcionando oportunidades para competições desportivas” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 138).

Assim como no ensino primário Lourenço Filho destaca que no ensino médio cabe ao dirigente escolar a administração dos alunos, dos professores e geral (edifícios, instalações, finanças), ressaltando que as funções fundamentais do administrador são:

informar-se para bem decidir, e fazer informar para que as decisões alheias se dêem com a boa fundamentação desejada. O importante é que se esclareçam objetivos, processos de trabalho, critérios de verificação, e o uso de instrumentos para análise do rendimento de cada parte do empreendimento. Bem administrar terá de ser sempre, portanto, e no melhor sentido, ministrar assistência, proporcionar elementos de desenvolvimento geral e técnico, de tal modo que se esclareçam e se coordenem decisões em qualquer nível. Então, todo o empreendimento terá maior consciência dos objetivos comuns e dos modos de coordenação necessários para que esses objetivos se alcancem (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 147-148).

Destacamos que além dessas funções, a responsabilidade primordial do administrador é liderar para assim conduzir seus subordinados. A vida escolar é baseada na cooperação democrática, ou seja, um sistema de vida em grupo em que as decisões devem atender a “interesses comuns por métodos de ação solidária” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 147).

A cooperação democrática não implica a anulação dos níveis de autoridade, por isso a necessidade do administrador ser um líder, requer que haja por parte deste um “constante esclarecimento de objetivos e definição das responsabilidades no trabalho, de tal modo que a escolha dos procedimentos corresponda a aspirações gerais de desenvolvimento e progresso” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 147). Deste modo, o administrador precisa conduzir a todos com propósitos e métodos bem coordenados visando a participação dos envolvidos no processo educacional.

No que diz respeito a organização e administração do ensino de 3º grau Lourenço Filho esclarece que esta se dá nas escolas superiores ou universidades, as quais tem

origem em centros de estudos que se constituíram na Idade Média, primeiramente para a formação profissional em Direito e Medicina, e mais completo desenvolvimento de estudos teológicos. Passou

depois a atender às necessidades de formação de uma elite cultural em cada país (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 151).

O autor reconhece as mudanças deste grau de ensino no decorrer da história e afirma que com novos moldes as funções das universidades são três: ensino, investigação e desenvolvimento do espírito de serviço ao grupo social. Utilizando-se dos dados demonstrados no *Seminário sobre la Educación Universitária en las Américas*, realizado em 21 de dezembro de 1959 e dos princípios da Educação Comparada anunciados no capítulo anterior desta pesquisa, Lourenço Filho analisa alguns critérios que diferem a educação superior latino-americana e a estadunidense no que se refere a essas funções,

Na América Latina, o maior esforço é o de preparação profissional mediante transmissão de conhecimentos teóricos, sem maior desenvolvimento do espírito de investigação. Nas universidades norte-americanas, em geral, uma e outra coisa mais estreitamente se associam. O espírito de serviço social é nelas também mais acentuado, por existirem maiores relações entre os centros universitários e outras instituições de natureza social, particularmente econômica (LOURENÇO FILHO, 2007, p.159).

No que se refere a relação das universidades com o Estado, Lourenço Filho afirma que nos Estados Unidos a maioria das instituições de ensino superior são privadas, não recebendo auxílio do Estado. Na América Latina, a maioria das universidades são estatais e as privadas recebem subvenção governamental, salvo algumas exceções.

Ao se remeter a estrutura das universidades as

latino-americanas representam federações de escolas e faculdades. Cada uma dessas unidades tem muito maior autonomia que as norte-americanas congêneres, pois que estas são mais dependentes de uma administração central mais forte, dotada de grande autoridade e espírito de continuidade. [...]. A estrutura típica das universidades norte-americanas não é a de uma federação de escolas com grande autonomia de cada unidade, mas, sim, uma reunião de institutos e serviços gerais. Nalguns países da América Latina já se experimenta também essa organização por institutos universitários, para que maior proveito se tire das instalações e do trabalho docente e haja maior integração do ensino (LOURENÇO FILHO, 2007, p.158).

O autor afirma que o maior contraste entre as duas localidades consiste na carreira dos professores e na maneira como participam nas instituições de ensino superior. Na América Latina “são muito poucos os professores que consagram todo o seu tempo às tarefas do ensino e pesquisa. Nos Estados Unidos, ao contrário, encontram os professores oportunidades para trabalho integral” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 159). Na concepção do autor essa diferença se baseia principalmente no fato de que nos Estados Unidos, os docentes pertencem a institutos ou departamentos de ensino, podendo desenvolver um trabalho mais coordenado e com assistência mútua. Na América Latina cada professor é “proprietário de sua cátedra, nela exercendo autoridade e poder absolutos” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 159).

O recrutamento também ocorre de maneira distinta,

Na América Latina, a escolha dos professores realiza-se mediante concurso de provas e títulos, o que leva a apurar especialistas num domínio qualquer do saber, mesmo que não tenham qualquer experiência de ensino e formação adequada para exercê-lo. Nos Estados Unidos, há uma carreira de professor que começa pelo grau de instrutor, com passagem sucessiva pelas funções de assistente, professor adjunto e finalmente professor catedrático, numa compreensão diversa da que esse título possui nos países latino-americanos. A designação para este último posto, como para os demais, dá-se ordinariamente por contrato, por prazos de cinco a seis anos, com recondução sucessiva, quando isso realmente convenha ao ensino (LOURENÇO FILHO, 2007, p.160).

Traçando o comparativo entre essas localidades Lourenço Filho destaca que os estudantes latino-americanos tem representação nos órgãos de direção, enquanto nos Estados Unidos não há essa representação, “existem, sim, numerosas organizações de estudantes para melhor regulação da vida social e de fins educativos e assistenciais, não, porém, com qualquer ingerência na administração” (LOURENÇO FILHO, 2007, p.160).

Após confrontar essas informações, Lourenço Filho aborda os aspectos referentes ao planejamento, o qual por sua vez torna-se uma atividade extremamente complexa ao se remeter a toda estrutura de um país, devendo reclamar

de uma parte, a análise das condições gerais de vida demográfica, econômica e social, e, de outra, a da articulação dos serviços a

planejar com os de graus antecedentes do ensino, visto que deles procederão os estudantes; e, enfim, a consideração das expectativas sociais em relação a cada grau e o possível desenvolvimento harmônico do conjunto (LOURENÇO FILHO, 2007, p.165).

Compreendemos que esse planejamento deve incluir possível previsão do mercado de trabalho para os alunos egressos do ensino superior, pouco valeria realizar essa preparação

em ramos de estudos em relação aos quais não possam encontrar oportunidades profissionais compatíveis com a formação recebida. As modalidades de cursos deverão ser estabelecidas em função das realidades da vida social, não em abstrato, ou como expressão arbitrária do que se possa desejar (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 166).

Na concepção do autor os critérios para o planejamento devem considerar os seguintes pontos:

Qual o mercado de trabalho existente e quais as modificações que nele se possam prever? Quais os recursos disponíveis, em instalações, equipamento e pessoal devidamente preparado? Quais as providências de esclarecimento da opinião pública, a fim de que o desejado número de estudantes se incline, atendidas suas condições de preparação anterior, capacidades e aptidões, para cada um dos ramos e sub-ramos das especialidades a serem levadas em conta? (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 167).

Além desses aspectos, o planejamento do ensino superior deve atentar para a distribuição demográfica das instituições de ensino, o recrutamento de alunos, bem como a facilitação dos estudos, por meio de um sistema de distribuição de bolsas para que as condições econômicas e sociais não sejam impedimentos para os alunos se manterem estudando.

