

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO EDUCACIONAL**

**DOS PRIMEIROS ESCRITOS SOBRE  
ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL AOS  
ESCRITOS SOBRE GESTÃO ESCOLAR:  
MUDANÇAS E CONTINUIDADES**

**MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO**

**Neila Pedrotti Drabach**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2009**

**DOS PRIMEIROS ESCRITOS SOBRE ADMINISTRAÇÃO  
ESCOLAR NO BRASIL AOS ESCRITOS SOBRE GESTÃO  
ESCOLAR: MUDANÇAS E CONTINUIDADES**

por

**Neila Pedrotti Drabach**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão  
Educativa da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS),  
como requisito parcial para a obtenção do grau de  
**Especialista em Gestão Educacional**

**Orientador (a): Profª Drª Maria Elizabete Londero Mousquer**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2009**

**Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Educação  
Curso de Especialização em Gestão Educacional**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a  
Monografia de Especialização

**DOS PRIMEIROS ESCRITOS SOBRE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR  
NO BRASIL AOS ESCRITOS SOBRE GESTÃO ESCOLAR:  
MUDANÇAS E CONTINUIDADES**

elaborada por

**Neila Pedrotti Drabach**

como requisito parcial para a obtenção do grau de  
**Especialista em Gestão Educacional**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

---

**Maria Elizabete Londero Mousquer, Profª Drª (UFSM)**  
(Presidente/Orientadora)

---

**Celso Ilgo Henz, Prof. Dr. (UFSM)**

---

**Liliana Soares Ferreira, Profª Drª (UFSM)**

---

**Clóvis Renan Jacques Guterres, Prof. Dr. (UFSM - Suplente)**

Santa Maria, 26 de Janeiro de 2009.

*Dedico este trabalho a minha família,  
pessoas com quem aprendi as primeiras  
lições de vida e de estudo. Mesmo a  
distância durante este momento da minha  
vida acadêmica, sempre apoiou minhas  
escolhas e acreditou em mim...*

## **Agradecimentos**

Ao chegar nesta etapa final, não basta agradecer apenas a quem esteve presente durante o curso, mas todos aqueles que por seus ensinamentos e atitudes contribuíram nesta caminhada: a minha família, aos (as) professores (as) desde os primeiros anos escolares, colegas, amigos...

Presentes neste momento, agradeço aos professores e professoras do Curso de Especialização em Gestão Educacional, em especial ao Celso, ao Clóvis, à Liliana, ao Paulo, ao Leocádio, à Lorena e à Fabiane.

Com muito carinho e admiração agradeço à professora Bete, pela orientação, que não se circunscreve apenas aos limites deste trabalho, mas que já vem se desdobrando desde os últimos anos da Graduação. Obrigada também pelas palavras de estímulo, confiança, amizade e por tornar sempre prazeroso o ato da pesquisa.

À banca examinadora deste trabalho, pelas contribuições, pelo diálogo enriquecedor e seriedade.

Aos colegas de Curso, com os quais pude vivenciar valores e sentimentos de turma, momentos de aprendizagem e descontração.

Às colegas da tutoria em Educação a Distância, pelo companheirismo, determinação e vontade em superar os desafios, o que nos levou a experimentar novas formas de aprender-ensinar.

Às colegas de estudo e pesquisa Natália e Josiane, pela amizade tecida em meio a estudos, pesquisas, viagens...

Ao Everton, pela escuta, apoio e companheirismo de sempre.

*É necessário não menosprezar a atitude inovadora daqueles que, como as crianças, ainda se admiram que as coisas sejam como são, em vez de fingir que espantoso seria se não fossem assim...*

*(CORTELLA, 2008, p. 17)*

## RESUMO

Monografia de Especialização  
Curso de Especialização em Gestão Educacional  
Universidade Federal de Santa Maria

### **DOS PRIMEIROS ESCRITOS SOBRE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL AOS ESCRITOS SOBRE GESTÃO ESCOLAR: MUDANÇAS E CONTINUIDADES**

AUTORA: NEILA PEDROTTI DRABACH

ORIENTADORA: MARIA ELIZABETE LONDERO MOUSQUER

Data e Local de Defesa: Santa Maria, 26 de Janeiro de 2009.

Frente às mudanças que se instauram no âmbito educacional, faz-se necessário refletir sobre o campo em que se dão tais inovações a fim de compreender e atuar nestes espaços de forma consciente. Neste sentido, esta pesquisa problematiza o campo em que se situa a institucionalização da “Gestão Democrática do Ensino Público”, assegurada como princípio da educação pública em 1988, através da Constituição Federal. Esta normativa introduz um novo tipo de organização escolar, não mais calcado nos pressupostos da Administração, evocados como hierárquicos e burocratizados, mas, sim, nos princípios da Gestão, entendidos como mais democráticos. Diante disso, apresenta-se a proposição de retomar a constituição teórica do campo em que se assenta esta normativa, a fim de identificar e compreender as concepções teóricas pioneiras que edificam as bases da administração escolar no Brasil; situar o contexto em que se constrói a crítica ao modelo de administração escolar e se gesta os princípios da gestão escolar; e identificar os elementos que convergem à institucionalização da gestão escolar democrática, demarcando as mudanças e continuidades em relação às primeiras elaborações deste campo. Para tanto, apoiou-se na abordagem qualitativa, utilizando como procedimento a pesquisa bibliográfica, apresentando, assim, a interpretação de uma realidade materializada em escritos bibliográficos. Dentre as relações estabelecidas entre as bases teóricas da administração e gestão escolar pode-se identificar o paradoxo entre as forças sociais e econômicas, apontando que este campo continua a se assentar na divisão do trabalho baseado na organização capitalista da sociedade. Ao mesmo tempo, apresenta-se a possibilidade de mudanças, na medida em que os espaços de participação conquistados na gestão democrática podem oferecer alternativas de construção de um espaço público democrático.

**Palavras-chave:** administração escolar, gestão escolar, campo teórico

## **ABSTRACT**

Monograph Specialization  
Course of Specialization in Educational Management  
Federal University of Santa Maria

### **FROM THE FIRST WRITINGS ON SCHOOL ADMINISTRATION IN BRAZIL TO WRITINGS ON SCHOOL MANAGEMENT: CHANGES AND CONTINUITY**

**AUTHOR: NEILA PEDROTTI DRABACH**

**ADVISER: MARIA ELIZABETE LONDERO MOUSQUER**

**Date and Local of Defense: Santa Maria, January 26<sup>th</sup>, 2009.**

Face to the changes in education, it is necessary to reflect on the field in which such innovations are placed in order to understand and act in these spaces with consciousness. Accordingly, this research presents the field in which the institutionalization of "Democratic Management of Public Education" provided the principle of public education in 1988 through the Brazilian Constitution. It introduces a new type of school organization, no longer based on the assumptions of the administration raised as hierarchical and bureaucratized, but the principles of management, perceived as more democratic. Thus, there is the proposition of reviewing the theoretical formation of the field in which these rules are defined to identify and understand the advanced theoretical concepts that build the foundations of school administration in Brazil; the principles of school management are in the context in which critics are made to the model of school administration and management, and identify the elements that converge to the institutionalization of democratic school management, distinguishing the changes and continuities in relation to the first elaborations of this field. Therefore, the research is supported in a qualitative approach, using the procedure of review of literature, presenting thus the interpretation of a fact material in written literature. Among the relationship between the theoretical bases of the administration and school management it can be identified the paradox between the economic and social forces, indicating that this field is still based on the division of labor founded on the capitalist organization of society. Simultaneously, it presents the possibility of changes in which the spaces of participation achieved in the democratic management can offer alternatives for building a democratic public space.

**Keywords:** school administration, school management, theoretical field

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Antônio Carneiro Leão e Albert Einstein .....	22
Figura 2 - Administração da Educação na perspectiva de Carneiro Leão .....	27
Figura 3 – José Querino Ribeiro .....	31
Figura 4 – Divisão do Trabalho no Ensino na perspectiva de Ribeiro .....	37
Figura 5 – Estrutura Funcional de uma escola na perspectiva de Ribeiro .....	38
Figura 6 – Manoel Bergström Lourenço Filho .....	41
Figura 7 – Organização e Administração na perspectiva de Lourenço Filho .....	45
Figura 8 – Estrutura base da Organização e Administração Escolar na perspectiva de Lourenço Filho .....	48
Figura 9 – Anísio Spínola Teixeira .....	49

## SUMÁRIO

<b>CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS .....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>OS PRIMEIROS ESCRITOS DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL .....</b>	<b>17</b>
1.1 Antônio de Arruda Carneiro Leão.....	21
1.2 José Querino Ribeiro .....	30
1.3 Manoel Bergström Lourenço Filho.....	40
1.4 Anísio Spínola Teixeira.....	48
1.5 Alguns apontamentos sobre as teorias clássicas da Administração Escolar .....	52
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>CRÍTICA AO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR E OS PRIMEIROS CONTORNOS DO CONCEITO DE GESTÃO ESCOLAR</b>	<b>54</b>
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>OS FUNDAMENTOS DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: MUDANÇAS E CONTINUIDADES.....</b>	<b>64</b>
<b>CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS .....</b>	<b>73</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>76</b>

## CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

---

Conforme diz Marques (2001, p. 09), a maior dificuldade da escrita é iniciá-la, “isto porque só escrevendo, se escreve”. Embora consciente de que escrever é um “ato inaugural”, não tive<sup>1</sup> como fugir da tentação imaginária de arquitetar esta escrita. Deparei-me no desejo de produzir uma escrita singular, de criar palavras, expressar novas idéias. Porém, durante as leituras percebi que as palavras produzem ecos nunca iguais, pois variam conforme o contexto, conjugação e a ênfase com que são empregadas, assim, a cada uso elas serão sempre novas. Portanto, criar novas palavras já não era mais preciso. Restava-me o desafio das idéias.

Escrever sobre uma idéia ou escrever para ter idéias? Segundo Marques, “escreve-se à procura de um assunto” (2001, p. 91), e é aí que de fato se começa a pesquisar. Portanto, a pesquisa não comporta apenas o espaço entre o assunto definido e a obra escrita sobre ele, mas inicia-se desde o percurso que culmina na chegada ao assunto. Neste sentido, julgo interessante explicitar a trajetória na qual se constituiu o assunto/objeto desta pesquisa.

Ao adentrar no curso de Pedagogia, conhecer sua dinâmica e seu currículo, os únicos componentes curriculares que não me agradavam aqueles voltados à Estrutura e Funcionamento do Ensino<sup>2</sup>. Nas ementas constavam leis, normas, diretrizes, enfim todos aqueles elementos da política educacional de um país, os quais nunca tinha visto positivamente, em virtude das inúmeras reclamações ouvidas ao longo de minha trajetória escolar, através dos meus professores. Isto pode ser compreendido, talvez, em virtude de uma visão restrita da política (PARO, 2007), como se esta pudesse ser vista como algo externo ao processo educativo, sendo uma questão de preferência do professor, estudá-la e compreendê-la.

---

1 Na introdução da monografia, optou-se por utilizar, em alguns momentos, a conjugação verbal na primeira pessoa do singular, pois se trata, neste espaço, de expor as razões pessoais desta escrita. Ao longo do texto o leitor irá perceber que a conjugação verbal será alterada, em virtude da crença de que o conhecimento é uma construção coletiva.

2 Componentes curriculares (eram 3) inseridos no Currículo do Curso de Pedagogia da UFSM, vigente até 2006. Atualmente, estes componentes se apresentam sob a denominação: Políticas Públicas e Gestão na Educação Básica.

No entanto, já no primeiro componente curricular passei a me interessar pelo tema, pois os assuntos foram tratados de forma contextualizada e crítica, aguçando a curiosidade em conhecer mais. Junto ao interesse pela temática, veio a percepção da complexidade do assunto, frente à gama de saberes que compõe este campo de estudo. Esta constatação levou-me a participar de pesquisas nesta área, as quais acentuaram ainda mais o interesse e a importância de estudar o processo educativo na perspectiva das políticas públicas delineadas para este campo, especialmente no âmbito de sua gestão.

Este interesse motivou-me a buscar o Curso de Especialização em Gestão Educacional e, com este, a oportunidade de estar construindo e aprofundando os conhecimentos nesta área, através dos estudos e discussões realizados nos seus componentes curriculares, da participação na gestão do próprio curso, como representante discente no seu colegiado, e neste momento, ao escrever/pesquisar sobre o tema da administração/gestão escolar.

A partir deste percurso, chego à problematização realizada neste estudo. O ponto de partida situa-se no momento em que, com a reabertura político-democrática no Brasil, é assegurado na Constituição Federal de 1988, no Art. 206, inciso VI, a “Gestão Democrática do Ensino Público” e, em 1996, na LDBEN nº 9.394, que ratifica este princípio. Esta normativa, reconhecida como conquista das forças civil-democráticas, introduz um novo tipo de organização escolar, não mais calcado nos pressupostos da Administração, evocados como tradicionais, hierárquicos e burocratizados, mas, sim, nos princípios da Gestão, entendidos como mais democráticos, na medida em que sua lógica “é caracterizada pelo reconhecimento da importância da participação consciente e esclarecida das pessoas nas decisões sobre a orientação, organização e planejamento do trabalho” (LÜCK, 2007, p. 36).

Tendo em vista que as políticas públicas materializam questões que não se constituem a partir da realidade imediata, mas são decorrentes de um processo histórico envolvendo fatores políticos, econômicos, sociais e culturais, identifica-se a necessidade de reconstituir esta trajetória que culmina na configuração atual da gestão escolar, a fim de identificar o percurso deste campo e compreender as bases em que este se assenta. Ressalta-se a importância desta proposição em virtude de que, diante das inúmeras alterações que se processam no âmbito educacional, torna-se necessário o esforço de compreender os pressupostos que as orientam, a

fim de não recairmos em nomenclaturas vagas que não repercutem em transformações expressivas para a educação, não ultrapassando a mudança de nomes.

Sabe-se das dificuldades em superar velhas práticas autoritárias de administração no âmbito escolar e, ao mesmo tempo, construir novas práticas que materializem os reais objetivos do processo educativo frente à gama de interesses e disputas que permeiam o campo educacional, situado em uma sociedade regida pelo sistema capitalista. Reconstituir este campo pode significar uma forma de compreender este terreno e, assim, evitar possíveis deslizamentos em nossa prática atual.

Neste sentido, o fato de reconhecer o campo educacional como espaço de contradições, permeado pela disputas de diferentes interesses políticos, econômicos e sociais, aponta para a necessidade de situá-lo frente ao contexto em que são geradas as mudanças e de revisitar a historicidade desta prática, com vistas a melhor compreender sua atual configuração e construir subsídios para a ação. Frente a isso, os questionamentos surgidos na tessitura desta pesquisa podem ser expressos da seguinte forma: Quais são as principais idéias e concepções construídas historicamente que compõem as bases teóricas sobre a qual o campo de conhecimento da administração escolar se edificou no contexto brasileiro? Quais são as mudanças e continuidades desta base teórica no contexto da atual configuração da gestão escolar?

Acredita-se que a compreensão da constituição histórica do campo da administração/gestão escolar, examinados ao lado das transformações na sociedade, pode gerar subsídios para melhor compreender e atuar neste espaço, com vistas a identificar em que medida avançou-se na prática atual e o que ainda precisa-se avançar no processo de construção de uma gestão genuinamente democrática. Conforme expressa Konder (2002, p. 18), “enquanto não enxergarmos a dimensão histórica de um ser, de um objeto, de um fenômeno, de um acontecimento, não podemos aprofundar, de fato, a compreensão que temos dele”. Para tanto, os objetivos desta pesquisa voltam-se a: identificar e compreender as concepções teóricas pioneiras que edificam as bases do campo de estudos da administração escolar no Brasil; situar o contexto em que se constrói a crítica ao modelo de administração escolar e se gesta os princípios da gestão escolar; e identificar os elementos que convergem à institucionalização da gestão escolar

democrática, demarcando as mudanças e continuidades em relação às primeiras elaborações em torno da administração escolar.

Tratando-se de um processo social como a educação escolar, o desafio da pesquisa neste espaço apresenta expressiva proporção, uma vez que, enquanto constituído e constituinte de sujeitos, o processo educativo é dinâmico, sofre interferência do tempo e do espaço onde está situado, não se organiza a partir de leis gerais e tampouco segue um processo linear. Dessa forma, toda tentativa de elaboração neste campo deve levar em conta as características que lhe são inerentes.

Para atender as proposições elencadas nesta pesquisa, a metodologia utilizada baseia-se na abordagem qualitativa de caráter bibliográfico. Diante desta opção, julga-se necessário, inicialmente, explicitar o entendimento sobre esta abordagem e sua justificativa no estudo do objeto em questão.

A Ciência Moderna surge em oposição aos saberes e explicações dogmáticas que dominavam a Idade Média, desenvolvendo-se no campo das Ciências Naturais. O conhecimento verdadeiro para este paradigma é aquele advindo do uso da razão, através do desenvolvimento de um método capaz de extrair a verdade das coisas, através da formulação de leis universais.

As Ciências Sociais, surgidas posteriormente, também foram pensadas a partir deste modelo racional, pois se entendia que “tal como foi possível descobrir as leis da natureza, seria igualmente possível descobrir as leis da sociedade” (SANTOS, 1987, p.18). No entanto, este método não foi capaz de sustentar-se no campo das ciências sociais, uma vez que não é possível cercar e quantificar os fenômenos sociais.

Neste sentido, a pesquisa qualitativa surge em resposta à necessidade de elaboração de um método diferenciado para a pesquisa e análise de fenômenos da sociedade. Pode ser entendida como uma forma de investigação social que procura ir além dos elementos objetivos da realidade concreta (MELUCCI, 2005). Assim, o propósito deste tipo de pesquisa deixa de ser o de descrever e comprovar fatos reais, como na abordagem quantitativa, apresentando-se como caminho para “construção de textos que dizem respeito a fatos socialmente construídos e que mantêm a consciência da distância que separa a interpretação da ‘realidade’” (MELUCCI, 2005, p. 34).

Tendo em vista o propósito de reconstituir uma trajetória histórica com vistas a compreender os fundamentos do campo da administração escolar e suas mudanças e continuidades frente à normativa da gestão escolar, esta pesquisa lida diretamente com a investigação e interpretação de uma realidade materializada em escritos teórico-bibliográficos. Circunscrita pelas possibilidades de análise oferecidas pelos materiais abordados e pelos questionamentos direcionados a estes, esta pesquisa traz em sua constituição, como não poderia ser diferente, as características de um exercício acadêmico que busca compreender fenômenos sociais.

Como procedimento para se chegar a este propósito optou-se pela pesquisa bibliográfica. Este tipo de pesquisa é desenvolvido a partir de “material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 1994, p. 71). A opção por este procedimento justifica-se pelo fato de permitir “a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente” (GIL, 1994, p. 71).

Neste sentido, o primeiro passo da pesquisa foi o levantamento bibliográfico a partir das fontes primárias dos escritos de educadores que pensaram as primeiras bases teóricas para o campo da administração escolar. Em relação a estes educadores julgou-se necessário investigar sobre sua trajetória pessoal e profissional, a fim de auxiliar na compreensão de suas obras. Como segundo passo, buscou-se identificar os escritos que elaboram a crítica ao modelo de administração escolar, considerado conservador frente às novas demandas da educação, e as proposições daí decorrentes. Constituído esta trajetória, parte-se para uma revisão crítica a partir de diferentes obras relativas à temática, buscando-se desenvolver um esforço de análise frente à identificação dos elementos que confluem para a institucionalização do conceito de gestão. Ressalta-se que a pesquisa não abrange a totalidade dos escritos teóricos sobre a temática investigada, mas justifica a escolha das obras privilegiadas pelo estudo em virtude de destacarem-se no âmbito da produção acadêmica e da necessidade de estabelecer um recorte frente a gama de obras em circulação.

