



IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

CONTRIBUIÇÕES DOS IDEÁRIOS PEDAGÓGICOS DE QUERINO RIBEIRO PARA A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL: ALGUMAS REFLEXÕES

Paulo Afonso dos Santos
paulo.afonso@pbh.gov.br
Elenice Silva Ferreira
elenicesf@hotmail.com
(PUC-MG)

Resumo

A escola, em sua trajetória histórica, assumiu o papel de responder às demandas impostas pela sociedade nos diferentes contextos históricos diante dos quadros político, econômico e social que, quase sempre, se apresentam bastante complexos e contraditórios. Para tanto, a escola deve organizar-se pedagógico e politicamente, sobretudo, em sua estrutura administrativa, a fim de que a sua função nesse processo seja cumprida. O presente texto busca refletir acerca das contribuições dos ideários pedagógicos de José Querino Ribeiro no que se refere à administração escolar como um caminho para garantir a unidade do trabalho desenvolvido na escola, permitindo a concretização de sua filosofia da educação. Iniciamos pelas reflexões acerca da realidade social, econômica e política brasileira em diferentes contextos históricos e a sua relação com o processo educacional e as políticas da educação legitimadas ao longo do processo histórico brasileiro. Fundamentado nos estudos de SANDER (2007, 2005), PARO (2007, 2008) e RIBEIRO (1982, 1952, 1965), o texto traz reflexões também referentes às relações de poder que perpassam as práticas administrativas nas escolas e que, às vezes, se apresentam como um entrave à construção de práticas democráticas em seu interior. E, a despeito do pensamento de Querino Ribeiro e de seus companheiros “renovadores da educação” traduzir o espírito da época, as nossas reflexões deixam evidentes que as suas análises acerca das relações que gravitam em torno da administração escolar são muito atuais. Aliás, as várias pesquisas encontradas hoje que investigam questões concernentes à gestão escolar comprovam a atualidade de seu pensamento. As nossas reflexões se encerram ressaltando o seu pensamento como bastante profícuo para a história da Administração Escolar no Brasil e, portanto, para a História da Educação Brasileira.

Palavras-chave: Administração. Escolar. Educação. Escola.

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

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

(Paulo Freire, 1987)

O século XX iniciou-se no Brasil trazendo as marcas das transformações ocorridas na sociedade do século anterior nos planos social, econômico e, sobretudo, político. Como todo início de século, o país adentrou “o breve século XX” (HOBBSAWM, 2006) com as expectativas de construção de uma sociedade mais desenvolvida e democrática.





IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

No plano político, o país ainda contava com a força política de uma oligarquia que se revezava no poder, reafirmando a cada período eleitoral a sua força no comando do país. No que se refere à economia, pode-se dizer que o país estava, confortavelmente, apoiado em uma base econômica impulsionada pela elevada cultura do café o que conferiu-lhe o título de maior produtor até o início do século XX, gozando “de primazia indisputada”. (PRADO JR. 2004, p. 226)

Todas essas transformações que vinham em gestação desde o século XIX e, mais precisamente, com o advento da República, passaram a manifestar-se com maior intensidade a partir dos anos 20. Essa ânsia de mudanças no país que agitava os diferentes setores da sociedade, não podia deixar de repercutir no setor educacional. Este reclamava por melhoras que pudessem possibilitar a inserção do país nos trilhos do desenvolvimento industrial, pois as tímidas reformas educacionais¹ que ocorreram no início do período republicano não corresponderam às reais necessidades de escolarização da população que, ao entrar o século XX, conforme Romanelli (2003), contava com mais de 80% de brasileiros analfabetos.

Nessa perspectiva, diferentes segmentos sociais e, sobretudo, educadores², se mobilizaram na luta em defesa da escola pública e de qualidade, na crítica a uma educação de cunho religioso, humanístico e enciclopédico. O resultado dessa mobilização foi o surgimento de reformas educacionais que sinalizaram para a melhoria do quadro educacional daquele contexto. É nesse período da História da Educação brasileira que ganha visibilidade as idéias de José Querino Ribeiro. Este preconizava uma educação escolar que tivesse na prática administrativa um suporte para a sua viabilização na sociedade em efetivo processo de crescimento. É nesse horizonte que o presente texto propõe algumas reflexões acerca do pioneirismo das idéias sobre a administração escolar defendidas por esse educador. Para tanto, partiremos de uma breve discussão acerca da

¹ As reformas educacionais implementadas no Brasil durante o período na história que ficou conhecido como Primeira República, República Velha ou “República dos Coronéis” (1889-1930) foram as seguintes: Reforma Benjamin Constant (1890); Código Epiácio Pessoa (1901); Reforma Rivadávia Correa (1911); Reforma Carlos Maximiliano (1915); Reforma Rocha Vaz (1925). (SAVIANI, 2008; ROMANELLI, 2003; GHIRALDELHI JR., 1991)

