

FUNDAMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Elements of school management

João Gualberto de Carvalho Meneses

jgmeneses@uol.com.br

98

Resumo Abstract

O texto em questão retrata o pensamento de José Querino Ribeiro, depois de ter me autorizado a publicá-lo em livro, no ano de 1978. Trata-se de um pensamento que teve enorme repercussão nos meios acadêmicos – jamais apresentou qualquer tipo de incompatibilidade com quaisquer das teorias próprias da Administração Geral e Escolar – e até hoje é lembrado por sua incontestada atualidade.

The text at issue reflects the thinking of José Ribeiro Querino, after having authorized me to publish it in book form in 1978. This is a thinking that had enormous repercussion in academic circles – it never showed any incompatibility with any of their own theories of general administration and school – and is still remembered for still being unquestioned today.

Palavras-chave: administração escolar **Key words:** school administration

Vinte e cinco anos após ter sido concursado para a Cadeira de Administração Escolar e Educação Comparada da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo (12.05.1953), José Querino Ribeiro autorizou-me a lançar a primeira edição do *Ensaio de uma Teoria da Administração Escolar*, publicada pela Saraiva.

Muito do contido no “Ensaio” teve origem nos Boletins publicados pela antiga Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP, com tamanha repercussão, que Querino viu com bons olhos atualizar seus escritos – acrescentou a eles observações e notas.

O pensamento de Querino jamais apresentou qualquer tipo de incompatibilidade com quaisquer das teorias próprias da Administração Geral e Escolar.

Por sua atualidade, apresento, aqui, um breve relato do que o mestre considerava serem os Fundamentos da Administração Escolar, justamente porque constituem a temática deste número da *Revista @mbienteeducação*, os Fundamentos da Educação.

Assim, em “A Complexidade da Escola Moderna” (Cap. I), Querino considerou as “consequências gerais do ‘progresso’ social” e suas “repercussões no campo escolar”.

Em “As Responsabilidades da Escola Atual” (Cap. II), o mestre discorre sobre “a filosofia da educação”, “a política da educação” e “as ciências esclarecendo o processo educativo”.

No Capítulo III, intitulado “Os Princípios Fundamentais do Processo de Escolarização Moderna”, Querino discute a “Liberdade”, a “Responsabilidade”, a “Unidade dos processos de escolarização”, a “Economia” e a “Flexibilidade”.

Por fim (Cap. IV), discorre sobre “As Fontes de Inspiração da Administração Escolar”, ao considerar “a busca de uma solução racional”, os “estudos da administração nas atividades de economia privada”, os “estudos de administração nas atividades de economia pública”. A “situação atual dos estudos de administração” e o “desenvolvimento dos estudos de administração no Brasil” também compõem este capítulo.

Para Querino, seis foram os motivos que o levaram à escolha do tema:

- a) *Administração Escolar* era um ramo de estudos que, entre nós, ainda não merecera nenhuma tentativa de sistematização que lhe servisse de base conceitual, permitindo compreendê-la com nitidez e utilizá-la com segurança.
- b) O ensino da *Administração Escolar* não dispunha, em vernáculo, de nenhuma obra que servisse de ponto de partida para a apresentação geral da disciplina e seu posterior e consequente desdobramento em setores especializados.
- c) Na riquíssima bibliografia americana dominavam os estudos monográficos e, nela, não encontrávamos obra que resolvesse satisfatoriamente aqueles problemas.
- d) Uma cátedra universitária teria entre suas obrigações, principalmente, quando se trata de estudos já generalizados, mas mal definidos e carentes de sistematização como o da *Administração Escolar*, uma declaração de princípios e tomada de posição que servissem de ponto de partida e objeto de críticas construtivas, para segurança de estudos posteriores e de sua aplicação útil.
- e) Enquanto não resolvêssemos esses problemas, não seria possível formar uma opinião favorável e um interesse conveniente ao desenvolvimento desses estudos e ao aproveitamento adequado dos que a eles se dedicarem.
- f) Além de outros problemas graves, o ensino escolar tinha e tem hoje o de ser, cada vez mais, *um gênero de primeira necessidade* que só se pode obter ao preço de *artigo de alto luxo*. Por isso, os sistemas escolares (especialmente os financiados com dinheiro público) precisam ser construídos para funcionar com o melhor rendimento, o que só será possível com uma compreensão e aplicação geral e segura da *Administração Escolar* (p. 1-2).