Lourenço Filho (2007) estabelece que a organização do ensino superior submete-se a órgãos de composição colegiada, sendo o principal deles o conselho universitário, no qual

reúnem-se os encarregados pela gestão direta dos serviços de cada escola, isto é, seus diretores – em muitos países chamados decanos – e representantes dos professores titulares, ou os de grau hierárquico mais alto. O responsável pela administração geral de cada conjunto – seu reitor ou presidente – geralmente é por esse conselho eleito, tendo, entre outras tarefas, as funções de convocá-lo

e presidir-lhe os trabalhos. Os conselhos têm funções normativas gerais, de grande importância, as quais complementam as que sejam traçadas pelas juntas de administração ou conselhos de curadores; e, assim também, funções deliberativas. É o órgão de autoridade máxima em tudo quanto se refira à organização interna. Tratam da distribuição geral dos recursos orçamentários pelas diferentes unidades; da fixação de critérios para o recrutamento dos professores e funcionários, sua qualificação, condições de acesso e disciplina; da interpretação de dispositivos legais e regulamentares; da elaboração e reforma dos estatutos que a todo o conjunto devam reger; da aprovação dos regulamentos das escolas e faculdades (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 167-168).

Constatamos que a figura do diretor nos serviços executivos resulta de um princípio fundamental de organização e administração, o de unidade de comando, o qual possibilita a coordenação dos planos de ação. As funções gerais do diretor são:

as de cumprir e fazer cumprir as decisões do conselho universitário e demais órgãos colegiados, cada qual na esfera de suas atribuições; e, em sentido inverso, as de levar a esses órgãos os problemas de gestão interna que, por si mesmo, não possa resolver. Além disso, o diretor representa o estabelecimento perante o público, e coordena os serviços gerais de secretaria e arquivo, os de manutenção e mais serviços auxiliares (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 169).

Após examinar os princípios gerais de organização e administração, Lourenço Filho (2007) analisa os meios disponíveis para a execução destes, verificando os aspectos concernentes a economia e finanças da educação. O autor ressalta que a os objetivos educacionais referem-se ao processo econômico de cada comunidade, destacando a formação profissional, a qual influi na economia por meio do trabalho dos alunos egressos, como se confirma no seguinte trecho:

Um pressuposto de ordem geral tem-se firmado quanto à dependência necessária entre os serviços do ensino e o destino profissional dos educandos, ou as formas de trabalho, mediante as quais possam tornar-se elementos prestantes a si mesmos e à vida social. Se, em outras épocas, outros conjuntos de relações a esse se sobrepunham, já assim agora não ocorre (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 174).

Conforme o autor explicita “a sociedade paga pelo que recebe” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 175), contudo, a sociedade somente dispõe de recursos para a manutenção dos serviços escolares se estes produzirem benefícios visíveis a comunidade onde a escola esteja inserida, por isso a defesa de que a educação

deve oferecer algum retorno à sociedade, do contrário não haveria a necessidade de se financiar o processo educacional.

Identificamos que aos administradores cabem identificar as possíveis fontes de despesas, como construção dos edifícios escolares, remuneração de professores e entre outros fatores, não considerá-los “será mera divagação desprovida de sentido real” (LOURENÇO FILHO, 2007, 175).

De acordo com Lourenço Filho, o sistema econômico de um país influencia diretamente na organização e administração dos serviços educacionais, todavia o que não se pode precisar é em que medida essa organização e administração podem influir no sistema econômico, mesmo sem essa delimitação o autor afirma que

o sistema econômico deve tender a elevar os índices de produção e de consumo per capita, seja em mercadorias seja em serviços, e, em face dos tipos de trabalho atual, eminentemente tecnológico, isso não se logra sem mais extenso e adequado esforço de educação popular. Os conceitos de educação e de economia estreitamente se associam de uma parte, como os de educação e finanças públicas terão de associar-se, de outra. [...] a idéia de que os serviços do ensino público representam investimento remunerador, por isso que fazem crescer a produção (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 177).

Por reconhecer que a educação influi na vida econômica de um país, os planos e programas de educação dos países buscam garantir maiores recursos para o ensino. Esses recursos são denominados por Lourenço Filho como finanças da educação,

na linguagem comum, financiar é fazer face às despesas de um empreendimento qualquer, abonando-lhe os fundos necessários para sua implantação, funcionamento regular e reposição de elementos. Em sentido técnico, aplicável aos serviços coletivos, a expressão finanças públicas designa a parte dos estudos econômicos que, no âmbito das atividades governamentais, trata dos princípios e normas que dizem respeito à receita e à despesa pública, ao equilíbrio entre ambas e, afinal, ao crédito público. Em relação aos problemas que interessem à Organização e Administração Escolar, as finanças públicas se apresentam como uma projeção da política econômica que cada país adote nos serviços de interesse geral. Tal projeção se objetiva em planos fundados na capacidade que o Estado disponha para tributar, ou recolher impostos, impondo sacrifícios à coletividade, e no dever conseqüente de bem aplicar os dinheiros públicos na manutenção e desenvolvimento de serviços que

correspondam a necessidades gerais, de caráter produtivo (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 178-179).

De acordo com Lourenço Filho, partindo-se dos estudos sobre as finanças públicas, desdobra-se para as finanças da educação, com o pressuposto de satisfazer ao máximo a sociedade sem prejudicar os contribuintes. A adequação do quanto se destina a educação se dá por meio de orçamentos, nos quais

se estima a receita e se fixa a despesa para cada exercício fiscal. Esses planos, resultam de um projeto do poder executivo, discutido e aprovado pelo poder legislativo [...]. O orçamento possibilita a convergência dos esforços de ação política para melhor coordenação das atividades financeiras do Estado, dando uma idéia precisa da significação dos serviços públicos, em todo o seu conjunto e em cada uma de suas partes. Em sua elaboração, faz-se necessário obedecer a princípios e normas inerentes à contabilidade pública. [...]. Tratando-se no ensino de serviços complexos e delicados, que envolvem aspectos de organização técnica, é evidente que uma boa elaboração orçamentária não interessa apenas a entendidos em coisas da fazenda pública. A feitura dos orçamentos tem de ser estudada e esclarecida por órgãos da administração escolar (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 179).

Compreendemos que os orçamentos para educação devem resultar da cooperação de todos que possuem responsabilidades na direção do ensino, sendo aprovados os administradores necessitam executá-los de maneira fiel com o proposto. O orçamento não é “apenas recurso para controle contábil, mas para a realização mesma dos objetivos do sistema escolar” (LOURENÇO FILHO, 2007, p.182).

Além disso, cabe ao administrador priorizar as despesas que tenham utilidade para os alunos, suas famílias, enfim a coletividade, evitando o desperdício por meio de normas de organização, “de modo que o trabalho plenamente atenda aos objetivos visados, e não a outra coisa” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 191). As despesas com o ensino terão pouco significado se não estiverem intrinsecamente relacionadas com os objetivos que se pretendem alcançar.

Para concluir a primeira parte da obra *Organização e Administração Escolar*, Lourenço Filho salienta que

A sociedade deve pagar pelo que recebe, e aos administradores escolares competirá esclarecer aquilo que ela de fato esteja recebendo. Tal seja o caso, será um bom negócio para o público que

se gaste mais em educação, porque isso importará em gastar menos com outros serviços que só se tornam necessários para correção da deficiência ou ineficiência da educação pública (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 193).