² O educador baiano Anísio Teixeira foi um notável batalhador em defesa da escola pública. Ele, junto com os seus companheiros Fernando de Azevedo e Lourenço Filho, lutou incansavelmente para que a educação passasse a ser responsabilidade do Estado. Esses educadores ficaram conhecidos como os Pioneiros da Educação Nova, em função de sua luta por uma escola moderna, democrática e laica. Juntos, eles publicaram o Manifesto dos Pioneiros, cujo fim foi pôr em evidência a educação como um direito e não como um privilégio (Cf. ROMANELLI, 2003; SAVIANI, 2008).





forma como os fundamentos da administração escolar, na concepção de Querino Ribeiro³, se situaram nos estudos gerais da Administração, sobretudo, sob a influência de Fayol⁴. Para esse exercício, julgamos necessária uma breve retomada ao panorama educacional brasileiro no decurso dos séculos XIX e XX.

1. EDUCAÇÃO BRASILEIRA E O SEU PROCESSO HISTÓRICO: UMA BREVE DISCUSSÃO

O Brasil, como outros países de tradição colonial e escravocrata, permaneceu durante séculos sob o jugo da cultura, das práticas, do modo de vida e da visão de mundo que correspondiam aos ideais e aos valores do povo colonizador. No plano educacional, essa forma de compreender o mundo adquiriu uma dimensão avassaladora em relação à cultura do povo colonizado. A educação foi pensada durante séculos, da Colônia à República, à luz dos ideais do homem europeu. Nelson Werneck Sodré (1985) se refere a esse fenômeno como “transplante cultural”, sendo este um movimento muito comum nos países que sofreram, por séculos, os efeitos da colonização européia.

Na base escravocrata e de monocultura do período colonial, consolidou-se uma classe dominante cujos laços estabelecidos com a Igreja e o Estado português perduraram por séculos até o rompimento definitivo da Santa Sé com o Estado laico português em decorrência das Revoluções Iluministas. No que se refere às demandas por educação nesse contexto, Romanelli (2003) nos lembra que

[...] em uma sociedade onde não se fazia falta o homem letrado, a instrução em si não representava grande coisa [...]. As atividades de produção não exigiam preparo, quer do ponto de vista de sua administração, quer do ponto de vista da mão de obra. O ensino, assim, foi conservado à margem, sem utilidade prática

³ Ao longo do texto, estaremos utilizando de forma reduzida o nome do educador José Querino Ribeiro para apenas Querino Ribeiro, cujas idéias estarão sendo discutidas no presente texto.

⁴ Henri Fayol é um dos principais contribuintes para o desenvolvimento do conhecimento administrativo moderno. Uma das contribuições da teoria criada e divulgada por ele foi o desenvolvimento a abordagem conhecida como [Gestão Administrativa](#) ou processo administrativo, onde pela primeira vez falou-se em [administração](#) como disciplina e profissão, que por sua vez, poderia ser ensinada através de uma [Teoria Geral da Administração](#). Outra contribuição da teoria de [Fayol](#) é a identificação das principais funções da [Administração](#) que são: Planejar, Organizar, Controlar, Coordenar e Comandar. (Cf. CHIAVENATTO, 2000)





IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

visível para uma economia fundada na agricultura rudimentar e no trabalho escravo (ROMANELLI, 2003, p. 34).

Assentada nessa concepção, a sociedade brasileira adentra o século XIX marcada por momentos de efervescência no cenário econômico, com o aumento na produtividade do café; no cenário político, com a independência política do Brasil de Portugal, a implantação do regime imperial e o advento da República; e, no plano social, com o movimento abolicionista que desembocou na abolição da escravatura em 1888, cujo efeito sacudiu os últimos anos desse século. Não obstante, mesmo com a consolidação de um novo sistema de governo em 1889 (a República), mais uma vez a educação permaneceu fora do foco, sendo ressaltada apenas nos discursos políticos, de maneira que nesse terreno pouca coisa foi feita.

Nesse sentido, a educação brasileira ficou sujeita aos interesses pessoais e políticos daqueles que detinham o poder. Apenas à elite era possibilitado o acesso ao ensino. Enquanto isso, o poder tanto o local, quanto o da metrópole trataram de manter o povo submisso aos seus senhores, sufocando possíveis descontentamentos em relação à ordem vigente ou manifestações de reivindicação do direito à educação.