Antes de discorrer sobre o tema da obra, algumas definições, apontadas por Querino, precisam ser consideradas. Assim, *educação* é considerada como o “processo geral que envolve a vida toda dos indivíduos e dos grupos humanos, abrangendo não só os aspectos informativos, como, também, e ao mesmo tempo, os formativos que baseiam e orientam todas as suas atividades”.

Por *instrução*, entendam-se “os aspectos informativos que, muito menos complexos, embora acompanhando toda a existência, também são, a rigor, meros instrumentos da ação”; e, por *escolarização*,

entenda-se “uma atividade já muito mais restrita em duração, especificação e conteúdo, embora possa envolver aspectos da instrução e da educação”.

Uma tomada de posição absolutamente pertinente, inclusive para os dias de hoje:

No estado em que encontramos atualmente a teoria da educação, sentimo-nos obrigados a considerar o verbo “educar” como rigorosamente pronominal. O exato, pois, [...] é o “educar-se”; “eu me educo”; “nós nos educamos”. Realmente o fenômeno da educação, em si mesmo, é puramente individual e psíquico, porque, ou o próprio indivíduo organiza e reorganiza suas experiências, ou ninguém poderá fazê-lo por ele. O fenômeno puro da educação é, portanto, a autoeducação, quer para as experiências bióticas, quer para as psíquicas, quer para as sociais. (p. 8)

Dos aspectos sociais da educação, Querino considera os intencionais os mais ricos, os primeiros e os mais importantes, uma vez “que constituem como que o lastro sobre o qual se vai construir todo o tecido de relações entre os indivíduos e os grupos de que participam”.

E faz questão de assinalar que, na educação intencional, o que mais tem significação “é a preocupação de *comunicar* as experiências anteriores, tanto quanto possível, intencionalmente preparadas e visando a obter certa interpretação da parte do indivíduo”. Aliás, afirma o mestre, “todo processo educativo intencional se desenvolve como que argamassado e orientado pela ‘comunicação’”.

Nesse sentido, a escola é campo específico da instrução sistemática e programada. Contudo, é também “um organismo altamente complexo que exigiu o estabelecimento de uma estrutura intermediária, capaz de ajustar suas atividades específicas e supletivas às imposições decorrentes do *progresso social*”.

Daí a importância de uma filosofia da educação, “que envolve um campo muito mais amplo do que o puramente escolar, mas [que] dada à função da escola, inclui também os objetivos a que seus sistemas e unidades devem atender”.

Ao se referir a uma política da educação, Querino se preocupa com o termo política, uma vez que, para ele, “é uma das expressões mais ambíguas das que se têm usado, não só na linguagem vulgar como na científica”. E justifica a preocupação afirmando que gostaria de dar à palavra “uma significação que não permita confundi-la com filosofia, nem com administração, a fim de garantir a compreensão das relações que lhe atribuímos ao desenvolvimento” do tema.

E, aproveitando a leitura de Prihoda, define, então, política de educação “como *estilo* de ação, o *modus faciendi* com que se pretende realizar, por meio de um sistema educacional, os objetivos propostos pela filosofia da educação”. Nesse sentido, a filosofia “oferece os ideais a atingir”; a administração, “os meios de ação”; e a política determina em que estilo, de que maneira, os meios devem ser estabelecidos e usados”.

Filosofia e a política de educação constituem os fundamentos da *Administração Escolar*, determinando prescrições que se põem antes e pairam acima das atividades da escola”.

E, mais uma vez, para mostrar que Querino estava adiante do seu tempo, convém observar que, no “Ensaio”, dedica várias páginas para discutir a importância do conhecimento científico, para esclarecer o processo educativo.

Como dito anteriormente, no Capítulo III do livro, Querino trata dos Princípios Fundamentais da Administração Escolar. São eles: “o da liberdade, o da responsabilidade, o da unidade, o da economia e o da flexibilidade”.

Para ele, “a escola realiza uma atividade criadora que se lhe tornou inerente, já pela posição por ela adotada diante de seus alunos, já pelas técnicas que se impôs, obrigatoriamente, para a elaboração delicada e otimista dessa espécie *sui generis* de *matéria-prima*” – crianças e adolescentes.

Nesse sentido, “o princípio da liberdade é a base da atividade criadora; mais do que isso, a liberdade, de certo modo, é inerente à atividade criadora”.