A partir desta abordagem metodológica, produziu-se um texto permeado pelas vozes de diferentes autores e contextos frente ao campo da administração e gestão escolar, circunscrito pelas possibilidades de análise deste exercício acadêmico de investigação.

No Primeiro Capítulo tem-se como objetivo central a abordagem dos escritos teóricos pioneiros<sup>3</sup> sobre administração escolar, a partir das obras de Leão (1945), Ribeiro (1986), Lourenço Filho (2007) e Teixeira (1961, 1964, 1997). Busca-se identificar os elementos que convergem para a legitimação da importância da administração escolar como campo de estudos, reconstituindo estas primeiras elaborações teóricas de forma a acompanhar a racionalidade empregada no processo de administração das instituições escolares e os fundamentos que as sustentam.

Partindo dos elementos apresentados anteriormente, o Segundo Capítulo situa o momento de crítica em relação ao modelo de administração escolar, apontando sua inoperância frente aos anseios de democratização e transformações na sociedade Brasileira, marcantes na década de 1980. Para tanto, parte-se das contribuições de Arroyo (1979), Félix (1985), Paro (2000) e Lück (2007) tanto no sentido da crítica à administração escolar, quanto na identificação das proposições que convergem para o conceito de gestão escolar democrática, legitimado enquanto princípio da educação pela Constituição Federal de 1988.

No Terceiro Capítulo, a partir da contribuição de diversos autores, faz-se uma aproximação entre a institucionalização da gestão democrática no campo educacional e as mudanças no mundo do trabalho, a partir do modelo de produção toyotista e do Estado Neoliberal. A partir disso, faz-se um esforço analítico de identificação de mudanças e continuidades da base teórica da administração escolar para a gestão escolar.

Este estudo aponta para a importância de situarmos as mudanças no campo educacional frente às transformações na sociedade, identificando as contradições e confluências entre os anseios da população e as demandas de um sistema de produção e civilização – capitalismo (IANNI, 1995). No caso da gestão democrática, esta compreensão aponta para a identificação dos elementos concretos que atuam como condição ou contradição na materialização desta política educacional em prática social.

---

<sup>3</sup> Ressalta-se que o termo pioneiro é utilizado aqui no sentido de primeiros, precursores na teorização sobre administração escolar. Embora muitos dos autores tenham sido pioneiros da Educação Nova não é esta a conotação enfocada neste estudo. Outra ressalva que se faz em relação ao termo pioneiro é de que os autores em questão são considerados pioneiros em relação aos *escritos teóricos* sobre administração escolar e não em relação a *escritos em geral*, uma vez que vários escritos foram produzidos sobre a administração/organização escolar, como o caso dos jesuítas.

# CAPÍTULO I

## OS PRIMEIROS ESCRITOS DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL

---

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 brasileira até então. No entanto, a ausência de um sistema de ensino para a população, fruto do descaso dos governantes daquele período, não favoreceu o desenvolvimento de um corpo teórico em relação à administração educacional. As publicações que existiam até a Primeira República consistiam em “memórias, relatórios e descrições de caráter subjetivo, normativo, assistemático e legalista<sup>4</sup>” (SANDER, 2007a, p. 21).

É na década de 1930 que a trajetória da administração da educação toma um novo rumo, “começamos a escrever um novo capítulo no campo da administração da educação” (SANDER, 2007b, p. 425). Neste momento, o contexto educacional acadêmico encontrava-se imerso nos ideais progressistas de educação, em contraposição à educação tradicional, a qual não mais favorecia os ideais de desenvolvimento do país naquele período, que se voltava para o avanço da industrialização. Tal cenário educacional, constituiu-se em virtude, principalmente,

---

4 Segundo Sander (2007a), a administração escolar, do período colonial até o início do século XX, era baseada no enfoque jurídico de caráter normativo e dedutivo, vinculado à tradição do direito romano que fora transplantado ao Brasil pela influência de sua colonização. Exerceu influência também a filosofia escolástica, veiculada através da prática educacional jesuítica, e a filosofia positivista, que se refletiu na adoção dos currículos enciclopédicos e nas práticas prescritivas e normativas de administração escolar (preocupação com a “ordem e o progresso”).

da influência do movimento pedagógico da Nova Escola<sup>5</sup>, especialmente, da corrente norte-americana protagonizada por John Dewey.

Estes novos ideais de educação foram frutos de um conjunto de mudanças ocorridas no final do século XIX e início do século XX, nos campos econômico, político, cultural e científico, momento em que se engendram as bases do capitalismo industrial na Europa e aos poucos se alastra a outros continentes. Decorrentes desta reorganização da sociedade constituem-se novas dinâmicas sociais, resultando em diferentes exigências ao processo educacional. Os avanços científicos, no campo da Psicologia, Medicina e Psiquiatria, impulsionados pelas demandas deste período, ofereceram as bases para o desenvolvimento de uma racionalidade pedagógica capaz de combinar necessidades individuais e sociais, visando a um retorno mais efetivo para a sociedade capitalista (VEIGA, 2007). A necessidade de mão-de-obra para as indústrias demandava um trabalhador que atendesse às exigências de velocidade e de eficiência dos resultados, necessidades do modelo produtivo fordista/taylorista. A escolarização, neste período, generaliza-se, passando a se constituir em processo decisivo tanto no âmbito do progresso individual, quanto social.

Diante deste contexto internacional, o discurso dos principais intelectuais brasileiros, defensores da Escola Nova, pautava-se na necessidade de maior cientificização do campo educacional acompanhado da ampliação na oferta educacional. Aliada a isso, havia também uma pressão social em torno do atendimento escolar, alimentada pelo desejo de erradicação do analfabetismo, seja pela visão de que “extirpar esta ‘vergonha nacional’ colocaria o país *pari passu* com o mundo desenvolvido, seja porque aumentaria o número de votantes, seja porque alguns grupos populares já haviam compreendido a alfabetização como instrumento político” (GIORGI, 1992, p.56).

---

5 Movimento pedagógico que se desenvolveu impulsionado pelo avanço da ciência e das necessidades sociais engendradas com o surgimento do capitalismo industrial. A principal inovação que esta teoria trouxe para o campo educacional foi deslocar o centro do processo pedagógico do professor para o aluno. Por outro lado, há muitas críticas realizadas a esta tendência pedagógica, como a produção de um processo de psicologização da criança, vendo-a, muitas vezes, descolada de sua realidade social, aumentando assim as desigualdades sociais, uma vez que diferentes condições sociais não são consideradas no processo educativo; promoveu/promove adaptação da educação às demandas do sistema capitalista, sem questionar a organização da sociedade de sua época; sua dificuldade de realização nas escolas públicas, uma vez que demanda um custo superior ao ensino tradicional; entre outras.

Criou-se com isso uma áurea de otimismo em torno da educação, colocando-a como redentora da sociedade. Conforme descreve Cury,

O período, mais conturbado pelo desenvolvimento do modo de produção capitalista, acelerador do desenvolvimento urbano-industrial, cria um clima de ansiedade pelo bem-estar social e prosperidade nacional. E só uma educação “prática” (evidentemente própria da força de trabalho) voltada para tais objetivos seria capaz de superar o “atraso e ignorância”. Ao “entusiasmo pela educação” se sucede agora um “otimismo pedagógico”. Tal otimismo se expressou na proposta de reforma das escolas existentes. A disseminação escolar não basta e nem é adequada sem os princípios escola-novistas. A escola seria mais eficiente, seu espírito científico qualificaria o ensino, a psicologização do processo educacional capacitaria o aluno segundo suas virtualidades, a administração escolar racionalizaria o processo educacional. Enfim começa a se fazer presente no Brasil a idéia da Reconstrução social pela Reconstrução educacional (1978, p. 19).

Data deste período, o Manifesto dos Pioneiros da Educação que, tendo como eixo principal a defesa dos princípios escolanovistas para a educação, mencionava, dentre outras questões, a falta de “espírito filosófico e científico na resolução dos problemas da administração escolar” como principal responsável pela “desorganização do aparelho escolar” (MANIFESTO, 1932). Este reconhecimento reflete o momento histórico em que se fomentavam as bases para o surgimento dos primeiros escritos sobre a temática da Administração Escolar, sendo a maioria destes encarregados pelos próprios educadores participantes do Manifesto<sup>6</sup>.

Dentre as condições que favoreceram estes escritos, uma delas foi a criação da cadeira de Administração Escolar na Universidade de São Paulo (USP)<sup>7</sup> e no Instituto de Educação do Rio de Janeiro<sup>8</sup>. Na USP, Roldão Lopes Barros foi o primeiro professor da referida disciplina, sendo o introdutor das idéias de Henry Fayol nos estudos de Administração Escolar. Embora não tenha produzido nenhum escrito sobre o tema, foi orientador do trabalho de José Querino Ribeiro: *Fayolismo na Administração das escolas Públicas* (1938). Tempos depois, Querino Ribeiro elabora outra obra, *Ensaio sobre uma teoria de Administração Escolar* (1953), resultante da tese defendida ao ingressar como professor na Cátedra de Administração Escolar e Educação Comparada, na Universidade de São Paulo.

---

6 Dos autores a serem abordados neste estudo, apenas Antônio Carneiro Leão não se encontra na lista de assinaturas do Manifesto, no entanto, também foi um defensor e introdutor das idéias da Escola Nova no Brasil, chegando a implementar reformas educacionais baseadas nos princípios escolanovistas no Distrito Federal (RJ) e em Pernambuco.

7 Na USP esta disciplina era denominada Administração e Legislação Escolar, fazendo parte do Currículo do curso de formação de Diretores e Inspectores Escolares do Ensino Primário, também recém criado.

8 Disciplina incluída no currículo do Curso Pedagógico.

Outro escrito que surge desta mesma trajetória é o livro de Antônio Carneiro Leão, *Introdução à Administração Escolar* (1939), resultado de seus estudos e atuação como professor na Cadeira de Administração Escolar na Universidade do Distrito Federal e, posteriormente, na Universidade do Brasil.

Além disso, algumas produções foram decorrentes da atuação de intelectuais escolanovistas em reformas empreendidas no campo educacional neste período, como no caso da obra de Anísio Teixeira, *Educação para a Democracia: introdução à administração escolar* (1936), que se constitui em grande parte do relatório de sua atuação na Secretaria de Educação e Cultura do Distrito Federal, no período de 1931 a 1935. A obra de Lourenço Filho, *Organização e Administração Escolar: curso básico*, publicada em 1963, também resultou desta trajetória. Leonor Maria Tanuri expressa, no prefácio da 2ª edição desta obra, que “certamente a longa experiência de Lourenço Filho em cargos administrativos, (...), seria sistematizada e consolidada para a construção das bases teóricas da Organização e Administração Escolar” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 10).

Os autores e obras<sup>9</sup> mencionados acima constituirão o material histórico-bibliográfico sobre o qual se dará a investigação e compreensão dos primeiros contornos teóricos do campo da administração escolar. A escolha destes autores deu-se pelo fato de serem considerados os pioneiros nos escritos teóricos sobre a temática da administração escolar no Brasil. Seus escritos são considerados os primeiros traços conceituais sobre administração escolar, favorecendo as bases iniciais para a consolidação deste campo de estudos no meio educacional brasileiro. Nas palavras de Sander,

Foi com as aulas e os escritos destes pioneiros destes mestres de gerações de educadores brasileiros que aprendemos as primeiras lições de administração escolar e fizemos nossos primeiros exercícios de pesquisa educacional nos bancos dos Institutos de Educação, Escolas Normais e Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras (2007b, p. 425).

Ao tratar dessas obras, buscar-se-á enfatizar as idéias concebidas e defendidas pelos autores em relação à administração escolar, identificando os referenciais teóricos que levam a compor os escritos em que se assenta este campo do conhecimento. Leva-se em consideração o contexto em que são produzidos cada

---

<sup>9</sup> Serão abordados também mais dois artigos de Anísio Teixeira (1961; 1964), a fim de elucidar o pensamento do autor, quanto à administração escolar.

um dos escritos, tendo em vista o entendimento de que o campo educacional constitui-se como “arena de lutas, de conflitos nos quais os agentes almejam impor, como legítimos, os arbitrários culturais mais compatíveis com os seus capitais” (PEREIRA e ANDRADE, 2007, p.139). Segundo Bourdieu (2002, p. 88), “é a própria luta que faz a história do campo; é pela luta que ele se temporaliza”, e tais lutas se configuram principalmente através das pressões conjunturais de seu tempo.

Portanto, não se trata aqui de julgar os autores pelas suas idéias acerca da Administração escolar, mas de compreendê-las como situadas em um espaço-tempo circunscrito por condições teóricas, culturais, políticas e econômicas. Neste sentido, este estudo não visa a estabelecer um histórico das rupturas das idéias relacionadas à Administração Escolar, mas de sua evolução a partir de novos elementos que se agregam no decorrer das mudanças que se processam no campo educacional e na sociedade como um todo.

Antecipando alguns elementos que serão encontrados nesta fase inicial da administração escolar, a Abordagem Clássica da Administração<sup>10</sup>, que se desenvolve neste período, em virtude das necessidades do sistema de produção capitalista em ascensão, servirá de arcabouço teórico para se pensar a administração em âmbito escolar. A ânsia por cientificizar o campo educacional, e as preocupações em torno da administração neste espaço conduzem os autores a adequar os princípios da administração geral<sup>11</sup> aos objetivos da educação.

Ao introduzir cada uma das obras em foco neste estudo, optou-se por fazer uma breve apresentação da trajetória profissional dos autores, pelo fato de estar-se de acordo com a visão de que as idéias se constroem também com base em valores e vivências dos sujeitos.

### **1.1 Antônio de Arruda Carneiro Leão**

Nascido no segundo dia do mês de Julho de 1887, na cidade de Recife – PE, Antônio Carneiro Leão (figura 1) era filho de Antônio Carlos Carneiro Leão e Elvira

10 A abordagem Clássica da Administração é composta por duas correntes que se desenvolveram no início do século XX, embora em contextos distintos: nos Estados Unidos a Escola de Administração Científica, tendo como principais expoentes Frederick Winslow Taylor (1856-1915) e Henry Ford (1863-1947); na França desenvolveu-se a Teoria Clássica, a partir dos trabalhos de Henri Fayol (1841-1825). A primeira corrente desenvolveu uma teoria administrativa com ênfase nas tarefas, enquanto a segunda a ênfase estava na estrutura (CHIAVENATO, 1983).

11 O termo administração geral é utilizado para referir-se à Abordagem Clássica da Administração, em virtude de que o primeiro termo é mais recorrente na literatura em geral.



Figura 1 - Antônio Carneiro Leão e Albert Einstein  
Fonte: Acervo da ABL

Cavalcanti de Arruda Câmara Carneiro Leão. Desde cedo se interessou pelos estudos, chegando a formar-se em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito do Recife, em 1911 e, posteriormente, doutorou-se em Filosofia (NISKIER, 2003).

Segundo Niskier (2003), já aos 18 anos, ao proferir uma Conferência no I Congresso Brasileiro de Estudantes, do qual era Vice-Presidente, teve origem seu primeiro escrito sobre educação, a obra *Educação*, publicada em 1909. Barbosa Lima Sobrinho, em seu discurso de recepção de Carneiro Leão à Academia Brasileira de Letras, em 1945, assim se referia a esta obra: “Com esse livro dos 18 anos traçastes o programa de toda a vossa existência. E não houve circunstância, nem contingências que vos afastassem da linha de conduta e dos ideais a que resolvestes servir” (SOBRINHO, 1945).

Sua trajetória foi marcada por atividades em diversos setores da atividade educacional: foi professor universitário, lecionando Filosofia, Administração Escolar e Educação Comparada; professor visitante e conferencista em universidades dos Estados Unidos, França, Uruguai e Argentina; Diretor da Instrução Pública no Rio de Janeiro (1922-1926), Secretário de Estado do Interior, Justiça e Educação do Estado de Pernambuco (1929-1930); diretor do Instituto de Pesquisas Educacionais da Prefeitura do Distrito Federal na administração Anísio Teixeira (1934); criador e diretor do Centro Brasileiro de Pesquisas Pedagógicas da Universidade do Brasil; Membro correspondente do Institut de France e doutor *Honoris Causa* pela Universidade Autônoma do México; membro *Honoris Causa* de universidades argentinas e de várias instituições latino-americanas; oficial da Legião de Honra da França e da Ordem do Leão Branco da Tchecoslováquia; foi membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, do Instituto de França (sucessor de John Dewey), da Real Academia Espanhola, da Academia das Ciências de Lisboa, da Academia Brasileira de Letras, entre outros<sup>12</sup>.

Em verbete escrito sobre o autor, Araújo (2002) ilustra o pensamento e prática de Leão, a exemplo dos demais intelectuais de seu tempo, como defensor

da necessidade da modernização da sociedade brasileira, abraçando o nacionalismo; do desenvolvimento da economia brasileira por intermédio da educação, que, utilizando-se os métodos ativos, formasse indivíduos produtivos, abertos a uma nova ordem sócio-econômica, estimulando a iniciativa e a capacidade de realização, promovendo assim a qualificação

---

12 Informações obtidas no site da Academia Brasileira de Letras ([www.academia.org.br](http://www.academia.org.br)).

profissional, a difusão da educação moderna, em bases científicas, à qual também atribuíram um poder imensurável, auxiliando na regeneração e elevação da raça, constituindo-se na garantia da construção do almejado Estado Moderno (ARAÚJO, 2002, p. 115).

Faleceu aos 79 anos, em 30 de outubro de 1966, na cidade do Rio de Janeiro. Em discurso proferido pelo Presidente da Academia Brasileira de Letras, Austregésilo de Athayde, por ocasião de sessão destinada à memória do Acadêmico, Carneiro Leão foi lembrado da seguinte forma:

Antônio Carneiro Leão foi o sucessor do homem que é, universalmente, considerado como o maior filósofo da educação do século XX: John Dewey. De fato, tem despertado, não só aqui no Brasil como mesmo fora, certa curiosidade em torno de quem era Carneiro Leão, para merecer tão alta honra, de suceder no Instituto de França, que é, sem, dúvida, um dos órgãos culturais de maior prestígio do mundo inteiro, àquele que tinha afinal conseguido apresentar-se aos seus contemporâneos como o maior intérprete do pragmatismo, aplicado aos problemas da educação do nosso século (ATHAYDE, 1966 *apud* NISKIER, 2003, p. 18).

Dentre mais de 20 obras publicadas, encontra-se em 1939 a publicação do livro intitulado *Introdução à Administração escolar*. Nesta obra, expressa suas concepções e práticas referentes à administração escolar, ao mesmo tempo em que apresenta ao público leitor uma espécie de manual para o desenvolvimento de cursos para a formação de administradores escolares<sup>13</sup>, resultando no primeiro esforço de sistematização do conhecimento nesta área, publicado no Brasil (SOUZA, 2006).

A Edição abordada neste trabalho é a 2ª, publicada em 1945. Já na leitura das primeiras páginas da obra, percebe-se a perspicácia do autor ao abordar o tema. De forma detalhada, situa funções e práticas de administração escolar comparando-as entre diferentes países. Trata-se, desta forma, de uma obra de *Administração Escolar*<sup>14</sup> na perspectiva da Educação Comparada, campos que, por muito tempo, atuaram bastante próximos (SOUZA, 2006).

---

13 Sua intenção justifica-se frente ao quadro de cursos de formação de Administradores Escolares no Brasil, os quais ensaiavam seus primeiros passos neste período. A própria Cadeira de Administração Escolar, surge nas Universidades apenas na década de 1930 e carecia de legitimação neste ambiente.

14 Embora o título da obra refira-se à Administração Escolar, entendida no âmbito da escola, Leão abarca em sua teorização a Administração da Educação, pois o Diretor Escolar é um subordinado do Diretor da Educação e sua função está diretamente relacionada à sua política. Percebe-se quanto a isso que o autor não faz distinção entre Administração Escolar e Administração Educacional.