Destacamos que os gastos com a educação que o autor defende são para serviços eficientes, que só poderão ser organizados e administrados por profissionais preparados que saibam compreender os conceitos da estruturação e gestão dos serviços escolares.

Ao elencar os princípios de organização e administração, na primeira parte da obra, Lourenço Filho os estabeleceu com o propósito de garantir a eficiência nos serviços de cada grau de ensino, cumprindo com os objetivos de cada um deles.

Os objetivos das atividades escolares são fixados de maneira correlata com a vida cultural, por isso a necessidade de planejamento, direção, comunicação e controle por parte dos administradores, as funções destes são de grande importância, assim como de extrema dificuldade, pois diferentemente da administração fabril, que requer procedimentos invariáveis de produção, “a educação é vida, reclama espírito criador” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 174).

Com o intuito de colaborar com esse processo criativo, Lourenço Filho elaborou essa obra apontando os aspectos necessários para adequar os meios disponíveis para execução dos objetivos previamente determinados, para assim alcançar eficiência nas instituições escolares, entretanto, na primeira parte a obra *Princípios de Organização e Administração Escolar* o autor não especificou nenhuma localidade ao estabelecer esses princípios. Na segunda parte, Lourenço Filho deteve-se em espriar a aplicação desses elementos voltando-se apenas para o Brasil, sobre isso que abordamos na próxima seção.

3. 2 ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL

Verificamos na seção anterior que a primeira parte da obra *Organização e Administração Escolar* se ateve a “estabelecer conceitos básicos para análise das realidades de estruturação e gestão dos serviços escolares, e esclarecer princípios operativos, de ordem geral, a esses serviços aplicáveis” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 205), com isso Lourenço Filho estabeleceu uma metodologia geral não se

detendo a uma estrutura particular de sistema de ensino de um determinado país ou região.

A segunda parte da obra intitulada *Organização e Administração Escolar no Brasil* na qual esta seção se baseia destina-se a “fornecer elementos básicos que aos agentes da administração escolar em nosso país permitam aplicar os princípios e normas metodológicas numa dada situação concreta” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 205).

Para um real domínio dos preceitos de organização e administração escolar uma ação política deve estar determinada, de forma que os serviços de ensino ao se organizarem atendam aos objetivos determinados, do contrário não se concretiza o rendimento e a eficiência que se almejam nas instituições escolares (LOURENÇO FILHO, 2007).

No caso do Brasil essa ação política, juntamente com uma filosofia político-social se expressa na Constituição e demais leis que regulamentam o ensino, assim como sua organização e administração. Ressalta-se que mesmo com esse conjunto de leis que normatizam os serviços escolares suas atividades terão resultados prospectivos, isto é não são dados de maneira imediata e sim com vistas para o futuro.

Lourenço Filho ocupou-se em analisar como as cartas políticas do Brasil que de alguma maneira abordaram o papel do ensino e da educação. Primeiramente ele define uma carta política como a responsável por apresentar um

sistema de organização e funcionamento dos poderes, ou um modo de conceber o Estado. A isso podemos chamar, como o fazem os tratadistas, a superestrutura política, no sentido de que, a ela subjacente, existe uma estrutura ecológica, definida por aspectos do espaço geográfico, de uma população e de relações econômicas entre seus grupos, e entre grupos e pessoas (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 207).

Desse modo, o autor evidencia que as cartas políticas modernas reconhecem que a educação popular possui um papel mediador entre a estrutura social e os ideais políticos de um país, enaltecendo que a função primacial do Estado é educar o seu povo.

De acordo com Lourenço Filho (2007), as primeiras cartas políticas do regime republicano continham a evolução desse pensamento. Em relação ao ensino, a

primeira constituição republicana de 1891 reconhecia a necessidade da obrigatoriedade da escola primária. A segunda constituição de 1934 figurou os seguintes pontos:

a educação, direito de todos deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos; o ensino religioso será de frequência facultativa; a União e os municípios deverão aplicar nunca menos de 10%, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de 20% de sua renda de impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos; a União, os Estados e o Distrito Federal organizarão fundos destinados aos serviços educativos (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 208).

Nessa carta estabeleceu-se que competia a União fixar um plano nacional de educação que abrangesse todos os graus e ramos do ensino, bem como fiscalizar sua efetivação,

e, como decorrência, o de exercer a União ação supletiva, onde se fizesse necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos, estimulando a obra educativa em todo o país, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções. Entre as normas expressas, figurava a de que o ensino primário, integral e gratuito, seria de frequência obrigatória, inclusive para os adultos dele necessitados. Esse Plano, embora composto pelo Conselho Nacional de Educação, em 1937, não chegou a ser aprovado pelo poder legislativo e, portanto, não entrou em execução (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 208).

Na carta outorgada em 1937, a ideia de um plano nacional se desfez. “Reservou-se, porém à União competência privativa para fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, solução que praticamente seria a mesma do planejamento geral” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 208). Na análise de Lourenço Filho essa constituição instituiu a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário e o ensino religioso seria facultativo nas escolas primárias, normais e secundárias. Sobre a função da família na educação nessa carta

estabelecia-se que a educação integral da prole era o primeiro dever e direito natural dos pais, acrescentando-se que o Estado não seria estranho a esse dever, e que a infância e a adolescência deveriam ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte dos poderes públicos (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 209).

Em relação a carta de 1946, o autor aponta que essa não se remete a um plano nacional de educação, e sim em diretrizes e bases da educação nacional,

As duas idéias são similares; contudo, a de diretrizes e bases tende a evitar rígida planificação, admitindo uma programação mais flexível. Volta-se a proclamar que a educação é direito de todos, e que deve ser dada no lar e na escola, inspirando-se nos princípios de liberdade e solidariedade humana. Estatui-se, a seguir, que o ensino de todos os ramos será ministrado pelos poderes públicos, sendo livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 209).

Embora a constituição de 1946 não determinasse que as diretrizes e bases da educação fossem abordadas em uma lei específica, um projeto para uma lei completar foi encaminhado à Câmara dos Deputados em 1948, contudo esse projeto foi aprovado somente em 20 de dezembro de 1961, concretizando-se na Lei nº 4.024, denominada como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)

Após transcrever na íntegra o conteúdo da LDB, Lourenço Filho destinou um capítulo exclusivamente à apreciação geral desta lei, indicando a complexidade da mesma, assim como suas qualidades e defeitos. O autor afirma que o exame da lei pode ser feito seguindo muitos critérios, sejam eles históricos, sociológicos, de técnicas pedagógicas, no entanto, ao analisá-la destaca que tem “o objetivo principal o papel que essa lei haja exercido e exerça como instrumento de organização e administração dos serviços de ensino no país” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 235), os demais critérios terão função apenas subsidiária. Para esses fins utilizou-se de indicações metodológicas apontadas na primeira parte da obra e também das indicações dos fundamentos de Educação Comparada que apresentamos no capítulo dois desta pesquisa.

Inicialmente, Lourenço Filho define diretriz como aquilo

que dirige, que orienta. [...], nas aplicações práticas, é a linha segundo a qual se traça o plano de um caminho ou estrutura que se pretenda construir [...]. Em sentido figurado, as indicações gerais sobre a natureza e os rumos de um empreendimento qualquer serão as suas diretrizes (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 236).

Na concepção do autor o termo base significa

aquilo que sustenta o peso de um objeto ou de uma construção, seu apoio, seus alicerces. No caso de estruturas não materiais, mas de serviços, indicará a reunião e disposição conveniente de elementos sem os quais tais serviços não se possam produzir e, especialmente, daqueles sem os quais não possam esses serviços manter coesão (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 236).