Nessa esteira, asseveramos que o século XIX adentra sem evoluir muito no quesito educação. E a despeito da promulgação da constituição de 1824 (BRASIL, 2011b) garantir a instrução primária a todos os cidadãos (Art. 179), a educação sofre, poucos anos depois, o tiro de misericórdia promovido pelo Ato Adicional de 1834 (BRASIL, 2011), cujo teor principal é a descentralização da educação, ficando o ensino superior sob a responsabilidade do poder central e o ensino secundário e elementar, a cargo das províncias pobres e desestruturadas (ROMANELLI, 2003). Nessa perspectiva, restou a uma parte da população se contentar com os rudimentos da leitura e da escrita. Enfim, este foi o legado educacional deixado à República, após séculos de colonização portuguesa no país.

No caldo positivista e liberal da República emergente, as já citadas reformas educacionais levadas a efeito também não corresponderam às necessidades de escolaridade da maioria da população. Com a descentralização do ensino, reforçada na Constituição Republicana de 1891, a educação continuou entregue à própria sorte. Os Estados passaram a organizar sistemas





IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”
Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

independentes, o que contribuiu para um completo esfacelamento do sistema de ensino e, por conseguinte, os prejuízos quanto à garantia do direito à educação para a população.

Não obstante, o país adentrou o século XX respirando ares de urbanização e desenvolvimento industrial. Esse projeto de sociedade representou a alavanca inicial para a reivindicação da população por mais escolaridade (ROMANELLI, 2003). Afinal, ao evoluir do modelo exclusivamente agrário-exportador para um modelo parcialmente urbano-industrial, a exigência do setor produtivo por “recursos humanos” passa a ser uma realidade. Com isso, conforme Romanelli (2003), houve um elevado aumento da demanda social de educação.

Com as mudanças no cenário político no início do século, cujo principal acontecimento foi a Revolução de 1930, que sucumbiu o poder da elite oligárquica, a educação alcançou avanços significativos. Da luta e mobilização de vários intelectuais e educadores, foi publicado em 1932 o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”⁵ (SAVIANI, 2008). Neste documento, há o reconhecimento da educação como direito de todos e dever do Estado através da reivindicação de uma escola pública assentada nos princípios de laicidade, obrigatoriedade, gratuidade. Este documento aponta para a necessidade de uma reconstrução educacional no País e, dentre outras questões, mencionava a falta de “espírito filosófico e científico na resolução dos problemas da administração escolar” (DRABACH; MOUSQUIER, 2009). Nesse sentido, a contribuição de educadores como Querino Ribeiro representou o lançamento de um novo olhar a questões, até então, pouco discutidas no contexto político-educacional: como elevar a qualidade da escola pública começando por uma administração “científica” de seu espaço e de seus sujeitos.

É aqui que retomaremos a questão da administração escolar como instrumento para a realização dos objetivos da educação, segundo José Querino Ribeiro.

⁵ “O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, dirigido ao ‘povo e ao governo’, foi anunciado por Nóbrega da Cunha, na IV Conferência Nacional de Educação, realizada no Rio de Janeiro, em dezembro de 1931, por iniciativa da Associação Brasileira de Educação. (FREITAS, 2004).





2 QUERINO RIBEIRO E O PIONEIRISMO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL

A questão da administração escolar nem sempre mereceu a atenção dos historiadores da educação na produção acadêmica no Brasil. Contudo, a despeito da falta de um sistema de ensino estruturado no país, como consequência do descaso dos governos com a educação, conforme discutido anteriormente, a sua realidade educacional não implicava na ausência de uma prática administrativa da educação. Conforme Querino Ribeiro (1982), vários fatores revelam que o interesse pelos problemas de administração escolar sempre foi uma constante, desde o final do século XIX (RIBEIRO, 1982). Segundo ele, a expressão *Administração Escolar* aparece pela primeira vez, em 1883, em Pareceres e Projetos de Ruy Barbosa e, embora tivesse tratando de problemas de administração, Ruy nada mencionou acerca do estudo desta ou da formação de pessoal para funções administrativas (RIBEIRO, 1982).

Assim sendo, a Administração Escolar⁶ só se consolida como campo de estudos na primeira metade do século XX⁷. Portanto, é nesse cenário que ela ganha relevo como objeto de investigação e, por conseguinte, ganha novos contornos.

Os estudos de Benno Sander (2007), vêm confirmar essa afirmação. Segundo ele, foi no contexto de efervescência política e cultural das décadas de 1920 e 1930 que nasceu a administração educacional como campo profissional de estudo. Antes desse período, as

⁶ Conforme estudos de Querino Ribeiro (1982), “a expressão *Administração Escolar* como título de certa área de problemas pedagógicos tratados em documentos nacionais aparece, pela primeira vez, em 1883, nos Pareceres e Projetos de Ruy Barbosa, quando analisando aspectos diversos da administração do sistema escolar existente, tomou como dimensão nacional os limites da Corte” (RIBEIRO, 1982, p. 85). Ainda vale ressaltar que o desenvolvimento dos estudos da *Administração Escolar* no Brasil tem como referência a criação de quatro importantes instâncias de produção dos estudos: o IDORT (Instituto de Organização Racional do Trabalho), em 1931, e do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), em 1938; a Fundação Getúlio Vargas, em 1944, e o Instituto de Administração da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo, em 1946. Entretanto, a criação do INEP (Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos), em 1937, pode ser considerada um marco no reconhecimento da importância da *Administração Escolar* ou do seu prestígio como disciplina de estudo. (Cf. RIBEIRO, 1982, p. 73, 86).