No prefácio do Livro<sup>15</sup>, o próprio autor apresenta a justificativa de a obra tratar do tema da Administração Escolar:

Nenhum problema escolar sobrepuja em importância o problema de administração. O recente desenvolvimento dos sistemas nacionais de educação e a complexidade crescente dos serviços requeridos na organização e no funcionamento de uma escola moderna estão exigindo a formação de técnicos de administração realmente capazes (LEÃO, 1945, p. 09).

Com a expansão da oferta educativa a partir do início do século XX, e conseqüentemente, com a complexificação do processo administrativo da educação, a tarefa de dirigir a educação passa a ser uma das mais difíceis, na visão do autor. Esta situação gera a necessidade de conceber um tipo de administração modernizada e, neste contexto, “A administração da educação começa a inspirar-se na organização inteligente das companhias, das empresas, das associações industriais ou comerciais bem aparelhadas” (LEÃO, 1945, p. 154).

Coerente com os princípios de cientificização do campo educacional tão em voga em sua época, Leão opunha-se à idéia de administração como conquista empírica, fruto do exercício funcional. Sua defesa girava em torno de cursos preparatórios para a formação de administradores escolares, qualificando-os técnica e cientificamente, a partir de estudo em “contato íntimo com a realidade” (LEÃO, 1945, p. 161).

Situando a administração escolar no âmbito da administração geral, entende, com base em Henry Fayol<sup>16</sup>, que esta prática compreende:

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

---

15 O livro divide-se em 6 capítulos. O primeiro capítulo trata da Organização e Administração; o segundo trata de introduzir a técnica da Administração Escolar; o terceiro volta-se à Inspeção Escolar; o quarto aborda a flexibilidade dos Cursos; o quinto destina-se à articulação de cursos, e por fim o sexto encerra a discussão do livro tratando do problema do método. Em atendimento aos objetivos deste estudo, tratar-se-á mais especificamente do conteúdo dos capítulos I, II e III.

16 Foi um Engenheiro de Minas, francês, que contribuiu para a origem da Teoria Clássica da Administração, tendo como base a empresa capitalista, no século XIX. Sua maior contribuição foi a de identificar as funções básicas da Administração: Prever, Organizar, Comandar, coordenar e Controlar, às quais atribuiu certa universalidade (CHIAVENATO, 1983).

Estes princípios, que foram pensados inicialmente para a empresa capitalista, ao serem adequados ao “negócio” educacional, vão adquirir o seguinte sentido, na visão de Leão:

As operações técnicas referem-se à distribuição de material e de pessoal, a providências para o melhor rendimento; as financeiras, à economia de recursos para o máximo de produção; as de segurança, ao zelo pela economia dos utensílios e petrechos em uso, bem como pela satisfação e tranqüilidade dos professores, funcionários e alunos; as de contabilidade, ao cuidado pelo material e ao conhecimento exato de tudo quanto existe e quanto ainda é necessário; às administrativas, à capacidade de prever para prover, de organizar os serviços, de dirigir sem parecer que dirige, de colaborar e conseguir a colaboração, de coordenar, de estar a par do trabalho realizado (LEÃO, 1945, p. 11).

Apesar de situar tais “leis gerais” da administração, Carneiro Leão reconhece que em se tratando de administração escolar esta se encontra diretamente relacionada às características de seu povo. E isto ele pôde comprovar ao comparar a organização e administração da educação de diferentes países, como França, Rússia, Estados Unidos, Inglaterra, entre outros. Diante destas diferenças, o autor conclui que a forma de governar o Estado reflete diretamente nas práticas de administração educacional de seu território: “Um Estado de governo centralizado, unitário, totalitário, não pode presumir uma administração de ensino flexível, autônoma, constituída por cooperação de vontades livres.” (LEÃO, 1945, p. 45) e assim por diante.

Ao fazer esta relação entre características locais e Administração da Educação no Brasil, Leão (LEÃO, 1945, p. 80) afirma que esta não conseguiu escapar “às vicissitudes da vida política e social” do país. Inicialmente, no período Jesuíta, a administração se dava sob domínio particular, e mesmo com a primeira iniciativa do poder público em organizar e administrar a educação, em 1772, esta continuou a ser determinada por interesses privados dos governantes.

No entanto, Leão não compreende dentre estas características que impedem a adoção inflexível dos princípios da administração geral, a diferença entre os objetivos educacionais e aqueles para os quais tais princípios foram concebidos – os objetivos do sistema de produção capitalista. Coerente a isso a obra passa a abordar como deveria ser a organização de um sistema de ensino, desde a organização mais geral até a organização e administração das unidades escolares.

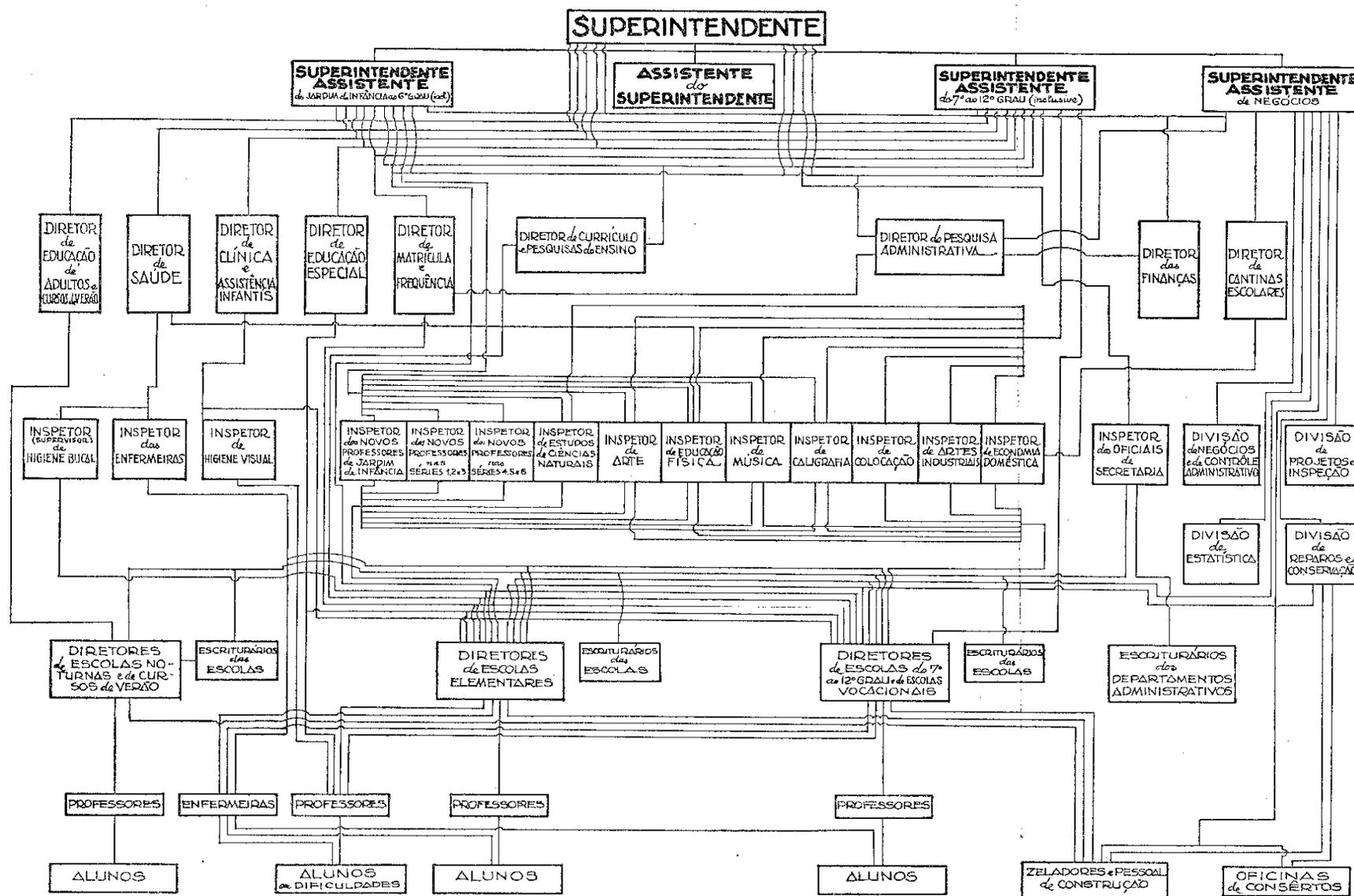


Figura 2 - Administração da Educação na perspectiva de Carneiro Leão  
 FONTE: LEÃO, Antonio Carneiro, 1945, p. 155.

O organograma apresentado (Figura 2) deixa explícita uma forma de organização baseada na hierarquia das funções, o que não poderia ser diferente levando-se em consideração a base teórica (Fayolismo) na qual assenta sua elaboração. Nesta perspectiva de Administração, os diretores assumem papel preponderante. O Diretor da Educação é a figura central (no organograma aparece como superintendente), pois é ele quem “dirige o trabalho modelador de outras vidas, ajuda a progredir, mental e moralmente a comunidade inteira. É o líder, condutor educacional de sua gente, o árbitro nos assuntos de educação.” (LEÃO, 1945, p. 158).

Para o desempenho desta tarefa, o Diretor, que deve ser um sujeito culto e experiente, precisa exercer funções, tais como: preparar o orçamento para os serviços sob sua superintendência; revisar e determinar a política educacional, conforme as realidades sociais presentes e previsões futuras; escolher o pessoal técnico administrativo sob sua direção (assistentes, diretores de área, diretores escolares, inspetores); escolher os locais para instalação das escolas; participar da criação e da avaliação dos currículos e programas escolares; escolher e distribuir materiais necessários, etc. Além de conhecer a técnica administrativa, o Diretor precisa conhecer o modo de vida e de educação de sua época, compreendendo as teorias da Psicologia, Filosofia e Sociologia Educacional, para que possa desenvolver estratégias administrativas de pôr em prática seus ideais de educação. Em suma, o Diretor que “renova, deve ser educador, no mais amplo sentido do termo” (LEÃO, 1945, p. 159).

Dentre o pessoal técnico<sup>17</sup> responsável por materializar tal política de educação, está o Diretor Escolar. Na visão de Leão, este deve ser um educador com conhecimento da política educacional e dos saberes técnico-administrativos. Sendo este subordinado ao Diretor da Educação, deve ser leal a sua política, compartilhando seus pontos de vista.

De acordo com Souza (2006, p. 15), a visão do diretor escolar como defensor da política educacional mais ampla decorre da idéia hegemônica da época de que o “dirigente escolar é acima de tudo representante oficial do Estado, através de seu papel de chefe de uma repartição oficial, que é a escola pública e como tal, teria o dever de se comprometer com os rumos políticos da administração governamental”.

---

17 Dentre os técnicos do sistema de ensino encontram-se médicos, enfermeiras, dentistas, entre outros profissionais.

Leão defende que a função do Diretor não deve ser apenas administrativa, a exemplo do Diretor da Educação, mas também pedagógica:

Ele não deixa de ser educador, mas sua ação amplia-se. É então o coordenador de todas as peças da máquina que dirige, o líder de seus companheiros de trabalho, o galvanizador de uma comunhão de esforços e de ações em prol da obra educacional da comunidade (LEÃO, 1945, p. 167).

No entanto, ao traçar os objetivos da Administração escolar pode-se observar a predominância do caráter administrativo, em contraste ao caráter pedagógico de sua função.

- 1º.) Estabelecer uma finalidade precisa ao professor.
- 2º.) Traçar condições seguras e justas para admissão, promoção e graduação dos programas.
- 3º.) Tornar possível a construção de objetivos definidos.
- 4º.) Assegurar melhor classificação de alunos.
- 5º.) Assegurar melhor coordenação entre os professores.
- 6º.) Estabelecer um uso mais econômico de tempo do professor e do aluno.
- 7º.) Buscar condições para realizar uma educação mais econômica e mais eficiente. (LEÃO, 1945, p. 225).

Diante deste paradoxo, Souza (2006) levanta a hipótese de que, para Leão, a base da função do diretor escolar é pedagógica, como também o objetivo de seu trabalho. No entanto, o caminho para atingir tal objetivo se dá no campo administrativo. Desta forma, pode-se dizer que, para Leão, a função pedagógica do diretor (da Educação ou Escolar) está precisamente em desenvolver ações administrativas que visam a garantir as condições para o desenvolvimento de ações pedagógicas.

Em uma escola de maior porte o diretor não é capaz de orientar e administrar sozinho todas as ações que se realizam neste espaço, defende Leão, por isso precisa contar com auxílio de “peritos especializados”: os inspetores-orientadores. O uso deste termo é justificado, pelo autor, em razão da limitação etimológica de um termo e outro em separado. Juntos eles expressariam mais claramente a real função a que se designa este técnico. Tal função consiste, além da observação da atividade de alunos e professores, no “estudo de uns e outros, a análise, julgamento dos métodos e dos processos aplicados, a apreciação dos resultados conseguidos, com o fim de orientar e conduzir a obra escolar no sentido de uma construção futura” (LEÃO, 1945, p. 241).

Neste quadro de divisão do trabalho, ao professor cabe a função de “técnico cuja função é preparar o ambiente e os meios dentro dos quais e pelos quais a educação se processa naturalmente<sup>18</sup>” (LEÃO, 1945, p. 227). Dessa forma, segundo Leão, “A administração não é nem um privilégio exclusivo nem uma sobrecarga pessoal do chefe ou dos dirigentes; é uma função repartida, como as demais funções especiais, entre a cabeça e os membros do corpo social” (p. 10). Ou seja, a “cabeça”, no singular, refere-se ao Diretor da Educação, responsável por pensar a política educacional, no sentido de diretrizes, linhas gerais, e os membros, àqueles a quem compete colocar em prática tal política educacional.

Conforme salientado anteriormente, esta divisão técnica do trabalho em funções intelectuais e práticas assenta-se nos pressupostos da Abordagem Clássica da Administração, ou seja, nos princípios concebidos para o desenvolvimento da produção capitalista. Este preceito da administração escolar se constituirá em uma das principais críticas, décadas depois. No entanto, não se pode deixar de reconhecer a importância destas elaborações pioneiras, pois constituíram as primeiras bases sobre a qual o conhecimento em administração escolar pode iniciar sua trajetória.

## **1.2 José Querino Ribeiro**

O “Professor Querino”, como era chamado por quem o conhecia, segundo Meneses (2007), nasceu em 27 de fevereiro de 1907, na cidade de Descalvado, interior de São Paulo.

Iniciou sua trajetória no magistério como Professor primário no ensino rural, após concluir o curso Normal em 1924, pela Escola Normal de Pirassununga. Anos depois prestou concurso para Diretor de Grupo Escolar, exercendo esta função até receber o convite para fazer o curso de Administração Escolar, que acolhia sua primeira turma no também recente Instituto de Educação da Universidade de São Paulo. Estando na Academia, Ribeiro prolongou seus estudos no curso de Ciências Sociais, no qual se diplomou Bacharel e Licenciado, em 1940. Em seguida, no ano de 1943, doutorou-se em História da Educação no Brasil, iniciando suas atividades de docência no Ensino Superior na Faculdade de Filosofia da USP (DIAS, 2002).

---

18 Esta concepção de educação reflete os pressupostos escolanovistas, que concebe a função do professor como a de mediador do processo educativo.



Figura 3 – José Querino Ribeiro  
Fonte: Arquivo do Conselho Estadual de Educação de São Paulo

Iniciou a docência na área da Administração Escolar, em 1953, quando foi aprovado em 1º lugar para a Cátedra de Administração Escolar e Educação Comparada do Curso de Pedagogia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP. Com a Reforma Universitária de 1968 (Lei n. 5540/68), foi criada a Faculdade de Educação, em substituição à Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP, na qual assumiu o cargo de Professor Titular do Departamento de Metodologia de Ensino e Educação Comparada, em 1970 (MENESES, 2007).

Em sua trajetória acadêmica exerceu diversas atividades administrativas e, em função de sua liderança profissional, em 1961, juntamente com outros colegas professores, foi o principal fundador da ANPAE. Esta associação tinha como objetivo congregar os professores de Administração Escolar com o intuito de legitimar este campo de estudos como disciplina.

Inicialmente, ANPAE designava Associação Nacional de Professores de Administração Escolar, e, a partir de 1996, passou a denominar-se Associação Nacional de Política e Administração da Educação. Atualmente, esta Associação atua como congregadora de grandes debates sobre a Gestão da Educação, através de seus Simpósios e também na divulgação de pesquisas na área, através de sua revista, a RBPAE – Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.

Querino Ribeiro faleceu em São Paulo, em 1º de fevereiro de 1990, aos 83 anos. Nas palavras de Meneses, seu ajudante de cátedra, “Querino foi um excepcional ser humano; os artigos escritos sobre ele e os pronunciamentos que todos fazem dele são unânimes em elogiá-lo pelos seus méritos pessoais” (MENESES, 2007, p. 545). Exemplo disso são as palavras de Augusto Dias, ao escrever sobre Querino:

Seu estilo de administrador, como catedrático e, depois da reforma universitária, como chefe de departamento, ou ainda como diretor de faculdade, refletia seu modo de ser: magnânimo, mas também severo, quando a situação exigia; pleno de calor humano, mas exigente na cobrança do cumprimento do dever. Sabia empregar na vida prática os ensinamentos de sua teoria. Por sua inteligência, seu caráter exemplar, sua relevante contribuição para o desenvolvimento dos estudos pedagógicos, J. Querino Ribeiro merece ter seu nome inscrito no rol dos grandes educadores brasileiros (DIAS, 2007, p. 559).

Na sua produção acadêmica, as obras relativas à Administração Escolar alcançaram êxito e grande importância histórica, especialmente a obra considerada clássica, *Ensaio de uma teoria da Administração Escolar*, publicado em 1953, constituindo-se talvez na “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” (SOUZA, 2006, p. 17).

Para fins deste estudo será abordada apenas esta obra, considerada mais completa e que já traz em seu corpo teórico as elaborações produzidas na obra anterior intitulada *Fayolismo na administração das escolas públicas* (1938).

Os escritos que compõem este livro foram originalmente destinados à tese apresentada quando do concurso para a Cátedra de Administração Escolar e Educação Comparada, em 1953. Neste mesmo ano, o trabalho fora publicado na forma de Boletim, número 158, da antiga Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP, e adquiriu grande prestígio entre os acadêmicos e profissionais da área, conduzindo ao rápido esgotamento dos exemplares (DIAS, 2007).

Diante disso, por insistência de seus colegas, Querino concordou em publicar sua tese em forma de livro, após passar por minuciosas revisões do autor e de seu assistente de Cátedra, João Guadalberto de Carvalho Meneses, que se tornou co-autor da obra. A 1ª Edição do livro deu-se no ano de 1978, sendo reeditado em 1986. Este estudo monográfico privilegiou a 2ª edição.

Nas primeiras páginas do livro, nos Esclarecimentos Preliminares, Querino Ribeiro apresenta uma justificativa para a escolha do título. Reportando-se ao termo ensaio afirma que é elucidativo da obra, pois “envolve a idéia de tentativa e, portanto, antidogmatismo” (RIBEIRO, 1986, p. 02). Ressalta também que o termo teoria fora empregado no sentido de “uma concepção com base nos fatos e nunca definitiva, mas dinâmica, em constante expectativa de renovação, portanto, também antidogmática” (RIBEIRO, 1986, p. 02).

Feitas estas considerações o livro passa a abordar do tema da Administração Escolar<sup>19</sup>, organizando o estudo em três partes: Fundamentos da Administração Escolar, Conteúdo da Administração Escolar e Processos da Administração Escolar. Na primeira parte, Ribeiro transcorre sobre as mudanças na sociedade e a complexificação do papel da escola, identificando a importância da administração escolar e teorizando sobre suas fontes de inspiração. Na segunda, ao abordar os conteúdos da administração escolar, adota uma perspectiva de conceituação de seus elementos. Na última parte, apresenta uma orientação sobre os processos de administração escolar tendo em vista os elementos teóricos apresentados nas partes anteriores.

