

Administração Escolar

Volume 2

Anísio Spínola Teixeira
Carlos Correa Mascaro
José Querino Ribeiro
Moysés Brejon





BIBLIOTECA VIRTUAL – Coleção Digital
Clássicos da Administração da Educação

SOBRE A COLEÇÃO DIGITAL CLÁSSICOS DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

É um programa de divulgação científica que objetiva digitalizar importantes obras, originais, de autores que contribuíram para a construção do campo da política e administração da educação no Brasil, disponibilizando-as por meio eletrônico e gratuito, na Biblioteca Virtual da ANPAE, para fins de leitura, impressão ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira no campo da Administração da Educação.

Todas as obras aqui divulgadas foram digitalizadas com autorização expressa de herdeiros e/ou detentores dos direitos autorais. Refletem as opiniões dos seus autores e não as da ANPAE, do seu Conselho Editorial ou de sua Direção.

Coordenadores da Coleção:

Adolfo Ignacio Calderón
João Ferreira de Oliveira

Diagramação:

João Marcos Guimarães Oliveira

Apoio técnico:

Rodrigo Ceregatti Franco (Bolsista de Iniciação Científica do CNPq)

Digitalização da obra:



Equipe SIARQ:

Rodrigo Lizardi de Souza

Nossa página na Web: www.anpae.org.br

Biblioteca Virtual da Anpae: <http://www.anpae.org.br/BibliotecaVirtual/index.html>

Endereço da Anpae

ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Centro de Educação da Universidade Nacional de Brasília
Asa Norte s/n Brasília, DF, Brasil, CEP 70.310 - 500 <http://www.anpae.org.br>

Sede da Presidência

Faculdade de Educação/UFG, Espaço do Nedesc
Rua 235, Setor Universitário, CEP: 74605-050, Goiânia-GO/Brasil, 3209-6220
Telefone: +55 62.

APRESENTAÇÃO¹

Dando continuidade à Coleção Digital “Clássicos da Administração da Educação”, que tem como objetivo a divulgação da produção científica brasileira no campo da Administração da Educação, com acesso livre ao conhecimento científico mediante digitalização de importantes obras, com a devida autorização dos próprios autores ou detentores dos direitos autorais, por meio eletrônico e gratuito, este segundo volume apresenta a obra intitulada “Administração Escolar”, publicada em 1968, como uma edição comemorativa do 1º Simpósio Interamericano de Administração Escolar realizado em 1961.

Trata-se de uma coletânea que reúne quatro artigos de autores fundamentais para a compreensão do campo teórico no qual a Associação Nacional de Professores de Administração Escolar (ANPAE) surgiu: Anísio Spínola Teixeira, José Querino Ribeiro, Moysés Brejon e Carlos Correa Mascaro. Todos eles foram escritos na série “Cadernos de Administração Escolar”, cujas edições, conforme afirma Antônio Pithon Pinto², primeiro presidente da então ANPAE, esgotaram-se rapidamente, revelando a existência de um público cada vez mais interessado por aquela temática.

1 Parte das análises feitas nesta apresentação integrou artigo publicado na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (v. 24, n. 1, 2008), de autoria da Dra. Graziela Zambão Abdian, fruto de sua pesquisa de doutorado que desenvolveu analisando as contribuições da ANPAE para o pensamento administrativo educacional brasileiro.

2 PINTO, A. P. Apresentação. In Teixeira et. Al. Administração escolar. Salvador: Associação Nacional de Professores de Administração Escolar (ANPAE), 1968,

Como aponta Benno Sander³, Anísio Spínola Teixeira, um dos signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, foi um dos mestres-fundadores da ANPAE que esteve presente no dia 11 de fevereiro de 1961, data de sua fundação, por ocasião do encerramento do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar, e patrocinou o referido evento, na condição de diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), instituição que na atualidade carrega seu nome.

De acordo com registro histórico realizado por Fabiana Aparecida Arf⁴ e por Afrânio Mendes Catani e Renato de Sousa Porto Gilioli⁵, em 1955, o Prof. Dr. Antônio Pithon Pinto, na época detentor da Cadeira de Administração Escolar e Educação Comparada da Faculdade de Filosofia da Universidade da Bahia, tinha enviado uma carta aos professores de Administração Escolar das Faculdades de Filosofia, manifestando o desejo de estudar conjuntamente os problemas do ensino da matéria. Seis anos depois, foi realizado o I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar, na Universidade de São Paulo, que teve a José Querino Ribeiro, como organizador e presidente, contando com a colaboração de Carlos Correa Mascaro e Moysés Brejon, os quais eram assistentes de Ribeiro, trio que passou a ter destacada participação na realização dos próximos três Simpósios, em 1963, 1966 e 1968. A respeito da organização do I Simpósio, convém destacar que José

3 SANDER, Benno. Introdução à história da ANPAE como sociedade civil no campo da educação, 2007. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/website/documentos/estudos/estudos_01.pdf> Acesso em: 10 set. 2018.

4 ARF, Fabiana Aparecida. Carlos Correa Mascaro e Moysés Brejon: contribuições dos assistentes de cátedra de José Querino Ribeiro para a administração escolar no Brasil. 2012. 191 f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, 2012.

5 CATANI, A. M.; GILIOLI, R. S. P. Administração escolar: a trajetória da Anpae na década de 1960. Rio de Janeiro: DP&A Editora/Biblioteca Anpae, 2004.

Querino Ribeiro ao fazer os agradecimentos aos participantes do evento, deixou claro que a organização do mesmo ficou sob responsabilidade de seu amigo e assistente-docente, Dr. Carlos Correa Mascaro, que por sua vez, destacou o apoio de todos os colegas e afirmou que não me faltou a solidariedade de seu colega assistente Moysés Brejon. Como pode-se observar os vínculos entre os três ficou delineado na organização do I Simpósio e a influência teórica de Ribeiro na produção de Mascaro e Brejon é inquestionável.

A digitalização da obra “Administração Escolar”, não foi casual, pois a Associação vem construindo, desde 1961, ano de sua criação, não somente espaços para discussão e reflexão dos temas relacionados à Administração da Educação, mas também vem desenvolvendo estudos, por meio do Programa de Pesquisas Educacionais da ANPAE, que contribuem para o avanço do conhecimento sobre as diferentes perspectivas e abordagens presentes no Brasil.

A respeito dos Cadernos de Administração Escolar, dos quais procedem os quatro artigos que compõem a presente obra, convém afirmar que representou, na primeira década de existência da Associação, promissora realização da ANPAE e se destinavam a divulgar trabalhos que pudessem auxiliar professores, alunos e administradores escolares. No período considerado (1961-1968), de acordo com João Gualberto de Carvalho Meneses⁶ os artigos publicados encontram-se em contexto marcado por uma euforia intelectual e por uma preocupação com a elaboração de temas capazes de oferecer aos professores da disciplina um programa voltado para um conteúdo teórico e generalizável.

6 MENESES, J. G. de C. Uma contribuição para a memória da ANPAE. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, v. 13, n. 2, p. 261-269, 1997.

A obra se inicia com o artigo de Teixeira, intitulado “Natureza e função da administração escolar”. Nela, com a intenção de sublinhar o caráter e a natureza da administração escolar como função que somente pode ser exercida por educadores e que apresenta uma relação de subordinação e não de comando da obra de educação, o autor realiza uma comparação entre a Administração médica e a Administração escolar, defendendo que a primeira pode ser exercida apenas pelos médicos, e a segunda, apenas pelos educadores.

Assim, de acordo com Teixeira, a função do administrador escolar seria [...] “uma opção posterior que faz o professor ou o educador já formado e com razoável experiência de trabalho, e cuja especialização somente se pode fazer em cursos de pós-graduados” (p.4). Complementando sua concepção, Teixeira destaca que a Administração escolar poderá aprender alguma coisa da Administração de empresas, entretanto jamais deverá ser comparada a ela, porque[...] o espírito de uma e de outra administração são de certo modo até opostos. Em educação, o alvo supremo é o educando a que tudo mais está subordinado; na empresa, o alvo supremo é o produto material, a que tudo mais está subordinado[...] na educação o processo é absolutamente humano e a correção um certo esforço relativo pela aceitação de condições organizatórias e coletivas inevitáveis (p. 15). Quanto à função do administrador escolar, o autor deixa evidente que, pela relação de subordinação e não de comando, a atividade que concerne a mediar ou coordenar a equipe de professores (denomina-os peritos) é a verdadeiramente responsável pelo ensino. Para ele, o administrador escolar exerce uma função de serviço e não de comando, uma vez que não é capitão, mas um mediador-inovador.

O segundo artigo da obra, intitulado “Introdução à Administração Escolar”, é assinado por José Querino Ribeiro,

a quem Antônio Pithon Pinto atribui ser autor da “primeira tentativa séria de esboço de uma teoria da Administração Escolar”⁷.

Nesse artigo Ribeiro atribui à Administração escolar a inexistência de uma única natureza e função, ou seja, a atividade pode despertar interesses diferentes: natureza técnica – apenas exercer a função; natureza didática – ensiná-la para outros; natureza cultural – investigá-la. O autor também distingue direção de administração, atribuindo à primeira a função de alto nível que envolve uma linha superior de conduta e a responsabilidade pela escolha da filosofia de ação; e à segunda, uma tarefa de instrumentalizar a direção para desempenhar o que esta delineou.

Com a intenção de promover um arranjo mais lógico e ajustado da disciplina Administração escolar e, sentindo “[...] a perplexidade característica de quem precisa desenlear fios embaraçados em laços e nós, com as respectivas pontas escondidas [...]” (p. 25), o autor passou a desenvolver um processo de reconstrução contínua para alcançar uma delimitação mais segura desse campo de estudos e da docência. Com base na doutrina de Fayol, chegou à formulação teórica que identifica a escola como uma grande empresa e estuda uma administração que seja aplicável à escola como a qualquer outra empresa.

Para ele, a Administração funda-se em três elementos: na racionalização do trabalho; na divisão do trabalho; no interesse no trato pela Administração, tendo em vista a complexidade dos empreendimentos humanos e o jogo de interesses daí advindos. Nessa perspectiva, a Administração

7 PINTO, A. P. Apresentação. In Teixeira et. Al. Administração escolar. Salvador: Associação Nacional de Professores de Administração Escolar (ANPAE), 1968, p. 6.

é tomada como uma solução natural aos riscos causados pela divisão do trabalho, podendo definir-se como o processo paramelhor conduzir os grupos humanos que operam em tarefas divididas para alcançar um objetivo comum. Entendida como meio ou como instrumento para alcançar fins já propostos, dela são separadas as atividades de Filosofia e Política por serem pressupostos que se estabelecem acima e fora da área administrativa. Finalmente, Ribeiro destaca que a atividade administrativa tem como objetivos: a unidade de ação; a economia da ação; e a prosperidade do empreendimento, entendida como o ajustamento progressivo do serviço às necessidades sociais.

O terceiro artigo intitula-se “Alguns aspectos de formação de administradores escolares”, e foi assinado por Moysés Brejon, assistente de cátedra de José Querino Ribeiro. Nele o autor tem como objeto principal de reflexão a formação dos administradores escolares, entretanto, não deixa de contemplar elementos que podem ser incorporados à análise referente à concepção e função da Administração Escolar. Dessa forma, ao referir-se à situação do sistema educacional e à formação dos administradores escolares no Brasil, destaca, retomando as ideias de José Querino Ribeiro, que é imprescindível uma reorganização das estruturas administrativas básicas do sistema porque, sem ela, os administradores escolares passariam a agir num sistema inadequado ao bom desempenho das suas atividades, uma vez que grande parte deles estão reduzidos a “meros executantes do que emana dos poderes políticos e a instituição escolar, presa e submissa como está à administração pública geral, sofre com esta as vicissitudes dos interesses político-partidário e eleitorais, que se fazem prevalecer aos de ordem técnica”. (p. 45).

O autor também aponta que, nos raros estudos e reuniões realizados com o intuito de se discutir a formação dos administradores escolares, é reconhecida a necessidade de aperfeiçoamento dos planos para a preparação dos profissionais, uma vez que as instituições crescem e se tornam mais complexas da mesma forma como as funções do administrador.

O quarto e último artigo, intitulado “A administração escolar na América Latina”, é assinado por Carlos Correa Mascaro, também um dos primeiros assistentes de cátedra de José Querino Ribeiro. Nele o autor desenvolve sua tese baseada em um dos artigos de Ribeiro e aprofunda alguns pontos, enumerando as atividades da Administração escolar, defendendo a exclusão da Filosofia (definição de objetivos); da Política (estilos de ação e de solução de problemas escolares adotados pelas entidades que mantêm os sistemas); e da Didática (métodos e técnicas de ensino postos em prática), do conteúdo da Administração escolar. Para ele, portanto, “não são problemas da Administração escolar, por exemplo, as técnicas de alfabetização, a opção entre sistemas de ação centralizados ou descentralizados, entre o monopólio de Estado ou a participação das entidades privadas, no campo da educação, ou a decisão pela educação democrática ou aristocrática (p. 78).

Entre os quatro autores, há um consenso quanto à necessidade de desenvolvimento de estudos sobre a Administração e a formação de administradores escolares originada dos esforços para integrar a educação escolar no processo geral de desenvolvimento das nações, marcado por transformações sociais, políticas e econômicas. Os autores contemplam a crescente complexidade das organizações modernas, dentre elas a escola, e a decorrente imprescindibilidade de se proceder a estudos que contribuam com a eficiência das mesmas. Nesse sentido, de acordo com

Ribeiro “[...] o fato dos empreendimentos humanos se virem tornando cada vez maiores e mais complexos, fazendo entrar em jogo e risco grandes interesses sociais[...]” é um dos fatores que “[...] fundamenta, principalmente, o interesse, a atenção e o cuidado que se vêm ampliando no trato da Administração, não só como elemento técnico-prático de ação, como, até, objetivos de estudos acadêmicos em pleno desenvolvimento” (p. 29-30). Para José Querino Ribeiro e seus seguidores, existe a possibilidade e a urgência de se formular uma teoria da Administração que seja generalizável. Para Anísio Teixeira, a Administração escolar apresenta uma especificidade e particularidade que devem ser mantidas. Enquanto para o primeiro a Administração é um instrumento a serviço da direção, para o segundo é uma atividade que está subordinada ao ensino vivenciado por professores e alunos na sala de aula.

Ressalta-se que há uma atualidade presente no pensamento dos diferentes autores que iniciaram uma reflexão sobre a Administração escolar e sua respectiva concretização como campo de estudos. Recentemente, apresenta-se, por um lado, a política educacional claramente impregnada de conceitos da Administração empresarial e preocupada com a eficiência do sistema educacional e das escolas. Por outro, vários estudos apontam a necessidade de se considerar a escola como objeto de estudos das Ciências da Educação⁸, a importância da cultura organizacional e seus efeitos sobre a organização escolar, além, é claro, da conquista da gestão democrática da educação como princípio constitucional e os desdobramentos para os sistemas, redes e escolas públicas⁹.

8 NÓVOA, A. (coord.). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Dom Quixote; Instituto de Inovação Educacional, 1995.

9 OLIVEIRA, D. A. (org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. PARO, V. H. *Administração escolar: introdução crítica*. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1986.

A apresentação das ideias centrais dos quatro textos que compõem a presente obra revela a preciosidade do pensamento da década de 1960 e, principalmente, a atualidade das temáticas contempladas pelos autores clássicos. Quem discute, vive e pesquisa Administração escolar no Brasil não pode deixar de apreciar as obras clássicas que agora estão disponibilizadas pela Biblioteca Virtual da ANPAE.

Campinas, 10 de setembro de 2018.

Graziela Zambão Abdian

Professora Assistente Doutora do Departamento de Administração e Supervisão Escolar e do Programa de Pós-graduação em Educação. Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP (Marília). Diretora da ANPAE – Seção São Paulo (Biênios 2015-2017 e 2017-2019).

Adolfo Ignacio Calderón

Professor titulado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq. Membro da Coordenação da Coleção Digital Clássicos da Administração da Educação.

João Ferreira de Oliveira

Professor titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás. Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq. Presidente da ANPAE (Biênios 2015-2017 e 2017-2019). Membro da Coordenação da Coleção Digital Clássicos da Administração da Educação.



Anísio Spínola Teixeira



José Querino Ribeiro



Moisés Brejon



Carlos Corrêa Mascaro

ANÍSIO SPÍNOLA TEIXEIRA
CARLOS CORREA MASCARO
J. QUIRINO RIBEIRO
MOYSÉS BREJON

ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Edição comemorativa do
I SIMPÓSIO INTERAMERICANO
DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR.



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFESSORES DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

ASSOCIATION OF AMERICAN SCHOOL ADMINISTRATORS
THE ADMINISTRATIVE THEORY OF SCHOOL
ADMINISTRATION

ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

ADMINISTRATIVE THEORY OF SCHOOL ADMINISTRATION

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFESSORES
DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR — ANPAE

Fundada em 1961

DIRETORIA:

ANTONIO PITHON PINTO, Presidente (reeleito)

RAYMUNDO JOSÉ DA MATA, Secretário

HAYDÉ CORREIA DA SILVA, Tesoureira

CONSELHO DELIBERATIVO:

CARLOS CORREA MASCARO

ITAMAR DE ABREU VASCONCELOS

JOSÉ GOMES DE CAMPOS

Pe. THEOBALDO L. FRANTZ, S. J. (reeleito)

**Sede provisória: Faculdade de Filosofia da Universidade
Federal da Bahia, Avenida Joana Angélica, 183 — Salvador
— Bahia — Brasil**

ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

1. NATUREZA E FUNÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Anísio Spínola Teixeira

2. INTRODUÇÃO À ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR (Alguns Pontos de Vista)

J. Querino Ribeiro

3. ALGUNS ASPECTOS DA FORMAÇÃO DE ADMINISTRADORES ESCOLARES

Moysés Brejon

4. A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NA AMÉRICA LATINA

Carlos Correa Mascaro

Edição comemorativa do
I Simpósio Interamericano de Administração Escolar

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFESSORES
DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

1968

ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Conteúdo do Livro

1. Introdução

2. A Escola e a Sociedade

3. O Planejamento Escolar

4. O Currículo

5. A Avaliação

6. O Trabalho em Equipe

7. A Gestão da Escola

8. A Comunicação

9. A Participação da Comunidade

10. Conclusão

Esta edição é uma cortesia da Gráfica Editôra Livro S.A., graças aos bons ofícios do Diretor Executivo da COLTED, Dr. Ruy Baldaque.

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFESSORES DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR (ANPAE) reúne, nesta publicação, quatro trabalhos de autoria de destacados professores e administradores escolares brasileiros, já divulgados, separadamente, na série "Cadernos de Administração Escolar".

As edições foram esgotadas, rapidamente, demonstrando êsse fato o interesse de um público, cada vez mais numeroso, pelos estudos da administração escolar.

Na apresentação do caderno inicial da série escrevemos: "Parece que já vencemos, no Brasil, a barreira do indiferentismo, no trato dos problemas e estudos de administração escolar. Começa-se a pensar, mais seriamente, agora, na importância e necessidade de tais estudos. Os cursos de administração escolar multiplicam-se por toda parte. Aumenta o número dos que escrevem, publicam e debatem temas relacionados com a ciência da administração e, em particular, com a administração escolar. Os Encontros de Professores e os dois Simpósios Brasileiros de Administração Escolar, estes realizados em São Paulo (1961) e em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul (1963), são provas evidentes do interesse pelo estudo dessa especialidade. Fundou-se, há três anos, a ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFESSORES DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR, que estabeleceu um largo programa de trabalho para o futuro. O lançamento que ora se faz dos CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO

ESCOLAR representa modesta mas promissora realização da ANPAE. Destinam-se a divulgar trabalhos que venham auxiliar, de qualquer modo, a tarefa de professores, alunos e administradores escolares.

Comprometido, de há muito, com a ANPAE, o Prof. Anísio Spinola Teixeira escreveu, para inaugurar a série de CADERNOS, o trabalho intitulado NATUREZA e FUNÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR. O Autor dispensa apresentação. O que devemos dizer, porém, e só isto dizemos, é que o Prof. Anísio Spinola Teixeira nos mostra, mais uma vez, em NATUREZA E FUNÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR, a sua extraordinária capacidade de pensar que é, fora de dúvida, a nosso ver, o traço mais forte de sua personalidade”.