A aplicação desses termos na educação é compreendida pelo autor da seguinte forma

o termo *bases*, quis a Constituição referir-se à posição, níveis e articulação entre serviços educacionais, àquilo que se poderá chamar a sua *morfologia*, e, ao usar do *termo diretrizes*, pretendeu indicar fins, objetivos, *aspectos funcionais* da atividade, que o conceito permite. Associados numa só locução, o nexos lógico entre finalidade e instrumentação parece evidente, e, assim, o conceito de rendimento, a esperar-se da execução dos serviços. Praticamente, diretrizes e bases significam linhas de organização e administração de um empreendimento, conjunto de providências que lhe dêem coesão, segundo rumos gerais que a todo o sistema imprimam unidade funcional (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 236, grifo do autor).

A LDB trata-se de uma lei geral de ensino, de caráter formal que regula os atos da administração pública, sendo um documento de Direito Administrativo, “daquela parte do Direito Público que compreende as relações jurídicas decorrentes das organizações de administração do país, seu funcionamento e relações, que nascem das atividades estatais” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 238).

Apesar de alguns pontos inconvenientes, o autor afirma que o sentido geral de planejamento que caracteriza a lei se sobressai, sendo ela um

diploma que visa ao planejamento geral dos serviços do ensino no país. Ao esclarecer os recursos que ele deve ter e seus quadros de execução, tende a submeter os serviços escolares a uma contextura racional e a modos de controle que possam satisfazer a condições de maior rendimento ou eficiência (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 240).

Lourenço Filho reforça que a Lei de Diretrizes e Bases é imperfeita. Assim como nenhuma outra lei apresenta perfeição, com menor possibilidade apresentaria uma legislação que se propõe discutir e considerar a complexidade dos serviços do ensino de um país inteiro, contudo, destaca que a maior qualidade da Lei nº 4.024 é “considerar o ensino e, através dele, toda a educação do país, como um vasto

processo social a exigir esforço cooperativo, mediante coordenação de medidas de previsão e controle político-administrativo” (LOURENÇO FILHO, 2007, p, 246).

Entre os graves deslizos da lei, o autor afirma que está a impropriedade de certas proposições e da linguagem técnica, elencada em diversos aspectos, entre eles estão os seguintes:

No art. 3º, ao indicar os elementos com que se assegure o direito à educação, o texto destaca “a liberdade da iniciativa particular de ministrar ensino em todos os graus”. Dificilmente se poderá compreender como o direito de alguém possa ser assegurado por uma liberdade de outrem, não por uma obrigação que a tal direito corresponda. [...] Ainda no mesmo artigo, diz-se que o direito à educação é assegurado “pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos”. O texto é de difícil análise. Que serão esses “outros membros da sociedade”, com encargos de educação quanto aos filhos de famílias menos favorecidas, senão os próprios órgãos do Estado? Assim também, nas cláusulas finais. A “insuficiência de meios” será de quem? E “as iguais oportunidades a todos”, a que oportunidades se referem? De ministrar educação ou de recebê-la? (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 249).

Percebemos que a lei apresenta uma série de questões com termos impróprios, com falta de uma terminologia pedagógica clara, demonstrando trechos de difícil interpretação e em algumas vezes com sentido ambíguo. Lourenço Filho esclarece que é fundamental aos administradores conhecerem as deficiências da lei, por isso sua preocupação em fazer a apreciação do conteúdo dessa legislação, pois segundo ele “quanto mais estiverem os administradores escolares alertados para as qualidades e deficiências da lei, mais poderão também contribuir para ressaltar-lhe as qualidades e minorar-lhe os defeitos” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 246).

Aos estudantes e profissionais de organização e administração Lourenço Filho fez algumas indicações para a análise da Lei de Diretrizes e Bases, quanto a estrutura do ensino ele afirma que a lei nada inovou, “O critério geral para a graduação do ensino é o das idades sucessivas: ensino primário para a infância; médio para a adolescência; superior para os últimos anos da adolescência e primeiros da idade adulta” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 258).

Quanto a administração dos serviços de ensino o autor aponta que a lei não explicita com clareza as normas relativas a esse quesito, essa percepção verifica-se no seguinte trecho:

É pelo Ministério da Educação e Cultura que a administração nacional se deverá exercer. Não obstante, as funções do Conselho Federal de Educação parecem sobrepor-se às de competência geral desse Ministério, a julgar pelo que está expresso no art. 6º da lei. A esse Conselho entregam-se funções regulamentares e normativas, em geral. Muitas delas, porém, terão de ser coordenadas com outras a serem expedidas pelos conselhos estaduais de educação, não se explicando exatamente de que forma (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 265).

Após fazer essas indicações aos organizadores e administradores, Lourenço Filho conclui sua análise sobre a LDB afirmando que “era ilusória a idéia de fazer conter num só ato de legislação toda a matéria referente ao ensino do país” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 265).

O capítulo derradeiro da obra destina-se a elaborar alguns critérios essenciais no estudo e ensino da organização e administração escolar no Brasil, é nele que Lourenço Filho frisa a importância dos administradores conhecerem as leis, a fim de utilizarem de meios que coloquem em prática o conteúdo das legislações, de acordo com o autor

Quaisquer que sejam as definições da lei, será preciso instrumentar e fazer funcionar todo um grande empreendimento, objetivado em elementos materiais (casas para as escolas, seu equipamento, condições de financiamento para essa inversão); e, também dependente, ou principalmente dependente, de elementos pessoais (mestres adequadamente preparados para cada grau e cada ramo de ensino), e administradores, que formulem projetos, planos e programas, coordenem os vários níveis de trabalho, os inspecionem e controlem, investigando-lhes as condições operatórias, em cada caso particular (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 270-271).

Sobre as questões de organização e administração das quais essa obra se propôs analisar, não bastam somente as disciplinas de cunho pedagógico

Essas consideram aspectos particulares do trabalho didático, certamente que fundamentais, mas insuficientes. A elas terão de juntar-se conhecimentos de outras fontes, relativos a todo o processo educacional em sua categoria própria, que é a vida social, e que se

desdobra por muitos e variados aspectos (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 271).

Entendemos que as disciplinas pedagógicas precisam ser relacionadas de maneira interdisciplinar com toda a vida social, assim como com os procedimentos técnicos “desde os mais simples – (ou aparentemente mais simples), os das situações de cada classe de ensino –, até os de mais ampla conjuntura, em cada escola, circunscrição ou sistema” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 271).

Lourenço Filho ressalta que as escolas não funcionam em um vazio, entretanto, “Trabalham num espaço geográfico e num ambiente humano. Têm a sua ecologia, que precisa ser conhecida, porque das condições dela retira o ensino suas energias” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 272). Esse conhecimento do processo educacional é chamado pelo autor de análise educacional, a qual visa compreender as intenções do ensino na forma como são projetadas e se atendem às expectativas sociais, primordialmente “servindo a esclarecê-las, defini-las e conduzi-las num sentido de maior progresso social” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 272).

Com o propósito de realizar a análise educacional, o autor destaca os métodos comparativos (provenientes da Educação Comparada) para melhor investigação dos processos educativos no decorrer do tempo, assim como de suas relações com a economia. Além disso, Lourenço Filho ressalta a importância dos dados estatísticos e geográficos para melhor distribuição das escolas.