Ribeiro (1986) argumenta que em decorrência do “progresso social geral<sup>20</sup>”, a escola ganha cada vez mais importância “na constelação das instituições sociais: suas atividades específicas começam a ser sobrecarregadas pela multiplicação, variação e extensão das coisas que deve ensinar e fazer aprender” (RIBEIRO, 1986, p. 27). Ao lado disso, a estatização do ensino submete a escola à lógica do financiamento público, o que implica a este organismo a responsabilidade de apresentar resultados adequados ao máximo, frente o investimento.

Esta situação impõe a necessidade de mecanismos intermediários que dêem conta de garantir bons resultados, neste contexto em que a escola via-se frente à necessidade de coordenar suas tradicionais funções às novas demandas do

---

19 Ribeiro explicita a diferença entre administração escolar e administração educacional: “A administração escolar envolverá, portanto, apenas os aspectos da educação e da instrução que se enquadrarem e se desenvolvam dentro do processo de escolarização. Assim, ela não poderá ser chamada, indiferentemente, por exemplo, Administração Educacional, pois seria outra coisa, pelo menos mais extensa e mais complexa.” (1986, p. 08). Neste sentido, Ribeiro traz uma abordagem que se distingue de Leão (1945), conforme nota de rodapé número 14.

20 Ribeiro explicita qual a conotação atribuída a progresso: “tomamo-lo aqui no sentido de resultado da multiplicação das necessidades e exigências sociais conseqüentes do aumento quantitativo e qualitativo dos contatos entre os grupos humanos, por meio das inúmeras técnicas modernas de comunicação, que intensificaram as dinâmicas das sociedades” (1986, p. 23).

desenvolvimento social e econômico do país. Neste sentido, Ribeiro, como também Leão, visto anteriormente, via a efetivação de uma administração escolar segura como uma alternativa necessária:

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

Diante disso, a teoria da administração escolar que o autor apresenta tem como um de seus fundamentos as atividades da escola, baseando-se na filosofia de educação, política da educação e ciências correlatas ao processo educativo. Na visão de Ribeiro, a Administração escolar deve atender “antes de mais nada, a uma filosofia e a uma política de educação” (RIBEIRO, 1986, p. 36). Filosofia de educação é entendida pelo autor como objetivos e ideais de educação, “é a especulação e justificação das razões por que se educa e a escolha e determinação dos fins que se pretende alcançar com o processo educativo” (RIBEIRO, 1986, p. 46). A política de educação, por sua vez, opera como meio, *modus faciendi* com que almeja realizar os objetivos e ideais da filosofia de educação, “é o estilo de aplicação dos meios educativos disponíveis, para atingir os fins propostos pela Filosofia da Educação” (RIBEIRO, 1986, p. 46). Como suporte na definição destes fins e meios do processo educativo estão os conhecimentos das ciências correlatas à educação, como a Biologia, a Psicologia e a Sociologia.

Outro fundamento da Administração escolar, na teoria de Ribeiro, são os princípios em que se assenta o processo de escolarização moderna, os quais podem ser identificados com a concepção de educação veiculada principalmente através dos pressupostos do movimento pedagógico da Escola Nova. Tais princípios são: *liberdade* – “a base da atividade criadora; mais do que isso, a liberdade, de certo modo, é inerente à atividade criadora” (RIBEIRO, 1986, p. 50); *responsabilidade* – “expressa na frase de Claparède: ‘querer o que faz, e não, fazer o que quer’” (RIBEIRO, 1986, p. 51); *unidade* – “tem o sentido de um esforço de convergência sobre os pontos que constituem os juízos de valor aceitos pela sociedade, dos quais a escola não pode se afastar, sob pena de perder seu legítimo significado” (RIBEIRO, 1986, p. 23); *economia* – trata-se de “tirar dos enormes dispêndios o melhor e maior proveito possíveis” (RIBEIRO, 1986, p. 55); e *flexibilidade* – diz respeito à natureza da função escolar na sua relação entre

necessidades sociais e individuais, assim os aspectos da estrutura da escola precisam estar de acordo com este princípio, “já pela disposição de seus órgãos, já pelas disponibilidades técnicas de abordagem e tratamento dos alunos, já pelos planos traçados para atender às necessidades sociais” (RIBEIRO, 1986, p. 56).

Por fim, o último fundamento da administração escolar está nos estudos da administração geral. A exemplo do que ocorrera com o Estado e as empresas privadas na solução de suas dificuldades decorrentes do *progresso social* – a adoção dos princípios da administração geral – “a escola não precisou mais do que inspirar-se neles para resolver as suas (...) teve apenas de adaptá-los a sua realidade (RIBEIRO, 1986, p. 60).

Assim, Ribeiro adentra na teoria da Administração Científica, a partir de Taylor e na Teoria Clássica, a partir de Fayol, para buscar subsídios à teoria da Administração Escolar. Embora criticando a excessiva e desumanizadora<sup>21</sup> divisão do trabalho da teoria de Taylor e a exagerada ênfase à unidade de comando, na teoria de Fayol, Querino Ribeiro afirma que isto não tira o mérito das tais elaborações teóricas, o que se presume da parte do autor a ausência de uma crítica mais acurada em relação às conseqüências sociais desta concepção.

Diante das elaborações de Taylor e Fayol, Ribeiro resume suas principais contribuições a respeito da administração:

A administração é um problema natural inerente a qualquer tipo de grupo humano em ação.

A administração é uma atividade produtiva.

A administração é um conjunto de processos articulados dos quais a administração é parte.

Administração pode ser tratada por método científico.

Administração interessa a todos os elementos do grupo, embora em proporção diferente. (RIBEIRO, 1986, p. 64).

Adotar estes elementos científicos na teoria e prática da Administração Escolar representava para o contexto daquele período uma espécie de “antídoto” às tradicionais e conservadoras formas de pensar e organizar a escola (SOUZA, 2006). Assim, a concordância com tais elementos da administração científica leva Ribeiro a defender que:

a) A *Administração Escolar* é uma das aplicações da Administração Geral; ambas tem aspectos, tipos, processos, meios e objetivos semelhantes. b) a

---

21 Ribeiro argumenta em relação a este ponto, afirmando que “Taylor não dispunha em sua época de conhecimento e experiências que lhe permitissem distinguir entre as inconveniências psicossociais resultantes da superespecialização” (1986, p. 62).

*Administração Escolar* deve levar em consideração os estudos que se fazem nos outros campos da Administração e, por sua vez, pode oferecer contribuições próprias utilizáveis pelos demais. (RIBEIRO, 1986, p. 95).

Este paralelo entre aspectos, tipos, processos, meios e objetivos da Administração Geral e Administração Escolar, rende as principais críticas em relação ao trabalho de Ribeiro. Paro (2007) afirma que aí reside um paradoxo na obra de Ribeiro: ao mesmo tempo em que afirma que a administração escolar tem como finalidade a mediação para a realização de objetivos educacionais, sendo que o processo educativo tem como fim último a formação de sujeitos autônomos, como pode atender a objetivos semelhantes ao da administração geral<sup>22</sup>, que visa em última instância à produção, subsumindo a condição de sujeito dos envolvidos?

Diante dos fundamentos expressos na primeira parte do livro, Ribeiro inicia a segunda parte introduzindo os objetivos da Administração Escolar. São eles: *unidade* e *economia*. Em relação ao primeiro, o autor retoma uma das razões da necessidade da administração escolar: a complexificação da escola e seu decorrente risco à unidade de seu trabalho. Diante disso, a administração escolar teria a tarefa de reunir esforços para garantir a unidade do trabalho desenvolvido na escola, permitindo a concretização da sua filosofia de educação. Quanto ao segundo objetivo, refere-se à realização do trabalho escolar com o “melhor rendimento com o mínimo de dispêndio” (RIBEIRO, 1986, p. 98), como também satisfação no trabalho, e isto se refere não apenas a elementos financeiros, mas também ao tempo, à didática e ao emprego de pessoal. Para tanto, Ribeiro reconhece que a divisão do trabalho pode ajudar, mas à administração escolar “cabe velar por que essa divisão não chegue a determinar, irremediavelmente, a perda de unidade” (RIBEIRO, 1986, p. 99). Em suma, “temos que, harmonia e equilíbrio pela unidade, e rendimento e satisfação pela economia, são os dois objetivos da *Administração Escolar*” (RIBEIRO, 1986, p. 99).

Na terceira parte do livro, conforme já se havia anunciado, Ribeiro aborda os processos da Administração Escolar. Tais processos dão-se em três momentos sucessivos: antes das atividades específicas e supletivas da escola: planejamento e

---

22 Esta afirmação do autor decorre do fato de que a administração geral foi pensada pela empresa capitalista. Em suas palavras: “A empresa que sempre trabalhou, que sempre subsidiou, que sempre esteve interessada em desenvolver princípios específicos ou gerais de administração é a empresa capitalista” (PARO, 2007, p. 565).

organização; simultaneamente a elas: comando e assistência à execução; ao fim de cada etapa de atividades: avaliação dos resultados e relatório crítico.

Quanto ao planejamento, o autor explicita que tal processo da administração escolar está destinado a, “partindo de uma idéia, examinar as condições de sua viabilidade e a determinação de preceitos que deverão servir de base e modelo para sua concretização” (RIBEIRO, 1986, p. 130). A organização, por sua vez, irá fornecer as condições para a concretização de tal planejamento, o que implica em determinar funções, estruturar órgãos, regular relações, administrar pessoal e material.

No que diz respeito à divisão de funções no trabalho escolar, Ribeiro, reconhece que as mesmas técnicas empregadas nas teorias da administração geral podem ser empregadas pela Administração Escolar, e “com os mesmos resultados de se conseguir a melhor execução das tarefas” (RIBEIRO, 1986, p. 136). No entanto, a especialização de funções na escola difere-se da empresa, pois não diz respeito a uma única tarefa, tendo em vista que “o tratamento dado a um parafuso é profundamente diverso daquele que deve ter um aluno!” (RIBEIRO, 1986, p. 134). Assim, Ribeiro toma emprestado as elaborações do estadunidense Charters<sup>23</sup>, enfatizando que, na escola, para o melhor execução das atividades a divisão do trabalho se dará quanto à série e às disciplinas a serem lecionadas, conforme quadro abaixo.

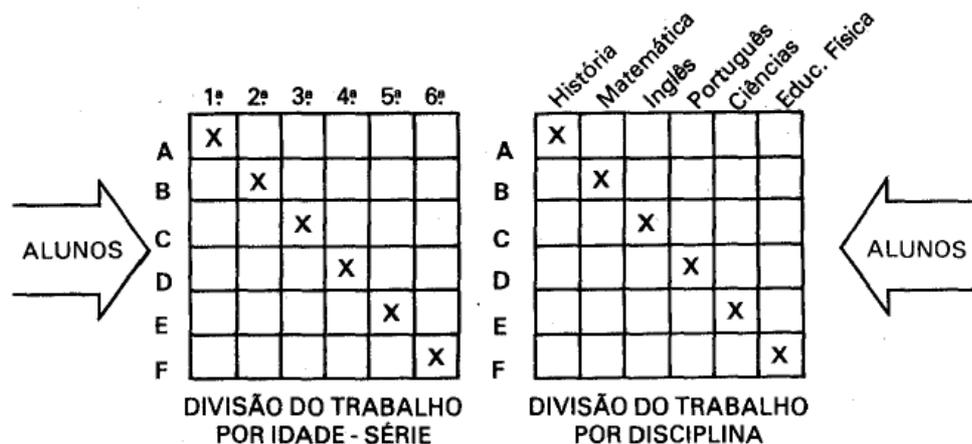


Figura 4 – Divisão do Trabalho no Ensino na perspectiva de Ribeiro  
Fonte: CHARTERS Jr, W. W. *apud* RIBEIRO, 1986, p. 135

23 CHARTERS Jr, W. W. An approach to the formal organization of the school. In: Behavioral Science and Educational Administration, cap. XI, D. E. Griffiths (Editor), Chicago, NSSE, The University of Chicago Press, 1964.

Esta organização encontra-se ainda hoje em algumas escolas, pois separa-se o trabalho por séries e disciplinas e cada professor desenvolve seu trabalho individualmente. Este modelo vem sendo muito criticado, uma vez que engessa as tentativas de um trabalho interdisciplinar e coletivo, que contribua para a formação integrada do aluno e ao mesmo tempo desenvolva uma cultura de cooperação nas escolas.

Na estruturação de órgãos o princípio fundamental é a autoridade, argumenta Ribeiro. O conceito de autoridade é entendido pelo autor como “o direito de mandar e de se fazer obedecer” (RIBEIRO, 1986, p. 137) e se faz imprescindível à estrutura hierárquica da organização. O diretor é autoridade por excelência na escola, ele “manda em virtude de uma lei que lhe dá esse direito e, também, porque mandar é uma das competências inerentes ao seu cargo” (RIBEIRO, 1986, p. 137). Ao mesmo tempo, Ribeiro ressalta que a base das relações humanas nas escolas ou nos sistemas de ensino “é a colaboração consentida e não fundada na autoridade com força para se fazer obedecer ou se fazer crer”. Diante disso, a estrutura funcional<sup>24</sup> de uma escola pode ser representada pela figura abaixo:

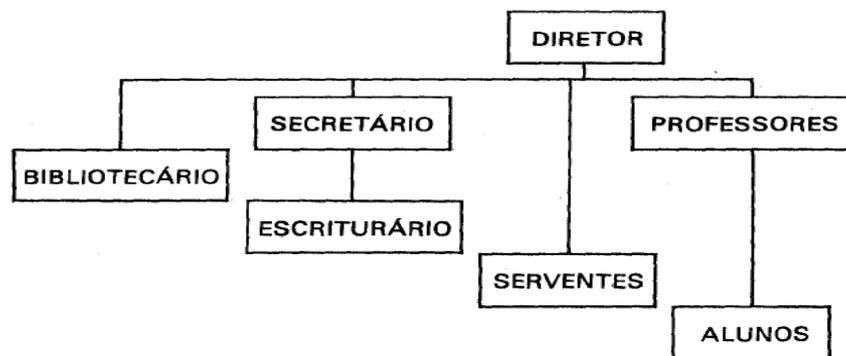


Figura 5 – Estrutura Funcional de uma escola na perspectiva de Ribeiro  
 FONTE: RIBEIRO, 1986, p. 138.

Ainda dentro do processo de organização há a necessidade de regulação das relações que, segundo Ribeiro, consiste em definir as normas de relacionamento entre os indivíduos, os materiais utilizados e produtos (bens ou serviços). Para tanto devem ser estabelecidos os manuais e regulamentos:

<sup>24</sup> Ribeiro (1986) alerta que se a escola exige uma estrutura complexa há a necessidade de pessoas qualificadas para exercer funções técnicas, como por exemplo, o coordenador pedagógico. Porém, alerta que nem sempre este pessoal técnico está investido de autoridade.

Os chamados *manuais* descrevem minuciosamente como os indivíduos devem utilizar os materiais (...) instruindo sobre técnicas, processo, cuidados, precauções e demais medidas pertinentes. Os *regulamentos* estabelecem as normas de procedimento dos indivíduos em relação aos chefes, subordinados e colegas do mesmo nível hierárquico (RIBEIRO, 1986, p. 140).

Por fim, o processo de organização também consiste em administrar o pessoal e material escolar, de modo que “os objetivos para o qual a empresa foi estabelecida sejam atingidos econômica e eficazmente” (RIBEIRO, 1986, p. 141).

No segundo momento das atividades escolares, ou seja, aquele em que estas estão sendo colocadas em prática, a administração escolar deve desenvolver os processos de comando e assistência à execução. Quanto ao processo de comando, Ribeiro ressalta que o termo é empregado em sentido oposto aos elementos militares que historicamente permearam sua conotação, sendo concebido aqui “em termos impessoais, para marcar o início, a duração e o término das atividades, segundo as conveniências determinadas pelos dados científico-objetivos do processo de escolarização.” (RIBEIRO, 1986, p. 153). A assistência à execução, por sua vez, constitui-se no processo que tem por finalidade o estímulo a cada um dos elementos humanos que operam na escola; a orientação dos trabalhos escolares, pois “presume-se, um diretor tem uma visão de conjunto melhor do que o professor”; a coordenação, visando a manter a unidade do trabalho escolar, tendo em vista a divisão do trabalho; por fim, o controle e supervisão, que diz respeito ao controle de funcionamento de todas as atividades e processos desenvolvidos na escola (Ribeiro, 1986, também se refere a este processo com o termo Supervisão Pedagógica).

Os últimos processos da Administração escolar abordados por Ribeiro dizem respeito ao momento em que se encerram as atividades escolares, sejam elas após um dia, um mês, um ano, um curso. Compreende-se aí a “delicada tarefa de medir”, ou seja, avaliar os resultados de todas as atividades desenvolvidas, verificar a “adequação e o rendimento dos processos e instrumentos de trabalho, relativamente aos objetivos e à política estabelecidos no empreendimento, à luz do qual foi planejado, organizado e assistido durante a execução” (RIBEIRO, 1986, p. 169). Por fim, como último processo que fecha o circuito do processo administrativo, o Relatório Crítico cumpre a função de:

prestação de contas circunstanciada e fundamentada na verificação retrospectiva de ação, durante o período predeterminado, em função de

certa programação; (...) proposição de reajustes, ampliações, substituições e cortes de que a empresa carecer, através de uma operação que poderá chegar a ser todo um replanejamento (RIBEIRO, 1986, p. 174).

Ao definir estes processos da Administração Escolar, Ribeiro deixa transparecer claramente os fundamentos da Administração Científica em que se apóia. Pode-se relacionar estes processos àqueles definidos por Fayol como processos da administração: Prever, Organizar (planejamento e organização), Comandar, coordenar (comando e assistência à execução) e Controlar (avaliação).

Tendo em vista os elementos da teoria da Administração Escolar (fundamentos, objetivos e processos) apresentados ao longo da obra, ao apresentar suas conclusões finais, Querino Ribeiro pensa ter chegado à possibilidade de concluir que:

Administração Escolar 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).

Sem, no entanto, esgotar as possibilidades de crítica e/ou de reconhecimento em relação às elaborações de Ribeiro, pode-se perceber que a teorização elaborada pelo autor em nenhum momento faz relação com a realidade escolar concreta, ou seja, parte-se de uma teoria pronta (Fayolismo) e busca-se adequá-la à realidade escolar. Por outro lado, conforme lembra Dias (2002), tem que se ter em mente que Ribeiro desenvolveu sua teoria em um contexto bem diferente dos dias atuais, marcado pelo “entusiasmo pelas conquistas do movimento de racionalização do trabalho, em que tudo o que havia de mais atual derivava-se das contribuições de Taylor e Fayol” (p.227).

### **1.3 Manoel Bergström Lourenço Filho**

Nasceu no final do século XIX, aos dez dias do mês de março de 1897, em Porto Ferreira - SP. Filho de pais imigrantes: sua mãe Ida Cristina Bergström, sueca, e seu pai Manoel Lourenço Júnior, português. Foi o primeiro dos 8 filhos do casal, educados sob regime de severidade. Aprendeu a ler antes dos seis anos, sob instruções de seu avô sueco, amante da leitura e da música, que, embora não domi-



Figura 6 – Manoel Bergström Lourenço Filho  
FONTE: LOURENÇO FILHO, 2007, p. 24.

nasse perfeitamente a língua portuguesa, ensinava os meninos de sua vila, pois incomodava-lhe o fato de não haver escola primária onde residiam (MONARCHA, LOURENÇO FILHO, 2001).