No prefácio do II Caderno dissemos que “no Brasil devemos ao Prof. J. Querino Ribeiro, Catedrático de Administração Escolar e Educação Comparada da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo e membro do Conselho Deliberativo da ANPAE, a primeira tentativa séria de esboço de uma teoria da administração escolar. Com essa idéia em mente, publicou, em 1952, ENSAIO DE UMA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR, em cuja obra encontramos sábias reflexões do autor a respeito dêste assunto. Tudo indica ser êste o tema predileto do Prof. Querino Ribeiro que o vem estudando, há anos, no exercício de altas funções ao longo de sua carreira profissional. Com a responsabilidade da Cátedra que conquistou com brilhantismo, retomou o estudo da matéria com o mesmo vigor da inteligência e vasta experiência acumulada. Fruto dêsse labor incessante, publica a ANPAE o recente trabalho — INTRODUÇÃO À ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR (Alguns pontos de vista) que o Prof. Querino Ribeiro teve a gentileza de escrever para o II Caderno de Administração Escolar”.

No Caderno III, assinalávamos que “apesar da escassez de cursos destinados à formação de administradores escolares, êste assunto se reveste da maior importância e já começa a despertar a atenção dos estudiosos de tãda a parte”.

Quanto ao trabalho do Prof. Moysés Brejon, sob o título de "ALGUNS ASPECTOS DA FORMAÇÃO DE ADMINISTRADORES ESCOLARES", afirmamos: "trata-se, realmente, de um estudo sério, bem documentado, cheio de preciosas sugestões que bem refletem a alta capacidade intelectual do Prof. Moysés Brejon e, muito particularmente, o seu devotamento ao estudo da administração escolar". Utilizando expressões do autor, dizíamos que "julgamos oportuno lembrar a conveniência de que sejam tomadas em nosso meio, e atendendo sempre aos nossos padrões sócio-culturais, medidas em favor de um melhor aproveitamento do conhecimento e das experiências dos especialistas acêrca do assunto. A experiência e o conhecimento de teóricos, de práticos e dos professores de Administração Escolar constituiriam, sem dúvida, uma rica fonte para equacionamento e a solução de problemas sôbre a formação e o aperfeiçoamento de administradores escolares. Considerem-se que as contribuições de outros especialistas poderiam ser melhor aproveitadas se o trabalho em equipe fôsse organizado".

Sôbre o trabalho — A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NA AMÉRICA LATINA, de autoria do Prof. Carlos Corrêa Mascaro, transcrevemos, na íntegra, o prefácio que nos coube escrever:

"O interêsse em escala ascendente pelo estudo da administração escolar, em nosso meio, reveste-se de significativa importância para o futuro da educação nacional. É um sinal evidente de que já podemos marchar, mais corajosamente, na direção da profissionalização e carreira do administrador escolar, que as nossas leis de ensino começam a sugerir e incentivar.

No momento em que se estruturam as Faculdades de Educação, com a reforma universitária em curso, é bem oportuno que se registre o fato, para que fique bem claro, na mente dos reformadores, a posição que deve ocupar a administração escolar no âmbito dos estudos pedagógicos. Por outro lado, não se deve perder da vista a sua importância na própria dinâmica da educação e do ensino. Isto é o que foi notado por ocasião do Seminário Interamericano de Planejamento Integral da Educação (Wash-

ington, D. C., 1958) no qual se observou que “muitas das deficiências da educação latino-americana eram devidas a deficiências da administração dos serviços educacionais, cujos resultados eram considerados muito inferiores aos que se deveriam esperar dos recursos a eles destinados”.

O ano passado, vimos confirmada esta observação através do depoimento de cinquenta professores e administradores escolares latino-americanos, participantes do curso de administração escolar por nós ministrado no CENTRO INTERAMERICANO DE EDUCACIÓN RURAL, na Venezuela, a convite da OEA.

Por todos êstes motivos, justifica-se, plenamente, a publicação que ora se faz, do excelente trabalho **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NA AMÉRICA LATINA**.

O Prof. Dr. Carlos Correa Mascaro, da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, atual Diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos do MEC, escreveu êste trabalho, com muita clarividência e espírito crítico. É êle, sem favor, uma autoridade respeitável no campo da administração escolar a cujos estudos se tem dedicado, durante longos anos. À sua brilhante atuação como Diretor do INEP, seguindo a linha de Lourenço Filho, Murilo Braga, Anísio Teixeira e Carlos Pasquale, muito fica a dever a educação brasileira, enriquecida, como está, de proveitosas iniciativas e empreendimentos”.

Devendo realizar-se em Brasília, D. F., o I SIMPÓSIO INTERAMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR, sob os auspícios da OEA, do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos e da Associação Nacional de Professores de Administração Escolar, com a participação de eminentes educadores e administradores escolares das Américas resolveu a ANPAE publicar esta edição dos seus **CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** (I, II, III e IV), e dedicá-la, especialmente, às ilustres personalidades visitantes.

Salvador, BA, setembro, 1968

A. PITHON PINTO
Presidente

NATUREZA E FUNÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Anísio Spinola Teixeira

Durante algum tempo, em minha vida, exerci simultaneamente as funções de secretário de educação e de saúde e pude ter vivência desses dois grandes campos de serviços humanos.

Sempre os achei muito próximos um do outro e, no Brasil, muito tendo a aprender, em relação a padrões e eficiência, os serviços de educação dos de saúde.

Com efeito, nenhuma área de estudos e de prática tem, entre nós, maior desenvolvimento do que a da profissão médica. Chegamos aí a certo grau de excelência, capaz de rivalizar com padrões internacionais. Por isto mesmo, é sempre interessante observar esse campo de trabalho e retirar dele as lições que a experiência brasileira vem oferecendo.

Se ao médico cabe cuidar da saúde humana, ao educador cabe cuidar da cultura humana, concebida esta como a forma adequada do desenvolvimento intelectual e social do homem em relação à sua civilização. Saúde e cultura têm muito de comum como formas de ser e desenvolver do homem e os profissionais, a que estão afetos os cuidados com uma e outra, têm naturalmente suas afinidades.

Por que, entretanto, são tão diversos os padrões entre um e outro campo de trabalho? Está claro que por

mais complexa e variada que seja a ciência da saúde, a da educação é ainda mais vasta e diversa. Isto, porém, devia tornar os padrões de educação mais delicados e mais precisos do que os de saúde. E não é isto que sucede.

O real motivo da diferença talvez esteja em nossos critérios de preparação do profissional para um e outro dos setores. A preparação do médico fêz-se sempre dentro dos mais altos padrões humanos. Embora se reconheça que a saúde é obra de cada um e que o seu cultivo, ou o seu remédio, quando vem a falhar, se faz em todos os níveis de empirismo ou de ciência, jamais o profissional da saúde, ou seja aquêlo cujo saber o habilita a cuidar responsávelmente do paciente, admitiu quebrar-se o padrão do seu preparo e sua especialização.

Por maiores que fôssem as necessidades do ponto de vista do número e da quantidade, a medicina não abdicou do direito de exigir para seu exercício condições adequadas. E reconhecamos que, a despeito das restrições daí advindas para a expansão quantitativa dos serviços médicos, em nenhuma outra profissão se registra progresso igual em eficácia e êxito. A vida humana fêz-se algo de seguro e nunca se viveu tanto e nunca foram tantos os vivos. O problema da limitação da população humana fêz-se mesmo talvez o mais grave problema contemporâneo.

Já em educação não se pode dizer o mesmo. Embora seja, nos países desenvolvidos, extraordinária a sua expansão, não chegamos a nenhum excesso de educados no planeta, nem mesmo podemos afirmar que os educados sejam efetivamente educados.

Reconhecamos de logo as limitações da nossa comparação. A saúde é um bem espontâneo da vida, limitando-se a medicina a preservá-la, garanti-la e curá-la. A

cultura é espontânea, quando primitiva, mas, nas civilizações complexas do nosso tempo, bem a ser adquirido com esforço e continuidade ininterruptos, ao longo de toda a vida. Com a saúde, todo o problema está em *re-adquiri-la*. Com a cultura, o problema é sempre o de *adquiri-la*. Por isto mesmo, os serviços de recuperação da primeira são, comparados com os da aquisição da segunda, relativamente mais simples. Mas isto, repito, deveria tornar os critérios e padrões da educação imensamente mais severos do que os da medicina.

Alguém que se satisfizesse com explicações simplificadoras diria que não tenho razão para estar intrigado com o descaso reinante em padrões educativos comparados com os padrões médicos. Tudo decorre de ser mais fácil fazer boa medicina do que fazer boa educação. A arte de curar é mais fácil do que a arte de educar. Poder-se-ia dizer, talvez, ainda, que fôsse mais barato fazer boa medicina do que boa educação.

Embora tal explicação pareça simples e óbvia, tenho minhas dúvidas sobre a sua vitalidade. Não me parece que boa medicina seja mais fácil ou mais barata do que a boa educação. Nem me parece que o bem da saúde seja maior. Talvez seja mais básico e mais urgente. O da educação é, por certo, mais duradouro e permite viver-se melhor, mesmo quando não se tem o bem da saúde.

A diferença de critérios e padrões entre as duas profissões decorre de condições culturais. Em saúde, chegamos mais cedo ao conceito de que é ela um bem individual. Em cultura, até cerca de um século atrás, era ela um bem social. Falava-se no cultivo das letras, das ciências e das artes, mas ninguém se referia, com isto, ao cultivo de cada um nas letras, nas ciências e nas artes. A função pública era *promover* as letras, as ciências e

as artes e não educar cada indivíduo. A educação de cada um a cada um cabia, pela família e pela escola que existisse, predominantemente privada. Ou, então, religiosa para servir ao credo religioso, que a mantivesse. E isto retirou à arte de educar o aspecto de certo modo sempre científico que teve a arte de curar. Médico seria quem pudesse, professor, quem quisesse. Bernard Shaw levou sua sátira mais longe: quem pode faz, quem não pode ensina.

Do ponto de vista do cuidado pela saúde individual de cada um ou pela cultura individual de cada um não houve, pois, originariamente, identidade de interesse.

Nos dias de hoje, entretanto, é corrente a aceitação de que saúde e cultura são bens devidos a todos e a cada um. O que desejo observar é que apesar da saúde ser um bem individual nunca se pensou em degradar os cuidados terapêuticos, porque os mesmos deviam ser oferecidos a todos, resistindo os médicos, por tôdas as formas, às tentativas para essa degradação. Já quanto à educação, o propósito de generalizá-la fêz-se acompanhar de critérios opostos.

O caso é tanto mais digno de notar, quanto a cultura não é como a saúde um bem em si mesmo, que nos convenha por isto em qualquer quantidade, mas bem relativo e de valor apenas quando adequado e funcional. Seria êste, nôvo motivo para não se poder adquiri-lo senão em boas condições e dentro dos devidos padrões.

Se bem considerarmos, entretanto, a idéia de que a cultura se obtém de qualquer modo e em tôdas as condições, podendo-se amplamente improvisar a sua aquisição, não é idéia corrente em nenhum país desenvolvido mas característico de povos sub-desenvolvidos, que a estão querendo adquirir por mimetismo, sem bem saber o

que ela seja. Seja a escola primária, seja a secundária, seja a superior de qualquer dos países desenvolvidos, foram elas, desde o início, escolas de tão boa qualidade quanto possível nas condições reinantes. E sua expansão se fez sem nenhuma real quebra de padrões. Sòmente os padrões fundados diretamente na seleção dos alunos é que foram alterados, mediante a alteração dos currículos.

Sòmente restrições dessa ordem são admissíveis como também o são na medicina, ou sejam restrições quanto aos programas de educação ou de saúde, conforme o que se tenha em vista conseguir. A qualidade, porém, do trabalho tem de ser a de excelência. Isto, repito, só se poderá obter quando prepararmos o professor como preparamos os médicos, a fim de lhe dar a consciência de sua profissão, para que não lhe seja possível trabalhar senão nas condições adequadas e com o adequado equipamento.

Que tem tudo isto a ver com o título dêste artigo: "*Natureza e função da administração escolar*"? Muito simples. É que administração escolar é coisa muito semelhante à administração médica, seja na clínica individual ou no hospital e êsse tipo de administração, embora tenha podido hoje fazer-se extremamente complexo, não é objeto de cadeiras básicas de nenhum curso médico, mas, quando muito, cursos especiais, ou cursos de pós-graduação, representando apenas possível especialização de quem já seja médico. A administração no campo médico jamais se julgou poder alçar-se à categoria de fôrça de *direção* dos serviços de saúde. Não sòmente constitui serviço subordinado como não pode ser bem exercida senão por quem seja médico. É médico o diretor da clínica ou do hospital e tôdas as técnicas administrativas a êle, ao seu saber, ao seu espírito, à sua direção estão rigorosamente subordinadas.

Outra coisa não deve ser a administração do ensino ou das escolas. *Sòmente o educador ou o professor pode fazer administração escolar.* Administração de ensino ou de escola não é carreira especial para que alguém se prepare, desde o início, por meio de curso especializado, mas, opção posterior que faz o professor ou o educador já formado e com razoável experiência de trabalho, e cuja especialização sòmente se pode fazer em cursos pós-graduados.

Há no ensino, na função de ensinar, em gérmen, sempre ação administrativa. Seja a lição, seja a classe envolve administração, ou seja plano, organização, execução, obediente a meios e a técnicas. De modo geral, o professor *administra* a lição ou a classe, *ensina*, ou seja, transmite, comunica o conhecimento, função antes artística do que técnica, e *orienta* ou *aconselha* o aluno, função antes moral, envolvendo sabedoria, intuição, empatia humana. Alguns serão mais administradores, outros mais professôres, outros mais conselheiros, todos, porém, terão de algum modo de exercer as três funções. Alguns, em casos raros, serão excelentes nas três funções. De certo modo, contudo, o grupo tende a se distribuir pelas três funções, podendo assim a escolha dos candidatos a administrador e a conselheiro ou orientador se fazer entre os professôres para especialização em nível pós-graduado nesses setores do trabalho educacional. Aquêles, que seja predominantemente mestre na arte de ensinar, poderá especializar-se como supervisor, ou mestre de mestres, dedicando-se ao trabalho de aperfeiçoar os demais mestres.

Dêste modo, a carreira de educador compreenderá na base o professor, que ao longo do seu ministério, poderá especializar-se em supervisor, ou professor de professôres, em conselheiro ou orientador, ou guia dos alunos, ou em administrador escolar. O professor continua

tôda a vida professor, ou opta por uma das três especializações, em que se divide seu mister de educar.

Além disto, utiliza alguns cientistas em psicologia, em medidas e avaliação da aprendizagem, em estatística e em antropologia e sociologia. Sòmente êstes é que não serão pròpriamente educadores, mas cientistas especializados em aspectos de sua ciência relacionados com educação. Do mesmo modo que o médico, com os anátomo-patologistas, os biofísicos, os biólogos, os radiologistas. Tais especialistas trabalham *a serviço* da medicina. Ao médico, compete sempre a palavra final. O mesmo sucede com a educação, em relação a todos os seus especialistas.

Jamais, pois, a administração escolar poderá ser equiparada ao administrador de emprêsa, à figura hoje famosa do *manager* (gerente) ou do *organization-man*, que a industrialização produziu na sua tarefa de máquina-fatura de produtos materiais. 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 inevitáveis. São, assim, as duas administrações polarmente opostas.

Volto, por isso mesmo, à administração hospitalar e à administração da saúde, como o que mais se pode aproximar do que seria a administração escolar e a administração do ensino.

Como, neste campo, a despeito do extremo mimetismo dos países em desenvolvimento em relação aos países desenvolvidos, nunca surgiu nenhuma moda de escrever livros sobre administração copiando aspectos da administração material ou do organizacionismo da civilização industrial para os trabalhos médicos ou de saúde, julgo dever tomá-lo como exemplo para o início de nossos esforços em administração escolar.

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

Está claro que os estudos de administração escolar podem desenvolver-se a ponto de se tornar algo parecido com a administração pública e que êsses estudos constituirão matéria a ser estudada pelo candidato à carreira de administrador escolar, mas tais estudos terão de ser feitos em nível pós-graduado. Em nível de graduação serão possíveis cursos de iniciação ou de informação, destinados a familiarizar o professor com aspectos de administração da escola e do ensino, mas para treinamento e especialização do administrador só cursos de pós-graduação poderão ser eficazes e formadores, e isto mesmo sem prejuízo da experiência direta no campo da direção e administração do ensino.

Não desejamos, contudo, entrar em detalhe no que deveria ser essa formação de administradores escolares. A intenção dêste artigo foi antes a de sublinhar o caráter e natureza da administração escolar como função que somente pode ser exercida por educadores e que é

intrinsecamente de subordinação e não de comando da obra de educação que, efetivamente, se realiza entre o professor e o aluno, os dois fatores realmente determinantes da sua eficiência.

O administrador escolar não é um capitão mas um mediador-inovador, como sugere Clark Kerr, para os presidentes de universidade, a tentar coordenar e melhorar um trabalho de equipe de peritos de certo modo mais responsáveis do que êle próprio pelo produto final da escola ou do ensino.

Se alguma vez a função de direção faz-se uma função de serviço e não de mando, êsse é o caso do administrador escolar.

INTRODUÇÃO À ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

J. Querino Ribeiro

Este trabalho, a primeira parte de uma série de ensaios que compreenderá outros, em preparo, sôbre Atividades Específicas da Administração, Setores de Aplicação da Administração, Administração e Administração Escolar, Formação de Administradores e de Diretores de Escola, e Comentário Bibliográfico de Administração Escolar, se constitui em um balanço que resolvemos proceder, à laia de prestação de contas, no instante que decidimos transferir a responsabilidade mais direta do prosseguimento dos estudos de Administração Escolar no Setor de Administração Escolar e Educação Comparada do Departamento de Educação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, ao reduzido porém promissor grupo de Instrutores que ali está constituído e que continuará trabalhando nessa área sob a orientação dos Profs. Drs. Carlos Correa Mascaro (Livre Docente) e Moysés Brejon, ambos Professôres Assistentes com cuja colaboração vimos contando há mais de um decênio.

Na verdade, não ambicionamos ter escrito, nesta parte inicial, mais que uma Introdução à Administração Escolar, na qual vão expressos pontos de vista que, a nosso ver, seriam os fundamentais para o desenvolvimento da disciplina, tal como chegamos a concebê-la, ao longo de

nossa experiência no magistério de São Paulo. Tais pontos de vista, por introdutórios, não são ainda a Administração Escolar pròpriamente dita, mas consistem em algumas considerações, sistematizadas quanto possível, indispensáveis à melhor formulação dos seus problemas de estudo, de ensino e de aplicação.

É com imenso prazer que nos confessamos honrados pela oportunidade que a ANPAE nos proporciona de oferecer êste trabalho para matéria de um volume da série "Cadernos" que ela programou, graças à iniciativa de seu Presidente, o incansável e esclarecido titular da Cátedra de Administração Escolar e Educação Comparada da Faculdade de Filosofia da Universidade da Bahia, o Prof. Dr. Antônio Pithon Pinto, empenhado como está na promoção de um útil e necessário programa de intercâmbio capaz de assegurar maiores facilidades de comunicação e entendimento entre os nossos colegas que vivem e lutam por êsse grande Brasil afora num dos mais discutidos e mal definidos setores do amplo e complexo campo dos estudos pedagógicos contemporâneos.

Possa esta contribuição ser útil a êsse intercâmbio, ao desenvolvimento dos estudos de Administração e de sua aplicação em favor da educação escolar como grande empreendimento público, no desdobramento de um programa em que deveremos ver empenharem-se tôdas as forças vivas da nacionalidade, visando à valorização efetiva de seu crescente apesar de tradicionalmente desprotegido "capital humano".