Sobre a relevância dos dados geográficos o autor afirma que,

Não os possuíamos, no Brasil, até há poucos decênios atrás. A própria descrição geográfica e demográfica do país era muito deficiente, ou de todo inexistente para certas regiões. A esse respeito, cumpre notar que, quando se pretendeu, ainda em 1920, em São Paulo, ou em 1922, no Ceará, ou, ainda, em 1927, na própria capital do país, fundar reformas escolares em dados mais objetivos, tais como os do número das crianças a serem atendidas pelas escolas primárias, tiveram os responsáveis por essas reformas de começar pela realização do que chamaram recenseamento escolar. [...] Essa situação rapidamente mudou, no setor geográfico e demográfico geral, graças aos trabalhos sistemáticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), criado em 1936. Começamos, então, por trabalhos de campo, censos periódicos e estimativas bem fundadas, a dispor de material abundante e fidedigno, devidamente coligido, organizado e divulgado (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 272).

Diante do conjunto de dados obtidos, administradores possuem um importante instrumento para a elaboração de planejamento de suas ações educativas, podendo realizar a análise educacional de maneira desejada, a qual seja mais completa quando dispuser de informações sobre: os fatores sociais de ordem geral (aspectos relativos a estrutura demográfica, características da composição social, grupos organizados que influenciam o ensino, como religiosos e políticos); fatores socioculturais (diz respeito a sistemas de valores e propósitos de cada grupo, relacionando-se com a forma com que esse grupo recebe a educação ou novo sistema educacional, remetendo-se também aos costumes de cada localidade) e por último, fatores econômicos (renda nacional total, rendas e gastos do governo em seus diferentes níveis, ritmo de crescimento da economia entre outros).

Em relação a bibliografia produzida sobre os problemas de organização e administração escolar no Brasil, o autor aponta que o material referente ao século XIX consistia em

relatórios, ou memórias históricas, de autoridades escolares (ministros, presidentes e secretários de províncias e de Estados) e de diretores de estabelecimentos. Na maioria, têm escasso valor objetivo, a não ser por alguns dados numéricos, fundados mais em estimativas que em estatística fidedigna. Uma dezena desses trabalhos apresenta grandes ou pequenos projetos sobre serviços escolares, elaborados especialmente com base nas opiniões pessoais de seus autores, ainda que entre eles tenham figurado homens dos mais ilustres à sua época (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 278).

Desse período destaca-se a produção de Rui Barbosa, conforme explicitado no capítulo dois, Lourenço Filho demonstrou grande apreço por Rui. No momento posterior, de 1901 a 1930 os trabalhos referentes a temática aparecem com uma “visão mais objetiva das realidades político-sociais” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 208). No entanto, é a partir de 1932 que a bibliografia sobre a temática rompe com a visão de ensino como mera transmissão de conhecimento,

Desde essa época, tornam-se correntes estas expressões em títulos de muitos ensaios: “educação social”, “função social da escola”, “escola, coletivismo e individualismo”, “plano de educação”, “estudos objetivos de educação”, “tendências da educação brasileira”, “educação para a democracia”, “pesquisa em educação”, “pedagogia regional”, “educação e opinião pública”, “ideologia e educação” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 279).

Por conseguinte, essa nova mentalidade sobre o ensino propiciou o

aparecimento dos primeiros estudos de formulação sistemática da administração do ensino, como metodologia de ordem social. Três trabalhos nesse sentido se distinguem. São eles: Educação pública, sua organização e administração, de Anísio Teixeira, publicado em 1935, que trata dos problemas de financiamento, de planos para construções escolares e formação do professorado; Introdução à administração escolar, de Antônio Carneiro Leão, que se editou em 1939, em que a matéria se apresenta sob diferentes aspectos técnico sociais (técnica da administração escolar, inspeção escolar, flexibilidade dos cursos, articulação dos cursos e problema do método); e, no ano anterior, tendente a maior elaboração teórica, Fayolismo na administração das escolas públicas, de J. Querino Ribeiro, o primeiro estudo brasileiro a submeter as questões de organização e administração escolar a uma análise conceitual dentro de modernos princípios gerais de racionalização (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 280).

Conforme elencamos no capítulo um, esses autores são considerados pioneiros na elaboração de uma bibliografia nacional sobre a organização e administração escolar, marcando uma nova fase na produção teórica sobre a temática.

No tocante a formação de administradores e especialistas em organização escolar, Lourenço Filho afirma que uma das dificuldades percebidas é a falta de compreensão das instituições de ensino de que essa formação não está centrada somente em disciplinas pedagógicas conforme mostramos anteriormente, contudo exige um “vasto domínio de estudos interdisciplinares, que necessita de subsídios de muitas fontes. Algumas delas pertencem aos domínios da sociologia geral, da economia e finanças, das ciências políticas, da administração pública, do direito” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 283).

Destacamos que os estudos de administração e organização devem imprescindivelmente relevar que sempre há algo a executar, demonstrando a necessidade de previsão e planejamento. Todavia, isso requer preparo, reforçando a inevitabilidade de cursos de especialização para esses profissionais em todos os graus de ensino que fomentem os critérios de planejamento, execução e controle de pesquisa (LOURENÇO FILHO, 2007).

Ao averiguar a carência de profissionais preparados, o autor estabelece que todo esforço para combater essa realidade é fundamental e

Tudo quanto se possa fazer no sentido de estender, melhorar e aperfeiçoar os serviços de administração atenderá, portanto, a uma premente necessidade no sentido da eficiência dos serviços da educação popular [...]. Só a preparação de administradores, realmente capacitados, poderá justificar a enorme soma de dinheiros públicos que os serviços do ensino já absorvem e terão de absorver em futuro próximo (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 287-288)

Como vimos anteriormente, na concepção de Lourenço Filho os serviços escolares devem fornecer algum retorno à sociedade em troca do financiamento que recebe, entretanto, na visão dele o que diz respeito ao preparo e capacitação dos administradores não estaria acontecendo, uma vez que estariam muito aquém do montante de dinheiro público destinados ao ensino.

Lourenço Filho finaliza a obra enfatizando que

Não se poderá esperar, enfim, maior eficiência nos empreendimentos escolares, como em outros quaisquer, se não se cuidar da preparação especial de seus administradores. A matéria básica, desenvolvida neste volume, apresenta-se como contribuição para esse resultado (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 289).

Constatamos nessa segunda parte da obra *Organização e Administração Escolar* que as leis visam regular a vida social, incluindo as atividades de ensino. Sendo assim, verificamos que no Brasil após várias cartas políticas elaborou-se uma legislação que pretendia abarcar todo o sistema de ensino no território brasileiro, a LDB, todavia por se tratar da complexidade da educação, essa lei de acordo com Lourenço Filho teve inúmeros deslizes. Mesmo assim, o conhecimento do teor dessa legislação contribui para que organizadores e administradores atuem em ampliar as qualidades e minimizar os defeitos da lei.

Além disso, o intuito dessa segunda parte da obra é contribuir para a capacitação e preparo dos profissionais de administração e organização, pois somente dessa forma é possível se pensar em resultados eficientes para os serviços de ensino.

Lourenço Filho estabelece que um dos maiores problemas da educação é a insuficiência de profissionais preparados para atuar nas funções de planejamento, direção e controle dos serviços escolares. Somente o aperfeiçoamento e preparação dos administradores do ensino corroborarão para eficiência dos serviços da

educação. Essa obra tem como matéria básica contribuir justamente neste sentido, preparar organizadores e administradores de forma a garantir a eficiência no ensino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto retomaremos alguns pontos relevantes que se fazem necessários para sintetizarmos as apreensões obtidas após a elaboração desta pesquisa.