Já aos oito anos de idade, quando freqüentava a escola primária em cidade vizinha, inspirou-se na atividade de tipografia em jornal de seu pai e criou seu próprio jornal, *O Pião*, que “no cabeçalho, esclarecia: “Chefe, único redactor e tipógrafo: Manoel Lourenço Filho” (MONARCHA; LOURENÇO FILHO, 2001, p. 24). Ao ingressar no curso Ginásio, em Campinas - SP, fora admitido já para o segundo ano do curso, pois já conhecia o programa do ano anterior. Posteriormente,

ingressa no curso Normal, recém criado na cidade de Pirassununga – SP, obtendo o 1º lugar na seleção de admissão, mérito que se conservava durante os estudos ao longo do Curso.

Inicia sua trajetória no magistério em sua Terra Natal, em 1915, como professor substituto efetivo no ensino primário, ministrando aulas quando professores se ausentavam. Posteriormente, muda-se para a Capital, São Paulo, onde realiza o quarto ano do curso Normal Secundário, na Escola Normal da Praça, recebendo novo diploma de professor. Após a conclusão do curso, foi designado professor substituto de Pedagogia e Educação Cívica na Escola Normal Primária de São Paulo. Um ano depois, em 1921, foi nomeado professor da cadeira de Psicologia e Pedagogia da Escola Normal de Piracicaba.

Em 1922, por solicitação do governo do Ceará e indicação do governo de São Paulo, torna-se Diretor Geral da Instrução Pública do Ceará, desenvolvendo reformas no ensino, com base nos princípios da Escola Nova e ministra aulas na Escola Normal da Capital do Estado.

Ao voltar do Ceará em 1923, reassume a cadeira de Psicologia e Pedagogia da Escola Normal de Piracicaba, até 1925, quando se muda para São Paulo. Em 1929, conclui seu curso de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, que havia começado ainda em 1919 e fora interrompido em virtude das atividades educacionais realizadas.

Depois disso, sua trajetória no magistério constituiu-se em atividades de ensino, paralela ou simultaneamente a atividades em cargos administrativos no sistema educacional, sempre acompanhado de constantes produções sobre temas da educação, ou mesmo literárias. Fora Diretor Geral da Instrução Pública de São Paulo e, posteriormente, dirigiu o Instituto de Educação do Distrito Federal e o Departamento de Educação. Em 1938, início do Estado Novo, foi nomeado como Diretor do INEP (Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos), atividade que rendeu, entre outros méritos, a fundação da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, em 1944.

Lourenço Filho, além de professor Emérito da Universidade do Brasil, atuou como professor visitante em várias universidades do Exterior, rendendo-lhe na Universidade Mayor de São Marcos, no Peru, o Título de Professor Honorário. Coordenou diversos eventos na área da Educação, muitas vezes, representando o

País em encontros referentes à educação no exterior (MONARCHA; LOURENÇO FILHO, 2001).

Ao se afastar das atividades docentes e administrativas, em 1957, dedica seu tempo a escrever, ampliando sua vasta obra que já se encontrava em boa parte publicada em outras línguas. É neste momento que escreve seu livro, que será enfocado neste estudo monográfico, *Organização e Administração Escolar – curso básico*, publicado em 1963, reunindo suas experiências e reflexões em torno da administração escolar. Tal obra alcançou 8 edições, sendo 5 antes de sua morte (MONARCHA, LOURENÇO FILHO, 2001).

Manoel Bergström Lourenço Filho faleceu no Rio de Janeiro, aos 3 dias do mês de agosto de 1970, aos 73 anos. Neste ano, a Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos prestou-lhe homenagem, através das palavras de Péricles Madureira Pinto:

O homem era um perfeito cavalheiro, de maneiras polidas, discreto e reservado, com uma elegância de físico e de atitudes que se refletia no seu escrever e no seu dizer. A obra numerosa que deixou é também uma coleção de livros primorosamente escritos. O professor, o conferencista, o conversador, todos excepcionais, davam-lhe prestígio, liderança que ultrapassava o âmbito de trabalho, o círculo de especialistas (PINTO, 1970, p. 100).

O livro<sup>25</sup> organiza-se em duas partes: a primeira irá tratar dos princípios de organização e administração escolar, elabora suas reflexões e explicita as bases conceituais em que se apóia; na segunda parte o autor irá situar as elaborações feitas na parte anterior diante dos elementos legais para a educação naquele período, discorrendo sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024/61) e outros dispositivos legais. Tendo em vista o objetivo de conhecer as elaborações teóricas pioneiras do campo da administração escolar, tem-se como central neste estudo a primeira parte da obra.

A exemplo de Leão (1945) e Ribeiro (1986), Lourenço Filho (2007) identifica a necessidade de mudanças na administração escolar frente ao aumento da demanda à escolarização fruto da industrialização do país, que passa a adotar como critério a instrução na seleção de trabalhadores, além das mudanças sociais e culturais que se processaram diante da expansão do sistema capitalista:

---

25 A edição utilizada aqui é a 8ª, publicada em 2007, que corresponde ao texto da 5ª edição, revisado pelo próprio autor.

Logo, porém, mais severo juízo em relação à qualidade do ensino, ou de sua maior correspondência com as necessidades reais do trabalho, vem a existir. Isso passa a ter influência no trabalho direto dos mestres, o qual, para que melhor se ordene, vem a exigir novos moldes de estruturação e gestão dos serviços escolares. (...) Os princípios de estruturação e normas de funcionamento terão de inspirar-se em novas idéias, com revisão de muitas das até agora seguidas (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 20-29).

Diante do consenso, na visão do autor, de que “as escolas existem para que produzam algo, em quantidade e qualidade” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 19), passa-se, neste contexto, a examinar a contribuição que estas instituições estejam produzindo para o progresso da “produção econômica de cada país, segundo o que estejam gastando, e como estejam gastando os dinheiros públicos” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 20).

Frente à importância que a administração escolar adquire neste cenário, torna-se imprescindível suprimir da atividade administrativa a improvisação em favor de seu desenvolvimento racional, ou seja, científico, o que se faz necessário conhecer

*o processo administrativo*, em seu desenvolvimento cíclico, tanto quanto o *comportamento administrativo*, isto é, as formas gerais de ação que hoje se espera dos organizadores e administradores em qualquer espécie de atividades; e, enfim, a aplicação de inferências, daí retiradas, às situações reais que o ensino já apresenta (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 29).

Nesta afirmação de Lourenço Filho, pode-se identificar um elemento novo às idéias apresentadas até então para o campo teórico da administração escolar: o *comportamento administrativo*. Como se viu anteriormente, os estudos da psicologia compuseram grande parte de seus ensinamentos enquanto docente, o que irá influenciar na sua concepção sobre os processos administrativos, agregando à prática da administração escolar a idéia de comportamento administrativo, que será explicitada adiante.

Cabe ressaltar, inicialmente a concepção do autor frente aos termos *organização e administração*, que constituem o título do livro. Embora em muitos contextos possam ter o mesmo sentido, Lourenço Filho ressalta que sob o caráter de ação metódica, ou seja, de desenvolvimento racional, uma atividade complexa que envolve muitos agentes impõe a necessidade de distribuir tarefas, por exemplo:

Um(a)s pessoa(s) poderão receber o encargo de definir os *objetivos* (...); outras, o de reunir e coordenar *elementos*, a fim de que efeitos graduais

sejam obtidos; ainda outras, o de executar determinadas *operações*, em certa seqüência, coordenadas por alguém; e outras, ao cabo de tudo, o de *conferir a produção*, nos termos da concepção inicial do projeto e do programa de atividades que se tenha adotado (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 38).

Neste caso, põe-se o problema de formular uma estrutura que envolva a divisão do trabalho, “levando, assim, aquela idéia de ação metódica a desdobrar-se em noções derivadas de Organização e Administração” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 38). Organizar, neste sentido, diz respeito a “bem organizar elementos (coisas e pessoas) dentro de condições operativas (modos de fazer), que conduzam a fins determinados” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 46). Administrar, por sua vez, “é regular tudo isso, demarcando esferas de responsabilidade e níveis de autoridade nas pessoas congregadas, a fim de que não se perca a coesão do trabalho e sua eficiência geral” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 47). Ao conjunto destas noções também pode ser denominado *processo administrativo*. A estrutura que será formada a partir disso pode ser visualizada na figura abaixo:

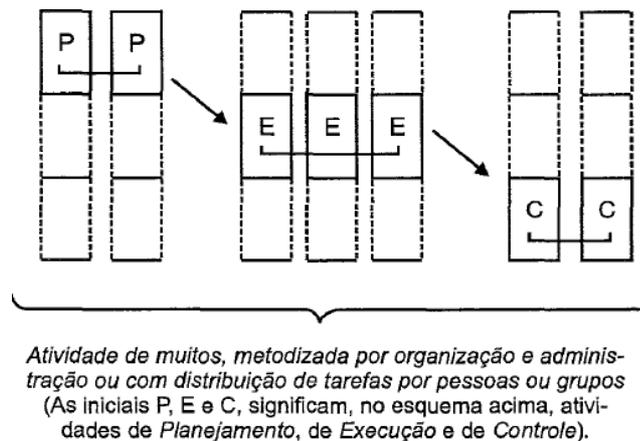


Figura 7 – Organização e Administração na perspectiva de Lourenço Filho  
FONTE: LOURENÇO FILHO, 2007, p. 39.

Frente a esta estrutura, o autor ressalta que a Organização e a Administração não devem ser concebidas como fins em si mesmas, “Devem ser entendidas sempre, (...) como um meio, o de tornar as instituições mais eficientes, e que assim, justifiquem os esforços que reclamam para seu satisfatório funcionamento” (LOURENÇO FILHO, 2007, p.46). É este princípio que tem levado a se criar “doutrinas e teorias de Organização e Administração, válidas como modelos gerais, para quaisquer empreendimentos, sem exceção dos de natureza escolar” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 46).

Dentre as teorias surgidas, Lourenço Filho, tendo como base os estudos March e Simon<sup>26</sup>, agrega-as, de acordo o papel dado aos sujeitos participantes do processo administrativo, em “Teorias Clássicas” e “Teorias Novas”. Nas teorias clássicas, “os participantes dos empreendimentos são essencialmente considerados como peças de um complexo processo formal” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 50), enquanto nas teorias denominadas Novas “esse modo de ver passa a ser discutido em face das influências que a própria vida dos empreendimentos exerça sobre as pessoas neles congregadas” (LOURENÇO FILHO, 2007, p.50).

Os estudos de Henry Fayol e Frederic Taylor constituem-se nas elaborações teóricas denominadas clássicas. Em tais teorias, segundo Lourenço, “o pressuposto fundamental é o poder motivador que uma estrutura *formal* por si mesma imponha a uma organização de *fato*.” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 54). Esta estrutura corresponde, no caso da teoria de Taylor, à divisão de tarefas (especialização), e à coordenação e fiscalização (departamentalização), nas idéias de Fayol. Neste sentido, explícita ou implicitamente, essas teorias reconhecem que certas formas de “especialização e coordenação, racionalmente reguladas, acabam por oferecer um sistema de estímulos suficientes e satisfatórios para que um empreendimento qualquer se articule e preencha seus objetivos” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 54). Desta forma, as pessoas que deles participam são consideradas “peças abstratas” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 54).

Frente a isso, as “teorias novas”, sem negar o valor das “teorias clássicas”, irão apontar que estas se encontram incompletas, na medida em que não reconhecem a influência das pessoas frente ao desenvolvimento das decisões. Nas palavras de Lourenço,

Uma decisão administrativa, bem fundamentada para certo nível funcional, poderá perder tal caráter em outro. As expectativas de um plano de mais baixo em relação a outro, ou inversamente, podem ser bastante diferenciadas, como variados serão certos efeitos que as condições sociais de trabalho produzam sobre as pessoas, como *peças* participantes de um *grupo solidário*, não simplesmente elementos que se distribuam tarefas dispersas (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 55).

Os pressupostos teóricos em que se assentam estas teorias novas partem de estudos no campo da Psicologia, especialmente aos de motivação do comportamento humano, e dos estudos sociológicos referente ao papel negativo da

---

26 MARCH, J. G.; SIMON, H. A. Organizations. New York: Willey & Sons, 1958.

burocracia<sup>27</sup> no campo da administração. Lourenço explicita os estudos de R. K. Merton, P. Zelznick e A. W. Gouldner como precursores dos estudos que consideram esta base teórica no campo da administração, revisando as teorias clássicas. Dos estudos destes autores, Lourenço depreende que

em termos esquemáticos, pode-se dizer que as teorias clássicas centralizavam sua atenção nos *processo administrativo formal*; nas teorias novas, essa atenção se estende ao *comportamento administrativo*. Mas as novas técnicas não invalidam nem substituem as teorias clássicas, no que apresentam de fundamental. Apenas as enriquecem, como novos elementos que podem levar a metodologia da Organização e Administração a maior desenvolvimento (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 57).

Tendo em vista que as teorias novas visam a completar e não a rejeitar as teorias clássicas, Lourenço Filho apóia-se nestas duas correntes ao tratar da Organização e Administração Escolar, afirmando que o sistema escolar carece tanto das atividades de planejamento, coordenação, controle e avaliação, quanto da valorização das relações humanas que se processam neste espaço.

No entanto, a importância de considerar as relações humanas nos processos de organização e administração escolar não rompe com a estrutura hierárquica, tem a ver apenas com um elemento a mais que o administrador deve ponderar em seu *comportamento administrativo*, no sentido de ajustamento dos indivíduos, para que possa alcançar a satisfatória eficiência de um grupo docente. Mesmo assim, este novo elemento avança em relação ao modelo estático de administração, convergindo para uma noção de “sistema aberto” (MACHADO; RIBEIRO, 2007), que exige levar em conta a flexibilidade deste processo.

Contudo, pode-se evidenciar esta estrutura hierárquica nos quatro níveis, descritos por Lourenço Filho, como níveis essenciais em que se pauta a organização e administração escolar: alunos, mestres, diretores de escola e chefes de órgãos de maior alcance. No caso dos alunos, seu “papel é aprender, ou de participarem de situações em que possam adquirir formas úteis de comportamento e discernimento, guiados pelos mestres” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 69); aos mestres cabe organizar e administrar os trabalhos dos discípulos (alunos); e aos diretores cabe a autoridade (e ao mesmo tempo o dever) que lhe é delegada pelos órgãos mais amplos, exercendo-a sobre os mestres, alunos e suas famílias.

---

27 Na defesa do autor, “Um sistema hierárquico a que se dê simples índole formal pode criar uma tendência para decisões estereotipadas, de caráter rígido e impessoal, com eliminação da responsabilidade de seus agentes, com o que prejudicam as finalidades da organização. É a esse efeito, ou conjunto de efeitos, que se dá o nome pejorativo de burocracia” (p. 55).

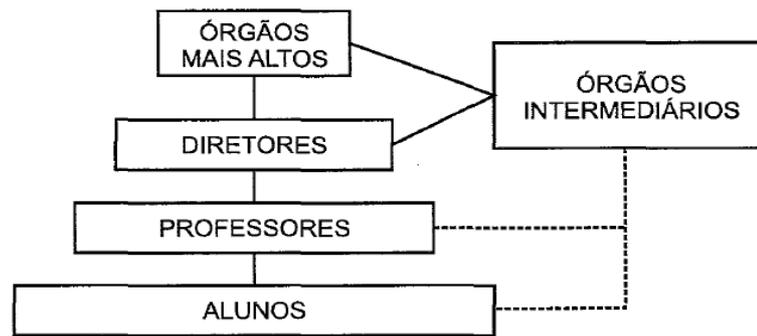


Figura 8 – Estrutura base da Organização e Administração Escolar na perspectiva de Lourenço Filho  
 FONTE: LOURENÇO FILHO, 2007, p. 70.

Dentre os elementos do *comportamento administrativo* do diretor, pode-se encontrar atividades que não se distinguem daqueles já defendidos por Ribeiro (1986) e Leão (1945): “planejar e programar, dirigir e coordenar, comunicar e inspecionar, controlar e pesquisar” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 88), em função de ambos partirem da mesma base proposta por Henry Fayol. O diferencial da perspectiva de Lourenço Filho é que na escola, por se tratar serviços (serviço de ensino) e não de produtos (como nas fábricas), as atividades administrativas devem levar em conta as relações humanas, que são a matéria-prima da produção do ensino, estabelecendo um trato entre elas, no sentido de ajustá-las entre si. Isto é, levar os sujeitos que participam do processo de ensino a tornarem-se solidários e participativos no trabalho que fora planejado, fazendo-os sentirem-se responsáveis pelo processo de que fazem parte, sem, no entanto, terem participado de sua concepção.

#### 1.4 Anísio Spínola Teixeira

Nasceu na cidade de Caetité – Bahia, aos 12 dias do mês de Julho de 1900, filho do médico Deocleciano Pires Teixeira e Anna Spínola Teixeira. Estudou em colégios jesuítas, na cidade de Salvador e, posteriormente, migrou para o Rio de Janeiro para cursar a faculdade de Ciências Jurídicas e sociais, formando-se Bacharel em Direito em 1922 (NUNES, 2002).

Iniciou sua trajetória no campo educacional aos 24 anos, quando foi nomeado Inspetor Geral do Ensino no Estado da Bahia. Tal atividade oportunizou o contato com sistemas escolares de outros países, através de viagens, e o incentivou a buscar formação na área da educação, o que levou o jovem a estudar na Universi-



Figura 9 – Anísio Spínola Teixeira  
FONTE: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)

dade de Colúmbia, onde teve contato com as idéias da Escola Nova através de John Dewey.

Em 1931, foi nomeado Secretário da Educação do Distrito Federal, permanecendo no cargo até 1935. Neste período realizou reformas no ensino, desde o primário até o ensino superior (idealizou e fundou a Universidade do Distrito Federal), com vistas a promover um sistema de ensino com base nos ideais da Escola Nova, além de participar do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932 (NUNES, 2002).

A fundação da Universidade do Distrito Federal provocou reações dos conservadores que estavam no poder federal, em especial do Ministro da Educação Gustavo Capanema e dos conservadores católicos, como Alceu Amoroso Lima, levando Anísio a afastar-se das funções públicas durante a ditadura do Estado Novo (ABREU, 2001).

Com o fim do Estado Novo, retorna às atividades no campo educacional, fundando a Escola Parque na Bahia e, dentre outras atividades, foi um dos idealizadores da Universidade de Brasília (UnB), fundada em 1961, da qual se tornou Reitor, em 1963. Com o Golpe Militar de 1964, foi afastado de seu cargo e

aposentado compulsoriamente, segundo Nunes (2002). Neste período viajou aos Estados Unidos, lecionando nas Universidades de Columbia, Califórnia e Nova York. Ao retornar ao país, em 1966, tornou-se consultor da Fundação Getúlio Vargas.

Em março de 1971, foi encontrado morto no poço do elevador de um edifício do Rio de Janeiro. A versão oficial confirma sua morte por acidente. A família, por sua vez, suspeita que o educador fora vítima da repressão do governo militar do período, o General Emílio Garrastazu Médici (SILVA, 2008).

Os escritos de Anísio Teixeira sobre administração escolar resultam de suas experiências como administrador em órgãos da educação, em especial do período em que empreendeu reformas no sistema de ensino do Distrito Federal, enquanto Secretário da Educação. Anísio não chegou a escrever uma obra inteira sobre este assunto. Seus escritos sobre o tema encontram-se em periódicos e capítulos de seus livros. Para a análise aqui proposta será abordado o capítulo “A escola elementar, sua organização e administração”, do livro *Educação para a Democracia: introdução à administração escola*<sup>28</sup>, de 1935; o artigo “O que é Administração Escolar?” publicado na RBEP, em 1961 e o artigo intitulado “Natureza e função da Administração Escolar”, publicado pela ANPAE em edição comemorativa I Simpósio Interamericano de Administração Escolar, em 1964.