Nossa experiência no trato com a Administração Escolar compreende três etapas sucessivas caracterizadas por objetivos e atividades diferentes. Na primeira, a da direção de escolas, que exercemos quando dispúnhamos apenas da formação de professor normalista e da experiência docente em escolas dêsse grau de ensino, nossas preocupações se concentraram em “problemas práticos” que exigiam soluções mais ou menos imediatas, à vista de situações complexas das quais participavam fatores de ordem técnico-pedagógica, de ordem política, de ordem social, além dos de ordem administrativa pròpriamente dita. A êsse tempo escrevíamos a respeito de disciplina escolar, organização de classes, renovação de métodos de ensino, associação de pais e mestres e de outros variados assuntos.

A etapa seguinte, a de professor em curso para formação de diretores, ocorreu quando fomos assistente do saudoso mestre Professor Roldão Lopes de Barros, que nos iniciou no estudo sistemático da matéria, no extinto Instituto de Educação da Universidade de São Paulo. Então, nossas preocupações se concentraram no estudo daqueles mesmos problemas comuns à função de diretor de escola, mas já não mais para resolvê-los de pronto, frente à realidade, e sim para ordená-los e apresentá-los

didaticamente com seus processos de solução. Nessa época publicamos um estudo sobre a aplicação de certa "teoria da administração" às escolas públicas.

Na última etapa, esta da regência dos cursos de Administração Escolar, na Secção de Pedagogia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, de que nos ocupamos ainda hoje, descomprometidos de resolver "problemas práticos" imediatos e mesmo de apresentá-los para formar diretores, voltamos nossa atenção para a "teoria da administração" a respeito da qual já publicamos um primeiro ensaio.

Essa longa e variada experiência sugeriu-nos algumas distinções que convém sejam estabelecidas para bem conduzir os estudos da Administração Escolar: uma quanto às variações de natureza e de função dêsse campo de estudo; outras quanto às profissões diferentes a que a disciplina pode e deve interessar.

Vê-se, pois, que a Administração Escolar pode interessar-nos de várias maneiras, conforme pretendamos conhecê-la para exercer uma função, que envolve problemas administrativos, ou para ensiná-la a outros que possam vir a profissionalizar-se na sua área; ou, simplesmente, para estudá-la, investigá-la, "especular" a seu respeito. Em cada uma destas situações, parece-nos, a Administração Escolar apresenta-se com natureza e função diversa. No primeiro caso, ela será de natureza eminentemente técnica, exercendo função estritamente instrumental, a serviço da direção de um sistema ou de uma unidade escolar. No segundo caso, ela apresentar-se-á com natureza especificamente didática, exercendo função informativa como parte de um conjunto (currículo) destinado à preparação de candidatos a tarefas de direção, que precisam dos conhecimentos da Administração, mas não somente dêles, e sim, também de outros, que hão

de compor um todo harmônico e mais amplo, superior ao da Administração pròpriamente dita. Finalmente, no terceiro caso, ela não será de natureza técnica nem didática, mas cultural, desempenhando a função de um interesse de estudo científico, sem compromisso imediato nem direto com o ensino e com qualquer exercício profissional.

Se, por um lado, essas distinções não devem induzir-nos a supor que se trata de compartimentos estanques, pois elas relacionam-se, influenciam-se, auxiliam-se reciprocamente, por outro lado, a nosso ver, elas podem e devem ser feitas, pelo menos para os que concentram seu interesse no terceiro dos casos referidos. Essas distinções finalmente, indicam que é mais conveniente os estudiosos da matéria pensarem em naturezas, em funções e não simplesmente em uma natureza e uma função da Administração Escolar.

Prosseguindo nessa linha de análise, verificaremos outras possibilidades de distinções. Assim, por exemplo, considere-se que uma cousa é ser diretor, outra é ser administrador. Direção é função do mais alto nível que, como a própria denominação indica, envolve linha superior e geral de conduta, inclusive capacidade de liderança para escolha de filosofia e política de ação. Administração é instrumento que o diretor pode utilizar pessoalmente, ou encarregar alguém de fazê-lo sob sua responsabilidade. Por outras palavras: direção é um todo superior e mais amplo do qual a administração é parte, aliás relativamente modesta. Pode-se delegar função administrativa; função diretiva, parece-nos, não se pode, ou, pelo menos, não se deve delegar.

Uma cousa é ser administrador e outra é ser professor de Administração. O administrador tem a resolver problemas concretos que se lhe apresentam envolvidos em outros que lhe condicionam a solução numa situação de

fato. A dificuldade maior do administrador está em reconhecer as situações globais para administrar em consequência. O professor de Administração, diferentemente, não tem êsses problemas concretos a resolver em função de situações globais; tem situações e processos específicos a buscar e reconhecer, para formular, teorizar, comunicar ou sugerir. O professor de Administração procura separar cada fato administrativo do contexto em que se insere, para considerá-lo especialmente, buscando chegar às relações entre muitos fatos. Parece-nos mesmo que a diferença entre ser professor de Administração e ser administrador é semelhante à que se pode reconhecer, por exemplo, entre ser professor de música e ser concertista. De um e de outro, exigem-se qualidades e capacidades peculiares, sem prejuízo, é claro, da possibilidade, aliás, rara, de uma mesma pessoa poder reuní-las tôdas simultâneamente.

Formar administrador é uma cousa; ensinar administração, outra. Formar administrador é proporcionar a alguém um conjunto de variados conhecimentos dos quais os de administração precisam ser o centro, tendo em vista a capacidade de considerar, como dissemos antes, as situações globais para agir administrativamente, em consequência. Certamente isto será trabalho que envolverá um currículo mais ou menos extenso exigindo a cooperação de uma equipe de professôres. Ôbviamente, se se tratar da formação de diretor, o currículo e a equipe para realizá-la crescerão e complicar-se-ão significativamente. Ensinar Administração é comunicar as conquistas de seu estudo, apreciando-as, aperfeiçoando-as, fornecendo ao estudante não apenas o relacionamento dessas conquistas com as de outros campos conexos, mas, igualmente, a capacidade para, quando já distanciado do professor, prosseguir por si, ampliando, apro-

fundando e atualizando seus conhecimentos. Se se tratar do ensino de Administração visando à formação de administrador ou de diretor, com objetivos profissionais portanto, êsse ensino entrosar-se-á num currículo complexo capaz de, efetivamente, preparar o profissional; então, o professor obrigar-se-á a considerar também êsse currículo complexo do qual êle é elemento cooperador, mas sem prejuízo da parte que lhe cabe, isto é, a comunicação dos conhecimentos de Administração nas linhas acima referidas. Se se tratar, entretanto, como é o caso específico de nosso setor da Faculdade de Filosofia, do estudo de Administração desvinculado de qualquer compromisso de profissionalização, seu ensino pode passar a ser um fim em si mesmo, desconsiderando a formação do administrador ou do diretor. Na Faculdade de Filosofia da Universidade de São Paulo os cursos profissionais (que existem, embora tenham sua posição discutida) são feitos sempre com pós-graduação do bacharelado. Os cursos de bacharelado, entre os quais se insere o de Administração, são todos, portanto, de formação geral, desinteressados, sem qualquer compromisso profissional (1). Foi assim que essa característica dos cursos regidos por nós, aliada às dificuldades que enfrentamos na preparação da matéria, nos enca-

1) Em São Paulo há anos se faz a formação profissional de administrador escolar, nos institutos de educação de grau médio, portanto, e objetivando o ensino elementar. A rigor não se trata propriamente de formação de *administradores*, mas de formação de *diretores* de unidade escolar, mais exatamente, diretores de "grupo escolar". É um curso de pós-graduação, a cujo ingresso se exige não só a formação em escola normal, como a experiência docente mínima de três anos.

Existe ainda curso de formação de diretores no Instituto Pedagógico do Ensino Industrial, também de nível médio, exigindo experiência docente para ingresso, enquadrando-se, também, portanto, na área de pós-graduação.

Para a direção de escola normal e secundária não há, ainda, em funcionamento, qualquer curso de preparação profissional. Tais diretores

minhou para a busca da formulação de uma teoria da Administração Escolar.

De fato, desde que iniciamos o estudo de Administração Escolar, para o exercício da docência na Universidade de São Paulo, sentimos, a cada passo, a perplexidade característica de quem precisa desenlear fios embaraçados em laços e nós, com as respectivas pontas escondidas. Acreditamos desde então que um bom serviço a prestar a êsses estudos seria o de reconhecer e caracterizar as variações e a delimitação dêsse campo de estudo para chegar a conhecimento mais seguro, da área própria da disciplina, desvencilhando-a de outras, que lhe são conexas, mas têm sentido e amplitudes diferentes. Ano após ano fomos fazendo passar os programas dados pelo crivo de severa reflexão crítica, com base nas leituras, na observação dos fatos e, sobretudo, naquelas perplexidades antes referidas, reconstruindo o plano de estudo para o ano seguinte.

ingressam na carreira por concurso de títulos e provas que inclui, entre os títulos, a experiência docente, e, entre as provas, conhecimentos de Administração Escolar.

Concordamos em que é muito mais econômico formar diretores e administradores de unidades ou sistemas escolares, a partir de significativa experiência docente. Estamos até trabalhando num projeto do Centro de Estudos de Administração Escolar, anexo ao nosso setor, na Faculdade de Filosofia, para estabelecer um curso de formação de diretores e de administradores profissionais de ensino médio, a partir da respectiva experiência docente. Êste curso, o primeiro no gênero, neste Estado, será em nível de pró-graduação. Aceitar ou mesmo preferir esta solução mais econômica, entretanto, não significa que neguemos a viabilidade de outra. Seria absurdo, parece-nos, pretender que diretores, ou administradores de qualquer empreendimento só pudessem obter êxito quando se formassem a partir de experiência nos respectivos serviços de base. Os fatos que provam em contrário podem ser citados em grande número, mas limitar-nos-emos ao exemplo de um dos mais eficientes secretários de educação que tivemos em São Paulo, que funcionou excelentemente como diretor no sentido amplo da expressão e como administrador de grandes realizações no nosso sistema escolar, sem nunca ter sido professor, vindo de atividade estritamente comercial.

Nessa reconstrução contínua, notamos, desde logo, que a dominante foi a redução paulatina de área até chegar ao ponto em que nos encontramos hoje e que pode ser definido como aquêle que, a partir da doutrina de Fayol e de outros estudos europeus e americanos (Dottrens, Cubberley, Mohelman, Reeder, Sears, Simon, Thompson), chegou-se a uma formulação mais adequada de uma teoria da administração, sem pretensão de originalidade, mas certamente com pretensões de arranjo mais lógico e ajustado aos fins específicos da docência que exercemos.

Insistimos em *Teoria*. Sim, a teoria é, para nós, a explicação racional resultante da observação dos fatos e da reflexão crítica a respeito dêles, bem como da auto-crítica da própria observação feita. Consideramos a teoria assim concebida como a conquista científica destinada a poupar a contínua retomada dos problemas "ab initio" e a atender, portanto, à indispensável economia da comunicação e da utilização do patrimônio de conhecimentos acumulados. Somos de opinião que é preciso reduzir a aplicação do processo indutivo às situações em que êle é realmente necessário. No ensino, partir dos fatos singulares para chegar à idéia geral é processo indispensável a certo estágio do desenvolvimento bio-psíquico do estudante: seguramente e sempre o nível elementar; no nível médio já as necessidades da indução começam a ceder lugar às vantagens econômicas da dedução e, quando se chega ao nível superior, seria desperdício procurar a comunicação do conhecimento exclusivamente, ou mesmo, predominantemente, através do processo indutivo.

Isto não significa, obviamente, que as teorias não envelheçam e não careçam ser revistas periódicamente, mas significa que não é racional, porque desperdiçante,

uma "atitude cartesiana" permanente, uma exigência de partir sempre do "marco zero", da "tábua rasa".

Permitam-nos destacar finalmente que, pelo menos nos cursos superiores, há não só a possibilidade, como até a conveniência, de fazer-se a iniciação nas matérias a partir de uma teoria, tanto mais quanto ela seja suficientemente ampla para dar a visão panorâmica do assunto, pois o estudante nesse nível deve estar suficientemente amadurecido para tirar proveito dos mais altos processos mentais, inclusive os da abstração.

Na área de estudo descomprometido com qualquer objetivo profissional, temos a pretensão de haver reunido alguns elementos que, apesar de inspirados muito ampla e profundamente nos estudos da administração de empreendimentos estranhos ao ensino, podem contribuir e efetivamente têm contribuído, para melhorar os conhecimentos da Administração Escolar e, aliás, principalmente, têm contribuído para abrir caminhos novos e mais seguros à formulação e solução de outros problemas específicos da nossa disciplina (2).

2) Hoje, todos estamos de acôrdo em que "a educação não é privilégio".

Simplemente por isto a educação escolar, ou melhor, como achamos se deva mais corretamente dizer, a escolarização é, não só direito e dever, como altíssimo interêsse de todos. A escola moderna é um empreendimento destinado à totalidade das populações, por isso mesmo, um empreendimento de interêsse público, uma empresa do Estado, uma *grande empresa*... , como correios e telégrafos, estrada de ferro, energia elétrica.

Quando encaramos a escola como *grande empresa* e assemelhamo-la às demais, não lhe negamos as altas e delicadas implicações de instituição destinada à formação das gerações novas, gravemente responsável pela manutenção e revitalização dos valores, dos padrões, dos comportamentos sociais, como criadora de homens novos para as novas situações da civilização. Nenhum desses aspectos das responsabilidades escolares está em conflito com o da grande empresa. A escola é grande empresa enquanto visa atender clientela de milhões; reúne grupos de trabalhadores que somam centenas de milhares; exige financiamentos

Assim e por isso é que temos insistido em estudar uma Administração que seja aplicável à escola como a qualquer outro tipo de empresa, sem a imprescindibilidade do rótulo de Administração Escolar.

Dentro deste ponto de vista, que chamaríamos experimental, porque não pretendemos que seja a última palavra, mas tão somente, mais uma palavra, examinaremos a seguir os fundamentos, os princípios e os objetivos da Administração (“tout court”) que, admitimos podem também aplicar-se à empresa escolar.

* * *

A nosso ver, a Administração funda-se em três fatos de ordem geral:

A — Em primeiro lugar, no que chamaríamos de tendência à *racionalização do esforço*, isto é, a busca do esforço *eficaz, bastante e agradável*, como que uma solução dialética da antinomia necessidade de ação — menor esforço, dois dos característicos dos seres vivos que no homem se tornaram passíveis da influência do alto nível de psiquismo a que a espécie chegou. Queremos dizer que cada um procura satisfazer sua necessidade natural de ação, sem sofrimento, com êxito, gastando apenas a energia necessária. Essa tendência resul-

astronômicos; exige “produção em massa”, “alta produtividade” para atender às mais variadas exigências do “mercado social”, com o qual tem irrevogáveis compromissos de fornecimento, a tempo, à hora, em quantidades e qualidades que exigem técnicas aperfeiçoadas e complexas. São estas características da escola moderna que lhe impõem a problemática da Administração. Na administração da *grande empresa escolar* o objetivo direto é o trabalhador, a estrutura, o financiamento, tudo, é claro, a serviço do educando que, sem embargo no caso, coloca-se como objeto indireto. Nesse sentido a empresa escolar é semelhante às demais: à hospitalar, à bancária, à de transporte, e a que outras grandes empresas se possam lembrar.

taria, na vida comum e dado o referido grau psíquico, que se convencionou chamar "*Racionalização do Trabalho*".

B — Em segundo lugar estaria, entre os fundamentos da Administração, outro fato natural: a *divisão do trabalho*, que é um dos fenômenos sociais globais definido como repartição funcional (racional) de tarefas. Considerada no seu aspecto econômico-social a divisão do trabalho (em si mesma, um refinamento, ou uma consequência da racionalização do esforço individual), ao mesmo tempo que traz aquelas peculiares vantagens que todos conhecemos, cria um problema novo. O indivíduo incumbido de uma tarefa parcial, que participa da formação de um todo, tende a perder de vista este todo, a fechar-se na sua especialização fazendo-a um fim em si mesma, estimando-a mais importante do que as demais, pondo, conseqüentemente, em risco a unidade do resultado final. Tal risco se resguarda pela *coordenação*, núcleo essencial do processo administrativo. Assim, a Administração constitui-se como a solução natural dos riscos da divisão do trabalho, podendo, em função disso, definir-se como o processo para melhor conduzir os grupos humanos que operam em tarefas divididas para alcançar um objetivo comum.

C — Em terceiro lugar consideramos o fato de os empreendimentos humanos se virem tornando cada vez maiores e mais complexos, fazendo entrar em jôgo e risco grandes interesses sociais: numerosos trabalhadores, consideráveis investimentos financeiros, processos de trabalho com altas dificuldades técnicas e, sobretudo, expectativas sérias, da parte das comunidades cuja existência depende, crescentemente, do bom êxito desses empreendimentos. Este terceiro fato fundamenta, principalmente, o interesse, a atenção e o cuidado que se vêm ampliando no trato da Administração, não só como ele-

mento técnico-prático de ação, como, até, objetivo de estudos acadêmicos em pleno desenvolvimento.

Cumprido, finalmente, notar a êsse respeito que, embora o problema da Administração exista naturalmente desde que se estabeleça a divisão do trabalho, a observação da realidade mostra que dêle só se toma conhecimento e a êle só se dá consideração, quando as circunstâncias levantam os referidos riscos e expectativas sérias para a comunidade e para o empreendedor, ou seja, quando o empreendimento atinge aquelas características de *grande empresa*.

Em resumo, poderíamos dizer que a Administração, como campo de estudo e meio de ação se funda: na racionalização do trabalho individual, elevada ao nível das situações em que os grupos humanos operam em divisão do trabalho e tomam consciência das responsabilidades, dificuldades e riscos crescentes que os empreendimentos apresentam quando se caracterizam como *grande empresa*.

* * *

Chamamos princípios de Administração àqueles dados que se colocam antes, acima e fora da ação administrativa, como que resumindo o que é possível estabelecer-se de mais geral na linha da filosofia e da política de ação. Não seria preciso dizer que tais princípios se incluem naturalmente entre os que deverão nortear a direção.

Servem os princípios para determinar as bases de reflexão e ação administrativa, funcionando como critérios superiores da avaliação crítica em todos os momentos de qualquer atividade. Tais princípios teriam, além de um significado intelectual, lógico, também, e ao mesmo tempo, um significado moral.

A — O primeiro desses princípios formula-se nos seguintes termos: Administração é meio e não fim em si mesma.

Este princípio relaciona-se com a idéia de que a Administração é, principalmente, um instrumento de que se valem os grupos humanos para alcançar fins propostos pela sua filosofia de vida, através de uma política de ação. Por outras palavras: filosofia e política de ação constituem pressupostos que se estabelecem antes, acima e fora da área administrativa e dentro da área mais geral e superior da direção do empreendimento.

Além dessa, cumpre ainda esclarecer mais algumas implicações desse princípio.

Em primeiro lugar, que este princípio determina tôdas as limitações a que está sujeita a Administração, impedindo o administrador, antes de mais nada, de usar qualquer norma administrativa estabelecida, quando ela possa obstar o desenvolvimento melhor ou normal dos serviços básicos do empreendimento. Queremos dizer que jamais será lícito ao administrador dificultar uma realização recomendável na prática do serviço fundamental da empresa, em nome da exigência da administração por si mesma. Por exemplo: a inflexibilidade de horários e prazos como justificativa de não perturbação de trabalho, ocorrências tão comuns nas práticas administrativas pouco esclarecidas. É claro que horário de trabalho e prazos de atendimento constituem elementos fundamentais de disciplina e de rendimento, mas se se tornarem automáticos, inflexíveis como norma de administração, podem vir a resultar exatamente em efeito contraproducente ao que se propõe. Numa estrutura automática, mecânica, não haveria lugar para a administração, principalmente, elementarmente, porque exclui-

ria o aspecto humano do processo, razão de ser primordial da função administrativa.