Querino chamava a atenção para um aspecto interessante, que já ocorria com o princípio de responsabilidade: seu distanciamento, cada vez mais acentuado do princípio de autoridade. E dizia: “... não há na escola lugar para o princípio de autoridade, tal como é colocado, talvez com razão, em outras instituições”.

O princípio de responsabilidade tem raízes na filosofia pedagógica renascentista, quando se “coloca contra o postulado do *magister dixit*, já pela aplicação do método científico que reabilitou o valor do fato, em prejuízo do valor da opinião, já pelo seu sentido mais profundo e sutil do respeito à personalidade”.

É aí que a “consciência de responsabilidade põe, assim, em choque a justificação da autoridade, especialmente, no seu sentido de fazer crer e de se fazer obedecer”.

O princípio de responsabilidade trouxe consequências para as chamadas *escolas novas*, “cujo significado mais profundo está na concordância de que o máximo problema da escola consiste em resolver a questão do desenvolvimento do senso de responsabilidade dos educandos”. Como quer dizer Claparède, ao se expressar do modo como se expressava: ‘querer o que se faz, e não, fazer o que se quer’.

Na Introdução do “Ensaio”, Querino já chamava a atenção para uma questão importante: “... todo o conteúdo social da educação encerra, pela sua própria natureza e definição, algo de violento [...]”.

São muitos os interesses que a escola envolve. Não só de professores e alunos, mas também de “outros grupos mais extensos que não estão presentes, e constituem a conjuntura do que poderemos chamar um momento histórico”. Por isso, a necessidade de se levar em consideração o princípio da unidade dos processos de escolarização, que se esforçam por fazer convergir “os pontos que constituem os juízos de valor aceitos pela sociedade, dos quais a escola não pode (ou, pelo menos não deve) se afastar sensivelmente, sob pena de perder seu legítimo significado”.

A ideia de unidade implica forçosamente a de harmonia e, em duplo sentido, o de proporcionamento equilibrado e o de entrosamento desatritado das funções e dos elementos que a constituem. Esta é uma questão que envolve, portanto, não somente as atividades específicas, como também as supletivas.

Unidade para harmonia e equilíbrio de processo é um princípio essencial da atividade escolar. (p. 53-54)

Ao considerar o princípio de Economia, Querino observa que, no processo de escolarização, a Economia possui dois aspectos que devem ser distinguidos: o que se refere “aos problemas envolvidos no que chamamos [...] o ensino como gênero de primeira necessidade, que só pode ser obtido ao preço de artigo de alto luxo”, e ao que concerne “ao problema da seleção programada, de modo a conciliar o lógico, o psicológico e o útil, isto é, o do rendimento, em termos de exequibilidade de tempo”.

Isto significa que “o objetivo da economia deve ser buscado ajustando e articulando, tão perfeitamente quanto possível, o pessoal às funções”, pensando “o aproveitamento integral de todos os recursos disponíveis” e buscando “a satisfação integral dos objetivos a atingir”.

No que diz respeito à atividade escolar, “a economia implica dificuldades peculiares porque se relaciona com outros princípios, objetivos e problemas, subordinando-se mesmo de algum modo a eles”.

Não há dúvida de que a atividade escolar, por natureza, é extremamente cambiante. “Está obrigada a atender, de um lado, às ondulações naturais do dinamismo social e, por outro lado, à profunda instabilidade do comportamento da infância e da adolescência”.

Daí o princípio da flexibilidade, uma vez que a escola deve estar atenta à flexibilidade, para possibilitar “os meios para que seus cursos, currículos, programas e horários de atividades específicas e suplementares sejam isentos da rigidez que cria arestas e dos atritos que emperram a unidade e a economia”.

Querino afirma que o princípio da flexibilidade no processo de escolarização implica precauções com vistas às “várias possibilidades de articulação de cada curso com os que lhe ficam acima e abaixo”; às “margens de opção para os alunos na composição de seus planos de estudo e de atividades”; às “margens de liberdade do professor para alterar, aumentando, diminuindo ou modificando, a linha dos programas gerais de trabalho; e à “difícil e delicada interpretação dos códigos de disciplinas, não só na parte que afeta os alunos, como na que afeta o pessoal”.

Para finalizar o seu pensamento, no que diz respeito aos fundamentos da Administração Escolar, Querino considera importante abordar “as fontes mais diretas de sua inspiração”, inclusive para desenvolver com maior propriedade os demais capítulos contidos no “Ensaio”.