Anísio parte do mesmo reconhecimento dos demais autores quanto às necessárias mudanças na estrutura escolar: as transformações operadas no âmbito da sociedade colocaram a escola no âmbito das necessidades sociais e individuais. O que era antes destinado a uma elite minoritária agora deveria estender-se para todos, ressaltando que não se trata apenas de escolas para todos, mas de que “todos aprendam” (TEXEIRA, 1997). Esta mudança irá também se refletir na administração escolar,

Como conseqüência, transformam-se métodos e processos de ensino, transformação que se reflete nos métodos de administração escolar. A administração deve conseguir uma organização de eficiência uniforme da escola, para todos os alunos – *organização e eficiência em massa*. (TEXEIRA, 1997, p. 166).

Dessa forma, Teixeira demonstrava-se preocupado com a questão da qualidade do ensino diante da expansão dos sistemas escolares, decorrendo disso

---

28 A edição utilizada neste trabalho é a 2ª, publicada no ano de 1997.

sua preocupação com a administração escolar. Enquanto nas pequenas escolas, muitas vezes, com apenas um mestre, altamente experiente, a função de administrar estava intrínseca ao ato de ensinar (professor administra sua classe, ensina e guia o aluno). Com a complexificação dos sistemas escolares e a necessidade de formação do quadro do magistério a partir de “camadas intelectuais mais modestas”, a administração passa a requerer novos métodos. Nas palavras de Teixeira:

Como tenho que educar toda a população, terei de escolher os professôres em tôdas as camadas sociais e intelectuais e, a despeito de todo o esforço de prepará-los, trazê-los para a escola ainda sem o preparo necessário para que dispensem eles administração. Esta se terá de fazer altamente desenvolvida, a fim de ajudá-los a realizar aquilo que faziam se fossem excepcionalmente competentes. (...) Quanto mais imperfeito for o magistério mais preciso de melhorar as condições de administração (TEIXEIRA, 1961, p. 86).

Diante disso, aquelas três funções (administrar, ensinar e guiar) que antes se davam intrinsecamente ao ato educativo irão constituir as funções da administração escolar: administrador escolar, supervisor de ensino, ou “mestre dos mestres”, orientador, ou “guia dos alunos”. Dado que estas funções são intrínsecas ao trabalho educativo, Teixeira afirma que “somente o educador ou o professor pode fazer administração escolar” (1964, p. 14), isso após razoável experiência de trabalho e especialização em estudos pós-graduados, com vistas a manter estas funções atreladas ao processo educativo.

Neste sentido, Teixeira difere-se dos autores antes abordados quando afirma que a natureza da administração escolar é de “subordinação e não de comando da obra da educação, que, efetivamente, se realiza entre o professor e o aluno” (1964, p. 17). Este pensamento leva o autor a rejeitar a aplicação das teorias da administração empregada nas fábricas no campo da educação, em função dos diferentes objetivos que estes processos visam:

Embora alguma coisa possa ser aprendida pelo administrador escolar de tôda a complexa ciência do administrador de emprêsa de bens materiais de consumo, o espírito de uma e outra administração são de certo modo até opostos. *Em educação, o alvo supremo é o educando a que tudo mais está subordinado; na emprêsa, o alvo supremo é o produto material, a que tudo mais está subordinado.* Nesta, a humanização do trabalho é a correção do processo de trabalho, na educação o processo é absolutamente humano e a correção um certo esforço relativo pela aceitação de condições organizatórias e coletivas aceitáveis. São, assim, as duas administrações polarmente opostas (TEIXEIRA, 1964, p. 15).

Anísio Teixeira, apesar de ser contemporâneo dos demais autores aqui tratados, dá início a um pensamento que rompe com a defesa dos princípios da administração geral adequados à educação. Embora o pensamento contrário continue forte até o final da década de 1970, apontamentos desta mesma natureza serão enfocados na década seguinte, situando-os como elementos para uma tentativa de mudança no campo da administração escolar.

### **1.5 Alguns apontamentos sobre as teorias clássicas da Administração Escolar**

Benno Sander (1995), ao realizar uma análise dos modelos que orientaram a produção do conhecimento da área da Administração Escolar, identifica os autores acima referidos, como fazendo parte do “enfoque tecnocrático” (p. 14) de administração, a exemplo da administração pública do período. Este enfoque, como foi visto, inspirou-se nos princípios da administração científica, a partir das teorias de Taylor e Fayol, admitindo a pretensa universalidade destas elaborações para o campo educacional.

O que se pode apreender de comum entre estes autores é a preocupação em situar a escola no rol das instituições que corroboram com o desenvolvimento econômico do país. Os modelos e teorias desenvolvidas sobre o processo de administração escolar têm como fim último garantir que a escola possa de forma segura adequar-se às novas necessidades da sociedade em desenvolvimento, sob o prisma da industrialização. O que pode ser entendido a partir dos pressupostos da Escola Nova em que se assenta o pensamento pedagógico destes educadores.

Tal como a teoria da Administração Científica fora um avanço diante do contexto em que foi concebida, pois colocou em “xeque o sistema de administração puramente *militar* que, até então, inspirara e dominara as atividades de Economia Privada e Pública” (RIBEIRO, 1986, p. 61), a Administração escolar ensaiada pelos Pioneiros também representou um avanço frente aos princípios normativos e dedutivos que reinavam até então. Especialmente a partir das elaborações de Anísio Teixeira, que avança em relação aos demais autores, na medida em que critica a adoção direta das teorias da administração geral no âmbito escolar.

Todavia, a adoção da mesma racionalidade da divisão do trabalho, concebida no âmago da produção capitalista, conduziu a uma concepção ingênua de que o domínio sobre o aspecto racional da administração escolar conduziria ao alcance

dos objetivos institucionais (SOUZA, 2006). A adoção da cientificidade no campo da administração escolar, neste caso, pareceu assumir o caráter de objetividade e neutralidade, como se existisse “um lugar não ideológico, que é da ciência” (KUENZER, 1984, p. 45).

Tal como Ribeiro havia se referido aos estudos da Administração geral, pode-se fazer relação também aos estudos da Administração Escolar: “à medida que se vai avançando nos seus estudos, vai se verificando que eles se desdobram e nos obrigam a confessar que estamos longe de atingir a desejada segurança de bases” (RIBEIRO, 1986, p. 71). As mudanças operadas na sociedade, no âmbito econômico, político, científico, social e cultural, tal como puseram em xeque o modelo de administração empirista e normativo a partir da década de 1930, irão questionar, a partir da década de 1980 o modelo economicista, construindo novas perspectivas para o campo da administração escolar. Este contexto de questionamento das primeiras bases teóricas do campo da administração escolar é o assunto do Segundo Capítulo, que será abordado em seguida.

## CAPÍTULO II

# CRÍTICA AO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR E OS PRIMEIROS CONTORNOS DO CONCEITO DE GESTÃO ESCOLAR

---

No capítulo anterior, viu-se, através dos primeiros escritos teóricos sobre administração escolar, que esta prática se materializa no contexto educacional como resultado da necessidade de organização das escolas frente à sua expansão, impulsionada pela industrialização capitalista. Embora, cada escrito apresente suas peculiaridades, pode-se dizer que seu objetivo principal tinha a ver com o alcance da unidade e eficiência do processo educativo frente às demandas sociais, tendo as teorias científicas como sua forte aliada. Os estudos críticos deste modelo e as proposições daí decorrentes constituem-se no assunto do presente capítulo.

Até os anos de 1980, os trabalhos dos pioneiros da Administração escolar configuram-se como os mais importantes desta área. O período político-econômico vivido no país entre as décadas de 1960 a 1980 não se constituiu em campo fértil para a produção acadêmica, em virtude do caráter tecnicista que permeou a educação, e por, conseqüência, sua administração, fruto dentre outros fatores dos acordos internacionais (MEC/USAID) de iniciativa do governo ditatorial deste período, ultrajando os avanços conquistados em décadas anteriores.

É com o movimento de reabertura político-democrática no Brasil – a libertação progressiva da mordaza ditatorial –, que se dá início a uma nova fase de elaborações teóricas no campo da administração escolar, com ênfase a partir do “enfoque sociológico” (SANDER, 1995). Este novo enfoque constitui-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<sup>29</sup>. A partir destes elementos, passa-se a analisar com maior criticidade o papel da educação na sociedade, chegando a revelar a face essencialmente política da administração da educação, em detrimento do caráter técnico que lhe fora empregado historicamente.

---

29 Dentro desta abordagem pode-se destacar, além das obras do próprio Karl Marx, os trabalhos de TRAGTEMBERG (1974); BOURDIEU; PASSERON (1975); ALTHUSSER (1985), GRAMSCI (1981), entre outros.

As primeiras elaborações que se destacam a partir deste enfoque, segundo Souza (2006), são os escritos de Arroyo (1979), Félix (1985) e Paro (1985)<sup>30</sup>. 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, não sendo possível referendá-los todos aqui. Vale ressaltar que dentre os autores pioneiros, Teixeira é poupado de tais críticas, em função de que suas últimas produções já apontavam para uma rejeição ao emprego do modelo de administração empresarial nas questões educacionais.

Miguel Arroyo (1979), ao analisar a relação entre a racionalidade administrativa e o processo educativo, começa por questionar qual a contribuição desta racionalidade para a diminuição das desigualdades sociais, e acaba por concluir que “há sintomas de que o sistema escolar vem contribuindo para o contrário” (p. 38). Isto porque, no entendimento do autor, a administração tem sido vista como exercício do poder a fim de reproduzir determinadas relações sociais que são funcionais à manutenção da sociedade civil sob o prisma do desenvolvimento econômico da sociedade, ou seja, do capitalismo. Tendo em vista que as desigualdades são inerentes à lógica deste sistema produtivo, a administração escolar, ao reproduzir as relações capitalistas, contribui na manutenção de tais desigualdades.

Diante disso, o autor afirma que “a insistência em apresentar a racionalidade administrativa como necessidade ‘natural’ ao bom funcionamento das instituições oculta a dimensão política de todo o processo administrativo” (ARROYO, 1979, p. 39). A necessidade da racionalização do trabalho nas instituições de ensino parece ter menos a ver com a produtividade do que com o necessário controle deste processo pelo capital, tendo em vista que “O grau de escolarização deixou de ser mero credencial de *status* social para se converter em um dos mecanismos que justificam a distribuição da população na divisão sócio-técnica do trabalho” (ARROYO, 1979, p. 41).

Assim, toda tentativa de apolitarizar a administração da educação pode ser na verdade “uma despolitização dos educadores e administradores a serviço de interesses políticos específicos” (ARROYO, 1979, p. 43). Contrapondo-se a esta apolitarização e centralização da administração escolar, Arroyo aponta a urgência em

---

30 Os trabalhos de Felix e Paro são resultantes de pesquisas em nível de pós-graduação, mestrado e doutorado, respectivamente.

desenvolver práticas administrativas que envolvam a participação da comunidade escolar, com vistas a redefinir os fins da educação. No entanto, permeado por este clima de contestação, o autor compartilha do espírito da produção acadêmica daquele contexto, em que predominam os trabalhos críticos, porém, faltam-lhe ainda subsídios para uma proposição mais concreta. O próprio Arroyo expressa isso, ao finalizar seu texto:

O problema, pois, é como encontrar mecanismos que gerem um processo de democratização das estruturas educacionais através da participação popular na definição de estratégias, na organização escolar, na alocação de recursos e, sobretudo, na redefinição de seus conteúdos e fins. Fazer com que a administração da educação recupere seu sentido social (ARROYO, 1979, p. 46).

Félix (1985) desenvolve a crítica à administração escolar no mesmo sentido de Arroyo. Parte do reconhecimento de que a prática administrativa tal como se apresenta, a partir das teorias de Taylor e Fayol, é fruto da organização capitalista do trabalho. Tendo este modo de produção o objetivo de acúmulo de capital a partir da exploração do trabalho, a função administrativa tem como propósito “exercer pleno controle sobre as forças produtivas, o que ocorre desde o planejamento do processo de produção até o controle das operações executadas pelo trabalhador” (FÉLIX, 1985, p. 35).

Diante disso, a pretensa universalidade e neutralidade das teorias da administração geral “cai por terra”, na medida em que são fruto de uma determinada demanda econômico-capitalista, em que a produção científica não está alheia ao contexto em que está inserida. A única razão para a generalização da prática administrativa científica tem a ver especificamente com a disseminação do próprio modo capitalista de organização da sociedade (FÉLIX, 1985, p. 77). Nas palavras de Félix:

Ocorre, portanto, que a generalidade das teorias da Administração de Empresa não é apenas o resultado de seu desenvolvimento teórico ao ponto de elaborar uma teoria integral capaz de abarcar toda a realidade da prática administrativa de qualquer tipo de organização. Nem a tentativa da Administração Escolar em adotar os princípios de organização e administração das empresas capitalistas e os critérios de eficiência e produtividade resulta, apenas, da sua evolução teórica em relação às teorias modernas da Administração de Empresa, cuja “base científica” vai se solidificando, a partir das pesquisas das Ciências comportamentais e das Ciências Exatas (FÉLIX, 1985, p. 76).

Neste sentido, a autora dirige sua crítica às elaborações de Querino Ribeiro, quando este se convence da necessidade do aproveitamento das teorias de Taylor e Fayol em virtude do caráter universal da administração. Por se apresentar como essencialmente técnica, as teorias da administração empresarial aplicadas no âmbito da educação desviam os problemas de suas razões sociais, econômicas e políticas para soluções técnicas, “obscurecendo a análise dos condicionantes da educação” (FÉLIX, 1985, p. 82).

Esta visão técnica da administração escolar, acentuada no período militar, conduziu à implementação de políticas para formação de administradores escolares já em nível de graduação<sup>31</sup>, colocando a dimensão pedagógica em segundo plano, já que estes administradores seriam formados sem ao menos terem experiência dos problemas da prática educacional. Esta prática contraria o que os Autores Pioneiros da Administração escolar, como Leão e Teixeira defendiam: a necessidade de experiência no âmbito da educação para desempenhar funções administrativas, ou seja, a formação e a prática docente.

Félix também aponta a estreita relação entre a administração Estatal e seus desdobramentos no âmbito educacional público. O Estado capitalista, entendido a partir dos pressupostos teóricos de Gramsci, estende sua organização técnico-burocrática para as instituições sociais, dentre elas as educacionais, como forma de “adequar a educação ao projeto de desenvolvimento econômico do país, descaracterizando-a como atividade humana específica” (1985, p. 188).

Neste sentido, a autora reafirma o caráter predominantemente político da administração escolar, na medida em que é instrumento de controle do processo educativo, tendo em vista os interesses capitalistas, e não mero conjunto de técnicas necessárias ao “bom andamento” da educação escolar.

As elaborações de Paro (2000), frente à temática da Administração Escolar, vêm ao encontro do cenário de crítica ao modelo baseado na administração geral, que se configura na década de 1980. A partir de uma base marxista de análise, Paro parte da natureza do trabalho enquanto elemento central à vida humana e do caráter que este adquire a partir do modo de produção capitalista. A divisão do trabalho tal como se vê na administração escolar (alguns pensam – especialistas – e outros

---

31 A partir do Parecer CFE nº. 252/69 e Resolução CFE nº. 2/69 a formação dos Administradores, Inspetores, Supervisores e Orientadores Escolares dava-se a partir de habilitação específica em nível de graduação no curso de Pedagogia.

executam) é fruto da necessidade surgida a partir deste modo de produção de controle do trabalho pelo capital, pois é a partir do trabalho que o capitalista agrega valor a sua matéria-prima, o que lhe garante o lucro (PARO, 2000). À necessária divisão do trabalho a administração se apresenta como prática que visa a racionalizar o emprego da força de trabalho a fim de atender, com eficiência e eficácia, os objetivos da produção capitalista.

Contudo, a administração adquire diferentes conotações a partir dos condicionantes históricos em que está situada. Em sentido geral, segundo Paro (2000), a administração pode ser vista como a “utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (p. 18), podendo ser empregada em processos de diferentes naturezas. Sem negar, portanto, a contribuição da administração para os processos educativos, o que o autor ressalta é a natureza da racionalidade empregada na prática administrativa. Sua crítica recai sobre a racionalidade capitalista, que transforma o trabalho, de sentido da existência humana, em exploração da vida, colocando-o a serviço de uma determinada classe social – a classe dominante dos meios de produção.

Os princípios da administração geral, pensados sob uma racionalidade capitalista, ao serem adotados nos espaços escolares acabam por compactuar também desta racionalidade, contribuindo para a manutenção das relações de exploração capitalista. Neste sentido, Paro critica Ribeiro quando este se refere que a “*Administração Escolar* é umas das aplicações da Administração Geral” (RIBEIRO 1978, p. 95, *apud* PARO, 2000, p. 124), pois neste caso a administração geral a que este último se refere é a administração concebida a partir das demandas capitalistas, e não administração em sentido geral, como se refere Paro. Nas palavras do autor:

A administração capitalista teve origem e foi elaborada a partir dos interesses e necessidades do capital, estando, em decorrência disso, tanto na empresa produtora de bens e serviços, onde ela foi engendrada, quanto na sociedade em geral, onde ela cada vez mais se dissemina, comprometida com os objetivos e interesses da classe capitalista, ou seja, da classe que detém o poder político e econômico em nossa sociedade; não se pode esperar, por isso, que essa administração não continue, na escola, servindo a estes mesmos propósitos da classe hegemônica, que são nitidamente a favor da preservação do *status quo* (PARO, 2000, p. 129).

É necessário, segundo o autor, distinguir a administração, enquanto “prática essencialmente humana” (PARO, 2000, p. 18), da administração capitalista,

principalmente quando esta última se apresenta sob o viés de universalidade e cientificidade, pois

essa absolutização da administração capitalista – considerada a administração por excelência, produto do progresso humano, que se aplica aos mais diversos tipos de situações – nada mais é que um caso particular da absolutização da própria sociedade capitalista, considerada, no nível da ideologia dominante, como organização social perene e insuperável, pairando acima da própria história como o mais perfeito modelo de sociedade possível (PARO, 2000, p. 125).

Sendo a administração capitalista, apesar de sua hegemonia na sociedade, apenas um tipo de administração, este fato não impede de se conceber processos administrativos orientados por outra lógica, que não a de reproduzir as desigualdades da sociedade capitalista. Neste sentido, o autor avança em relação às críticas anteriores, quando passa a investir na idéia de que é possível, mesmo considerando os condicionantes sociais, históricos, políticos e econômicos, desenvolver uma administração escolar voltada para a transformação social, contrapondo-se ao caráter conservador daquela administração pautada na racionalidade capitalista.

Ciente de que a construção de uma administração escolar transformadora não se deve apenas a uma melhor adequação da administração científica ao espaço escolar, mas sim de uma total oposição a esta prática, Paro defende que:

a busca de uma especificidade para a Administração Escolar coincide com a busca de uma nova Administração Escolar, que se fundamente em objetivos educacionais representativos dos interesses das camadas dominadas da população e que leve em conta a especificidade do progresso pedagógico escolar, processo este determinando por estes mesmos objetivos (PARO, 2000, p. 152).

Neste sentido, a principal característica da administração escolar defendida pelo autor é de que esta prática prioriza a participação dos sujeitos envolvidos no processo educativo, assumindo a preponderância do caráter político em detrimento do caráter técnico, embora isto não signifique a total extinção deste último. Passa a adquirir centralidade nesta prática administrativa a concepção de um projeto educativo voltado para as necessidades da população, a valorização de sua cultura, em detrimento da prática de operacionalização de um projeto definido por outrem,

concebido a partir de outra cultura e interesses, como se dava/dá na concepção capitalista de administração escolar.

É a partir destas críticas ao conceito e prática de administração escolar baseada no enfoque técnico, no contexto da década de 1980, que começa a aparecer na literatura deste campo o conceito de gestão escolar. É este caráter de essência política e de preocupação com o pedagógico que dão base ao conceito de gestão escolar, como forma de diferenciar-se da visão técnica que historicamente permeou o conceito de administração escolar.