A respeito dêsse princípio convém lembrar ainda: à medida que o empreendimento cresce em tamanho e em complexidade, vai se acentuando a tendência ruínosa de a administração tornar-se fim em si e, em consequência, mecânica, tirânica, desumana. Nas grandes unidades e nos grandes sistemas, a complicação dos órgãos de administração vai exigindo uma hierarquia mais extensa, mais impessoalizada, uma crescente burocratização, até o ponto de colocar pessoas com tão grande poder de decisão que, em regra, tendem a enfatizar sua importância esquecendo-se de sua posição relativa, a procurar sobrepor-se até à direção dentro do próprio estabelecimento. Esta é, aliás, uma das razões porque são preferíveis sempre as unidades não muito grandes e complexas. Quando não é possível atender a tal preferência é preciso mais cautelas para a administração não sufocar as atividades específicas de base da instituição. É forçoso reconhecer também que a extensão e a complexidade da unidade favorecem, pelas suas próprias condições características, a ocorrência dêsses fatos, pois, à medida que crescem em número e variedade os trabalhos e o pessoal necessário para realizá-lo, a administração é levada a multiplicar suas providências, saindo cedo e fãcilmente de seus limites e até de seu lugar.

B — O segundo princípio formulámo-lo assim: a emprêsa se legitima pelo desempenho de uma função social.

Não tem sentido, nem justificação, empreendimento que não sirva a interêsse coletivo e a Administração está obrigada a respeitar êste princípio desde a localização especial do estabelecimento, até a composição de seu programa. Considere-se que, mesmo do ponto de vista pu-

ramente econômico, ainda que do estritamente comercial, uma empresa não se legitima sem conhecimento do mercado, das possibilidades e interesse de, ao menos, alguma provável clientela, da utilidade e acessibilidade, se não da necessidade e da demanda de seus produtos ou serviços. Pois, mercado, clientela, e o mais acima referido (não importa qual seja, a natureza de produção ou de serviço) são, justamente, os dados de que se deve valer o empreendedor para verificar a função e consequente legitimação social de empreendimento.

A determinação dos objetivos, dos fins da instituição, não é da alçada da Administração, mas compete a ela planejar, organizar, realizar uma estrutura e um funcionamento que sirvam convenientemente ao fim proposto. Negado o princípio da função social, não há justificativa para o empreendimento. Não se pode fugir logicamente, nem psicologicamente — e, muito menos moralmente, — desta condição.

C — O terceiro princípio formula-se assim: o trabalho é, simultaneamente e equivalentemente, meio de subsistência e meio de realização da personalidade.

O problema da conceituação fundamental do trabalho é hoje um dos que mais atenção têm merecido não só da parte de pensadores e teóricos, como também da de empreendedores. Não cabe nos planos desta exposição uma explanação ampla do assunto, mas parece-nos indispensável chamar a atenção ao menos para os grandes estudos críticos que Elton Mayo e Georges Friedmann já publicaram.

Lembraremos apenas e preliminarmente que a tendência moderna mais aceita é a de que está superada a preocupação de pura e simples “eficiência” no velho sentido do “the right man in the right place”, pela da importância da contribuição do trabalho na integração

social do indivíduo, enquanto fator essencial de realização da personalidade. Isto, aliás, se prende, por suas mais profundas raízes, à própria concepção de atividade como uma das características da vida e, nas suas conseqüências mais remotas, ao ideal de justiça e paz social.

Assim e por isso, é responsabilidade da Administração propiciar não apenas a "eficiência" mas, também e ao mesmo tempo, a satisfação pessoal do trabalhador.

A administração não pode considerar o trabalho de seus próprios agentes, ou o dos que a ela estão sujeitos, como o de conjunto que precisa funcionar mecânicamente. Antes de mais nada, antes e acima de ser funcionário, operário, ou lavrador, qualquer trabalhador é uma pessoa. Como tal os trabalhadores precisam ser considerados e constitui problema dos administradores escolhê-los e colocá-los de modo que não venham a obrigar a administração a tratá-los fora dos requisitos da humanização do trabalho. A Administração é, ela mesma, a maior responsável pela presença de elementos desajustados à boa marcha de seu próprio trabalho e dos trabalhos de base (3). Essa responsabilidade não pode ser transferida da administração para nenhuma outra secção da empresa. É claro que é penoso vencer esta dificuldade; isso exige grande tacto e competência, mas se tal dificuldade e pena não existissem, desapareceria uma das razões de ser da própria Administração. Os processos de recrutamento, formação e seleção de pessoal, por exemplo (objetos das atividades específicas da Administração), são os que respondem pelo comporta-

3) Chamamos trabalhos de base àqueles que produzem os bens ou serviços que a empresa pretende oferecer e trabalhos de administração, àqueles que se propõem a conduzir os de base.

mento dos engajados nas atividades que determinaram a constituição da empresa.

Por outro lado, a própria estruturação do trabalho precisa fazer-se de modo que possa atender às naturais exigências humanas dos trabalhadores. Sobrecargas de tarefa, atribuições não adequadas, injustiças de consideração, são defeitos que a Administração mesma pode criar e, portanto, não lhe dão direito de pretender corrigi-los com sacrifício do trabalhador. Se a Administração não cuidou criteriosamente da escolha dos trabalhadores e, depois, por isso, encontra pela frente desajustados ou incompetentes, não poderá, para resolver o caso, impor-lhes sacrifícios, pô-los a ferros, ou no pelourinho. É indispensável a devida cautela para que só sejam chamados ao trabalho pessoas que nêle possam produzir com melhor competência e a maior satisfação. Isto é problema da Administração.

D — Enunciemos agora o quarto e último princípio: a sobrevivência socialmente útil da empresa depende de ela acompanhar o progresso de suas respectivas técnicas.

Êste quarto princípio determina a necessidade de permanente estado de alerta da Administração quanto aos processos e técnicas executivas que precisam estar em constante revisão. As empresas em geral têm tendência conservadora e, em regra, são tímidas na aplicação de novos instrumentos e técnicas. Os progressos de racionalização do trabalho tornam-se, pois, demorados. Tudo isso, que é verdade, não invalida o princípio; dá-nos apenas o sentido de relatividade em que será tomado pela Administração. Mas, toda instituição é viva; tudo que vive se renova, e o esforço de melhoria constante das técnicas não pode ser esquecido pela Administração.

Encerrando essas considerações, relembremos que os princípios embasam e norteiam a atividade administrativa; nela influem sem ser influenciados por ela, colocando-se como escrevemos inicialmente, antes, acima e fora dela, tornando-a como que sua tutelada.

* * *

Submissa aos princípios que acabamos de descrever, a Administração busca a realização de três objetivos gerais, que passamos a examinar, lembrando, de passagem, que tais objetivos incluir-se-iam entre os que se poderiam oferecer à empresa, considerada globalmente.

A — O primeiro é o da *unidade de ação*.

Por unidade de ação entendemos a convergência das atenções e dos esforços dos trabalhadores para o conjunto das partes relacionadas do processo de operações. Queremos dizer que à Administração compete conduzir todos os trabalhos de modo que cada um de seus realizadores conheça a direção e a meta do trabalho total e, em função disso, ajuste sua participação pessoal. Num empreendimento é indispensável, pela natureza e delicadeza de sua função social, que todos cooperem nesse sentido com esclarecida consciência de responsabilidade.

Mas há outro aspecto a ser considerado na unidade de ação. A divisão do trabalho nos grupos humanos, à medida que se aprofunda, tende à restrição da atenção de cada um à sua tarefa pessoal, o que leva cada agente especializado a uma incoercível tendência para considerar sua tarefa exclusiva e desinteressada das demais, que contribuem, com igual importância, para a realização do conjunto.

Daí à desproporção dos esforços, e ao sacrifício do rendimento harmônico das partes, bem como ao sacrifício da unidade que dá sentido à obra, vai um passo. Esse sacrifício da unidade pode vir a significar a frustração dos próprios objetivos da empresa, enquanto colaboradora da obra social. Decorre disso o imperativo de um serviço de Administração para coordenar (insistimos a essência do problema administrativo, é a coordenação) e conduzir o funcionamento das partes na direção adequada da unidade da obra.

Atividades divididas, sem unidade consciente e esclarecidamente buscada através do trabalho de cada um, sacrificam o sentido fundamental, específico da instituição. E, note-se, desde o trabalhador mais humilde, até o diretor, todos estão comprometidos nessa unidade de ação. Ora, dentro de qualquer empresa, é forçoso que as atenções, os atritos, os contrastes sejam prevenidos e tal só se consegue quando todos estão comprometidos, esclarecida e conscientemente, insistimos, para o “rendimento ótimo” em conjunto.

B — O segundo objetivo da Administração é a *economia da ação*, tomada aqui a palavra economia, não no seu sentido comum, mas no seu sentido técnico de rendimento compensador do esforço e do material dispendidos.

A economia da ação implica na adequação dos programas e processos de produção dos serviços ou utilidades, de um lado, às necessidades sociais expressas nas “exigências do mercado” e, de outro lado, às disponibilidades de número e qualificação do pessoal, dos materiais e das técnicas utilizáveis. A ação econômica é aquela que alcança rendimento pleno relativamente às necessidades, às condições normais e ao dispêndio de trabalho.

Num empreendimento qualquer, uma ação econômica atende não só às exigências de acessibilidade a que a produção das utilidades ou serviços deve estar sujeita, como, ao mesmo tempo e em consequência, à satisfação da comunidade em relação à empresa e a dos seus trabalhadores em relação à administração.

Finalmente, é indispensável considerar que a economia da ação envolve uma constante permeabilidade à renovação dos processos, acompanhando a evolução das técnicas.

C — Daí, em consequência, o terceiro objetivo da Administração: a prosperidade do empreendimento.

A prosperidade de qualquer empresa pode envolver também, até, o melhor rendimento de capital e a distribuição de dividendos compensadores. Pode, mas não é só, nem sempre, nem principalmente isso.

Em primeiro lugar, a prosperidade de um empreendimento se realiza pelo progressivo ajustamento do seu serviço às necessidades sociais. Queremos dizer que a Administração, em atenção ao princípio da função social da empresa, objetiva uma progressiva adaptação às necessidades e exigências legítimas da comunidade a que serve: quantidade, qualidade e tipo de produção; colaboração com as demais instituições em tudo aquilo para que é chamada e, não raro, para o que possa oferecer-se.

Outro aspecto da prosperidade é o do crescimento e penetração da empresa. É claro que cada empreendimento tem um certo tipo de clientela, mas é natural que só a conquiste paulatinamente, e procure sempre alargá-la, à medida que a cotação do empreendimento se firme e se desenvolva no conceito social. O mesmo se considerará em relação aos programas de produção ou de serviço: podendo partir de um único deles, mul-

tipicá-los-á depois à medida que as condições sociais e as da emprêsa o exijam ou recomendem.

Mais um aspecto ainda da prosperidade que a Administração precisa ter em mira: o do aperfeiçoamento seguro das técnicas dos seus serviços e dos de base. Para isso ela tirará o devido proveito de serviços de pesquisa e experimentação próprios ou alheios, e atenderá à exigência que a obriga a acompanhar os progressos técnicos específicos provenientes de outras emprêsas, ou de fontes de estudo desinteressado.

Ao mesmo tempo, e em conseqüência, virão os demais aspectos da prosperidade, melhores prédios e instalações, melhores exigências de qualificação de pessoal, índices de desperdício, de insegurança, de mobilidade de pessoal tendentes a zero, e tantos outros, materiais ou não, que nos dispensamos de lembrar.

RESUMO E CONCLUSÃO

Nas páginas que acabamos de apresentar, pretendemos, a partir da experiência pessoal, informar a respeito dos pontos de vista a que chegamos quanto aos elementos que devem ser considerados previamente para desenvolver as indagações na área da Administração. Chamando a isso, *Introdução à Administração Escolar*, expressamos nossas conclusões no que concerne as variações de natureza e função que a Administração pode apresentar; os dados mais gerais que criam as condições para a ocorrência e a tomada de consciência e de consideração dos fatos administrativos; os princípios que norteiam e os objetivos visados pela atividade do administrador.

Pensamos que, esclarecidas essas questões pode o estudioso entrar com mais segurança e melhor rendimento no campo da Administração desenvolvendo seus temas fundamentais que seriam o das *atividades específicas*, o dos *setores de aplicação* e o das relações entre Administração "tout court" e a Administração Escolar pròpriamente dita.

* * *

Encerrando, queremos relembrar o que vimos afirmando há tanto tempo, nas mais diversas oportunidades. Nossa grande pretensão é a de estarmos entre os que, no Brasil, se têm dedicado mais demorada, contínua e sèriamente, ao estudo da Administração Escolar.

Entretanto, dêsses estudiosos, somos ainda muito poucos e, aliás, dadas aquelas circunstâncias antes referidas de caracterização recente de nossa escola como *grande emprêsa*, novos problemas e dificuldades de estudo, de ensino e de aplicação da administração Escolar se acumulam muito mais depressa do que os poucos, mais simples e antigos se vão resolvendo. Daí sentir-nos sempre cautelosos ao apresentar resultados que colhemos e insistimos em que nossa contribuição deve ser tomada como, apenas, *mais* uma e não como a última palavra.

FORMAÇÃO DE ADMINISTRADORES ESCOLARES

Moysés Breison

INTRODUÇÃO

A formação de administradores escolares vem adquirindo excepcional importância, sobretudo por efeito das novas perspectivas e das controvérsias que o assunto vem apresentando, além da reconhecida necessidade da formação de novos quadros, do aperfeiçoamento dos existentes e da profissionalização do administrador escolar. Por êstes motivos, aumentam as dificuldades para o estabelecimento de bases satisfatórias que favoreçam o ensaio de soluções pertinentes ao assunto.

O interêsse pelo problema, porém, não tem acompanhado o atual e grande desenvolvimento dos sistemas educacionais, embora se reconheça que a organização do ensino “apresenta, cada dia mais, as características de uma das emprêsas mais poderosas que existem atualmente”.

O referido desenvolvimento, verificável na maioria dos países, caracteriza-se pela maior diversidade das escolas, dos cursos e ampliação dos períodos de escolarização; pelo aumento do pessoal discente, docente, administrativo, e dos gastos com a educação.

Êsses fatos e outros comprovam a grande amplitude e interêsse que vem assumindo a necessidade da

boa administração das atividades escolares. Entre os fatos bastaria que considerássemos a grande importância que a educação vem assumindo com relação aos problemas do desenvolvimento notadamente no tocante à luta contra a doença, a pobreza e a ignorância. Luta em benefício da elevação do nível de vida, da modernização e do aperfeiçoamento das instituições, do aumento da produtividade de todos os setores da economia, especialmente pelo incremento das capacidades da população.

Se as instituições crescem e tornam-se mais complexas, o mesmo ocorre com as funções do administrador, cuja formação também passa a apresentar maiores dificuldades. A propósito, Molitor afirma que, “atualmente, a formação dos administradores requer maior atenção do que no passado, na medida em que as funções administrativas tornam-se mais complexas. A bagagem intelectual necessária ao administrador é mais pesada e deve estar à altura do progresso tecnológico e científico. Problemas novos são agora propostos ao administrador, quer se trate do transporte aéreo, da energia nuclear, da exploração da estratosfera ou, mais urgentemente, de questões sociais geradas pela revolução industrial dos séculos dezenove e vinte”. (1)

DIFICULDADES

O ensino da administração como disciplina puramente acadêmica já apresenta numerosas dificuldades porque, entre outras razões, muitos conhecimentos de administração ainda são apresentados de maneira até certo ponto insatisfatória. Alguns admitem que os próprios “materiais de base aproveitáveis para a elaboração

(1) André Molitor, *Les Sciences sociales dans l'enseignement supérieur, Administration Publique*, UNESCO — 1958, pág. 8.

de uma teoria de administração são, mais freqüentemente, dados fragmentários, hipóteses ou concepções particulares do que proposições ou conclusões verdadeiramente gerais". Mas, mesmo que se discorde de tal ponto de vista, não se pode contestar que são grandes as dificuldades para a elaboração de um corpo de conhecimentos objetivos e passíveis de aplicação universal. Considerem-se também os obstáculos relacionados com a insuficiente autonomia da disciplina e a imprecisão terminológica que reina no seu próprio campo de estudos.

Mas, além das dificuldades relacionadas com o ensino da administração como disciplina acadêmica, ensino que poderá relacionar-se ou não com o futuro exercício de funções administrativas, outros empecilhos surgem quando se trata da constituição de plano dedicado primordialmente à formação de administradores escolares para o exercício das atividades práticas da administração. Referimo-nos, neste caso, a cursos que objetivem oferecer uma base geral de conhecimentos, de técnicas e de experiências necessários ao exercício de funções administrativas orientadas para as atividades de rotina e a solução de problemas novos que o administrador enfrenta a cada passo.

A propósito, convém lembrar que, embora relacionados entre si, muitos problemas do ensino da administração são distintos dos da formação de administradores. O ensino é apenas uma parte da formação do administrador e pode, inclusive, não visar à formação de administradores. Esta, que pode apresentar aspectos totalmente alheios ao ensino, é um "processo global e complexo que inclui tôda as medidas tomadas para pôr um homem em condições de preencher a função social considerada". (1)

(1) André Molitor, *op. cit.*, pág. 15.

A SITUAÇÃO NO BRASIL

No Brasil, como sabemos, praticamente não existem cursos destinados especialmente à formação de administradores escolares, excetuados alguns cursos dos institutos de educação, reservados ao preparo de administradores escolares apenas para o exercício de funções no grau elementar do ensino, e o curso de Administração Escolar do Instituto Pedagógico do Ensino Industrial, em S. Paulo. E, inclusive por êste motivo, as especulações e as pesquisas referentes à formação de administradores escolares assumem importância considerável, pois não podemos adiar mais as providências indispensáveis ao preparo de administradores aptos para o exercício das inúmeras funções administrativas em todos os graus e ramos do nosso sistema escolar.

E exatamente em virtude das condições dêste sistema, não se pode mais adiar a preparação de administradores em número suficiente e em condições de realizarem a imensa tarefa de ampliação, diversificação e racionalização das atividades do sistema. As providências têm sido retardadas e, mesmo nos dias atuais, conforme afirmou Carlos Correa Mascaro, “é problema ainda sem solução à vista o da qualificação de pessoal para as demais funções, especialmente as administrativas, afetas a ocupantes de cargos que devem estar familiarizados com certas técnicas específicas” . . . (1). Acrescenta o mesmo Autor, também acertadamente, que o nosso sistema escolar “não pode mais conter-se nos seus limites tradicionais e reclama uma estruturação a partir dos alicerces.

(1) Carlos Correa Mascaro, “Atividades e responsabilidades das cadeiras de Administração Escolar das Faculdades de Filosofia — Institutos de Administração Escolar”, in *Relatório do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar*, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP, 1961 — pág. 108.

Entre as questões a enfrentar nesse esforço reestruturador e reconstrutivo da educação escolar brasileira estão as dos estudos de Administração Escolar e de formação de Administradores Escolares (do diretor de escola ao diretor de serviços ou do próprio sistema)". (1)

De fato, a reorganização de estruturas administrativas básicas pode ser considerada medida imprescindível a possibilitar o exercício de atividades administrativas da parte de administradores devidamente capacitados. Sem tal reorganização, êstes passariam a agir num sistema inadequado ao bom desempenho das suas atividades, pois é verdade que grande parte dos administradores escolares "estão reduzidos a meros executantes do que emana dos poderes políticos"... e "a instituição escolar, prêsa e submissa como está à administração pública geral, sofre com esta as vicissitudes dos interesses político-partidário-eleitorais, que se fazem prevalecer aos de ordem técnica". (2)

Notemos que tôdas as fases do processo administrativo sofrem as conseqüências de tal situação. Assim, segundo J. Querino Ribeiro, o planejamento, em grande parte, cabe às câmaras legislativas. As atividades de organização também cabem aos poderes governamentais e não aos administradores escolares. A assistência à execução, embora exercida por profissionais do ensino, não fica sob a responsabilidade dêles, pois as diretrizes para a realização dos trabalhos já lhes são oferecidas "prontas" pelos poderes superiores. Fato semelhante ocorre com a avaliação de resultados. Finalmente, os relatórios praticamente estão fora de uso. (3)

(1) Id., *ibid.*, pág. 110.

(2) J. Querino Ribeiro, *Administração Escolar Brasileira*, in Anhembi, ano IX, n.º 102, vol. XXXIV, maio de 1959, pág. 577.