⁷ O desenvolvimento dos estudos da *Administração Escolar* no Brasil tem como referência a criação de quatro importantes instâncias de produção dos estudos: o IDORT (Instituto de Organização Racional do Trabalho), em 1931, e do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), em 1938; a Fundação Getúlio Vargas, em 1944, e o Instituto de Administração da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo, em 1946. Entretanto, a criação do INEP (Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos), em 1937, pode ser considerada um marco no reconhecimento da importância da *Administração Escolar* ou do seu prestígio como disciplina de estudo. (Cf. RIBEIRO, 1982, p. 73, 86).





IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”
Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

publicações que existiam sobre o assunto, até a Primeira República, não passavam de “memórias, relatórios e descrições de caráter subjetivo, normativo, assistemático e legalista” (SANDER, 2007, p. 21). Conforme o mesmo autor

Foi nessa época que a disciplina Administração Escolar e Educação Comparada passou a integrar os currículos dos cursos de licenciatura das Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras, destinados à formação de educadores e professores para a educação básica. Foi nesse contexto que apareceram as primeiras obras especializadas no campo das políticas públicas e da administração do ensino, com destaque às publicações de Anísio Teixeira (1935), Querino Ribeiro (1938), Carneiro Leão (1939) e Lourenço Filho (1941). Todos adotaram a denominação de administração escolar em seus trabalhos. No entanto, Lourenço Filho e Anísio Teixeira também falam em administração do ensino e administração educacional, no contexto da administração pública, já sinalizando uma tendência mais sociológica no estudo das políticas educacionais e da administração do ensino. (SANDER, 2007, p. 21)

Outrossim, a discussão acerca da autonomia administrativa da escola nessa época foi levada a efeito pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação, em 1932, entretanto, com o advento do sistema de governo autoritário, na Ditadura do Estado Novo, em 1937, a luta dos *renovadores da educação*⁸ por uma escola mais autônoma e democrática perdeu fôlego. Ademais, em crítica feita por Sander (2007), no decorrer do processo histórico, adotamos uma cultura de gestão escolar fundamentada nos princípios da teoria clássica da administração científica e, por conseguinte, adentramos a segunda metade do século XX com uma dinâmica de burocratização e rotinização presente nas atividades no interior da escola, que pouco contribuiu para a realização de seu fim educativo. Pelo contrário, segundo Paro (2008) “esse processo tem a faculdade de promover a autonomização das tarefas e o esvaziamento de seus conteúdos, comprometendo cada vez mais a qualidade de ensino e a satisfação do professor em sua função” (PARO, 2008, p. 130).

⁸ O educador baiano Anísio Teixeira foi um notável batalhador em defesa da escola pública. Ele, junto com os seus companheiros Fernando de Azevedo e Lourenço Filho, lutou incansavelmente para que a educação passasse a ser responsabilidade do Estado. Esses educadores ficaram conhecidos como os Pioneiros da Educação Nova ou *renovadores da educação*, em função de sua luta por uma escola moderna, democrática e laica. Juntos, eles publicaram o Manifesto dos Pioneiros, cujo fim foi pôr em evidência a educação como um direito e não como um privilégio (Cf. ROMANELLI, 2003; SAVIANI, 2008). E, a despeito de sua luta em favor de uma escola democrática, tais educadores concebiam uma visão “tecnicista” da administração escolar por compartilharem da opinião de que as técnicas da administração clássica seriam indispensáveis para se obter uma administração escolar eficiente. (SANDER, 2007)





Contudo, de acordo com Bordignon e Gracindo (*apud* FERREIRA; AGUIAR, 2001), tanto a gestão do sistema de ensino quanto a gestão das escolas é, essencialmente administrar, em níveis diferentes, a elaboração e o acompanhamento do projeto de educação que se deseja com vistas a formação de um determinado tipo de homem e de sociedade. Foi com essa intenção (mas não com esses termos) que José Querino Ribeiro (1982) defendeu, nos anos de 1930, a idéia de que a prática administrativa nas escolas teria na administração clássica o seu suporte para “organização do aparelho escolar”⁹. Para ele, a escola havia se tornado mais complexa, suas necessidades, tanto humanas, quanto materiais, cresceram e encareceram “daí sua estrutura e funcionamento não poderem mais desenvolver-se ao acaso, mas exigirem uma sistematização de precauções capaz de garantir-lhe a unidade de objetivo e a racionalização de funcionamento” (RIBEIRO, 1982, p. 59).