Somado a este reconhecimento da função política da educação frente aos rumos da sociedade, a luta pela democratização do país na década de 1980 retoma a questão da democratização da escola pública, não apenas pelo viés de seu acesso, mas também pela democratização das práticas desenvolvidas em seu interior. Como resultado disso, tem-se a aprovação do princípio de “Gestão Democrática do Ensino Público”, na Constituição Federal de 1988.

No entanto, pode-se notar nos escritos atuais sobre gestão escolar que o vocábulo administração continua sendo usado<sup>32</sup>, porém, na maioria das vezes, com sentido diferenciado daquele historicamente utilizado, passando a agregar a dimensão político-pedagógica nesta prática.

Em pesquisa sobre o Estado da Arte deste campo, Gracindo e Witman constataam que

os termos gestão da educação e administração da educação são utilizados na literatura educacional ora como sinônimos, ora como distintos. Algumas vezes gestão é apresentada como um processo dentro da ação administrativa, em outras, seu uso denota a intenção de politizar essa prática. Apresenta-se também como sinônimo de ‘gerência’, numa conotação neo-tecnista e, em discursos mais politizados, gestão aparece como a ‘nova’ alternativa para o processo político-administrativo da educação. (GRACINDO; WITMAN, 1999 *apud* WERLE, 2001, p. 165).

Frente a esse desencontro de termos, concorda-se com a idéia de que o principal elemento é a mudança de concepção e, conseqüentemente, da prática, do que propriamente a mudança de termos. O importante é que se tenha claro a função

---

32 Como é o caso da ANPAE, que embora defendendo uma administração nos moldes do conceito de gestão, continua a utilizar o vocábulo administração em seu nome. Paro também continua a expressar em seus escritos os termos gestão e administração como sinônimos: “destaca-se no conceito de administração (ou gestão) sua dimensão de mediação para a realização de objetivos” (PARO, 2008, p. 03)

político-pedagógica que deve assumir a gestão/administração escolar, concebendo o papel fundamental da participação.

Alguns autores, como é o caso de Heloísa Lück (2007), embora reconhecendo a prioridade da mudança não só de nomes, mas, preferencialmente, de concepção, preferem demarcar uma distinção entre os termos como forma de ressignificar esta prática. A referida autora defende o conceito de gestão escolar como mais apropriado para as demandas do processo educativo atual, por entender que

a intensa dinâmica da realidade faz com que os fatos e fenômenos mudem de significado ao longo do tempo, de acordo com a evolução das experiências, em vista de que os termos empregados para representá-los, em uma ocasião, deixam de expressar plenamente toda a riqueza dos novos entendimentos e desdobramentos (LÜCK, 2007, p. 47).

Diante da complexificação da sociedade, e conseqüentemente, de suas instituições sociais, não se torna mais possível defender uma orientação pautada no “antigo enfoque da administração científica, pelo qual se considera que, tanto a organização como as pessoas que nela atuam, são componentes de uma máquina controlada de fora para dentro e de cima para baixo” (LÜCK, 2007, p. 50). O conceito de gestão supera o de administração, pois se “assenta na mobilização do elemento humano, coletivamente organizado, como condição básica e fundamental da qualidade do ensino e da transformação da própria identidade das escolas” (p. 27). A partir desta ótica não de substituição, mas de superação, a administração passa a ser um dos elementos da gestão: a gestão administrativa, que corresponde à administração de recursos, do tempo, etc. (LÜCK, 2007). A gestão, desta forma, envolve um sentido e prática mais abrangente, envolvendo os elementos culturais, políticos e pedagógicos do processo educativo.

A partir da prerrogativa de Gestão Democrática veiculada pela Constituição Federal, a questão volta-se para a institucionalização de espaços de participação na gestão das instituições escolares. Apenas em 1996, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9394/96, estes espaços<sup>33</sup> são instituídos:

---

33 Alguns Estados e Municípios, como o caso do Rio Grande do Sul (Lei n. 10.576/95) através da mobilização de sindicato de professores e sociedade civil, antecipou-se a promulgação desta Lei. Guiados pela prerrogativa Constitucional, estabeleceram Leis de Gestão Democrática em seus sistemas de ensino, incluindo dentre os espaços de participação, além do que fora instituído pela LDB, a Eleição para Diretores Escolares.

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público da educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola.

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Com estes espaços de participação da comunidade escolar nas definições das ações da escola, há a redefinição de muitas práticas que vinham sendo desenvolvidas. Quando se abre para a participação da comunidade escolar<sup>34</sup>, seja através das eleições para diretores ou de conselhos escolares, a primeira questão que se coloca é a da descentralização do poder. No momento em que todos participam, constituindo-se em um processo democrático, não há espaço para relações hierárquicas, como se constituíam na concepção de administração escolar<sup>35</sup>.

Há um redimensionamento na função do Diretor, de administrador, responsável pelo andamento da escola passa a se constituir em mediador na execução da proposta político-pedagógica, construída coletivamente. Enquanto a busca pela unidade do processo educativo na concepção da administração escolar se dava através do controle do trabalho pelo supervisor, na gestão escolar a unidade é alcançada através da participação de todos na construção consciente da proposta que norteará as atividades educativas no ambiente escolar.

Pode-se dizer que hoje não mais se admite um processo de gestão que não leve em consideração a participação e a valorização dos interesses da comunidade escolar, bem como seus anseios quanto à educação. Os elementos técnicos estão subsumidos frente a estes, que são o sentido do funcionamento da escola. A estrutura hierárquica não tem mais lugar, uma vez que, constituídos espaços de participação, a relação de comando é substituída pela noção de diálogo.

No entanto, é importante lembrar que esta mudança de concepção no campo da gestão escolar dá-se em um terreno que abarca as resistências das relações de poder e a cristalização de uma cultura de não-participação nas questões político-pedagógicas e administrativas nas instituições educacionais. Desta forma, a

---

34 Comunidade escolar é entendida aqui como conjunto de todos os participantes do processo educativo escolar: professores, alunos, pais e funcionários.

35 A partir deste momento do texto será utilizado a expressão administração escolar para referir-se à prática anterior à década de 1980, e a expressão gestão escolar para o contexto pós 1980.

possibilidade de mudança nas práticas de gestão passa necessariamente por uma transformação de concepção deste processo. Para Lück, a possibilidade de mudança neste campo passa

sobretudo, por uma mudança de consciência a respeito da realidade e da relação das pessoas (...) se assim não fosse, seria apenas uma mudança de modelos. Essa mudança de consciência está associada à substituição do enfoque de administração, pelo de gestão. Cabe ressaltar que não se trata de simples mudança terminológica e sim de uma fundamental alteração de atitude e orientação conceitual. Portanto, sua prática é promotora de transformações de relações de poder, de práticas e da organização escolar em si, e não de inovações, como costumava acontecer com a administração científica (2000, p.15).

Reconhecendo o campo educacional como um espaço central para os rumos da sociedade, a gestão democrática não encerra apenas os anseios sociais pela democracia, está circunscrita pelos distintos interesses que regem uma sociedade capitalista, sustentada nas desigualdades sociais e de poder. A identificação destes interesses em disputa no campo da gestão é o tema do próximo capítulo, tendo em vista o objetivo de reconhecer as mudanças e continuidade nos fundamentos da administração em relação à gestão escolar.

### **CAPÍTULO III**

## **OS FUNDAMENTOS DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: MUDANÇAS E CONTINUIDADES**

---

Os capítulos anteriores buscaram reconstituir os percursos desde o nascedouro do campo teórico da administração escolar no Brasil, a partir dos principais escritos produzidos, até o momento de crise deste modelo na década de 1980 e as proposições daí decorrentes. Pode-se dizer que, da mesma forma que os pioneiros buscaram superar o modelo empirista e normativo que reinou no país até a década de 1930, baseado nas proposições da racionalidade científica, os intelectuais da década de 1980 buscam, frente uma sociedade capitalista cada vez mais excludente, impulsionados pelo desenvolvimento de uma teoria sociológica crítica e pelas demandas sociais, superar a visão tecnicista e de neutralidade aderida a esta prática, apontando para sua função política no seio da transformação da sociedade.

Ao reportar para o contexto econômico em que se dão cada um destes movimentos de mudança no campo da administração/gestão escolar, pode-se identificar, paralelamente, mudanças na configuração do mundo do trabalho, com implicações na organização do trabalho e na administração deste campo. Tendo em vista a noção de que a educação, enquanto prática social, está circunscrita pelas características de seu tempo e de seu espaço, compreender os desdobramentos das mudanças nas esferas político-econômicas é condição imprescindível para vislumbrar os reais motivos e interesses das inovações no campo da educação. Este passa a ser o objetivo a ser alcançado neste capítulo, buscando-se evidenciar os elementos que convergem à institucionalização da gestão escolar democrática, demarcando as mudanças e continuidades em relação às primeiras elaborações em torno da administração escolar.

Quando evocado o percurso da História da Educação Brasileira, pode-se evidenciar que a democracia sempre foi tema de pauta das reivindicações dos atores sociais envolvidos neste processo. Presente em diferentes momentos da educação pública, o desejo pela democracia permeia o acesso à educação escolar,

o conhecimento, o ensino, o exercício da cidadania e mais recentemente, tornou-se marco nas lutas pela descentralização das decisões no campo educacional, ou seja, pela democratização da sua gestão, sem perder de vista as reivindicações históricas.

No contexto de reabertura política do Brasil, marcado pelo fim da ditadura militar, enquanto regime político, é assegurada na Constituição Federal de 1988, no Art. 206, inciso VI, a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. Segundo Vieira (2006), a Gestão Democrática, ao mesmo tempo em que se apresenta como uma conquista das forças civil-democráticas, marcada pelas lutas dos movimentos populares e protestos pela abertura política do Brasil nos anos 80, coincide com um contexto em que as respostas à crise do capitalismo, iniciada na década de 1970, desdobrava-se em nível global, implicando em redimensionamentos nas políticas educacionais.

Associado à queda da taxa de lucro, a saturação do modelo de produção *taylorista/fordista*<sup>36</sup> no âmbito da reprodução do capital, com as greves dos trabalhadores, e a ineficiência do Estado de Bem-Estar-Social<sup>37</sup> frente às demandas do capitalismo, por volta dos anos 1970, constituíram um quadro de crise do sistema de metabolismo social do capital. Sendo que este sistema assenta-se no tripé *Capital, Trabalho e Estado* (ANTUNES, 2005), esta crise, ao afetar cada um destes elementos constitutivos, impõe a necessidade de se buscar alternativas que refletissem em mudanças, de forma simultânea, em cada campo.

Como saída para este quadro de tensão, iniciou-se um processo de reorganização do sistema ideológico, político e de reprodução do capital. As expressões mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a redução do Estado no controle da economia, e a adoção do padrão de acumulação flexível,

---

36 De acordo com Sergio Lessa (2005, p. 76) a “impossibilidade ontológica de tornar repetíveis os atos humanos é a razão última para que a tentativa do taylorismo em padronizar absolutamente os atos singulares de trabalho tenha sido fadada ao fracasso desde o seu início. De fato, como tornar idênticos atos que sempre produzem algo novo tanto no mundo material que transforma quanto no indivíduo que o executa? Quantificados os atos humanos, padronizados seus movimentos constituintes, doutrinada a subjetividade operária pela ideologia dominante, ainda assim os atos de trabalho são sempre distintos, suas singularidades não são passíveis de cancelamento. Essa a razão fundamental para que o sonho dos “cientistas” do taylorismo não possa descer à terra: a padronização que almejavam é ontologicamente impossível.”

37 Teoria econômica desenvolvida por Keynes, que se traduzia na proposta de um Estado interventor na economia, a fim de “regularizar o ciclo econômico e evitar assim as flutuações dramáticas no processo de acumulação do capital” (INSUANI, 1991, apud BIANCHETTI, 1999, p. 24), garantindo o crescimento da produção, o consumo, o emprego e a provisão pública das políticas sociais (BIANCHETTI, 1999).

através do modelo de produção toyotista, com vistas ao crescimento da taxa de lucro. Estas medidas cumpriram um papel essencial na superação da crise ao atingirem o plano ideológico, através do culto ao individualismo e subjetivismo, e a contenção das lutas dos operários através da abertura à “participação” no processo produtivo.

Ao atuar como organizador das relações no mundo do trabalho, o *toyotismo*<sup>38</sup> trouxe para este meio os princípios da flexibilização, o trabalho em equipe, a participação, a autogestão (“autonomia”), entre outros. A reformulação no modelo estatal, a partir dos princípios neoliberais, é decorrente destas mudanças na base produtiva, uma vez que enquanto no *fordismo/taylorismo* necessitava-se de uma base estatal forte na economia, com o *toyotismo*, o Estado<sup>39</sup> deve afastar-se, descentralizando suas funções para o mercado e sociedade civil, garantindo o livre fluxo do capital.

Assim, de um modelo hierárquico de produção e um Estado centralizador, passa-se a ter ênfase no trabalho coletivo, na participação, na autonomia e na descentralização. Tais vocábulos, identificados, historicamente, com um projeto democrático de sociedade passam a ser cooptados, adquirindo novos sentidos no âmago do projeto neoliberal. De acordo com Lima (2002), no contexto do neoliberalismo:

autonomia (mitigada) é um instrumento fundamental de construção de um espírito e de uma cultura da organização-empresa; a descentralização é congruente com a “ordem espontânea” do mercado; respeitadora da liberdade individual e garante a eficiência econômica; a participação é essencialmente uma técnica de gestão, um fator de coesão e consenso”. Assim, nesta perspectiva, conceitos como “autonomia”, “comunidade educativa”, “projecto educativo”, continuarão a ser convocados, e até com maior freqüência, mas como instrumentos essenciais de uma política de modernização e racionalização, como metáforas capazes de dissimularem os conflitos, de acentuarem a igualdade, o consenso e a harmonia, como

---

38 Sistema de produção desenvolvido no âmbito da fábrica da Toyota no Japão, iniciando-se em 1947. Foi desenvolvido pelo engenheiro industrial da Toyota Taiichi Ohno, tendo como objetivo enfrentar a crise financeira do pós-guerra, quando se demitiu inúmeros funcionários, e logo em seguida a empresa foi solicitada a aumentar sua produção, em virtude da demanda da Guerra da Coréia. A necessidade de aumentar a produção sem poder recorrer à admissão de novos trabalhadores, levou Ohno a agregar no mesmo posto de trabalho diferentes máquinas e agrupar diferentes funções de trabalho, gerando um trabalhador polivalente, capaz de realizar ao mesmo tempo funções de planejamento, execução e controle da qualidade (PINTO, 2007). Assim, a participação maior no processo de produção pelo trabalhador, quer dizer neste sistema ampliação na capacidade produtiva do trabalhador e aumento do lucro para a empresa uma vez que deixa de contratar mais funcionários.

39 Não se pode deixar de apontar para o fato de que esta descentralização do Estado refere-se unicamente às questões sociais, uma vez que quando a necessidade de intervenção se dá no campo econômico este é chamado a resolver seus problemas, como foi o caso da crise financeira dos Bancos no EUA, em 2008.

resultados ou artefactos, e não como processos e construções colectivas (2002, p. 31).

A implantação do projeto neoliberal de sociedade, em âmbito global, trouxe dilemas para o Brasil. Dagnino (2004), aponta para o momento histórico atual, como um período perverso de confluência entre o projeto neoliberal e o projeto democrático. A perversidade<sup>40</sup> é decorrente do fato de que ambos os projetos, embora apontando para direções opostas, requerem uma “sociedade civil ativa e propositiva”:

A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil (DAGNINO, 2004, p. 97).

Neste cenário, as políticas públicas sofrem diretamente a interferência destas contradições. Em meio à sociedade atual, caracterizada pela política e ideologia neoliberal globalizada, o Estado não se encontra apenas sob a atuação dos governos nacionais, mas está inserido dentro de um processo de *governança* mais amplo. Aliado a isso, não só a economia passa a ser determinada globalmente, mas as proposições para as diferentes esferas da sociedade, dentre elas a educação, através da atuação de organismos internacionais<sup>41</sup> – uma vez que, para o neoliberalismo, a educação cumpre um papel estratégico no desenvolvimento da economia, através da produção do “Capital Humano<sup>42</sup>”.

---

40 Por perversidade, Dagnino (2004, p. 96) entende como “fenômeno cujas conseqüências contrariam sua aparência, cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar”.

41 No campo educacional, cumprem decisivo papel na formulação das políticas públicas nacionais os organismos internacionais, de caráter intergovernamental (Fundo Monetário Internacional - FMI, Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Organização das Nações Unidas – ONU, Organização Mundial do Comércio – OMC, Organização das Nações Unidas para a educação, ciência e cultura – UNESCO, Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF), que possuem estreita ligação aos interesses do mercado. Tais organismos “produzem” sua participação nos sistemas nacionais de ensino através da promoção de eventos internacionais (Conferência Internacional de Educação para Todos, Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI, etc) para a discussão dos problemas ligados à humanidade, dentre eles os concernentes à educação. Tais conferências se intitulam altamente democráticas, pois se compõe por representantes de todos os países, criando, assim, uma atmosfera de maior legitimidade social.

42 A teoria do Capital Humano “incorpora em seus fundamentos a lógica do mercado e a função da escola se reduz a formação dos “recursos humanos” para a estrutura da produção. Nessa lógica, a

Deste campo de disputa de interesses econômicos e projetos de sociedade, resultam textos legais produzidos a partir de uma linguagem ambígua e híbrida, no qual está contido tanto o discurso oficial, quanto o alternativo. Sandra Corazza, apesar de estar falando do tema do currículo, expressa uma idéia que vem ao encontro do que se tem presenciado no contexto da formulação de políticas públicas educacionais:

Este é o nosso “horror” político: descobrir que aqueles currículos, que considerávamos “nossos”, estão também “capitalizados”, “globalizados”, “neoliberalizados”. Que eles dizem a mesma coisa que aqueles currículos contra os quais lutamos. Que, talvez, já tenha chegado o tempo em que a dissipação das diferenças nos leva a não saber mais quem somos, o que queremos, o que propomos. Em que a dispersão dos limites nos leva a não identificar mais pelo que educamos e estudamos, pesquisamos e escrevemos, lutamos e vivemos (2001, p.106).

Neste cenário, a desejada Gestão Democrática do Ensino Público surge multifacetada. De um lado, guardadora de um projeto democrático com vistas à ampliação dos espaços de cidadania e construção de uma educação de qualidade, de outro, como estratégia do gerencialismo econômico global no fortalecimento do sistema capitalista de sociedade. De acordo com Marques (2006, p. 511),

A gestão democrática das Unidades Escolares públicas brasileiras ganha terreno institucional quando passa a ser defendida pelo Estado neoliberal, como forma de garantir a eficiência e eficácia do sistema público de ensino. Por isso, não tem significado, muitas vezes, avanços na construção de uma escola pública de qualidade, que atenda aos interesses da maioria da população brasileira.

A perversidade no campo educacional parece estar situada nos ideais da democratização da gestão, no qual se pode apontar para a confluência de dois projetos, oriundos dos projetos democrático e neoliberal de sociedade: a Gestão Democrática e a Gestão Gerencial<sup>43</sup>. Enquanto para o projeto democrático a participação tem fins mais amplos, como “contribuir para que instituições educacionais articuladas com outras organizações da comunidade possam participar da construção de uma sociedade fundada na justiça social, na igualdade e na

---

articulação do sistema educativo com o sistema produtivo deve ser necessária. O primeiro deve responder de maneira direta à demanda do segundo” (BIANCHETTI, 1999, p. 94).

43 Modelo de administração empresarial resultante do regime de produção toyotista, que se fundamenta na descentralização das ações, através da participação dos trabalhadores no processo produtivo, com vistas ao aumento da produtividade.

democracia” (PNE, Proposta da Sociedade Brasileira, 1997, p. 50), para o projeto neoliberal, a gestão gerencial, embora fazendo uso dos mesmos propósitos democratizantes, valoriza a participação de forma funcional, ou seja, apenas técnica de gestão e é utilizada muito mais como forma de atenuar conflitos e/ou divergências do que como espaço de tomada de decisões, negociações (LIMA, 2001).