(3) Id., *ibid.*, *passim*.

Assim, dificilmente se poderia negar que algumas intervenções político-partidárias em assuntos educacionais exercem, muitas vezes influências prejudiciais ao ensino. Seria melhor que tais intervenções fôsem evitadas. Mas a limitação da influência político-partidária, como já dissemos, dependeria da reorganização de certas estruturas administrativas. Se é verdade que apenas as melhores estruturas não garantem bons resultados, ou degeneram por causa da falta de pessoal bem preparado, também é verdade que os quadros, “mesmo bem formados, são reduzidos à impotência quando devem intervir no interior de estruturas deficientes”.

Apesar dos empecilhos mencionados e de outros que dificultam a ação dos nossos administradores escolares, já podemos notar algum empenho, em nosso meio, por melhor orientação para o preparo de tais administradores.

Os professôres de Administração Escolar das nossas faculdades de filosofia vêm demonstrando interêsse pelo assunto, sobretudo porque os licenciados em Pedagogia, sem dúvida alguma, apresentam melhores condições para o exercício de atividades administrativas escolares, do que quaisquer outros elementos de nível superior, apesar da reduzida parcela que a disciplina ocupa nos currículos dos cursos de Pedagogia.

A verdade é que a orientação do ensino da disciplina varia muito de uma escola para outra em função, entre outros fatôres, da diversidade de pontos de vista adotados pelos professôres. Entre êstes, alguns entendem que a Administração Escolar, nos cursos de Pedagogia, deva ser estudada apenas com o objetivo de completar o quadro geral de estudos pedagógicos necessários ao licenciado em Pedagogia; outros professôres pretendem formar administradores escolares. Êstes últimos provàvelmente nem sempre consideram que “a primeira difi-

culdade na formação de administradores e especialistas em organização escolar está realmente em fazer compreender às próprias instituições de ensino que essa formação não se apresenta como simples disciplina dos cursos pedagógicos, mas, sim, como vasto domínio de estudos interdisciplinares, que necessita de subsídios de muitas fontes" (1). Outros professôres sòmente apontam inconvenientes na formação de administradores escolares em cursos de graduação.

Surgem assim as diferentes orientações para o alcance dos objetivos propostos, fato fàcilmente comprovável pela simples análise dos programas de Administração Escolar dos cursos de Pedagogia, que apresentam, entre si, marcantes diferenças de orientação e de conteúdo. Desejamos acentuar, ainda, que não julgamos inconvenientes tais diferenças. Pelo contrário, delas podem resultar benefícios para o ensino. Entendemos que cada orientação deva ajustar-se aos objetivos propostos; concordamos que "cada instituição e cada programa deve identificar as metas e os objetivos para os quais está preparando". Mas, estaria isto sendo realizado?

* * *

Após essas considerações, poderemos perguntar: para que formar? E como formar? Quase tôdas as controvérsias surgidas a propósito da formação de administradores podem ser reunidas em tôrno destas interrogações. No caso em aprêço, a opinião de Engelbert (2)

(1) Lourenço Filho, *Organização e Administração Escolar*, Edições Melhoramentos, 1963, pág. 280.

(2) E. A. Engelbert, "Major Issues in Professional Training for Public Administration", in "*Revue Internationale des Sciences Administratives*", Institut International des Sciences Administratives, Vol. XXX, 1964 — n.º 3, pág. 273.

(de quem as considerações do presente parágrafo e as referentes às “quatro categorias”, que mencionaremos em seguida, foram tomadas em sua maior parte) acêrca da Administração Pública é, certamente, aplicável à Administração Escolar.

Afirma êle que os problemas pertinentes ao assunto podem ser identificados sob quatro categorias especiais: 1) — Filosofia da Educação; 2) — conceitos de serviço público (conceito de educação, em nosso caso); 3) — conteúdo dos programas de formação e 4) — qualificações dos estudantes.

Não nos estenderemos sôbre o primeiro ítem porque a filosofia de um programa de formação de administradores escolares constituiria outro problema a ser prêviamente resolvido e serviria de base para o desenvolvimento do programa.

Apreciando o ítem relativo ao conteúdo dos programas, eis como Engelbert, referindo-se à suposta insatisfação dos docentes da disciplina, manifesta-se sôbre o assunto: “provavelmente nenhum diretor de um programa de formação admitiria, em qualquer lugar, estar inteiramente satisfeito com o conteúdo e a organização de seu programa”.

Considerando mais uma vez o caso brasileiro, poderíamos perguntar também se um programa de formação serviria para formar administradores para o exercício das diferentes funções, nos vários ramos e graus do ensino ou, o que seria bem diferente, os programas deveriam ser modificados e adaptados às diferentes funções. O diretor de unidades e o diretor de sistemas, por exemplo, receberiam a mesma formação? O programa se orientaria para a formação de administradores escolares, para atividades de administração geral e de “staff”, ou para a especialização em determinados campos ou se-

tores? Ou, ainda, o mesmo programa bastaria a todos os casos?

Quanto ao conteúdo, seriam os programas orientados para a teoria (1) da administração, ou para a prática, o treino, a ação administrativa? E, além dessas questões, acrescentaríamos outras referentes ao corpo docente. Assim, em que medida esta, ou aquela orientação, dependeria das preferências do corpo docente? Qual o tipo de formação desejável para este corpo docente? A preparação do corpo de professores deveria preceder a formação de administradores, ou já possuímos professores em número suficiente para o desempenho da importante tarefa?

O "tipo" de estudante constituiria a quarta categoria. A qualificação e a seleção dos estudantes e o encaminhamento futuro dos que se formassem, seriam considerados seriamente, podendo-se formular acerca dos mesmos numerosas indagações. Seriam selecionados apenas os melhores (medida que, obviamente, reduziria o número de candidatos), ou dar-se-ia oportunidade a um maior número de interessados? Exigir-se-ia "uniformidade" de preparação prévia para os interessados em cursos de pós-graduação, ou seriam recrutados estudantes com os mais variados tipos de formação acadêmica e de diferentes ocupações? Além da formação acadêmica, da experiência profissional para alguns casos, seriam consideradas as aptidões, as aspirações e a personalidade dos candidatos?

(1) Veja-se, a propósito da teoria em Administração, por exemplo, Andrew W. Halpin, editor, *Administrative Theory in Education*, 1958. O leitor encontrará nessa obra uma soberba coleção de artigos que bem demonstram a grande atenção que os estudos teóricos de Administração Escolar vêm merecendo nos Estados Unidos.

A ESCOLHA DE UMA ORIENTAÇÃO

Assim, por um lado, somos levados a afirmar que as respostas a algumas questões enumeradas demandariam, algumas vezes, maiores cuidados.

Por outro lado, reconhecemos que, na elaboração de programas de estudo, a escolha de uma orientação, entre as várias possíveis, precisa de ser cuidadosamente realizada.

Se há professores que preferem uma abordagem eclética da matéria de estudo, outros se decidem por uma orientação unilateral. Entre os dois extremos encontramos numerosas variações. Há, ainda, os que preferem ater-se exclusivamente ao estudo da estrutura do sistema escolar.

De qualquer forma, se levarmos em conta os possíveis fatores determinantes da opção, também aqui poderemos formular algumas interrogações. Seriam preferíveis, por exemplo, as abordagens descritivas, com as atenções voltadas para atividades dos dirigentes e problemas concretos da administração? Mas, em nosso meio, já foram realizadas análises das funções dos administradores escolares? Já se analisou a função do diretor de escola, por exemplo? A propósito, considere-se que alguns entendem que o exame das atividades dos dirigentes é tarefa de grande importância, inclusive para um maior esclarecimento do processo administrativo.

E não mais dentro dessa orientação, mas optando pelas abordagens normativas, seria preferível que a atenção dos professores se concentrasse no estudo dos "princípios" da administração, à moda do Taylorismo, do Fayolismo e de outros autores?

Se na verdade tais orientações podem ser seguidas, pelo menos no desenvolvimento de parte dos programas,

uma abordagem de natureza sociológica, entre outras, pode ser a preferida. A orientação sociológica dada por Talcott Parsons, sobretudo quanto aos estudos teóricos da estrutura, do funcionamento das instituições e das relações destas últimas com o meio social, poderá grangear as preferências de outros (1).

Afastando-se de tais orientações, e apreciando o assunto de outros pontos de vista, alguns preferem as abordagens de natureza psicológica. Sabe-se que o melhor conhecimento do pessoal das empresas, conhecimento que facilita a explicação da conduta individual e dos grupos, tem merecido atenções da parte de alguns autores. Os estudos das principais características e do comportamento dos administradores não foram abandonados.

Lugar importante neste tipo de abordagem vêm merecendo as especulações e as investigações sobre as relações humanas no trabalho. Assim, no desenvolvimento de estudos de relações humanas no trabalho, as contribuições da Psicologia são numerosas. Consideremos a importância das pesquisas pioneiras de Elton Mayo, relativas ao rendimento do trabalho em função da motivação. Elas, ainda atualmente, contribuem para demonstrar a importância do "sentido humano", que deve acompanhar tôdas as formas de trabalho. Considerem-se, ainda, os numerosos estudos realizados neste sentido.

E não nos esqueçamos, no campo das relações humanas, do significado das comunicações, que asseguram a transmissão das ordens e informações, tarefa tanto mais complexa quanto maior a instituição.

(1) Cf., por exemplo, o estudo "Some Ingredients of a General Theory of Formal Organization" com o qual Talcott Parsons colaborou na obra editada por Andrew W. Halpin, sob o título *Administrative Theory in Education*.

Ainda no estudo do processo administrativo convém lembrar que a tomada de decisões tem sido considerada, por alguns autores, elemento essencial do processo. Na verdade, embora não sejam recentes os estudos pioneiros acêrca do assunto (1), o interêsse por êle despertado entre alguns autores de obras de Administração Escolar avultou nos últimos dez anos.

Campbell afirma que a “administração escolar tem sido caracterizada por alguns como uma profissão cuja principal tarefa é a tomada de decisões” (2). E há os que declaram que a decisão “é simultâneamente, o elemento motor e o ponto culminante de tôda ação diretora”.

As considerações que acabamos de fazer mostramos que o problema da escolha da melhor orientação para os cursos de formação de administradores escolares deve ser cuidadosamente equacionado. Podemos de certo modo perceber as relações de tal escolha com as várias abordagens possíveis no estudo da disciplina, abordagens que também não foram, muitas vêzes, satisfatôriamente equacionadas, de modo a facilitar a realização da síntese das suas conclusões.

MÉTODOS DE ENSINO

Ao lado dêsse aspecto, a escolha de uma orientação para cursos e seus problemas, em que nos permitimos algumas considerações gerais sôbre programas de for-

(1) Cf. especialmente Chester I. Barnard, *The functions of the executive*, Harvard University Press, 1938. Cf. Terbert A. Simon, *Administrative Behavior*. (O corpo principal do livro foi escrito em 1942). A edição mais antiga de que tivemos notícia é de 1947.

(2) Roald F. Campbell e outros, *Introduction to Educational Administration*, Allyn and Bacon, Inc., Boston, 1962 — pág. 355.

mação de administradores escolares, os métodos (1) de ensino da disciplina também assumem importância relevante (2). Decerto não se pode falar em “métodos de ensino próprios e particulares às ciências administrativas”, mas pode-se demonstrar que alguns métodos são superiores a outros, no assunto em aprêço.

A propósito dos métodos em uso no ensino da Administração Pública, André Molitor oferece-nos um excelente capítulo na sua obra, em que são considerados vários aspectos da questão. Merecem destaque os “cursos expositivos, dados do alto da cátedra, pelo corpo docente ou professores convidados; os seminários, ou grupos de discussão; os trabalhos práticos em equipe, ou individuais, orais ou escritos; as mesas redondas e os colóquios com personalidades não pertencentes à instituição; o estudo de casos; os trabalhos individuais aprofundados, memórias, teses de doutorado etc; os estágios e as visitas e outras organizações (3)”.

O método expositivo, o mais freqüentemente utilizado, tem sido também o mais criticado, sobretudo quando usado exclusivamente. Mas há vantagens no seu uso nas “grandes exposições introdutórias sôbre os fundamentos teóricos de cada disciplina”, ou na introdução aos tópicos do programa de estudo.

(1) Em virtude da necessidade que temos de sintetizar o presente artigo, seremos breve na consideração dos aspectos relativos aos métodos. Contudo, pretendemos dedicar um trabalho especialmente ao assunto.

(2) Em 1962, realizou-se em Viena uma reunião de representantes de escolas e de institutos de Administração Pública. Baseado sôbre os documentos aí distribuídos, foi elaborado um trabalho escrito por vários autores sob a direção de Donald C. Stone, intitulado *L'enseignement de l'administration publique — recueil consacré aux méthodes et instruments de travail*. A edição é do Institut International des Sciences Administratives, Bruxelas, 1964. Esse instituto já anunciou, entre as suas publicações recentes, o livro de A. Bock, sôbre o método de casos, intitulado “*Études sur la méthode de cas en Administration Publique*”.

(3) André Molitor, *Les sciences sociales dans l'enseignement supérieur*, op. cit., pág. 92.

A substituição das exposições por outros métodos de ensino depende, evidentemente, da ampliação dos recursos, da ampliação do número de professores, auxiliares e monitores (1) medida com a qual a maioria dos nossos professores de Administração Escolar não tem podido contar.

ALGUNS ESTUDOS SÔBRE O ASSUNTO

Queremos acreditar que o assunto — a formação de Administradores Escolares — merece muitas atenções. Entre nós, estudos e debates sôbre o mesmo são reduzi-díssimos. Daí a importância da inclusão do tema — Profissionalização e Carreira do Administrador Escolar entre os assuntos a serem estudados no III Simpósio Brasileiro de Administração Escolar. O Centro de Estudos de Administração Escolar da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, vem tendo uma constante preocupação com o assunto, tanto assim que, entre os seus objetivos encontramos o de “promover a formação de administradores escolares, pesquisadores e de pessoal docente médio e superior no Setor de Administração Escolar, bem como colaborar com órgãos co-interessados em estudos gerais e especiais da matéria”. Contudo, esta parte relativa à formação de administradores não vem sendo integralmente cumprida por falta de meios adequados.

Nos Estados Unidos, professores de Administração Escolar, cientistas sociais e administradores escolares têm freqüentemente abordado o assunto. Os estudos pretendem, quase sempre, uma reorganização do ensino da disciplina e oferecem orientações e subsídios para mais

(1) Id., *ibid.*, pág. 41.

ampla discussão do assunto. Numa relatório do UCEA (1) notamos a preocupação com as generalizações possíveis, considerando-se as opiniões de vários autores, a respeito de determinados aspectos relativos à formação de administradores escolares. Transcrevemos, a seguir, algumas generalizações reunidas nesse trabalho (2).

“1. A maior parte do conteúdo deve ser comum na preparação de pessoal para as diferentes posições administrativas e de supervisão (as proporções sugeridas variaram entre cinco oitavos e quatro quintos)”.

“2. Uma proporção substancial do conteúdo comum deve ser extraído das ciências sociais. Várias disciplinas foram mencionadas como possuidoras de conteúdo apropriado para os administradores escolares: ciência política, sociologia, antropologia, psicologia, filosofia, história e literatura”.

“3. O conhecimento assume um caráter especial nos programas em grande parte em virtude da aplicação a problemas peculiares encontrados em diferentes contextos. As diferenças surgem por causa da variação do alcance da responsabilidade administrativa e das funções a serem atendidas”.

“4. Todos os administradores, e particularmente os superintendentes, precisam ser capazes de generalizar com discernimento ao utilizar o conhecimento proveniente das diferentes especializações”.

Naquele país, onde se reconhece freqüentemente a necessidade de aperfeiçoamento dos planos para a preparação de administradores escolares, têm sido realizadas reuniões para a consideração do assunto. Assim, num encontro, que reuniu especialistas em Chicago, foi debati-

(1) UCEA, The University Council for Educational Administration, *Annual Report*, 1961-1962.

(2) Id., *ibid.*, pág. 41.

do o tema "A preparação de administradores: novas perspectivas".

Dêste encontro resultou a publicação de um livro com o mesmo título (1). E as linhas gerais dos vários artigos apresentados pelos participantes dêste seminário foram sintetizadas no já referido relatório do UCEA. Alguns pontos de vista comuns aos vários autores foram assim sintetizados pelos relatores (2).

"1. As atuais concepções de programas de preparação "preservice" e "in-service" requerem mudanças se se deseja que equipem os líderes educacionais para uma atuação eficiente numa época de crescente complexidade e mudança social".

"2. É necessária uma abordagem interdisciplinar que utilize o pensamento, os pontos fortes, e os recursos de tôda a universidade para o alcance de adequados programas de preparação em administração".

"3. O líder escolar precisa atuar tanto no papel de definidor da política como no de seu provedor de meios".

"4. É necessário relacionar os ensinamentos teóricos com as situações práticas através das experiências de campo".

"5. Pode ser necessária uma mudança nos padrões de carreira em administração para permitir que as pessoas com um mínimo de experiência em escola pública possam ser recrutadas e preparadas para as posições de liderança educacional".

"6. O líder escolar precisa ser orientado para a ação, mas deve usar os resultados de pesquisa ao tomar decisões".

(1) Jack Culbertson & Stephen Hencley, editôres, "Preparing Administrators: new perspectives", UCEA — The University Council for Educational Administration, 1962.

(2) UCEA — The University Council for Educational Administration, op. cit., pág. 73.

"7. O desenvolvimento de programas deve haver-se com a metodologia tanto quanto com o conteúdo".

"8. Os programas de preparação em administração educacional precisam desenvolver "generalistas" para posições de alta liderança".

"9. A preparação para a liderança escolar é um processo contínuo que abrange tanto a dimensão "pre-service" quanto a "in-service".

Num trabalho escrito por Wengert e colaboradores (1), avultam as considerações para com "um curso experimental de administração que inclua estudantes graduados interessados nas carreiras de administração de negócios, govêrno e educação".

Êsses autores chamam a atenção para a necessidade de elaboração de um plano para preparar administradores que venham a conhecer realmente os problemas atuais da administração. Tais autores procuram ordenar os elementos, que denominam "elementos do mundo da administração", relacionados com o cenário da América contemporânea. Buscam, ainda, realizar um exame geral das contribuições das ciências do comportamento para o esclarecimento de aspectos particulares do "mundo da administração". Preocupam-se com a identificação de alguns objetivos da ação e com a análise que o administrador pode realizar para a simplificação e o controle das suas decisões. E manifestam também a confiança na capacidade dos administradores para "mudar o seu mundo e as suas tarefas graças às suas escolhas e decisões".

O plano do curso abrange cinco tópicos, além de uma introdução. Esta esclarece que o estudante, após a realização de algumas leituras selecionadas, deve elabo-

(1) E. S. Wengert e outros, "*The study of administration*", School of Business Administration, University of Oregon, Eugene, Oregon, 1961.

rar um trabalho escrito no qual manifeste a própria impressão sôbre “o mundo da administração”.

Recomendam, em seguida, que se proceda a uma análise do conceito de administração com base numa série de leituras rigorosamente selecionadas. O segundo tópico teria por objetivo a análise de “o mundo que o administrador procura modificar”. Aqui seriam incluídos, além de outros itens, os referentes a padrões e características da população, informações sôbre o govêrno, a economia e os centros de poder. Numa segunda parte dê-se mesmo tópico, relacionar-se-ia o cenário da administração contemporânea com os processos de tomada de decisão. O terceiro tema compreenderia uma análise do papel do administrador numa instituição. O quarto, abrangeria conceitos, teorias e conhecimentos empíricos das ciências sociais que apresentam importância para o estudo da Administração. Seriam realizados relatórios, leituras e discussões sôbre assuntos de Antropologia, Sociologia, Psicologia Social, Política e Economia. O estudo relativo aos instrumentos da administração utilizáveis pelos administradores seria objeto do último tópico do plano.

Encerrando a série de atividades e estudos, uma conclusão final referir-se-ia novamente ao “mundo da administração”.

Vemos, assim, que tal preparação destina-se a equipar o administrador com uma ampla bagagem de conhecimentos para o exercício da sua complexa tarefa.