E começa com o que denomina de a busca de uma situação racional.

Refere-se, evidentemente, à racionalização de funcionamento, uma vez que ao trabalhar *matéria-prima*, volumosa e heterogênea, “por processos difíceis e caros, e dentro de limites de tempo, que não poderão ser dilatados proporcionalmente às necessidades crescentes”, a escola “não prescinde àquelas normas que permitem obter o melhor rendimento com o mínimo de dispêndios e esforços, isto é, economicamente”.

Um segundo aspecto considerado diz respeito aos estudos de administração nas atividades de economia privada. Neste sentido, entendia o mestre, como ponto de partida, os estudos científicos de administração levados a efeito por Taylor. Estudos estes que a própria escola se utilizaria.

Taylor é autor de uma teoria funcionalista da administração. Com ela, “punha em xeque o sistema de administração puramente *militar* que, até então, inspirara e dominara as atividades de Economia Privada e Pública”. Aliás, “uma verdadeira revolução”. E previa, notavelmente, os rumos que os problemas administrativos tomariam “com a crescente *concentração* das empresas e as exigências de racionalização do trabalho de que ele próprio foi, igualmente, o mais notável dos estudiosos”.

Taylor procurou também “convencer os empresários” de que “o trabalho da administração [era] considerado improdutivo” e onerava o que realmente era “produtivo da execução direta”. E aqui, implícita, outra previsão: “a crescente complexidade dos trabalhos técnicos nas indústrias iria forçar a reestruturação delas de baixo para o alto”.

Querino faz referência também a Henri Fayol, por ter publicado *Administration Industrielle et Générale*, em 1916. Como contribuição importante, considera a maneira como concebia a administração. Para ele, “administração é um todo de que a organização é, apenas, uma das partes”. Amplia o entendimento de sua concepção afirmando que “administrar é prever, organizar, comandar, coordenar e controlar”.

Assim mesmo, Querino ressalta a concepção taylorista e considera, também, outras contribuições. Dentre elas, “sua tentativa de proporcionamento das funções do pessoal de uma empresa, conforme suas

variações de tamanho e a posição relativa de cada um dos agentes”, e “a tentativa de definir os princípios administrativos”.

Resumindo ambas as contribuições – de Taylor e Fayol:

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

Administração é uma atividade produtiva.

Administração é um conjunto de processos articulados dos quais organização é parte.

Administração pode ser tratada por método científico.

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

Querino conclui a questão dos estudos de administração nas atividades de economia privada, afirmando que

a Taylor e Fayol se devem, pois, as mais compreensivas e decisivas contribuições para os estudos de administração: a Taylor, especialmente, a ideia de uma estrutura administrativa nova, mais bem ajustada à também nova linha de técnica de produção – a administração funcional; a Fayol, a análise do processo administrativo, por meio das atividades de previsão, organização, comando, coordenação e controle. (p. 64)

Quanto aos estudos de administração nas atividades de economia pública, Querino os considera em dois aspectos: 1) o que diz respeito “ao campo do Direito Administrativo, prende-se, direta e especialmente, a ‘o não contencioso’ (...) ‘à execução, em matéria não judiciária da lei ou da vontade do Estado, tal como ela se expressa pela autoridade competente’”. Portanto, “diz respeito “à estrutura jurídica das nações, aos problemas do também chamado poder político”; e 2) o que “concerne especialmente à eficiência dos serviços públicos, desde o funcionamento de um simples postigo de repartição, até o traçado das grandes obras de interesse coletivo ou dos modernos planos a longo prazo”.

Depois de estudar criteriosamente ambos os aspectos e a evolução dos processos, afirma Querino “que os estudos de administração das atividades da economia pública serviram para a maior dignidade do trabalho”. Observa, ainda, que vê “a administração pública esforçando-se para adaptar a seus serviços as técnicas políticas”.