É nessa perspectiva que Querino Ribeiro (1952) analisa a escola como uma instituição social, criada para assegurar a unidade e a economia da educação; o processo de escolarização e algumas de suas mudanças. Ele preconizava que era possível à administração escolar garantir a unidade no processo de escolarização que resultaria na obtenção de uma harmonia interna, entre os membros e atividades da própria escola; e externa, mediante a integração da comunidade escolar com a local (RIBEIRO, 1982). Para ele, “a administração escolar vai funcionar como um instrumento executivo, unificador e de integração do processo de escolarização, cuja extensão, variação e complexidade ameaçam a perda do sentido da unidade que deve caracterizá-lo e garantir-lhe o bom êxito” (RIBEIRO, 1982, p. 30). Nessa perspectiva, veremos que a *unidade* do processo de escolarização preconizada por Querino Ribeiro representa um dos objetivos essenciais da administração escolar, ao lado da economia. Comumente, o autor lembra que o esforço para garantir tal unidade pela administração escolar é empregado em diferentes sentidos, cujos limites deste trabalho não nos permitem uma discussão mais ampla acerca dessa questão.

Sob a influência da Teoria Clássica de Fayol, e da teoria da Administração Científica de Taylor¹⁰, Querino Ribeiro situa os fundamentos da Administração Escolar nos estudos gerais da

⁹ Conforme Querino Ribeiro, as atividades específicas da Administração resumem-se em: Planejamento, Organização, Assistência à Execução, Medida ou Avaliação de Resultados, Relatório Crítico (RIBEIRO, 1982, p. 119).

¹⁰ Frederick Taylor nasceu em 1856, nos Estados Unidos. Publicou, entre outros, o clássico *Princípios de administração científica* (1911). Seus princípios visavam obter maior rendimento empresarial. Eram basicamente os seguintes. Princípio do planejamento, do preparo, do controle, da execução e da exceção. (Cf. CHIAVENATO, 2000)





administração¹¹. Nesse horizonte, ele resumiu as idéias clássicas fundamentais acerca da Administração em Taylor e Fayol da seguinte forma:

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. (RIBEIRO, 1982, p. 64)

Assim entendido, as contribuições de Taylor e Fayol para os estudos da Administração se espelham nas seguintes contribuições: em Taylor está a idéia de uma estrutura administrativa nova, melhor ajustada à também nova linha de técnica de produção; já em Fayol, está “a análise do processo administrativo, por meio das atividades de previsão, organização, comando, coordenação e controle” (RIBEIRO, 1982, p. 64).

Nessa perspectiva, segundo Querino Ribeiro, “a administração escolar é uma das aplicações da administração geral; naquela como nesta os aspectos, tipos, processos, meios e objetivos são semelhantes” (RIBEIRO, 1952, *apud* PARO, 2007, p. 565). Entretanto, em outras passagens de suas obras¹², o educador nos advertia, paradoxalmente, que toda prática administrativa devia ser norteadada pela política e pela filosofia que daria suporte à educação. Não teria sentido, dizia ele, uma Administração Escolar sem fundamentação em algum esquema de objetivos e ideais postos antes e acima dela, isto é, sem uma filosofia (*idem*, p.32). Ele chega a demonstrar certa preocupação, ao examinar os estudos da administração naquele contexto, com “a primitiva tendência à desumanização (...) por se haver derivado da racionalização fria dos trabalhos de base” (RIBEIRO, 1952, *apud* PARO, 2007, p. 567). É nessa perspectiva que Paro (2007) afirma que aí reside um paradoxo no pensamento do autor: ao mesmo tempo em que afirma que Administração Escolar tem como finalidade a mediação para a realização de objetivos educacionais, cujo processo educativo visa a formação de sujeitos autônomos, comumente,

¹¹ Para Fayol, a administração é um todo, enquanto a organização seria as partes desse todo. Dizia ele: “*administer c’est prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler*” Com base nessa definição, Administração em Fayol seria, então, um conjunto de processos entrosados e unificados, abrangendo alguns aspectos que a organização, por si só, não poderia envolver, como os da previsão, comando e controle. (RIBEIRO, 1982).

¹² *Ensaio de uma teoria da administração escolar (1982); Fundamentos da administração escolar (1952).*





IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

defende que esta prática busca atender a objetivos semelhantes aos da Administração Geral que visa, em última instância, o controle e a produção.