CONCLUSÃO

Podemos concluir afirmando que procuramos apresentar sucintamente os aspectos, que consideramos fundamentais, da formação de administradores escolares.

Afastando-nos da intenção de oferecer “um plano” de formação, tentamos apresentar alternativas, levantar problemas e sugerir novos estudos.

Agora, julgamos oportuno lembrar a conveniência de que sejam tomadas em nosso meio, e atendendo sempre aos nossos padrões sócio-culturais, medidas em favor de um melhor aproveitamento do conhecimento e das experiências dos especialistas acêrca do assunto. A experiência e o conhecimento de teóricos, de práticos e dos professores de Administração Escolar constituíram, sem dúvida, uma rica fonte para o equacionamento e a solução de problemas sôbre a formação e o aperfeiçoamento, de administradores escolares. Considerem-se que as contribuições de outros especialistas poderiam também ser melhor aproveitadas se o trabalho em equipe fôsse organizado.

Assim, da análise do trabalho que alguns vêm realizando, do confronto das idéias que muitos têm sôbre o assunto, do aproveitamento das experiências e da síntese dos conhecimentos sôbre o tema, certamente resultariam valiosas recomendações, convenções e acôrdos sôbre os planos gerais de formação de administradores escolares, sôbre o conteúdo dos programas e os métodos para o ensino da Administração Escolar.

Finalizando, temos algo a acrescentar: se é verdade que a Administração Escolar vem alcançando grande desenvolvimento, se é verdade que o seu ensino torna-se cada vez mais indispensável para a formação de quadros capacitados para o desempenho das funções administrativas, então não se pode mais adiar o desenvolvimento dos estudos que favoreçam a escolha de um tipo de ação, entre as várias alternativas possíveis, para o ensaio de solução dos problemas pertinentes à preparação de administradores escolares de alto nível.

A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NA AMÉRICA LATINA (*)

Carlos Correa Mascaro

I

A América Latina, com os problemas econômicos, políticos, demográficos e educacionais de suas 20 repúblicas, vem alcançando tal atualidade que se pode dizer que ela ocupa hoje, frente ao mundo, posição idêntica a em que estiveram colocados os Estados Unidos no último quartel do século passado.

Efetivamente, em consequência da extensão de seu território contínuo (1/7 das terras do mundo), de sua estratégica localização, das suas praticamente inextinguíveis jazidas minerais, dos imensos recursos naturais de seu solo (apenas 29% de cuja superfície é inútil do ponto de vista agrícola, enquanto nos Estados Unidos, na África e no Oriente Próximo e Médio êsse índice é, respectivamente, de 45%, 43% e 59%), do surto recente de industrialização bem sucedida em alguns países (graças ao aproveitamento de seu invejável potencial hidrelétrico e à implantação progressiva de numerosas indústrias de base), do crescimento demográfico explosivo

*) Publicado na revista "La Educación" n.º 31, órgão da Divisão de Educação da Organização dos Estados Americanos — Washington D. C. e no Boletim Pesquisa e Planejamento, Centro Regional de Pesquisas Educacionais "Prof. Queiroz Filho", vol. 7, São Paulo, Brasil, junho, 1964.

(3% ao ano, o que faz prevermos 300 milhões para 1975 e 600 milhões no ano 2000) e da juventude de sua população, da sua urbanização lenta, mas progressiva, dos movimentos de politização da opinião pública (sindicalização operária, ligas camponesas e radicalização de tendências políticas) e dos programas de renovação educacional em curso em quase todos os países, o fato é que a América Latina se vem valorizando dia a dia e se converteu mesmo, ultimamente, em objeto de generalizado interesse por parte de governos, povos e estudiosos, não só do mesmo continente, como da Europa e do próprio hemisfério oriental, de que as Américas se mantiveram sempre tão distanciadas. Não terá outras razões o aparecimento da abundante documentação e da rica bibliografia histórica-sociológica ultimamente surgida, visando a assegurar aos interessados, as fontes fidedignas de consulta capazes de conduzir ao conhecimento objetivo dos problemas que enfrentam as nações latino-americanas e à exata interpretação dos papéis atuais e futuros que elas podem estar sendo ou vir a ser chamadas a desempenhar numa civilização em processo crítico de acelerada mudança.

Não se adquire com facilidade o conhecimento objetivo dos problemas da América Latina, com tôdas as suas nuances ou peculiaridades características, justamente porque, apesar da continuidade territorial e de outros fatores que nos levam a admiti-la, aprioristicamente, sob certos aspectos, como um todo homogêneo, ela não constitui uma "unidade cultural", como pode parecer ao observador desprevenido ou desavisado. O conhecimento superficial da realidade, por vícios na escolha dos métodos adequados de abordagem, pode ser apontado como o maior responsável por muitos mal-entendidos nas interpretações da América Latina por estudiosos não sufi-

cientemente identificados com as raízes históricas de sua configuração social presente. Com efeito, não obstante o lastro comum decorrente, entre outros fatores, da tradição colonizadora ibérica, do predomínio da religião católica e da adoção de semelhantes estruturas sociais, políticas, administrativas e pedagógicas, há inúmeros traços culturais diferentes, quando não antagônicos, separando as vinte repúblicas independentes. A população ainda escassa para o território, e dispersa, o isolamento resultante das dificuldades de transportes e comunicações, a falta de intercâmbio e as naturais rivalidades entre os povos são os principais responsáveis pela precária união verificada entre povos vizinhos, sem embargo da sempre declarada, mas freqüentemente formal solidariedade panamericana, definida e redefinida em tantos tratados, convênios e doutrinas políticas.

Não nos deteremos na análise das causas próximas ou remotas, ou das conseqüências presentes ou futuras de tais semelhanças ou dessemelhanças. Apenas as lembramos para que elas possam ser consideradas quando e enquanto puderem contribuir para o estudo objetivo e a real compreensão dos problemas da Administração Escolar na América Latina, em seus aspectos nacionais, regionais e locais, dentro do método de abordagem que escolhemos.

São as transformações sociais, políticas e econômicas das últimas décadas, as principais fontes de explicação do interesse e dos esforços recentes por integrar a educação escolar no processo geral de desenvolvimento das nações como fator dinâmico, determinando sua inclusão no rol das preocupações gerais que afligem as elites dirigentes, tangeando-as no sentido de promoverem, em seus respectivos países, reformas profundas, denominadas "de base", como o caminho natural para ga-

rantir, de forma integradora e pacífica, o aperfeiçoamento do sistema político democrático, o fortalecimento econômico nacional e continental e a conseqüente elevação dos padrões de vida de populações marginais, flageladas pelo pauperrismo, pelas doenças e pela ignorância.

Exemplos expressivos dêsse empenho em prol de mudanças salutares encontram-se nos sucessivos congressos e conferências interamericanas de que têm saído, nos últimos anos, fórmulas e programas de reformas educacionais e indicações fundamentadas visando à adoção, especialmente por parte das autoridades governamentais responsáveis, de novos e modernos métodos de ação e de administração no setor específico do ensino. Para só citar os casos mais recentes, e os de maior vulto, atente-se para os temários, a documentação, os trabalhos, as conclusões e recomendações da Conferência Regional de Lima (1956), do Seminário de Planejamento Integral da Educação, reunido em Washington (1958), da Reunião de Chanceleres, em Punta Del Este (1961) e da Conferência sôbre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social, realizada em Santiago do Chile, em março de 1962. Resultaram dêsses encontros de representantes oficiais dos governos e de especialistas em vários campos do conhecimento humano inúmeras recomendações válidas para a concretização de projetos de reforma das estruturas pedagógicas, e dentro dêsse conjunto de medidas recomendadas, regular número delas se refere direta e imediatamente aos domínios da Administração Escolar, tal como êles costumam ser amplamente definidos e considerados na América Latina.

No tocante ao ensino primário, por exemplo, já a Conferência de Lima, após minucioso levantamento das condições em que se encontrava a educação ministrada em escolas de primeiro grau, nos diferentes países, reco-

mendava longa série de providências identificadoras de uma orientação filosófico-político-administrativa dos governos latino-americanos com o objetivo de imprimir nôvo e vigoroso impulso à educação popular de que as nações careciam para vencer o seu atraso cultural, realizando, agora, conquistas já alcançadas pelos países desenvolvidos durante o século XIX. Dessa longa série de expressas recomendações do conclave, destacaremos apenas algumas disposições que mais diretamente se referem à Administração Escolar e que podem ser assim resumidas, com o destaque das expressões que grifamos:

1. Que se *estudem e se revejam periòdicamente os sistemas e métodos de administração escolar*, especialmente os da educação primária obrigatória;

2. Que se *coordene a ação administrativa do Ministério da Educação com a dos outros Ministérios*, especialmente os da Saúde, Trabalho, Agricultura, Produção ou Economia e Obras Públicas;

3. Que se *estruture o sistema de administração da escola primária* de tal modo que, em dado momento, o poder central possa delegar sua ação executiva a entidades ou organismos federais, províncias ou locais;

4. Que os *funcionários encarregados da administração dos serviços educacionais tenham a mais alta capacidade técnica*. Para assegurar êsse alto nível de preparação conviria que os organismos internacionais estudassem a *possibilidade de estabelecer um centro de formação de técnicos nessa matéria*;

5. Que embora seja difícil estimar, com precisão, o custo, a longo prazo, dos planos para estender a educação obrigatória, *é essencial que os governos e os povos conheçam, na forma mais precisa possível, o custo dos planos educacionais a curto e a longo prazo, a fim de que:*

a) se reconheça a necessidade de um aumento periódico

do orçamento destinado à educação pública; b) se aceite o princípio de que os gastos destinados à educação obrigatória devem ter prioridade no orçamento geral; c) se criem fundos nacionais de educação como os que se têm estabelecido nalguns países latino-americanos, ou se ponham a executar planos extraordinários para o fomento da educação primária.

No Seminário Interamericano de Planejamento Integral, muitos dos males apontados na educação latino-americana foram debitados “a *deficiências na administração dos serviços educacionais*, cujo rendimento” era considerado “sensivelmente inferior ao que se caberia esperar dos recursos a eles destinados”, sendo recomendado “o estabelecimento, nos Ministérios de Educação, de *serviços de planejamento* encarregados do Planejamento Integral de Educação” e de “*comités de planejamento no nível regional ou local*, estreitamente coordenados com o serviço nacional”. Ao mesmo tempo, considerando que “*a administração é o conjunto de meios* que permitem estabelecer um rendimento maior do pessoal, do material e do capital empregados ou invertidos numa empresa, com o mínimo de custo e a máxima satisfação para os dirigentes, os funcionários e os beneficiários”, foram aprovadas várias recomendações tendentes a *promover a reestruturação da administração da educação, o aperfeiçoamento do pessoal administrativo*, mediante providências minudentemente especificadas.

Na Resolução A — Comité I — da Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina, há uma secção especial de recomendações referentes à estrutura e à administração dos serviços educativos, que se inicia com a seguinte afirmação: “A Conferência destaca a *urgente necessidade de estudar e pôr em prática uma reorientação profunda da es-*

estrutura e da administração dos serviços educativos, a fim de facilitar o desenvolvimento dos planos de educação e o máximo aproveitamento dos recursos disponíveis". Em seguida, descendo a maiores detalhes, encontram-se indicações como as seguintes: "a) que a *formação e o aperfeiçoamento do pessoal* para os serviços educativos — professores, supervisores, orientadores, *administradores* e outros especialistas — se incorporem ao sistema nacional de educação e se coordenem estreitamente com as instituições de ensino superior, segundo as modalidades de cada país; b) que se promova a *racionalização técnica dos serviços educacionais*, para o que é imprescindível a *preparação do pessoal especializado que há de administrá-los* e se procure por êste meio eliminar a influência da política partidária e de outros interesses alheios à educação que perturbam o seu desenvolvimento; c) que *se empreenda uma organização racional dos ministérios de educação* e de seus departamentos ou secções, assim como a descentralização da autoridade e de certas funções, no plano dos Estados, dos departamentos, das províncias ou regiões e quaisquer outras localidades dentro do País, sem prejuízo da unidade dos fins e objetivos educacionais e da articulação dos diversos tipos de escolas e serviços em que se reflita a estrutura do sistema nacional de educação; d) que se ressalte a *necessidade de impulsionar o desenvolvimento de serviços de planejamento educacional* como parte do sistema nacional de educação", de acôrdo com as normas a êsse respeito assinaladas na recomendação do Comité II da Conferência.

Não obstante a clareza e a pertinência dessas sucessivas recomendações, bem como a movimentação que se verifica em quase todos os países, o ritmo retardado em que vão sendo elas atendidas, não é de molde a nos

tranqüilizar relativamente à execução das medidas nelas implícitas e são extremamente pobres os resultados que vamos, a pouco e pouco, creditando no acervo das realizações práticas efetivas. Tal lentidão no ritmo das providências, que é, em seu sentido mais geral e profundo, uma clara manifestação da resistência de velhas e sólidas estruturas sociais às mudanças que as conquistas modernas impõem, resulta, por outro lado, da debilidade básica da Administração Escolar latino-americana, isto é, de administração dos nossos vinte pobres inorgânicos e incompletos sistemas nacionais de ensino. E resulta, não só da debilidade dessas bases, como de velhas confusões decorrentes da ausência de uma precisa definição sobre o campo real das responsabilidades dos órgãos incumbidos da execução de programas de ação no plano estrito da Administração Escolar, pròpriamente dita, ao mesmo passo que da inexistência concomitante de uma clara consciência: a) de seus problemas específicos; b) das suas limitações de ordem técnica, em virtude de fatores pré-condicionantes de natureza diversa e mais poderosos como expressões do poder de estruturas sociais que lutam por sua sobrevivência, resistindo, a todo custo, às mudanças, com o intuito de retardar ou impedir o seu desaparecimento ou a sua substituição.

* * *

No presente trabalho, o autor não pretende mais do que tentar reunir, concatenadamente, à luz de sua experiência no ensino brasileiro e com arrimo em estudos que vêm sendo realizados no Setor de Administração Escolar e Educação Comparada do Departamento de Educação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, alguns elementos descritivo-críticos que lhe parecem essenciais à exata compreensão

de como se vem caracterizando (melhor diria, descaracterizando), ao longo do tempo, a Administração Escolar nos países de colonização ibérica. Conquanto os dados de referência utilizados venham a ser predominante ou exclusivamente brasileiros, pensa o autor que êles podem suscitar comparações ou levar a conclusões na linha natural de uma tradição histórico-social comum entre nações, embora de línguas diferentes.

Nunca será demais atentar bem para o significado das semelhanças e diferenças entre os países latino-americanos, porque somente detendo-nos no seu estudo é que poderemos compreendê-las numa linha descrita e interpretativa de caráter histórico, que é a orientação que mais convém, a nosso ver, ao tratamento dos fatos relativos às nações que deram nascimento à realidade sócio-econômica denominada América Latina.

Em trabalho intitulado "A Situação Educativa na América Latina", preparado como informe preliminar para a Reunião de Especialistas sobre os Aspectos Sociais do Desenvolvimento Econômico na América Latina, realizado na Capital do México, em dezembro de 1960, já assinalava com muito acêrto o Dr. Oscar Vera, no tópico relativo à administração dos sistemas escolares: "É extremamente difícil traçar um quadro adequado da administração da educação na América Latina, dada a grande diversidade que existe entre os diversos países a êsse respeito. Em geral predomina a administração centralizada que supõe, em princípio, uma atenção equitativamente voltada para as necessidades de tôdas as regiões do País. Em certos casos, como no Brasil, coexistem a administração centralizada do ensino médio e superior com a descentralização do ensino primário, e em outros países de regime federal ou semi-federal (Argentina, Colômbia, México e Venezuela) os estados, depar-

tamentos e províncias têm um certo grau de participação na administração e no financiamento dos serviços educacionais.

Entretanto, seja qual fôr a modalidade da administração da educação, esta constitui talvez o mais grave e urgente de todos os problemas educacionais da América Latina, já que de sua solução depende, em alto grau, a solução de todos os demais.

Já se reconheceu, em mais de uma conferência inter-americana de educação, que a direção e administração dos serviços educacionais se caracterizam, na maioria dos países (são válidas sobretudo aqui as reservas feitas na introdução a respeito das generalizações) por uma falta de continuidade na política, pela escassez de especialistas preparados do ponto-de-vista técnico para as funções de assessoramento e de direção, de uma ou outra forma, pela intervenção da política partidária em muitas das decisões relativas à marcha dos serviços, a partir da nomeação ou remoção de professores até a criação de escolas ou a adoção de planos e programas de estudo”.

Mais adiante, Vera encerrava o capítulo das conclusões, acrescentando: “A direção e administração dos sistemas escolares apresenta, em geral, sérias deficiências. Elas decorrem, principalmente, da falta de plano e de continuidade na política educacional e da desconexão desta com os outros aspectos fundamentais da política nacional de desenvolvimento, da influência de fatores frequentemente incompatíveis com as exigências técnicas na estrutura administrativa, na seleção do pessoal e na marcha dos serviços, bem como da escassez de especialistas preparados para as funções de investigação, supervisão, administração e assessoramento. Observa-se, contudo, que um número cada vez maior de países está acolhendo com

grande interêsse a aplicação dos princípios do planejamento sistemático da educação e que alguns já iniciaram estudos cuidadosos de suas necessidades educacionais para alcançar uma utilização mais eficiente e racional de seus recursos e obter a coordenação dos planos de desenvolvimento educacional com os planos gerais de desenvolvimento nacional”.

E finalmente, como fecho do informe, reproduz uma série de recomendações tomadas a documento equivalente, elaborado por uma Comissão Técnica, em 1953, e submetido ao Conselho de Educação em um dos países latino-americanos em que a educação havia tido maior desenvolvimento, série de recomendações da qual a última vinha assim redigida: “Regularizar a direção técnica e administrativa do ensino nacional... substituindo o atual regime em que coexistem legalmente desconexos... diversos órgãos de direção... e dando cumprimento ao preceito constitucional que encarrega um só órgão da inspeção do ensino nacional e sua direção sob a autoridade do Govêrno. Esta direção da educação nacional é compatível com a descentralização dos serviços, a fim de assegurar-lhes a máxima eficiência, a estimular a iniciativa e a responsabilidade regional e local”.

A descrição não podia ser mais clara, expressiva e objetiva. Inúmeros outros documentos a ratificam integralmente, como se poderá comprovar compulsando a atualizada coleção de relatórios sôbre os quais trabalhou a Conferência de Santiago do Chile.

II

Sem negar sua importância, para nós não parece suficiente a obtenção de um retrato fiel, sumário ou completo da Administração Escolar nos países latino-ameri-

canos. Não basta que saibamos dos aspectos estruturais assumidos pelos órgãos responsáveis pela administração dos sistemas escolares nacionais, isto é, que há mais centralização aqui e mais descentralização ali. Não basta conhecermos os limites bem ou mal definidos das diferentes esferas de poder: a central, as regionais e as locais. O que importa, a partir da posse desses dados empíricos, já não se circunscreve a simples constatação dos fatos, a mera descrição da realidade, nem mesmo quando a essas operações preliminares acrescentamos um bem elaborado capítulo de recomendações, geralmente óbvias, acêrca do que deveríamos fazer para mudar o que todos concordam não poder mais continuar como está. E se a administração constitui, como afirma Oscar Vera, "talvez o mais grave e urgente de todos os problemas educacionais da América Latina", a orientação que se impõe, conseqüentemente, é a de nos empenharmos na pesquisa dos possíveis fatores determinantes da situação, na busca do conhecimento dos fatos em profundidade, até que alcancemos, mediante cuidadosa análise crítica de natureza histórico-sociológica, os elementos básicos necessários à identificação segura das forças que, sob os fatos, podem vir a explicar o significado das resistências disfarçadas ou manifestas aos reiterados planos de reformas educacionais propostas para resgate da conhecida situação de imenso atraso.

Creemos que dêsse modo estaremos contribuindo para o efetivo esclarecimento de um estado de coisas, fruto de lamentáveis confusões e fonte de tantos e não menos lamentáveis desacertos que impedem ou retardam a reclamada, necessária, inevitável e inadiável renovação da administração dos sistemas educacionais dos países que, no Nôvo Continente, lutam por ultrapassar a barreira do subdesenvolvimento e contam, para isso, com o auxílio

da educação para valorizar seu explosivo capital humano.