Constatamos que a administração é uma atividade especificamente humana, pois refere-se a capacidade de antecipar uma ação por meio do planejamento de recursos, ou seja, é a capacidade de conceber racionalmente as ações para posteriormente executá-las. A forma com que as pessoas administram atende ao contexto político e econômico no qual estão inseridas.

Em relação à administração escolar, percebemos que foi somente a partir da década de 1930 que se iniciaram os primeiros estudos teóricos brasileiros sobre a administração escolar, foi nesse período que verificamos a intensificação do processo de industrialização no país, processo que demandou da escola novos formatos com vistas a atender ao processo de modernização.

A escola não é uma empresa, por isso a necessidade de se desenvolver uma teoria que abarcasse as especificidades educativas. A administração escolar ultrapassa as noções da administração de uma empresa, uma vez que aborda o processo formativo dos sujeitos, não se restringindo a fabricação de um produto a ser comercializado.

Identificamos que a análise histórica da administração escolar pode ser contemplada a partir de quatro enfoques. O primeiro refere-se ao enfoque jurídico, o qual se caracteriza por ser normativo e estreitamente relacionado à tradição do direito romano, acrescentando-se a isso os valores baseados no cristianismo, por meio dos ensinamentos jesuíticos no período colonial e posteriormente pela influência do protestantismo.

O segundo enfoque que verificamos foi o organizacional, que abarcou aproximadamente as décadas de 1920 a 1960, destacando-se como o período de maior produção sobre a administração geral, por meio das teorias que ficaram conhecidas como clássicas e também foi o momento em que despontaram os autores considerados pioneiros na elaboração e divulgação da teoria da administração escolar no Brasil, tais como Anísio Teixeira, Querino Ribeiro e Lourenço Filho.

O terceiro enfoque é o comportamental, que em oposição à rigidez dos aspectos organizacionais das teorias clássicas realçou os aspectos psicológicos voltando-se para o comportamento administrativo, contrapondo-se a estreita normatização dos serviços administrativos.

O quarto e último enfoque é o sociológico, no qual percebemos a aplicação da ciência social, apontando que a eficiência da administração escolar é determinada primordialmente por fatores políticos e sociológicos e não é meramente a implantação de normas com o intuito de racionalizar o trabalho como defendiam os demais enfoques. Caracteriza-se essencialmente pela defesa de um modelo de gestão mais democrático.

Nos meios acadêmicos, a partir da década de 1930 observamos alguns autores que se consolidaram como pioneiros na produção de uma bibliografia especializada sobre a administração escolar no Brasil, pois até então as publicações nacionais sobre o tema eram reduzidas, por isso as obras dos autores como Anísio Teixeira, Querino Ribeiro e Lourenço Filho são tomadas como marco na sistematização dos estudos da área.

Constatamos que Anísio Teixeira foi defensor ferrenho da escola para todos em contraposição a educação como um privilégio, dessa forma a administração escolar deveria fomentar a eficiência da escola por meio da educação comum e não como atendimento de uma elite minoritária.

Para Querino Ribeiro, outro autor considerado pioneiro para teoria da administração escolar no Brasil, a função primordial do processo administrativo seria manter a unidade da escolarização, para que todas as ações confluem. Além disso, destacou a economia como outro objetivo da administração escolar com o propósito de garantir maior rendimento dos serviços escolares dispondo de menores recursos.

Em relação aos processos da administração escolar, Querino Ribeiro apontou que o planejamento e a organização ocorrem antes das atividades específicas da escola e ao se desenvolverem essas atividades os processos envolvidos são o de comando e assistência à execução. Os processos posteriores correspondem a avaliação de resultados e a elaboração de relatório crítico, sendo esses que permitem avaliar se os resultados alcançados estão em consonância com os objetivos inicialmente estipulados.

Ao abordarmos a trajetória de vida de Lourenço Filho e elencarmos algumas de suas obras compreendemos que ele concebeu a educação como expressão

social, apreendendo-a como elemento imprescindível na formação e desenvolvimento dos indivíduos, como meio de adaptá-los e fazê-los progredir e atuar no meio social no qual se inserem, sendo uma função necessária e de impreterível realização no grupo social.

Para que esse ensino fosse passível de realização, Lourenço Filho dedicou-se em formar professores e disseminar seu pensamento por meio de suas publicações, abrangendo os mais diversos temas, como a formação de professores, com orientações específicas sobre a prática de ensino nos cursos de formação ou difundindo a concepção de aperfeiçoamento profissional para os mestres já formados, destacando que o incentivo ao aperfeiçoamento dos professores seria uma função primordial dos administradores escolares.

Voltando-se para a formação dos mestres a obra *A formação de professores: da Escola Normal à Escola de Educação* (coletânea de artigos publicados entre 1922 a 1960) expressou suas percepções sobre o magistério, elucidando que não há uma vocação mística para o exercício desta profissão, por isso, tamanho reconhecimento do autor em defesa de bem formar professores, desconsiderando a predestinação à profissão. Nesta obra Lourenço Filho também explicitou sua apreensão educacional, expondo que o ensino de crianças é uma atividade que acompanha a humanidade desde seus primórdios, todavia com seu desenvolvimento demandou a formação de professores para tal função.

Lourenço Filho inquietou-se com as questões concernentes as transformações que permearam a educação nacional, como reflexo disso, a obra *Tendências da educação brasileira* expõe que nas diversas tendências que se configuraram em âmbito nacional, nenhuma favoreceu a educação popular, focavam-se apenas em um ensino elitista atendendo somente as classes favorecidas economicamente, em detrimento da classe popular, mesmo essa correspondendo à extrema maioria populacional.

Lourenço Filho se inseriu no pioneirismo em introduzir e disseminar os aspectos psicológicos em âmbito educacional, a magnitude que esses pressupostos ocupavam nos anseios do autor resultaram na obra, *Testes ABC: para a verificação da maturidade necessária à aprendizagem da leitura e da escrita*, nesta obra propagou a aplicação de testes padronizados como meio de administrar os alunos, os quais objetivavam a constituição de classes homogêneas, por meio da classificação dos alunos de acordo com o nível de maturidade. Se assim aplicada,

essa testagem psicológica resultaria em eficácia no ensino, tanto no número de aprovações quanto na diminuição das dificuldades dos professores, não tendo estes que lidar com perfis tão distintos de alunos.

Essas percepções sobre a testagem são preocupações muito próximas com as atuais, que em seus desdobramentos refletem nas políticas de avaliação em larga escala, que buscam mensurar a eficácia da educação de forma padronizada através da testagem de competências e habilidades que acabem por classificar escolas, redes e sistemas.

A pedagogia de Rui Barbosa remeteu-se a uma apreciação, primordialmente dos pareceres elaborados por Rui Barbosa desse modo, essa obra foi um importante instrumento político em busca da renovação educação brasileira, na concepção de Lourenço Filho, Rui foi um dos precursores em abordar a administração do ensino no Brasil, mesmo não sendo um profissional do campo da educação. Rui Barbosa acreditava ser a educação a responsável para retirar o país da miserabilidade em que se encontrava, por meio do ensino cria ser possível conduzir o Brasil a industrialização, articulando educação e economia como esferas que se desenvolvessem proporcionalmente, contudo essa mudança só seria factível se houvesse a reforma de todos os níveis de ensino, como propôs nos pareceres.