Não obstante, em uma leitura mais cuidadosa do autor, veremos que Querino Ribeiro advogava com notável veemência que “a filosofia estabelece os ideais a atingir, a administração oferece os meios de ação e a política determina em que estilo, de que maneira os meios devem ser estabelecidos e usados” (RIBEIRO, 1982I, p. 35). Assim sendo, pode-se inferir que a sua “teoria de administração escolar” foge dos parâmetros da administração capitalista que, conforme Paro (2007), busca o lucro via exploração do trabalho alheio.

Conforme esse mesmo autor, a prova de que Querino Ribeiro não estava interessado na administração empresarial no sentido capitalista está na visão que o mesmo tinha da educação (PARO, 2007). Para Vitor Paro(2007), quando Querino Ribeiro compara a administração escolar com a empresa, ele não perde de vista que na escola, a relação pedagógica tem uma lógica própria, ou seja, a autoridade lá tem um sentido particular. Nesse sentido, o próprio Querino Ribeiro chama a atenção para o fato de que a Administração Escolar se apresenta sob diferentes tipos: conforme a natureza da unidade ou sistema administrativo, da extensão que eles abrangem e da sua própria estrutura. No que diz respeito à natureza do empreendimento, ou seja, da unidade ou sistema administrativo, ele se refere às diferentes práticas administrativas adotadas nas escolas leigas, confessionais, públicas e particulares e aos diversos graus e ramos de ensino. E, quanto à extensão da Administração Escolar, ele diferencia a administração da unidade escolar e do sistema de ensino, mostrando que ambos se diferenciam muito, inclusive no que refere à quantidade de pessoal necessário e na variedade dos tipos de graus e unidades envolvidas. Já conforme a sua estrutura, o autor lembra que essa variação da Administração Escolar refere-se à maneira pela qual a unidade ou o sistema de escolas se organiza, ou seja, como eles se apresentam caracterizados predominantemente pelo critério linear ou pelo funcional (RIBEIRO, 1982).

Contudo, considerando a complexidade inerente às práticas administrativas, não podemos deixar passar despercebidas em nossa análise, as relações de autoridade estabelecidas no interior da escola mediante tais práticas. Se lançarmos um olhar mais apurado à historiografia da educação brasileira, percebemos que, ao longo da história, tivemos uma tradição de gestão de





cunho fortemente centralizador, que vai da Colônia, passando pelo Império, até as diferentes formas de organização na República (VIEIRA, *in* FERREIRA; AGUIAR, 2001). E no que se refere à administração escolar¹³, na década de 1930 iniciam-se não somente as discussões acerca desta com campo de estudo, mas também um longo processo de luta em torno da democratização da gestão educacional no Brasil¹⁴. Ademais, a discussão acerca da autonomia administrativa da escola, como mencionada anteriormente, foi levada a efeito, nessa época, pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação, em 1932. Assim sendo, em parceria com Lourenço Filho (2007), Anísio Teixeira (1961) e Carneiro Leão (1945), os *renovadores da educação*, Querino Ribeiro além de ter se destacado na produção de material histórico-bibliográfico no campo da administração escolar, se destacou também na luta pela democratização da mesma.

2.1 Administração Escolar e Relações de Poder

Sabe-se que as reformas educacionais efetivadas na primeira metade do século XX¹⁵ não avançaram muito na questão da democratização das relações administrativas na escola, conforme estudos do próprio José Querino Ribeiro (QUERINO RIBEIRO, 1959, citado por BREJON, 1968). No que se refere à administração escolar, já na década de 1930 se iniciam as discussões e um longo processo de luta em torno da democratização da gestão educacional no Brasil e, portanto, do “abrandamento” das relações de poder na escola. Sobre essas relações, Querino Ribeiro (*idem*, *ibid*, 1968) já denunciava a dificuldade dos administradores escolares de atuarem livres das exigências políticas de seus superiores. Naquele contexto, segundo ele, muitos administradores

¹³ A expressão Administração Escolar está sendo empregada aqui como sinônimo de Gestão Escolar que, de acordo com Paro (1986) em seu aspecto mais geral e rigoroso administração tem a ver com a “utilização racional de recursos para a realização de determinados fins”. Nesse sentido, destaca-se no conceito de administração (ou gestão) sua dimensão de mediação para a realização de objetivos. Tal mediação deve ser entendida como perpassando todo o processo de realização de fins, não se restringindo, como se costuma acreditar, às atividades-meio. Entretanto, é válido lembrar que LÜCK (2006) interpreta o conceito de Administração Escolar como algo superado pelo conceito de Gestão, pois esta se assenta sobre a mobilização dinâmica e coletiva do elemento humano, sua energia e competência, como condições básicas e fundamentais para a melhoria da qualidade do ensino e a transformação da própria identidade da educação brasileira e de suas escolas.

¹⁴ (Cf. LEÃO, Antônio Carneiro. **Introdução à Administração Escolar**. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1938).