Por isso é que nos dispusemos a completar esta primeira tentativa de análise crítica da Administração Escolar na América Latina com uma contribuição que nos parece sobremaneira valiosa e oportuna do Prof. Dr. J. Querino Ribeiro, Professor-Chefe do setor de Administração Escolar e Educação Comparada do Departamento de Educação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, em artigo que constituiu sua exposição feita no "Simpósio sôbre Problemas Educacionais Brasileiros", realizado em agosto de 1959, no Centro Regional de Pesquisas Educacionais de São Paulo. Nesse artigo, sob o título de "O Problema da Administração na Formação e no Desenvolvimento do Sistema Escolar Brasileiro", o Prof. Querino Ribeiro, pela pertinência das hipóteses que levantou e pela plausibilidade da argumentação que desenvolveu, veio trazer a nosso ver, substancioso subsídio para a real compreensão da Administração Escolar no Brasil ao longo do tempo, da colonização aos nossos dias.

Acrescentadas algumas observações subsidiárias a essa contribuição, parece-nos que teremos composto, no momento, aceitável interpretação dos problemas da Administração Escolar brasileira, numa linha de explicação histórico-sociológica, provávelmente válida para tôda a América Latina, embora calcada em dados exclusivamente brasileiros e formulada com a pretensão de interpretar apenas a realidade brasileira. Como se verá, no conjunto dos fatos principais que vamos abordar, não se nos afigura imprópria ou desarrazoada, "mutatis mutandis", a transposição do esquema proposto, em suas linhas mestras, aos demais países latino-americanos.

Antes de entrar pròpriamente no assunto, propõe o Prof. Querino Ribeiro algumas retificações preliminares

de conceito, no sentido de delimitar a exata área da Administração Escolar, distinguindo-a de outras áreas do extenso campo dos estudos pedagógicos modernos, como as da Filosofia da Educação e da Política de Educação.

Entre essas retificações preliminares, em primeiro lugar se coloca a de definir a Administração Escolar (sem negar-lhe o caráter de especialização no domínio dos estudos pedagógicos) como “um ramo da Administração Geral, embora não tenha sido ela assim considerada e tratada por numerosos autores, especialmente os mais conhecidos da rica e tradicional bibliografia pedagógica norte-americana”. Lembremo-nos de que só recentemente é que se verificam tendências de mudança em tais concepções como o comprovam programas de Administração Escolar em que se nota a presença de tópicos sobre “as categorias de emprêsas (as militares, as religiosas, as de negócios, as industriais, as governamentais, as educacionais), a teoria em administração, com expressas referências às contribuições clássicas de Taylor, Fayol, Gulick e Weber”, para chegar à Administração Escolar como a encaram autores modernos, entre os quais se destacam: Roald Campbell, Jesse B. Sears, Andrew Halpin e Jacob W. Getzels, para só citar alguns dos que constam entre os de leitura recomendada pelos professores do Departamento de Educação da Universidade de Chicago.

Assim, parece-nos ainda ter razão o autor de “Ensaio de Uma Teoria da Administração Escolar”, quando afirma que “em seu sentido mais geral, a Administração consiste no esforço de racionalização das atividades de grupos humanos que operam, em divisão de trabalho, em determinadas emprêsas” e esclarece que se, por um lado, “a divisão do trabalho (repartição funcional de tarefas) traz conhecidas e inegáveis vantagens à produção

de bens e serviços”, por outro lado, ela cria “riscos que, não evitados oportunamente, comprometem fundamentalmente o sistema de produção”, do qual pretende ser o principal ponto de apoio. Se desejamos, portanto, alcançar as vantagens que a divisão do trabalho pode proporcionar, “é preciso, em primeiro lugar, em qualquer empresa humana”, que nos prevenimos contra os riscos suscitados por essa divisão de tarefas e responsabilidade dentro do grupo empenhado na obra em comum. A solução desse problema — prevenir os riscos da divisão do trabalho — é o objetivo capital da Administração. Concluindo e exemplificando essa parte inicial de sua argumentação justificativa das retificações preliminares que propõe, o Prof. J. Querino Ribeiro afirma que “a Administração, que tem sua origem e desenvolvimento em virtude dos problemas criados pela divisão do trabalho”, determina conseqüentemente “o advento de um novo grupo diferenciado de trabalhadores, nos empreendimentos humanos coletivos, grupo que opera tendo em vista a racionalização das atividades do conjunto, isto é, as atividades dos grupos formados em conseqüência da repartição funcional das tarefas (também chamadas de base) e as que pertencem à sua própria área de ação”. No caso da escola, por exemplo, teríamos, numa apreciação sumária e simplificadora, de um lado o grupo encarregado de “trabalho escolar de base” — o ensino — e, de outro, o grupo da administração, responsável pela criação das melhores condições para a atividade dos docentes.

Prosseguindo a análise do conteúdo da Administração por outro ângulo, pondera ainda o Professor da Universidade de São Paulo ser preciso considerar, em cada empresa, em planos distintos, a sua Administração, a sua Filosofia e a sua Política, dado que “todo empreendimento humano se estabelece em função de alguma *Filosofia*

e se desenvolve segundo uma linha *Política* de ação”, Filosofia e Política que se constituem nas idéias, forças superiores e diretoras das empresas humanas e sem as quais, aliás, estas não chegam a ter sentido”.

A distinção entre Administração e Política já havia sido feita no conhecido trabalho “O Estudo da Administração” de Wilson, na passagem seguinte, discutida por Muñoz Amato em sua “Introducción a la Administración Pública”: “A administração é a parte predominante do govêrno; é o govêrno em ação; é o executivo, atuante, o aspecto mais proeminente do govêrno. . .

“O campo da administração é um campo de negócios, no sentido clássico da palavra. Está afastado da balbúrdia e das lutas políticas e, em muitos aspectos, da controvertida arena do direito constitucional. Está para a vida política assim como a maquinaria para o produto manufaturado. Ao mesmo tempo, porém, situa-se muito acima do nível enfadonho da simples minúcia técnica, por isso que está diretamente ligado, pelos elos de seus princípios fundamentais, às máximas duradouras e às verdades permanentes da sabedoria e do progresso político. . .

“... a administração está fora da esfera própria da política. As questões administrativas não são questões políticas. Embora a política *determine as tarefas da administração*, (melhor diria, a nosso ver, condicional), não se deve tolerar que a política manipule as repartições públicas. . .”

Conquanto haja quem julgue (o próprio Amato) uma distinção que não se justifica, em termos absolutos, a que se pretende exista entre Administração e Política, não se pode deixar de admitir que se trata realmente de áreas independentes cujos contornos precisam ser bem definidos para evitar ambigüidades e confusões muito freqüentes entre os que empregam, sem as necessárias cautelas, um

térmo pelo outro, ou tratam de problemas de Política como Administração e vice-versa.

Outros autores, como Sears, em seu "The nature of the Administrative process, with special reference to public school administration", discutem, embora de outro ângulo, algumas confusões semelhantes em torno de Ciência Política e Ciência da Educação, evidenciando a oportunidade de se buscar uma solução satisfatória, seja do ponto de vista prático, seja do ponto de vista teórico, para a delimitação precisa e a exata definição do real conteúdo da Administração Escolar, distinguindo-o do conteúdo específico de outros campos do conhecimento moderno com os quais é êle freqüentemente confundido, em virtude de superposições inadequadas.

No tocante à distinção entre Administração e Filosofia de emprêsas, especialmente quando os problemas cujo estudo nos interessa pertencem ao campo da Administração Escolar ou ao da Filosofia da Educação, a concordância é geral e se nos afigura pacífica.

Admitidos êsses pressupostos, continua argumentando o Prof. Querino Ribeiro, impõe-se "caracterizar a Administração Escolar como ramo da Administração Geral e instrumento, a um tempo, desta ou daquela Filosofia de Educação, ou de uma ou outra Política de Educação. A estas (Filosofia e Política) é aquela (Administração) submissa e a seu serviço se coloca; porque são elas que lhe dão sentido e razão de ser. Em última instância, Administração deve ser considerada apenas como atividade, predominantemente técnica, modesta em seu alcance e limitada em suas pretensões", não obstante a moderna e crescente complexidade de seus múltiplos e variados aspectos técnicos.

Dando um exemplo elucidativo de seu empenho no desfazer qualquer dúvida ainda existente, lembra o mes-

mo Professor que “a confusão criada entre as três funções, ou os três campos de problemas, tem origem no fato de coincidirem muito freqüentemente as pessoas que fazem filosofia ou política, com as que exercem concomitantemente, cargos na administração, ou das que, sendo administradores, são também as responsáveis pela definição de filosofia ou políticas de educação” adotadas pelos governos, a cujo serviço essas pessoas podem estar, seja como membro participante, seja como profissional ou especialista contratado. A coincidência de funções e responsabilidades do administrador escolar com as do filósofo ou do político não teria inconveniente em si mesma, parecendo antes preferível, porque seria mesmo ideal que as diferentes funções pudessem ser desempenhadas por uma só pessoa, mas é justamente essa coincidência que tem criado confusões entre as três atividades e, conseqüentemente, fortalecido o hábito de nos referirmos à *administração*, quando se trata de *filosofia* ou *política*; ou de aludirmos a administrador, quando nos estamos referindo a um filósofo ou político da educação.

Por dupla exigência de ordem prática e didática, impõem-se esforços para que a confusão terminológica se desfça, reduzindo-se a Administração Escolar a seus justos limites e a suas reais responsabilidades, como caso particular da Administração Geral e suscetível de ser definida, como já vem sendo feita por autores modernos, com base na doutrina clássica de Fayol. Em conseqüência, de sua parte, propõe o Prof. Querino Ribeiro que se defina a Administração Escolar como “*um complexo de processos técnicos, cientificamente determináveis que, servindo a certa filosofia e certa política de educação em geral, e de escolarização em particular, desenvolvem-se antes, durante e depois das atividades básicas da escola, com o objetivo de assegurar-lhes unidade, economia e*

aperfeiçoamento". Partindo dessa definição e dentro do esquema "fayolista", enumera, então, como atividades específicas da Administração Escolar, o *planejamento*, a *organização*, a *assistência à execução ou gerência*, a *avaliação de resultados* e a *prestação de contas ou relatórios*. Essas atividades específicas se aplicam aos seguintes setores constitutivos das emprêsas escolares, a exemplo do que ocorre nas demais: *pessoal*, *material*, *serviços auxiliares* e *financiamento*. Não cabe, aqui e agora, o desenvolvimento de qualquer análise apreciativa da definição proposta, ou o exame detido de cada uma daquelas atividades ou dêstes setores, mas cremos, como judiciosamente supõe o Prof. Querino Ribeiro, que o simples enunciado deixa claro não constituir parte do conteúdo da Administração Escolar tudo quanto se refira a: 1) fins e objetivos da educação escolar ou não (Filosofia), 2) estilos de ação e de solução de problemas escolares adotados pelas entidades mantenedoras dos estabelecimentos ou sistemas (Política), 3) métodos e técnicas de ensino postos em prática pelos professôres (Didática), porque àquela cabem apenas as técnicas relativas à estruturação e operação do empreendimento escolar desde as preliminares de seu planejamento, visando a propiciar o alcance de objetivos antecipadamente propostos, por caminhos prèviamente indicados e mediante a adoção da metodologia didática recomendada. Portanto, não são problemas da Administração Escolar, por exemplo, as técnicas de alfabetização, a opção entre sistemas de ação centralizados ou descentralizados, entre o monopólio de Estado ou a participação das entidades privadas, no campo da educação, ou a decisão pela educação democrática ou aristocrática.

Trata-se, como se depreende dos argumentos e dos exemplos usados, de uma forma de colocação do proble-

ma pela qual se acentua deliberadamente, a relativa modestia do papel reservado à Administração Escolar nos empreendimentos educacionais e a complexa dependência em que ela se encontra de outros setores dos estudos filosóficos, pedagógicos e sociais.

O fecho dessa tentativa de formulação teórica se encontra na afirmação de que, “se os problemas de Administração existem desde que se decide estabelecer qualquer divisão de trabalho”, a tomada de consciência e consideração das conseqüências daí decorrentes, “só se faz sentir a partir do momento em que a emprêsa alcança certo grau de desenvolvimento e complexidade”. Para êle, numa “pequena ou simples emprêsa, em que não entrem em jôgo fatores humanos, materiais e técnicas de significativo volume e complexidade, e cujos resultados precisam ser apresentados necessariamente com alto teor de rendimento social (para o empresário ou empreendedor, ou para a sociedade) os problemas de estrutura da emprêsa, os de unidade, economia e aperfeiçoamento da ação se colocam e se resolvem com simples apêlo a técnicas empíricas, ou frutos da improvisação. Citando o exemplo brasileiro, destaca o atraso geral do ensino, ensino sem sistema, isto é, sem envolver interêsse de vulto nacional, em seu mais amplo significativo democrático e social.

III

Limitados dêsse modo o âmbito e o conteúdo da Administração Escolar, entra o Prof. Querino Ribeiro na parte crítico-interpretativa que reputamos de maior alcance em seu trabalho, quando passa em revista o caso brasileiro interpretado à luz de uma síntese de evolução histórico-social do país, e que pode ser considerado um

exemplo típico, a nosso ver, do que poderíamos denominar no tocante à formação e desenvolvimento dos sistemas escolares das repúblicas irmãs do continente “a realidade latino-americana”.

Nas três grandes fases da história do país — na colônia, no império e na república, eis como no seu esquema podemos interpretar os problemas escolares e os da Administração Escolar. Na época da colonização, como de resto acontecia por toda parte, entre terras colonizadas e metrópoles colonizadoras, a escola não teve, no Brasil, importância significativa no quadro dos empreendimentos sociais. Quando existiu, sempre em pequeno número, foi objeto de interesse restrito, afetando minoria insignificante da população, sem alcançar vulto para apresentar-se entre os empreendimentos relevantes da sociedade da época. A instrução, ornamento de elites, era matéria de interesse de grupos restritos e privilegiados, não chegando nunca a ser vista, como não chegou até hoje a ser encarada em termos de algo importante, necessidade ou aspiração, capaz de atrair e envolver toda a população no enalço de sua conquista. Instrução-ornamento, inexistência de escolas, ausência de problemas de Administração Escolar. Dentro desse período, que no Brasil durou três séculos, a exceção, talvez importante, porque identificada com a própria história da educação brasileira, foi a da obra da Companhia de Jesus. Embora reduzidos ao seu ideal religioso, a verdade é que, seja pela dimensão internacional da Companhia, seja pelo entusiasmo e dedicação com que agiram, dentro do meio hostil, os jesuítas instalaram escolas e fizeram Administração Escolar no Brasil e a utilizaram, por incrível que possa parecer, como um instrumento efficacíssimo em toda a extensão que as precárias condições da época o permitiram, como se acha fartamente documentado em obras de

vários historiadores. “Como instrumento de uma filosofia e de uma política de educação formuladas com segurança, precisão e clareza, o desenvolvimento da Administração Escolar jesuítica no Brasil, constituiu exemplo único de realização bem sucedida. A principal razão desse triunfo devem-no os inacianos ao adequado uso que fizeram da Administração, pondo-a a serviço de sua Filosofia de vida e sua Política de ação. Credite-se o êxito ao acêrto com que a Companhia soube fazer planejar e organizar o seu sistema escolar, assistiu à execução das tarefas de base nêle previstas, completando o quadro das atividades administrativas específicas com rigorosas avaliações de rendimento e relatórios críticos sistemáticos caracterizados por preocupações de extremo rigor”.

Expulsos os jesuítas, não foram capazes os poderes locais e os da metrópole de fazer instalar-se aqui outro sistema escolar para substituir aquêle que se pretendia banir. E não foi possível essa instalação porque a Companhia havia eficientemente “protegido” o Brasil contra o “vírus” da Reforma Religiosa que foi, em outros países, uma das principais determinantes das grandes transformações econômico-sociais que alteraram o conceito e a posição da escola no concêrto das demais instituições sociais. Por outro lado, a rigorosa formação jesuítica não proporcionou aos nossos líderes condições propícias à opção entre a nova civilização de mudança que surgia e a linha tradicional conservadora que foi sendo superada em muitos países e que no nosso resiste até o presente. Na verdade, o tipo de educação ministrada pelos inacianos foi tão eficiente para evitar a Reforma como ainda para impedir, mas tarde, que os homens responsáveis vislumbrassem os novos rumos que a civilização cristã do Ocidente tomava em consequência da Revolução Industrial. Com líderes de mentalidade enquadra-

da no bucolismo romântico-aristocrático, para os quais a instrução seria sempre ornamento de alguns e a escola um empreendimento sem responsabilidades sociais significativas, não havia lugar, portanto, para problemas de Administração. Por essa e por outras razões, “o Brasil continuou durante mais de um século e meio (1750/1900) um país agrícola-latifundiário-escravocrata e, durante mais meio século predominantemente agrícola e latifundiário, sem lograr sua oportunidade para ingressar na nova ordem social e consolidando-se na posição de “subdesenvolvido”, isto é, na condição de economicamente colonial”.

As reformas pombalinas, dentro do período colonial, como o demonstra o estudo percuciente feito pelo Prof. Laerte Ramos de Carvalho, não lograram melhorar a situação escolar brasileira. Se do ponto de vista filosófico e político, o absolutismo e o iluminismo que inspiraram essas reformas foram bem formulados, a essa correta formulação não se seguiram os passos indispensáveis à instauração de uma administração de escolas com a eficácia da dos jesuítas. A reforma de Pombal não encontrou, na Colônia, quem fôsse capaz de executá-la, nem mesmo no aspecto em que as autoridades coloniais sempre se revelaram de extrema eficiência — a coleta de tributos — e não passou do planejamento a administração financeira do *subsídio literário*. Em resumo, o sistema de escolas de Pombal não teve no Brasil uma administração capacitada a torná-lo realidade e, assim, não se pode falar de Administração Escolar nesse período. O mesmo se pode dizer da época de D. João VI — que foi, em muitos aspectos, inferior à de Pombal, pois nem uma filosofia, nem uma política de educação chegaram a esboçar-se nela com clareza, malgrado a criação de inúmeras escolas, distribuídas pelo país, sem qualquer plano. Obra dispersiva a realizada nesse período, atendendo a interêsses fortuitos

de um ou outro influente da Côrte, e o traço que melhor a caracteriza é o não ter propiciado clima para serem discutidas duas tentativas sérias de sistematização escolar, com base em princípios modernos contemporâneos e devidas a Garção e Martim Francisco. Assim, no período colonial, só se pode falar concretamente em Administração Escolar quando tratamos da obra dos jesuítas, que a fizeram servir perfeitamente como instrumento de sua clara filosofia e segura política de educação em geral e de escolarização em particular, durante os dois séculos de atividade da Companhia de Jesus no Brasil.

Proclamada a independência, reconhecida a emancipação política, o país continuou prêso às raízes de seu passado agrícola-latifundiário-escravocrata, como na colônia, sem possibilidade nem ajuda para encaminhar-se na linha da economia industrial que, onde se estabeleceu, na Europa ou na América, valorizou e prestigiou a escolarização progressiva, dando grandes dimensões aos sistemas escolares nacionais, por cuja estruturação foi responsável. Nossa fidelidade ao passado nos negou o ensejo à tomada de consciência das necessidades da instrução progressiva, aquela instrução que se expande com rapidez crescente pelas sucessivas categorias da população, estende-se por classes etárias cada vez mais numerosas, enriquece os currículos e programas, dilata os horários e aperfeiçoa os métodos de trabalho individual e coletivo. Valeram pouco, no sentido quantitativo das realizações e conquistas a que deram origem, embora não posamos esquecer os perseverantes esforços e a ação esclarecida de educadores e políticos filiados às correntes de idéias liberais que fizeram época no século XIX, que no seu idealismo jurídico, político ou pedagógico, se bateram pela reforma da educação nacional, na crença de que “um país é o que a sua educação o faz ser”, como

na convicção de que “são as idéias que movem o mundo e a escola é, por excelência, a instituição que as organiza e desenvolve”.