Na obra *Educação comparada*, embasada na relevância dos estudos comparativos dos sistemas nacionais de ensino, depreendemos a percepção do autor de que com a utilização desses estudos seria possível a visualização de como se caracterizam estes sistemas, como se estruturam e funcionam podendo comparar ou diferenciar a educação em diferentes localidades. De nenhum modo os dados comparativos teriam a função de consolidar regras ou transpor soluções de uma localidade para outra. Os métodos comparativos subsidiam na educação de forma a esclarecer o que o ensino de um país oferece e qual a sua real demanda, apontando possíveis ações para diminuir as falhas apresentadas, sendo assim consistiriam em um importante instrumento para a administração escolar.

Lourenço Filho dispunha de uma vasta experiência em cargos administrativos nos diversos setores do sistema de ensino. Considerado um importante teórico, sempre esteve presente em funções políticas. Certamente isso tenha colaborado para a consolidação de sua base teórica, a qual contribuiu na elaboração de *Organização e Administração Escolar*. Essa obra se tornou um grande referencial, um marco histórico ao se tratar de estudos sobre a Administração da Educação no

Brasil, este livro foi amplamente adotado nos cursos de formação de administradores escolares.

Foi na obra *Organização e administração escolar*, objeto central dessa pesquisa, que Lourenço Filho inseriu sua maior contribuição para a administração escolar, defendendo-a em oposição a improvisação das ações. Para ele, a administração coerente não inventa suas finalidades, partindo de situações concretas, os administradores estabelecem as suas ações informando-se sobre a situação para posteriormente decidirem. Para se atingir os resultados desejados são indispensáveis o planejamento e a programação das ações, pois não há organização e administração sem haver plano.

Lourenço Filho destacou que promover o desenvolvimento individual dos alunos é o elo entre as escolas independentemente de suas características. Ao desenvolver o indivíduo, a educação idealizada por Lourenço Filho intencionava promover também o progresso do grupo social do qual esse indivíduo fosse pertencente, com vistas a uma formação social e não meramente obrigatória sem relevância para a vida coletiva.

Lourenço Filho entendeu o espaço escolar como resultado daquilo que foi desejado coletivamente, abrangendo um determinado período histórico. Nesse contexto, a educação foi por ele percebida como elemento imprescindível da vida coletiva, sendo assim, educação e vida coletiva estariam intrinsecamente vinculadas, ao se desenvolverem e se ampliarem se atrelam de forma contundente.

O autor definiu organizar como fazer uma boa disposição das coisas e pessoas dentro de condições operativas para se atingir fins outrora determinados e possibilitar o bom funcionamento de algo. Administrar é fazer a regulação de tudo isso, definindo responsabilidades e níveis de autoridade a fim de que o trabalho seja coeso e não perca a sua eficiência. No entanto, os elementos neles contidos apresentam mútua dependência, tendo uma estreita relação entre eles.

Identificamos na obra que os estudos que nela constam visam subsidiar os administradores na compreensão da estrutura e gestão dos serviços escolares, com o propósito de promover maior utilidade desses serviços. Lourenço Filho elencou que as escolas recebem pessoas que são educadas por outras, assim a administração escolar influi diretamente nesse processo.

Entre as inúmeras funções do administrador, ele deve fundamentalmente informar-se sobre as circunstâncias problemáticas, para assim decidir de maneira a

modificar a situação problema, com intuito de garantir eficientemente os objetivos propostos.

Com o intento de satisfazer ou eliminar necessidades a ação administrativa também deve abarcar outras atividades, consideradas funções capitais dos administradores, tais como: o planejamento, a programação, a direção, a coordenação, a comunicação, a inspeção e o controle. Cumprindo com essas funções é possível ao administrador perceber se as ações do coletivo estão em consonância com os fins que a escola se propõe realizar.

Compreendemos que a eficiência é obtida quando os meios disponíveis se adequam para atingir os objetivos previamente estabelecidos. Esses objetivos precisam ser constantemente interpretados e revistos, haja vista que a organização e administração dos serviços escolares abrangem outros elementos que ultrapassam aqueles necessários para administrar uma fábrica, por exemplo.

Os objetivos escolares também se referem ao aspecto econômico, justamente porque, para que se tenham serviços escolares precisa-se de edifícios, de equipamentos, de mestres, sendo estes remunerados, enfim de inúmeros funcionários, o que requer certo dispêndio de recursos financeiros. Lourenço Filho salienta que não considerar esses objetivos financeiros seria mera divagação pretender alcançar maior produtividade.

Assim, o sistema econômico está atrelado ao sistema educacional, sendo que o primeiro influi diretamente no segundo, o que não se pode afirmar com clareza é até que ponto os resultados do ensino interferem no processo econômico, contudo mesmo não sendo possível precisar essa influência, para Lourenço Filho o ensino também influi na vida econômica.

Ao fazer a apreciação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, Lourenço Filho salienta que a referida lei é um documento extremamente complexo. Em relação ao seu conteúdo, remeteu-se as linhas de organização e administração de um determinado empreendimento, que definem ações a serem tomadas para tornar coeso e funcional o sistema em que forem empregadas. Outro aspecto da lei é seu caráter formal que a caracteriza como um documento de Direito Administrativo.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 4.024, é considerada pelo autor como imperfeita, principalmente por abarcar um conteúdo tão complexo como é o ensino em todo país, entretanto, sua maior qualidade é considerar o ensino como

um processo social. Ao que se refere à administração dos serviços escolares, apresenta-se, segundo autor, de forma complexa e confusa. Lourenço filho enfatizou que seria ilusória a concepção de conter numa só legislação tudo o que se refere ao ensino nacional.

Traçando a análise educacional, o autor acrescenta que para compreender o processo educacional do país se deve considerar quais são as expectativas sociais existentes em relação ao ensino, de modo a satisfazê-las para a obtenção do progresso social. As escolas pertencem a um espaço geográfico e um ambiente humano, por isso é imprescindível conhecer as condições em que acontece o ensino.

Detectamos na obra a defesa do autor pelo aperfeiçoamento dos profissionais do ensino, pois somente com a preparação e formação destes se alcança a eficiência dos serviços escolares. A formação desses profissionais precisa compreender que esse processo formativo não se atinge com apenas com simples disciplinas dos cursos pedagógicos, mas com amplos estudos interdisciplinares. A obra por ele redigida teria como função primordial contribuir neste sentido, preparar administradores de forma a garantir a eficiência no ensino.

Destacamos que Lourenço Filho foi um autor extremamente preocupado com as diversas questões referentes ao ensino, mas principalmente na divulgação dos principais conceitos da administração escolar no Brasil em um período de escassez de produções teóricas referentes a temática, por isso o reconhecimento dessa pesquisa à seu pioneirismo, como uma tentativa de valorizar um autor brasileiro que tanto realizou pela educação.

Em suas produções teóricas Lourenço Filho preconizou processos administrativos que se desdobraram em ações, que refletem ainda na realidade atual, como as avaliações padronizadas, apontou também a necessidade de um plano nacional de educação e a formação de quadro qualificado para a administração escolar, destacando a diferença entre administração escolar e administração de empresas privadas.

Conforme apresentado no decorrer desta pesquisa não há como desconsiderar a importância deste intelectual e educador brasileiro, que deixou um legado expressivo no decorrer do século XX, que repercutem em cenário nacional até os dias atuais, estando na vanguarda em defesa da modernização da educação brasileira, apresentando suas preocupações acerca da administração escolar no

Brasil, consideramos que tanto sua atuação profissional como sua produção teórica foram imprescindíveis para a educação. Lourenço Filho situa-se entre os pioneiros na sistematização da teoria da administração escolar no Brasil, fato esse que demonstra sua preocupação na organização dos serviços escolares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREOTTI, Azilde Lina. **A administração escolar na Era Vargas (1930-1945)**. In: LOMBARDI, José Claudinei; ANDREOTTI, Azilde Lina; MINTO, Lalo Watanabe. (Org.) *História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor*. Campinas: Alínea, 2010. p. 103-123.