¹⁵ Código Epitácio Pessoa (1901); Reforma Rivadávia Correa (1911); Reforma Carlos Maximiliano (1915); Reforma João Alves/Rocha Vaz (1925), Francisco Campos (1931) e Gustavo Capanema (1942). (Cf. Saviani, 2008; Romanelli, 2003).





IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”
Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

escolares estavam “reduzidos a meros executantes do que emana dos podêres (*sic*) políticos” e “a instituição escolar, prêsa (*sic*) e submissa como está à administração pública geral, sofre com estas vicissitudes dos interesses (*sic*) político-partidários-eleitorais, que se fazem prevalecer aos de ordem técnica (RIBEIRO 1959, *apud* BREJON, 1968, p. 45). Querino Ribeiro foi mais além. Para ele, até mesmo o planejamento e as atividades de organização da escola ficavam a cargo dos poderes governamentais e não aos administradores escolares.

Ao discorrer acerca das afirmações de Querino Ribeiro, Brejon (1968) concorda com a sua postura ao afirmar que “a assistência à execução, embora exercida por profissionais do ensino, não fica sob a responsabilidade dêles (*sic*), pois as diretrizes para a realização dos trabalhos já lhes são oferecidas ‘prontas’ pelos podêres (*sic*) superiores” (BREJON, 1968, p. 45). E assim, conclui o autor, “difícilmente se poderia negar que algumas intervenções político-partidárias em assuntos educacionais exercem, muitas vêzes (*sic*) influências (*sic*) prejudiciais ao ensino. Seria melhor que tais intervenções fôsem (*sic*) evitadas (*idem, ibid*, p. 46).

Como um pesquisador na área, Ribeiro (1982) insistia que a administração escolar tem como primeiro objetivo “preservar os múltiplos aspectos da atividade da escola, da tendência à dispersão de esforços à constituição de compartimentos estanques e à perda da idéia de conjunto que assegura a convergência de ação, especialmente no sentido dos fins estabelecidos pela filosofia orientadora do processo educativo geral” (RIBEIRO, 1982, p. 97). E, embora acreditasse que a administração escolar fosse caudatária da administração geral, Querino Ribeiro preconizava que era possível à administração escolar garantir a unidade no processo de escolarização que resultaria na obtenção de uma harmonia interna entre os membros e atividades da própria escola; e externa, mediante a integração da comunidade escolar com a local (RIBEIRO, 1982) sem, necessariamente, se subordinar à autoridade político-partidária de mando-obediência.

E, a despeito de reconhecer que o diretor é autoridade na escola, Querino Ribeiro ressalta que a base das relações humanas nas escolas ou nos sistemas de ensino “é a colaboração consentida e não fundada na autoridade com força para se fazer obedecer ou se fazer crer” (*apud* DRABACH; MOUSQUIER, 2009). Nesse sentido, fica evidente a necessidade da conquista da autonomia pela escola a fim de que esta cumpra com a sua função social, começando pela autonomia de seus próprios “administradores”. Estes, conforme Ribeiro (2009), é quem devem





IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

desenvolver os processos de comando e assistência à execução, não no sentido militar atribuído historicamente ao termo, mas no sentido de “marcar o início, a duração e o término das atividades, segundo as conveniências determinadas pelos dados científicos-objetivos do processo de escolarização” (RIBEIRO, 1986, *apud* DRABACH; MOUSQUIER, 2009). Ademais, Querino Ribeiro sempre apresentou, com objetividade, uma posição de equilíbrio com relação à administração escolar, alertando para o perigo de reducionismo ao se aplicar à escola a lógica da empresa ou ao tratar as questões escolares como expressão e continuidade de uma empresa industrial. Insistia na peculiaridade do trabalho da escola, complexo e delicado, que não manipula matéria prima, mas acompanha e orienta o desenvolvimento de seus usuários.

Enfim, é como nos lembra Vitor Paro, comandar uma escola é bem diferente de comandar em uma empresa mercantil. Afinal, a colaboração deve ser a tônica das relações humanas na unidade escolar e no sistema de ensino como um todo. Outrossim, a sua prática administrativa deve ter como fundamento a “não subordinação fundada na autoridade com força para se fazer obedecer ou se fazer crer. Com isso queremos dizer que, na escola, a idéia de comando esvazia-se dos elementos histórico-militares que lhe fossilizaram o sentido, prejudicando a sua moderna e conveniente compreensão” (RIBEIRO, 1952 *apud* PARO, 2007, p. 569).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente texto buscou refletir acerca dos ideais pedagógicos de Querino Ribeiro no que se refere à Administração Escolar e a função desta no processo de organização do espaço escolar, situando a discussão na História da Educação Brasileira. A análise das questões postas aqui pode constituir-se, sem dúvida, em provocações a serem pensadas hoje em torno das questões da gestão escolar, que ainda se apresenta de forma bastante complexa para nós.