Ainda ao longo da República, a predominância da infra-estrutura econômica agrícola-latifundiária continuou a pesar com fôrça preponderante na formação de líderes políticos de visão acanhada ou limitada, sem o toque das novas idéias da racionalização do trabalho e do aproveitamento do homem como o mais importante capital das nações, e para cuja valorização a escola se apresenta como o instrumento indispensável. A filosofia e a política de educação brasileiras no período histórico que abrange a Monarquia e os primeiros quase cinqüenta anos de República determinaram o aparecimento de uma Administração Escolar (se fôr lícito identificá-la), desfigurada e truncada, empírica e frouxa, pois para atender ainda a reduzidos grupos de elite, o sistema escolar se restringiu a proporções diminutas, sem nunca reclamar, pela ausência de pressões significativas, a mobilização de recursos humanos, materiais e técnicos de vulto, como seria de se esperar em uma república democrática, de população em ritmo acelerado de crescimento.

Não podemos negar, é bom que se lembre outra vez, que educadores preocupados com problemas de educação primária e secundária, professores de ensino superior, políticos militantes e publicistas em geral, nas escolas, na tribuna parlamentar, nas reuniões públicas e na imprensa, sempre se mantiveram ativos a reivindicar uma escolarização mais adequada às perspectivas da civilização que florescia em tórno, e para a qual, previam êles haveríamos de ser arrastados mais cedo ou mais tarde. Essas manifestações não representavam contudo senão o pensamento de minorias reduzidas que infelizmente pouco puderam contribuir, em face do imenso atraso nacional

e das necessidades de sua população jovem, para alterar substancialmente o real "status quo", seja na esfera de obrigação dos poderes públicos, como na da iniciativa privada. A contribuição maior daí decorrente foi a do enriquecimento da legislação escolar, que se foi tornando um repositório de disposições, algumas de caráter avançado, mas na maioria dos casos inócua por inaplicável ou inexecutável, em face das condições materiais ou da incapacidade dos órgãos incumbidos de sua execução. A própria conflagração 1914-18, apesar dos abalos que provocou na vida nacional, mal tirou o Brasil da lamentável situação escolar que estamos tentando descrever.

Com a Revolução de 1930, vamos assistir a um grande movimento em tórno de problemas nacionais, inclusive os de educação, mas os três lustros de govêrno discricionário, inaugurando a era da demagogia política, desfez as perspectivas de novos rumos, não sem multiplicar sinais de presença na legislação escolar da nação cujas Constituições (1934, 1937 e 1946) se caracterizaram pela inclusão de capítulos especiais disciplinando o papel da educação, como força positiva, para o desenvolvimento do país. Nesse período cria-se e reforma-se o Ministério da Educação, cresce a legislação que tende a centralizar poderes nas mãos do govêrno federal, mas a Administração Escolar pública ou privada não chega a realizar os progressos que seria lícito esperar.

Só a II Guerra Mundial e suas repercussões conseguiram atingir as profundezas de nossa estrutura econômica-financeira, e acordar-nos para a verificação de que nos encontrávamos atrasados de um século, em matéria de ensino, relativamente às nações livres do Ocidente. Vivemos um momento em que o Brasil, atingido por uma profunda revolução econômica, é chamado a tomar consciência dos problemas de mudança que as transformações

dessa natureza impõem. O fenômeno não se estende a todo o território de maneira uniforme, como era de se prever, em virtude das conhecidas desigualdades de condições, mas a coincidência de alguns fatores favoráveis em limitadas áreas: — maior densidade de população, interêsse de homens de espírito progressista, a possibilidade de aproveitamento de técnicas e capitais estrangeiros, passado menos infeliz de exploração econômica rendosa, veio propiciar a formação de um núcleo inicial de renovação, favorecido pelo após-guerra. E, o que era natural está acontecendo. Com a instalação da indústria pesada, a progressão lenta, mas segura, da exploração do petróleo, o advento e a expansão da indústria automobilística, as perspectivas de abundante energia hidroelétrica, a região centro-sul foi tomada de uma verdadeira febre de progresso geral, caracterizado por aquela aceleração crescente das atividades que identificam a era da máquina e pela preocupação conseqüente de aproveitamento racional do capital humano. É a situação que outros países, hoje líderes, atravessaram em meados do século XIX e que criou o clima para o desenvolvimento de uma instrução progressiva. Nesse fenômeno identifica o Prof. Querino Ribeiro o que lhe parece (sem discutir, como seria conveniente que se fizesse, o que a escola é e o que ela pode ser), a confirmação da hipótese de que a escola é mais conseqüência do que causa do progresso geral, pois êste é que faz dela uma empresa grande e complexa, em que entram em jôgo, com seu alto significado social e humano, numerosos contingentes de pessoal qualificado, técnicas apuradas e exigências de alto rendimento.

Nos períodos post-bélicos, nos casos particulares das sociedades em fase típica de transição, vários fatores contribuem para acelerar o ritmo do processo social, mediante a substituição de padrões consagrados de conduta

por novas formas de comportamento que, nem por serem novas, podem ser consideradas as mais convenientes e adequadas. Estariam nesse caso, no plano político, as tantas vêzes condenadas práticas demagógicas, através das quais a opinião pública pode ser influenciada pelos grupos dominantes ou pelos que aspiram ao poder, de modo a se confundir para a coletividade interessada a compreensão exata dos interesses legítimos e superiores em jôgo. Para só citar exemplos brasileiros recentes da influência de fatores dessa ordem no setor educacional, lembremos dois casos importantes em que se manteve em suspenso a opinião pública sem esclarecê-la devidamente sobre a exata extensão e o real significado dos problemas sobre que se decidia. O primeiro refere-se ao projeto que deu origem à deficiente e incompleta Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que se demorou dez anos em tramitação no Congresso Nacional, surgindo finalmente como lei em que não faltam contradições no tocante à coerência de uma Política Educacional ajustada às atuais exigências do país. O segundo, o da tentativa de municipalização do ensino, empreendida na Capital de São Paulo, com resultados pouco compensadores, senão inteiramente contraproducentes, embora fôsse apresentada aos olhos do público como baseada na tese de uma política descentralizadora, defendida por vários autores de responsabilidade. Com base em farta documentação recolhida, verificamos, neste caso, que “a experiência de instituir um sistema de ensino primário municipal nos proporcionou excelente amostra do que pode vir a ser a municipalização do ensino, se porventura viermos a empreendê-la, sem as cautelas exigidas pela inovação, que está longe de ajustar-se à tradição brasileira e, de um modo geral, à tradição latino-americana”.

Quem conhece as nossas tradições políticas e vive o momento de profundas mudanças que o país está sofrendo em certas áreas pelo impacto violento dos processos de urbanização e industrialização, em contraste com outras de vida estagnada, há de logo perceber não ser esta a fase mais propícia para a promoção de um movimento radical de descentralização dos poderes governamentais em matéria de Educação, sem prévia e profunda reforma política dos quadros institucionais da nação.

Nova divisão de poderes, competência e responsabilidades, nova discriminação de rendas e mais eficientes sistemas de controle dos órgãos governamentais pela opinião pública esclarecida e organizada, maior identificação do governo com o povo, menores possibilidades de desvirtuamento do regime federativo e de desfiguração da democracia são condições que importa sejam estabelecidas, se quisermos alterar, para dar mais autenticidade ao regime, as tradicionais linhas da administração pública brasileira.

Na federação e na democracia que vivemos, falando-se em termos de Brasil, o poder público menos público que possuímos, assim entendido no sentido da proximidade entre o povo e seus representantes, é o poder municipal. É muito lento o processo de libertação do país dos costumes e tradições que marcaram a sociedade ao longo do Império e não sofreram alterações substanciais durante a República, especialmente em certas áreas de demora cultural. Falta muito ainda aos nossos partidos políticos e órgãos governamentais para que possam desempenhar os papéis que lhes reserva o regime democrático de larga base popular e de que temos exemplo no próprio continente. Não obstante todos os esforços pela reforma dos serviços civis federais, estaduais e municipais, ainda vigoram o clientelismo político, a improvisação e o pater-

nalismo na administração pública, e êsses males estão mais presentes na esfera do poder local, principalmente nos pequenos municípios onde sempre é fácil e aparentemente pouco oneroso alimentar clientelas políticas, fugindo às imposições do planejamento que a administração moderna supõe. Por motivos dessa ordem, o municipalismo que ouvimos pregar deve ser recebido com certas reservas, pois no seu bôjo poderemos encontrar mal disfarçados perigos para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das práticas inerentes ao regime democrático entre nós, como ameaças à administração moderna e científica, numa era que se caracteriza justamente pelo vulto crescente dos empreendimentos públicos.

Há quem pretenda demonstrar as excelências da municipalização dos serviços públicos, ilustrando suas afirmações com exemplos do papel desempenhado pelos governos locais em países de tradição histórico-cultural diferente. O município não é um dado abstrato. Não podemos considerá-lo fora do seu contexto, o que também acontece com a educação. No Brasil, falando-se em tese, não conhecemos espontânea e racional demonstração de interêsse do município pela educação popular. Foram baldados os esforços dos representantes do pensamento liberal no sentido de fazer do ensino uma preocupação local. Logo após a proclamação da República por que tanto trabalharam tais representantes, a organização do sistema paulista de ensino foi tôda pensada em têrmos de colaboração e atividade municipal. O sonho nunca se concretizou, porque as Câmaras de Vereadores não sentiam a sua responsabilidade nesse terreno por serem constituídas por homens pertencentes a uma sociedade de economia agropastoril, de tradição escravocrata e patriarcal. Hoje, como ontem, em larga escala, em escala mais larga do que seria de desejar, ainda é válida em extensão nacional

a afirmativa de que “o povo não considera a escola como sendo seu patrimônio”, sendo estranhas, por inteiro desacôrdo com os dados reais de nossa experiência, as afirmações de que municipalizando o ensino nos pomos “de acôrdo com a linha histórica e com a tradição do ensino em nosso país”. Nada menos histórico, nem menos tradicional.

Voltemos, porém, ao trabalho do Prof. Querino Ribeiro no ponto em que êle assinala que, “nos dias atuais, embora falte certa dose salutar de ordem no país, pela ausência de uma filosofia de vida e de uma política de ação definidas com um mínimo de clareza e coerência, há o consenso geral de que o país entrou em fase de desenvolvimento. Êsse desenvolvimento em ebulição no centro-sul repercute e irradia resultados concretos, como nos casos de construção da usina de Paulo Afonso, ou de Brasília, como na criação de organismos como a SPVEA ¹ e a SUDENE ², atingindo outras regiões do País, nelas semeando não ainda os resultados decisivos do progresso, mas o início de uma confusão propícia à destruição do “status quo”, pela presença em luta de fôrças antagônicas” de poder quase equilibrado, uma pela mudança, mesmo desordenada e demagógica, outra pelo entrincheiramento na ordem antiga, nos valores históricos superados. A divisão das fôrças assim descrita não se apresenta rigorosamente localizada, porque é difícil fazê-lo precisamente, dada a extensão territorial do país. Há progressistas e reacionários no sul e no norte, sendo importante considerar que os sectários da resistência são ainda maioria por tôda parte, principalmente nos podêres constituídos de representação popular. Se a resistência dos con-

(1) Superintendência para Valorização Econômica da Amazônia.

(2) Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste.

servadores se faz sentir nos variados setores de atividade nacional, no tocante ao ensino ela assumiu caráter algo paradoxal. Superada a dominância da instrução como simples ornamento para elites e verificado pelos grupos dominantes que, com a nova ordem de coisas, a instrução popular constituiria o principal desagregador de suas bases políticas, sociais e econômicas, o caminho escolhido foi o da obstrução sistemática ao desenvolvimento escolar e à inauguração de uma Administração Escolar em dia com o seu autêntico papel. Quando isso não foi mais possível, porque a intensificação dos meios de comunicação e a multiplicação dos transportes tornaram as realidades evidentes e sentidas para todos, o grupo lançou mão do recurso ainda hoje vigente — o da instalação de uma política escolar obscurantista, caracterizada calculadamente pela transigência em relação ao quantitativo, mas sem o menor aprêço pelos aspectos qualitativos. Mais e mais escolas, cada vez piores, tornou-se o objetivo dessa política escolar obscurantista, política maquiavélica que se tem feito sentir por sucessivas concessões, cujos males a população não está capacitada para avaliar: desdobramento e tresdobramento de turnos, admissão de professores não diplomados, instalações precárias, falta de verbas para tudo e facilitação e auxílios excessivos às escolas particulares, criadas a pretexto da insuficiência de recursos para o financiamento do necessário ensino público. Diante dessa descrição, ainda que sumária, bem se pode compreender a que influências podem estar sujeitos os nossos sistemas escolares, quantitativamente e qualitativamente deficientes, e como será necessário um vigoroso movimento esclarecedor da opinião pública, que assegure o êxito dos programas de renovação que se sucedem, visando à implantação de uma nova e progressista política de educação, a que felizmente já aderiram alguns Estados

e que nunca deixou de ser pregada pelos educadores por todo o País.

Encerrando essa parte geral de seu trabalho, assinala o Prof. Querino Ribeiro que, “por outro lado, estamos assistindo também a uma luta verdadeiramente desesperada dos remanescentes dos grupos partidários da renovação que se movimentaram desde a década de 20 e que não descansaram desde então, apoiados por novos e aguerridos colaboradores. Importante e decisiva, porém, ainda, a seu ver, para o futuro próximo da educação, será a mudança da fisionomia econômica do País, que, apesar de tôdas as dificuldades impostas por uma competição difícilíssima, entrou definitivamente na linha da industrialização e esta arrastará à fôrça (esta é a expressão adequada) a escola para seus novos e modernos rumos”.

Esse é, na verdade, o destino que aguarda a educação escolar nos países que lutam, como está ocorrendo nas repúblicas latino-americanas, contra as mazelas do subdesenvolvimento e que se acham interessados na identificação de suas causas determinantes e suas repercussões. Nos países em situação semelhante à do Brasil, só as pressões decorrentes das naturais exigências da urbanização, da economia industrial, aliadas a uma liderança esclarecida e ativa dos poderes públicos e dos educadores, poderá produzir em cada um desses países a renovação da respectiva Filosofia e correspondente Política de Educação, abrindo novas perspectivas a uma Administração Escolar autêntica. Uma Administração Escolar entregue à responsabilidade de administradores de alto gabarito, de elevado nível de formação geral e de apurada preparação técnica, libertos das peias que os têm impedido de desempenhar, na sua plenitude, o real papel que lhes está reservado em um contexto social moderno, no qual o sistema escolar se caracterize como empreendimento de tal

vulto e complexidade que exigirá, forçosamente, a tantas vêzes preconizada “reorientação profunda de sua estrutura e administração”, implicará na satisfação de condições essenciais, entre as quais teremos as relativas a:

1. Formação e seleção, em novos moldes, dos administradores para os postos nos diversos escalões do sistema;

2. Aperfeiçoamento urgente do pessoal em serviço;

3. Eliminação, dentro do processo da Administração Escolar, de toda influência de mando da política partidária e de outros interesses alheios à educação, no que perturbe o natural desenvolvimento dos sistemas escolares democráticos, isto é, dos sistemas concebidos e estruturados de modo a assegurar legal e realmente igualdade de oportunidades a todos quantos o regime garante o direito à educação;

4. Racionalização, fundada nas conquistas modernas sobre a humanização de trabalho, dos serviços educacionais e dos de Administração Escolar;

5. Organização racional dos ministérios e secretarias de educação, bem como de todos os órgãos que, nos estados, províncias, regiões, distritos ou municípios são responsáveis pela normalidade, eficiência e nível técnico das atividades escolares;

6. Adoção de novos métodos de trabalho fundados no planejamento como expressão de vontade e esforços nacionais;

7. Articulação dos planos nacionais de educação com os planos de desenvolvimento social e econômico, aquêles e êstes calcados em investigações científicas sobre a relação dinâmica entre os diferentes aspectos da realidade social.

BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS

- RIBEIRO, José Querino — Ensaio de uma teoria da administração escolar. São Paulo, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, 1952. Boletim n.º 158 da Faculdade, n.º 1 da Cadeira de Administração Escolar e Educação Comparada.
- A memória de Martim Francisco sôbre a reforma dos estudos na Capitania de São Paulo. São Paulo, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, 1945. Boletim n.º 53 da Faculdade, n.º 5 de História da Civilização Brasileira.
- MUÑOZ AMATO, Pedro — Introducción a la administración pública (Teoría General, Planificación, Presupuestos). México, Fondo de Cultura Económica, 1954.
- VERA, Oscar — La situación educativa en America Latina. Informe para la "Reunion de expertos sobre los aspectos sociales del desarrollo economico en America Latina". México, 1960.
- CARVALHO, Laerte Ramos de — As reformas pombalinas da instrução pública. São Paulo, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, 1952. Boletim n.º 160 da Faculdade, n.º 1 da Cadeira de História e Filosofia da Educação.
- LEITE, Serafim, S. J. — História da Companhia de Jesus no Brasil. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1938.
- BARROS, Roque Spencer Maciel de — A ilustração brasileira e a idéia de universidade. São Paulo, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, 1959. Boletim n.º 241 da Faculdade, n.º 2 da Cadeira de História e Filosofia da Educação.
- (organizador) — Diretrizes e bases de educação nacional. São Paulo, Pioneira, 1960.
- TEIXEIRA, Anísio — Educação não é privilégio. Rio de Janeiro. José Olympio, 1957.
- A administração pública brasileira e a educação, In Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, vol. XXV, n.º 61, janeiro-março, 1956.
- A educação e a crise brasileira. São Paulo, Editôra Nacional, 1956. Atualidades Pedagógicas, v. 64.

- SEARS, Jesse B. — The nature of the administrative process (with special reference to public school administration). New York, Mc-Graw-Hill Book Company, 1950.
- ALMEIDA JUNIOR, A. — E a escola primária? São Paulo, Editora Nacional, 1959. *Atualidades Pedagógicas*, v. 72.
- REISSIG, Luis — Educación y desarrollo económico. Buenos Aires, Editorial Losada, 1961.
- BREJON, Moysés — Racionalização do ensino industrial, São Paulo, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, 1962. *Boletim n.º 273 da Faculdade, n.º 6 da Cadeira de Administração Escolar e Educação Comparada*.
- LOURENÇO FILHO, M. B. — Tendências da Educação Brasileira. São Paulo, Cia. Melhoramentos, 1940.
- Organização e Administração Escolar (curso básico). S. Paulo, 1963.
- ABREU, Jayme — A educação secundária no Brasil. Rio de Janeiro, INEP, Publicação n.º 9, 1955.
- UNESCO — La situación educativa en America Latina: la enseñanza primaria, estado, problemas, perspectivas. Paris, UNESCO, 1960.
- MOREIRA, J. Roberto — Educação e desenvolvimento no Brasil. Rio de Janeiro, Centro Latino-Americano de Pesquisas em Ciências Sociais, 1960.
- MASCARO, Carlos Correa — Município e Ensino no Estado de São Paulo. São Paulo, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, da Universidade de São Paulo, 1958. *Boletim n.º 242 da Faculdade, n.º 4 da Cadeira de Administração Escolar e Educação Comparada*.
- O município de São Paulo e o ensino primário. São Paulo, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, da Universidade de São Paulo, 1960. *Boletim n.º 211 da Faculdade, n.º 5 da Cadeira de Administração Escolar e Educação Comparada*.
- O Governo Estadual, Orçamento e Ensino. S. Paulo, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, da Universidade de São Paulo, 1959. *Cadernos da Faculdade n.º 14*.
- LA EDUCACIÓN — Revista Trimestral publicada por la División de Educación, Departamento de Asuntos Culturales. Unión Panamericana, Washington, D. C. — (Coleção).
- BOLETIM TRIMESTRAL DEL PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACIÓN. Unesco, America Latina. (Coleção).



Composto e Impresso na Gráfica Editôra Livro S. A.
Rua Pref. Olímpio de Melo, 1460 - Tel. 48-5057 - Rio, GB

1968