Baseada nas configurações do modelo de produção *toyotista*, a gestão gerencial baseia-se em práticas de avaliação *a posteriori*, como forma de monitoramento da organização e funcionamento interno. No caso das instituições educacionais ao invés de um controle rígido interno, como no caso da administração escolar baseada no modelo fordista, os inúmeros índices de avaliação cumprem a função de um controle externo mascarado, justificado em função da garantia de um padrão mínimo de “qualidade”, atuando como uma estratégia de *regulação* do sistema de ensino. Neste sentido, a luta da sociedade civil pela participação/controlado social das ações voltadas ao campo educacional, acaba encontrando as barreiras dos interesses que emanam da esfera capitalista.

Frente a este renovado interesse, a partir da década de 1990, nas políticas de mudanças no campo da gestão da educação, Sander (2007b) alerta para a necessidade de “examinar criticamente as novas categorias analíticas e as novas práticas em matéria de política e gestão da educação, muitas vezes concebidas e difundidas por meio de mecanismos multilaterais de negociação política” (p. 438).

Conforme diz Santomé (1998),

se durante todo este século (séc. XX) pudemos constatar que os sistemas educacionais não permaneceram indiferentes ante as mudanças nos modos de produção e gestão empresariais, é lógico pensar que as soluções propugnadas pelo toyotismo também tenham deixado sua marca no sistema educacional (p. 20).

Neste sentido, na tentativa de análise frente às continuidades nas bases referenciais da administração escolar para a gestão escolar, o que se pode apreender de comum é o fato de que a nova proposta de gestão escolar mantém o alicerce da divisão do trabalho sustentado na organização capitalista da sociedade. Tal como o modelo de administração na década de 1930 inspirou-se na divisão do trabalho a partir das teorias da Administração Científica, a gestão escolar, de forma

indireta, acabou por sofrer a interferência das mudanças no mundo do trabalho, através das políticas educacionais de orientação neoliberal.

Apoiando-se nas palavras de Santomé (1998), esta afirmação adquire sentido quando se observa que à maneira da filosofia toyotista, que defende uma notável exaltação da figura do trabalhador, “também na educação os discursos são unânimes sobre a importância decisiva da classe docente” (p. 21). No campo da gestão escolar, estes são chamados a serem gestores do processo educativo, ao invés de estarem subordinados aos cargos de chefia, típicos da Administração Escolar pautada nos modelos fordista e taylorista de administração geral.

Assim, correspondendo à passagem do fordismo/taylorismo ao toyotismo no mundo das fábricas, no campo educacional teve-se a passagem da administração à gestão escolar. Ambos os pares, possuem características que os identificam e tanto sua estréia, quanto sua metamorfose estão circunscritos pelas mudanças na esfera econômica.

No entanto, não se pode deixar de lado o fato de que a descentralização e participação dos cidadãos nas instituições sociais faz parte dos instrumentos necessários para o alcance da desejada democracia e emancipação humana. Porém, “resta saber se esta nova linguagem é real, fruto de uma verdadeira confiança na participação democrática, ou se é apenas uma mudança de linguagem, até convertê-la em um simples conjunto de *slogans* sem qualquer conteúdo” (SANTOMÉ, 1998, p. 22).

Embora se possa evidenciar que os fundamentos tanto da administração quanto da gestão escolar encontram-se no campo da divisão do trabalho no sistema capitalista, a diferença é que no campo de conhecimentos da gestão esta evidência é posta em análise, na forma de um esforço para superar as características de controle do trabalho para a perspectiva da partilha das decisões.

Neste sentido, pode-se ressaltar que as bases de constituição da gestão escolar apontam para possibilidades de mudanças, na medida em que não partem de formulações teóricas simplesmente postas para este campo, mas impulsionadas pelas reivindicações sociais. Este fato resguarda alternativas de construção de uma gestão escolar a partir de outra lógica, que não a capitalista, no momento em que a participação da comunidade escolar abre espaço para a consideração de elementos oriundos das necessidades sociais.

Investindo nas palavras de Mousquer (2003, p. 192), de que “não existe possibilidade de controle absoluto e que nenhum governo pode controlar tudo e todos ao mesmo tempo”, pode-se apostar nas lacunas de contradição do próprio sistema capitalista, apostando nos espaços de participação alcançados através do processo de descentralização neoliberal presentes na gestão educacional e escolar. Isto ao lado do esforço de “vigilância epistemológica e semântica” (SANTOS, 2002), como forma elucidar os caminhos que estão sendo percorridos e clarear os interesses presentes nos diferentes discursos veiculados nestes espaços.

Vale ressaltar que quando se fala em administração ou gestão escolar a questão central diz respeito à organização do trabalho nestas instituições. As bases teóricas da gestão, ao desmistificar a visão ingênua de que esta organização do trabalho é algo definido no âmbito da própria instituição, dos objetivos educacionais e de suposta racionalidade científica desinteressada, estimula nesta forma de organização a instauração de reflexão crítica e do reconhecimento da existência de diferentes interesses. Reconhecer este campo, perante as conseqüências de sua não neutralidade e sim de sua função política no âmbito da sociedade, abre espaço para possibilidades de construção de uma gestão pautada em uma racionalidade que atenda aos interesses da maioria.

Quando analisadas as proposições dos autores pioneiros da administração escolar frente à atual configuração da gestão escolar, isolados os elementos de mudança já salientados, identifica-se que algumas preocupações daqueles continuam vigente no contexto atual. Como, por exemplo, o argumento de que a administração/gestão escolar deve buscar atender a uma política e filosofia de educação (RIBEIRO, 1986) e que esta prática justifica-se pela busca da qualidade na educação (TEIXIERA, 1961). Diante de um contexto de mudanças, insegurança de bases e da volatilidade das prioridades em cada esfera da sociedade, estes elementos podem ser apontados como objetivos a nunca serem “perdidos de vista” no processo educativo, sob pena de iludir-se sob falsas promessas e de se pensar estar construindo a contra-hegemonia em terreno hegemônico.

Sem ter pretendido esgotar as reflexões possíveis frente os elementos de continuidades e mudanças no campo da administração e gestão escolar, quando se volta o olhar para a constituição do campo em que se assenta a gestão democrática do Ensino Público Brasileiro hoje, pretendeu-se instigar a reflexão sobre os elementos que conduzem à legitimação desta normativa. Esta investida se faz

necessária frente à coexistência de diferentes discursos produzidos a seu respeito: de um lado a exaltação de sua interface de inovação; de outro, o receio de que se constitua em um espaço de novos ensaios da política econômica frente aos seus interesses.

Sem negar a pertinência destes discursos, identifica-se que de fato ambos devem ser considerados quando se analisa as mudanças no contexto educacional. Considerado um espaço por excelência no processo de conquista da hegemonia política e cultural na sociedade, embora reconhecendo suas limitações no processo de transformação social, o campo educacional constitui-se em um espaço de luta pela legitimação de diferentes projetos de sociedade.

## CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

---

O próprio texto é, em sua materialidade, significante de seus próprios efeitos, de significados que se revelarão diversos na diversidade das condições de leitura.

(Marques, 2001, p. 83)

O presente estudo monográfico, elaborado a partir da constatação da necessidade de compreender o terreno em que se instauram “inovações” educacionais, teve como objetivo, frente à normativa legal da Gestão Democrática, reconstituir o campo da administração escolar, identificando os fundamentos teóricos que os sustentam e quais as mudanças e continuidades desta trajetória na configuração atual da gestão escolar.

De acordo com Veiga (2007), a educação, como processo histórico, diz respeito à “constituição de estratégias (materiais e discursivas) direcionadas para uma permanente reinvenção dos modos de socialização dos comportamentos e dos saberes de uma determinada sociedade” (p.11). Neste contexto, a administração ou gestão escolar encontram-se também vulneráveis às novas necessidades sociais decorrentes destas mudanças.

Pode-se identificar que o campo da administração escolar constitui-se a partir de uma demanda da própria sociedade, quando o capitalismo industrial lança suas bases e impõe a necessidade de formação de mão-de-obra, constituindo-se o processo educativo escolar como espaço para o atendimento desta necessidade. A ampliação da escolarização no início do século XX, em consequência disso, torna mais complexa as ações neste meio exigindo uma organização que atendesse a esta demanda.

Aliado ao espírito de cientificização do período, a administração geral, fruto de elaborações científicas, apresentou-se neste momento como a alternativa adequada frente à legitimação de seu sucesso no âmbito empresarial. Embora ressalvada as tentativas de adequação, por alguns educadores, deste modelo administrativo ao campo educacional, a racionalidade empregada em sua sistemática e funcionamento transplantam para este um modelo que, sob a aparência da neutralidade científica e universalidade, legitimam valores e a conformação de uma

divisão do trabalho hierárquica, a exemplo das estruturas e relações sociais capitalistas.

Contudo, pode-se afirmar que é a partir do esforço intelectual empregado nestas elaborações pioneiras que foi possível o surgimento de novas perspectivas e novos processos de produção no campo da Administração Escolar no Brasil. É partindo desta base “que os estudiosos de hoje escrevem novos ensaios e os atuais gestores escolares desempenham funções com uma renovada visão do mundo e da educação” (MACHADO; RIBEIRO, 2007, p. 26).

A década de 1980 torna-se palco de questionamento da racionalidade capitalista no campo educacional, a exemplo do que acontecia em outras esferas sociais. Neste cenário, o modelo de administração vigente é posto em análise, e as elaborações daí decorrentes avançam em relação ao que se apresenta, quando se evoca para a face política da administração escolar, retirando a centralidade da técnica administrativa.

Ao lado destas elaborações no campo intelectual, a sociedade civil reivindicava, frente ao contexto de redemocratização do país, a participação nas instituições sociais, dentre elas as educacionais. Tem-se neste período a legitimação constitucional do princípio de gestão democrática da educação pública. No entanto, também se faz presente neste cenário a política neoliberal, que tem na participação da sociedade civil nas questões sociais o amparo para desviar a atenção do Estado para a esfera da economia.

Neste sentido, instala-se o paradoxo entre as forças sociais e econômicas no campo da gestão democrática, apontando que este campo continua a se assentar na divisão do trabalho baseado na organização capitalista da sociedade. Uma vez que, ao lado da política neoliberal, a administração no campo empresarial passa a basear-se nos princípios de flexibilização, autonomia e descentralização, decorrente das mudanças na base produtiva, a partir do toyotismo, adquirindo confluência com os pressupostos da gestão escolar.

Embora se possa identificar esta inter-relação entre administração capitalista e a gestão escolar, este trabalho investe na crença de que a participação consciente da comunidade nos espaços democráticos da gestão escolar, pode significar a aproximação desta prática aos interesses sociais. Neste sentido, aponta-se a possibilidade de construção de um espaço público democrático, uma vez que a

concretização das políticas públicas só é possível no momento em que se traduz em práticas sociais.

Embora sem ter adentrado, neste trabalho, na questão da atual configuração das práticas de gestão produzidas nas instituições escolares, acredita-se que o esforço de análise apresentado pode contribuir para a reflexão neste âmbito. Reconhecer esta trajetória identificando os elementos que a compõem e a atravessam, pode oferecer contribuições para elucidar as contradições e desvendar possibilidades para a ação.

Os apontamentos trazidos por esta pesquisa podem suscitar inúmeras reflexões a partir de um olhar diferenciado. Reportando-se às palavras de Marques, na epígrafe acima, a escrita não encerra todas as possibilidades de análise, sua leitura também comporta espaço para a ampliação de significados que as palavras não dão conta de expressar.

## REFERÊNCIAS

---

ABREU, A. A. de. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós-1930**. v. 5, 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

ALTHUSSER, L. **Aparelhos ideológicos de Estado**. 2ª ed. Trad. de Valter José Evangelista e Maria Laura Viveiros de Castro. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

ANTUNES, R. **Os sentidos do Trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2005.

ARAÚJO, M.C. de A. Antônio De Arruda Carneiro Leão. In: FÁVERO, M. de L. de A.; BRITTO, J. de M. (org.) **Dicionário de Educadores no Brasil**: da Colônia aos dias atuais. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/MEC-Inep-Comped, 2002.

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

BIANCHETTI, R. G. **Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1999.

BOURDIEU, P. **A Produção da Crença**: a contribuição para uma economia dos bens simbólicos. São Paulo: Zouk, 2002.

BOURDIEU, P; PASSERON, J. C. **A reprodução**. Elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

BRASIL. Constituição, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Diretrizes e Bases para Educação Nacional.

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 3ª Edição. S. Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

CORAZZA, S. M. Currículos alternativos/oficiais: o(s) risco(s) do hibridismo. In: **Revista Brasileira de Educação**, nº 17, p. 100-114, maio/jun./jul./ago. 2001.

CORTELLA, M. S. **Não nascemos prontos!** Provocações Filosóficas. 6ª edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

CURY, C. R. J. **Ideologia e Educação Brasileira:** Católicos e liberais. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1978.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Participação e Cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (org.) **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización.** Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DIAS, J. A. Estudos de administração escolar na Cadeira de Administração Escolar da USP-FFCL entre 1951 e 1970. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 03, p. 551-559, set./dez. 2007.

DIAS, J. A. J. Querino Ribeiro – A busca de uma teoria da Administração Escolar. In: GARCIA, W. E. **Educadores Brasileiros do Século XX.** vol. 1. Brasília: Plano Editora, 2002.

ESTADO do Rio Grande do Sul. Lei n. 10.576, de 14 de novembro de 1995. Lei da Gestão Democrática do Ensino Público.

FÉLIX, M. de F. C. **Administração escolar:** um problema educativo ou empresarial? Análise da proposta do estado capitalista brasileiro para a burocratização do sistema escolar. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1984.

GILL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 4ª ed. São Paulo Atlas, 1994.

GIORGI, C. Di. **Escola Nova.** 3ª edição. São Paulo: Editora Ática, 1992.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história.** 4ª ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1981.

IANNI, Octávio. **Teorias da globalização.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

KONDER, L. **A questão da ideologia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

KUENZER ZUNG, A. Z. A teoria da administração educacional: ciência e ideologia. **Cadernos de Pesquisa**, nº 48, pp. 39-46, fev. 1984, São Paulo: FCC.

LEÃO, A. C. **Introdução à Administração Escolar**. 2ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1945.

LESSA, Sérgio. In: História e Ontologia: a questão do trabalho. **Revista Crítica Marxista**, nº 20, 2005.

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. São Paulo. Cortez, 2001.

LIMA, L. Modernização, racionalização e otimização: perspectivas neotayloristas na organização e administração da educação. In: LIMA, L.; AFONSO, A. J. **Reformas da educação pública**: democratização, modernização, neoliberalismo. Porto: Afrontamento, 2002.

LOURENÇO FILHO, M. B. **Organização e Administração Escolar**: curso básico. 8ª edição. Brasília: INEP/MEC, 2007.

LÜCK, H. **Gestão Educacional**: uma questão paradigmática. 3ª Ed. São Paulo: Vozes, 2007. (Série Cadernos de Gestão, v. I)

LÜCK, Heloísa. Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores. In: **Em Aberto**. Brasília, v. 17, n. 72, p. 1-195, fev./jun. 2000.

MACHADO, L. M.; RIBEIRO, D. S. Teorias da Administração Escolar em Querino Ribeiro e Lourenço Filho: raízes e processos de constituição de modelos teóricos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 01, p. 13-28, jan./abr. 2007.

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA. 1932.

MARQUES, L. R. Caminhos da democracia nas políticas de descentralização da gestão escolar. **Ensaio: avaliação, políticas públicas e Educação**, Rio de Janeiro, v.14, n.53, p. 507-526, out./dez. 2006.

MARQUES, M. O. **Escrever é preciso**: o princípio da pesquisa. 4ª ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2001.

MELUCCI, A. **Por uma sociologia reflexiva**: pesquisa qualitativa e cultura. Petrópolis: Vozes, 2005.

MENESES, J. G. de C. A teoria de administração escolar de Querino Ribeiro. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 03, p. 543-549, set./dez. 2007.

MONARCHA, C. LOURENÇO FILHO, R. (orgs.) **Por Lourenço Filho: uma biobibliografia**. Brasília: INEP, 2001 (Coleção Lourenço Filho, v. I).

MOUSQUER, M. E. L. **Paradoxos da Democracia**: um estudo sobre normatividade e possibilidade no campo da gestão democrática do ensino público. UFRGS, 246f. Tese de Doutorado em Educação. (Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul), Porto Alegre, 2003.

NISKIER, A. O educador Carneiro Leão. **Revista Brasileira**. Fase VII, n. 34, Ano IX jan.fev.mar. 2003.

NUNES, C. Anísio Spínola Teixeira. In: FÁVERO, M. de L. de A.; BRITTO, J. de M. (org.) **Dicionário de Educadores no Brasil**: da Colônia aos dias atuais. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/MEC-Inep-Comped, 2002.

PARO, V. **Administração Escolar**: introdução crítica. 9ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

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

PARO, Vitor. Política Educacional e Prática da Gestão Escolar. In: **ANAIS II Seminário Internacional de Educação e V Fórum Nacional de Educação**, 2008. Disponível em: <<http://forum.ulbratorres.com.br/2008/index.php?>>, Acesso em: nov. 2008.

PEREIRA, G. R. de M.; ANDRADE, M. da C. L. de. A construção da Administração da Educação na RBAE (1983-1996). **Revista Brasileira de Política e Administração e Educação**, v. 23, n. 1, p. 137-151, jan./abr., 2007.

PINTO, G. A. **Organização do Trabalho no Século 20**: taylorismo, fordismo e toyotismo. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

PINTO, Péricles Madureira de. Homenagem a Lourenço Filho. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 54, n. 119, p. 98-121, jul./set. 1970.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, Proposta da Sociedade Brasileira. Belo Horizonte, 1997.

RIBEIRO, J. Q. **Ensaio de uma teoria da Administração Escolar**. São Paulo: Saraiva, 1986.

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

SANDER, B. A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória de sua construção. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 03, p. 421-447, set./dez. 2007b.

SANDER, B. **Gestão da Educação na América Latina**: construção e reconstrução do conhecimento. São Paulo: Autores Associados, 1995.

SANTOMÉ, J. T. **Globalização e interdisciplinariedade**: o currículo integrado. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

SANTOS, B. de S. (org.). **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, B. de S. **Um discurso sobre as ciências**. Porto, Portugal: Afrontamento, 1987.

SILVA, A. V e. **Anísio Teixeira**: uma vida inteira dedicada à escola. Disponível em: <<http://www.centrorefeducacional.com.br/anisioteixer.htm>>, Acesso em: 20 nov. 2008.

SOBRINHO, B. L. **Discurso de Recepção ao Acadêmico Antônio Carneiro Leão**. Academia Brasileira de Letras, 1º set. 1945. Disponível em: <[www.academia.org.br](http://www.academia.org.br)> Acesso em: 08 nov. 2008.

SOUZA, A. R. De. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil**. PUC/SP, 302 p. Tese de Doutorado em Educação (Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo). São Paulo, 2006.

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

TEIXEIRA, A. **Educação para a Democracia**: introdução à administração escolar. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997.

TEIXEIRA, A. Natureza e função da Administração Escolar. **Cadernos de Administração Escolar**, n.º 1. Salvador: ANPAE, 1964.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e Ideologia**. São Paulo: Ática, 1974.

VEIGA, C. G. **História da Educação**. São Paulo: Ática, 2007.

VIEIRA, S. L. Educação e Gestão: extraíndo significados de sua base legal. In: LUCE, M. B.; MEDEIROS, I. L. P. de. **Gestão Escolar Democrática**: concepções e vivências. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

WERLE, F. O. Novos tempos, Novas designações e demandas: diretor, administrador ou gestor escolar. **Revista brasileira de política e Administração da educação**, v.17. nº 2, p.137-288. jul./dez. 2001.