E a despeito do pensamento de Querino Ribeiro e de seus companheiros *renovadores da educação* traduzir o espírito da época, a sua análise acerca das relações que gravitam em torno da administração escolar é muito atual. Aliás, as várias pesquisas encontradas hoje que investigam questões concernentes à gestão escolar comprovam a atualidade de seu pensamento.





IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

É válido ressaltar que mesmo adotando posição divergente de Querino Ribeiro quanto às relações entre Administração de Empresas e Administração da Escolar, não podemos ignorar a sua notável contribuição para a discussão acerca da Administração Escolar como campo de estudos e como um caminho para a construção de novas práticas educativas, além da contribuição de seu pensamento para a História da Educação Brasileira. Afinal, Querino Ribeiro é um clássico, como afirma Vitor Paro (2007, p.567).

Concluimos com a certeza de que existem muitas outras questões a serem discutidas acerca da Administração Escolar. Inúmeras questões, melhor dizendo. Inclusive aquelas relacionadas com a adequação do modelo administrativo empresarial no campo da educação. Tais modelos, que se apresentam sob a aparência da neutralidade científica, acabam por legitimar valores e naturalizar a divisão hierárquica do trabalho, como nas relações sociais capitalistas, tão bem discutidas por Paro (2008). Mas não podemos esquecer que a reflexão crítica apenas não basta, como diria Gadotti (2000), como também não basta a prática sem a reflexão sobre ela. Por isso, pensar a escola como um espaço, verdadeiramente, democrático pela via de sua administração/gestão tornou-se um imperativo, considerando as necessidades que o atual momento histórico nos impõe. Afinal, sabemos que, pela própria natureza dinâmica da escola, os impasses em relação à sua prática administrativa não cessarão, mas as possibilidades de repensá-la sempre são reais. Temos aí, então, os escritos de Querino Ribeiro na área para boas reflexões e, portanto, para novas tomadas de decisão.

Referências

BREJON, Moysés. *et. all* Formação de administradores escolares. **Administração escolar**. Edição comemorativa do I Simpósio Interamericano de Administração Escolar. Salvador: AMPAE, 1968.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CLARK, Jorge Uilson; NASCIMENTO, Manoel Nelito Matheus; SILVA, Romeu Adriano da. Administração escolar no período do governo militar(1964-1985). **Revista HISTEDBR on line**, Campinas, n. especial, p. 124-139, ago/2006

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação nas constituições brasileiras. In. STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Camara. (org) **Histórias e memórias da educação no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. p. 19-29

DRABACH, Neila Pedrotti; MOUSQUER, Maria Elisabete Londero. Dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades. In. **Currículo sem fronteiras**. v. 9, n. 2, jul/Dez, 2009, p. 258-285.





IX SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”

Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa – 31/07 a 03/08/2012 – Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5

FREITAS, Marcos Cezar de. Educação brasileira: dilemas republicanos nas entrelinhas de seus manifestos. *In*. STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Camara. (orgs.) **Histórias e memórias da educação no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. p. 165-181

GADOTTI, Moacir. **Concepção dialética da educação, um estudo introdutório**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 1995

GHIRALDELLI Jr., Paulo. **História da Educação**. São Paulo: Cortez, 1991.

HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos, o breve século XX**. São Paulo. Cia das Letras, 1995.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2004

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. 15 ed. São Paulo, Cortez: Autores Associados, 2008

PARO, Vitor. José Querino Ribeiro e o paradoxo da administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 23, n. 3, set./dez., 2007, p. 561-570.

PRADO JR., Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

RIBEIRO, José Querino. Introdução à administração escolar: alguns pontos de vista. **Cadernos da ANPAE**. Salvador, ANPAE, n. 02, 1965.

RIBEIRO, José Querino. **Ensaio de uma teoria da administração escolar**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1982.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. 28 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

SANDER, Benno. **Administração escolar no Brasil**. São Paulo: Líber Livro, 2007.

SANDER, Benno. **Políticas públicas e gestão da educação: lições do Brasil e da América Latina**. Livro em preparação para publicação em 2005.

SAVIANI, Dermeval. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. 2 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História da literatura brasileira**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1985. p. 403

TEIXEIRA, Anísio Spíndola. Natureza e função da administração escolar. *In*. TEIXEIRA, Anísio Spíndola, *et. all*. **Administração Escolar**. Salvador, ANPAE, 1968, p. 9-17

VIEIRA, Sofia Lerche. Escola – função social, gestão e política educacional. *In* FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Maria Ângela da S. (Org) **Gestão da educação, impasses perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 129-145.