Ao descrever como via a situação dos estudos de administração, apresentou o que a ele parecia essencial no momento:

a) Hoje o ponto de vista básico do funcionalismo de Taylor é questão pacífica e não se apresenta mais como oposto ao linear de Fayol; é pacífico porque a complexidade das empresas modernas não permite fugir dele; não se opõe ao linear porque os problemas da autoridade, da hierarquia, das ordens permanecem para muitos autores como colunas mestras dos estudos e das práticas administrativas.

b) Aumentados ou diminuídos, alterados em sua sequência ou simplesmente reproduzidos, os elementos da administração continuam a ser aqueles que Fayol considerou. (...).

c) Não se pode mais sustentar a distinção feita por Fayol quanto à natureza das operações de uma empresa (técnicas, comerciais, financeiras, de seguro, de contabilidade

e administrativas), pois as operações administrativas são consideradas também em relação àquelas que o engenheiro francês pretendia distinguir, isto é, a administração funciona envolvendo igualmente aquelas operações.

d) Há uma imposição crescente para as especializações dos estudos de administração, tanto em relação à natureza dos empreendimentos (Administração Pública, Administração Hospitalar, Administração Industrial), quanto aos diferentes setores das atividades das empresas (Administração de Pessoal, Administração de Material, Administração Financeira), bem como em relação aos próprios elementos da administração (planejamento, controle, organização).

e) Estão sendo claramente distinguidos e considerados dois diferentes aspectos da atividade administrativa: um que concerne à própria coisa administrativa; e outro que concerne aos meios ou métodos de administração. A esses aspectos têm sido dadas diferentes denominações: administração substantiva e administração adjetiva, dizem uns; atividades de *self* e atividades auxiliares, dizem outros; atividades primárias e atividades institucionais, dizem outros, ainda. As primeiras variam com a natureza do empreendimento e as segundas são sempre *semelhantes* para qualquer tipo de empresa.

f) É evidente, nos estudos modernos de administração – por força das críticas que foram feitas à ordem econômica vigente até as vésperas da última guerra e, mais especialmente, em virtude dos fatos ocorridos antes, durante e depois do conflito –, a preocupação de corrigir a primitiva tendência à desumanização legada aos estudos administrativos como pecado original, por se haver derivado da racionalização fria do estudo dos trabalhos de base, *à moda de Taylor*.

g) Está generalizada a tendência para conduzir os estudos de administração pela via sociológica mais do que pela psicológica e tecnológica do passado. As pesquisas da Sociologia Industrial estão revolucionando os fundamentos e os objetivos da administração.

h) Principalmente após a Segunda Grande Guerra avolumaram-se os trabalhos de aplicação da matemática na Administração. Novas técnicas e processos de planejamento como os conhecidos PERT, COM, PPBS e outros surgiram na Administração. As chamadas Teoria Decisória e Teoria de Sistemas são baseadas, em grande parte, na matemática. Essas técnicas utilizam intensivamente processadores eletrônicos de dados (computadores), o que lhes assegura o tratamento matemático estatístico, altamente complicado, de um grande volume de dados em uma velocidade muito acelerada (tempo reduzido).

i) Finalmente, é muito importante registrar; as novas concepções dos objetivos da administração inclinam-se a considerá-la como a possibilidade de vir a ser uma das chaves de solução dos mais graves problemas gerais que afligem o mundo moderno, como, por exemplo, o do estabelecimento de uma ordem internacional”. (p. 69-70)

Para terminar suas considerações sobre os Fundamentos da Administração, Querino trata do desenvolvimento dos estudos de administração no Brasil. E o faz a partir dos centros de estudos brasileiros de administração. E faz referência a quatro deles: o Instituto de Organização Racional do Trabalho – IDORT (São Paulo), o Departamento Administrativo do Pessoal Civil – DASP (Instituição Federal), a Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro) e o Instituto de Administração da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo.

Observações finais

O livro *Ensaio de uma Teoria da Administração Escolar* foi editado pela primeira vez em 1978, teve uma segunda edição em 1982 e mais quatro tiragens nos anos de 1982, 85, 86 e 88, totalizando mais de 25 mil exemplares. As referências citadas neste artigo são da primeira edição, ou seja, de 1978.

Por ocasião do centenário de nascimento de José Querino Ribeiro, a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) e a Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo promoveram um Encontro Nacional Comemorativo, em São Paulo, em 27 de abril de 2007.

Os textos desse Encontro estão publicados na Seção Especial (p. 543-572) da *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* (v. 23, n. 3, p. 409-576, set./dez. 2007).

Os autores ressaltam a atualidade e a importância da obra de José Querino Ribeiro para os estudos e a prática da Administração Escolar.

João Gualberto de Carvalho Meneses

Livre Docente em Educação. Professor no

Mestrado em Educação da UNICID.

Recebido em 11 de janeiro de 2011

Aprovado em 15 de janeiro de 2011