_____. **A administração escolar na era Vargas e no nacional desenvolvimentismo (1930 - 1964)**. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, p.102-123, ago. 2006. Disponível em: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/art8_22e.pdf. Acesso em: 11 mar 2016.

ARROYO, Miguel Gonzáles. **Administração da educação, poder e participação**. Educação e Sociedade. Ano I, n. 2, jan./1979. Campinas: CEDES, 1979.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO-**Identidade**. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/website/sobre-a-anpae/identidade>. Acesso em: 25 mar 2016.

_____. **Nossa história**. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/website/sobre-a-anpae/identidade>. Acesso em: 25 mar 2016.

BORIS, Fausto. **A revolução de 1930: historiografia e história**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

CLARK, Jorge Ulisses; NASCIMENTO, Manoel Nelito Matheus; SILVA, Romeu Adriano. **A administração escolar no período do governo militar (1964-1984)**. In: LOMBARDI, José Claudinei; ANDREOTTI, Azilde Lina; MINTO, Lalo Watanabe. (Org.) *História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor*. Campinas: Alínea, 2010. p. 147-170.

DRABACH, Neila Pedrotti; MOUSQUER, Maria Elizabete Londero. **Dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades**. Currículo sem Fronteiras, v.9, n.2, pp.258-285, Jul/Dez. 2009. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol9iss2articles/drabach-mousquer.htm>. Acesso em: 16 abr 2016.

Editorial RBPAE. **Produção e utilização do conhecimento em política e gestão da educação**. v.23, n.1, p. 5-10, jan./abr. 2007.

FÉLIX, Maria de Fátima Costa. **Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?** São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1985.

GALLINDO, Jussara ; ANDREOTTI, Azilde Lina. **A administração escolar no Nacional-Desenvolvimentismo (1946-1964)**. In: LOMBARDI, José Claudinei;

ANDREOTTI, Azilde Lina; MINTO, Lalo Watanabe. (Org.) *História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor*. Campinas: Alínea, 2010. p. 125-145.

HYPÓLITO, Álvaro Moreira. **Gestão do trabalho docente e qualidade da educação.** Disponível em: http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/16.pdf. Acesso em: 16 abr 2016.

Instituto Brasileiro de Ensino (IBE) **Gestão Escolar Integradora e Gestão de Pessoas:** Fundamentos da Administração Escolar-Guia de Estudo 1.

LIBÂNEO, José Carlos. **Concepções e práticas de organização e gestão da escola: considerações introdutórias para um exame crítico da discussão atual no Brasil** Artigo publicado na *Revista Española de Educación Comparada*, Madrid, Espanha. Año 2007, Numero 13. Edición monográfica: Administración y gestión de los centros escolares: panorámica internacional.

LOMBARDI, José Claudinei. **A importância da abordagem histórica da gestão educacional.** In: LOMBARDI, José Claudinei; ANDREOTTI, Azilde Lina; MINTO, Lalo Watanabe. (Org.) *História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor*. Campinas: Alínea, 2010. p. 15-29.

LOURENÇO FILHO, Manoel Bergström. **A formação de professores:** da Escola Normal à Escola de Educação. [Ruy Lourenço Filho, org.] Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2001a.

———. **A pedagogia de Rui Barbosa.** 4. ed. Ver. Amp. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2001b

———. **Educação comparada.** - 3. ed. Brasília: MEC/Inep, 2004.

———. **Organização e administração escolar.** 8 ed. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

———. **Tendências da educação brasileira.** - 2. ed. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira 2002.

———. **Testes ABC:** para a verificação da maturidade necessária à aprendizagem da leitura e da escrita. 13. ed. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

LOURENÇO FILHO, Ruy; MONARCHA, Carlos (Orgs.). **Por Lourenço Filho:** uma bibliografia. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2001.

LOVISON, Orivaldo Aparecido. **Política educacional paulista de 1937 a 1945.** 2010. Tese de Doutorado. Universidade Metodista de Piracicaba, Faculdade de Ciências Humanas. Piracicaba-SP, 2010.

MAIA, Graziela Zambão Abdian. **As publicações da anpae e a trajetória do conhecimento em administração da educação no Brasil**. RBPAAE – v.24, n.1, p. 31-50, jan./abr. 2008. Disponível em: http://www.anpae.org.br/website/documentos/estudos/estudos_03.pdf. Acesso em: 10 mar 2016.

Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova-1932. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006.

MARTINS, José do Prado. **Administração escolar**: uma abordagem crítica do processo administrativo em educação. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MICELI, Sergio. **Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1920-1945)**. São Paulo: Difel, 1979.

MONARCHA, Carlos. **Lourenço Filho**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.

NUNES, Clarice. **Anísio Teixeira entre nós**: A defesa da educação como direito de todos Educação & Sociedade, ano XXI, nº 73, dez. 2000.

PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar**: introdução crítica. 9ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

REBELATTO, Durlei Maria Bernardon. **Trajetoária da administração educacional no Brasil**: tessituras, rupturas e continuidades. In: VI Colóquio Internacional de Educação, Unoesc, 2014.

RIBEIRO, Djeissom Silva; MACHADO, Lourdes Marcelino. **Teorias de Administração Escolar em Querino Ribeiro e Lourenço Filho**: raízes e processos de constituição de modelos teóricos. RBPAAE – v.23, n.1, p. 13-28, jan./abr. 2007. Disponível em: http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/117.pdf. Acesso em: 16 abr 2016.

RIBEIRO, José Querino. **Ensaio de uma teoria da Administração Escolar**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

SANDER, Benno. **Administração da educação no Brasil**: evolução do conhecimento. Brasília: Fortaleza, 1982.

_____. **A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil**: uma leitura introdutória sobre sua construção. RBPAAE – v.23, n.3, p. 421-447, set./dez. 2007. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19141>. Acesso em: 27 jan 2016.

_____. **Políticas Públicas e Gestão da Educação no Brasil Momentos de uma História em Construção**. Conferência Inaugural do XX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, realizado em Salvador, Bahia, em novembro de 2001. Disponível em:

http://www.bennosander.com/publicacao_detalhe.php?cod_texto=7. Acesso em: 01 maio 2016.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria Bousquet; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **Tempos de Capanema**. Rio de Janeiro: Paz e Terra; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1984).

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. 2006. 302 f. Tese (Doutorado em Educação: História, Política e Sociedade). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

_____. **A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola**. Revista Brasileira de Educação v. 17 n. 49 jan.-abr. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v17n49/a08v17n49.pdf>. Acesso em: 25 jan 2016.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação para a Democracia: introdução à administração escolar** Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997.

_____. **Educação não é privilégio**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1994.

_____. **Que é administração escolar?** 1961. Disponível em: <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/quee.html>. Acesso em: 12 jan 2017.

TEIXEIRA, Marieta Cruz Dias. **Um estudo sobre o discurso de Lourenço Filho**. 1982. 181 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Departamento de Administração de Sistemas Educacionais, Fundação Getúlio Vargas, Instituto em Estudos Avançados em Educação, Rio de Janeiro, 1982.

WARDE, Miriam Jorge. **O itinerário de formação de Lourenço Filho por descomparação**. Revista Brasileira de História da Educação, n. 5 jan./jun, 2003.